

2016 年中国反腐倡廉传播与舆情研究报告

金鸿浩^{1,2}, 高红玲³

(1. 中共中央党校, 北京 100091; 2. 最高人民法院 检察技术信息研究中心(网信办), 北京 100726;
3. 国际关系学院 文化与传播系, 北京 100091)

摘要:运用大数据分析方法,对 2016 年中纪委、最高检等反腐机构网络平台、传统主流媒体、其他网络媒体以及学术研究刊物的反腐倡廉信息传播特征和舆论生态进行分类梳理,并对 2016 年制度机制、惩治腐败、预防腐败三类十大反腐舆情热点事件进行内容分析,研究发现:随着反腐败重心由治标向治本转变,2016 年反腐倡廉宣传工作逐步进入平稳过渡期,重大涉腐舆情负面影响减小,反腐要案舆情关注度下降,反腐认同不稳定性减弱,舆情态势总体稳定可控。但同时社会公众对反腐宣传“获得感”需求显著增长,反腐观念分歧的隐蔽性和引导难度增加。

关键词:反腐倡廉传播;反腐舆情;舆论生态;大数据分析

中图分类号:D630.9

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2017)03-0001-11

反腐倡廉建设是中国共产党党建工作“五大建设”的组成部分,其中反腐倡廉宣传更是反腐倡廉建设的核心举措之一。2005 年 1 月 16 日,中共中央颁布《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》,明确要求“完善反腐倡廉宣传教育工作格局,坚持党管媒体的原则,掌握反腐倡廉舆论工作的主动权”^[1]。

十八大以来,在“全面从严治党”“全面依法治国”战略中,反腐倡廉宣传工作又被赋予了新的时代内涵。2013 年底,中共中央印发《建立健全惩治和预防腐败体系 2013—2017 年工作规划》,明确要求“加强宣传和舆论引导工作。把党风廉政建设和反腐败宣传教育工作纳入党的宣传教育工作总体部署和年度安排,积极宣传党风廉政建设和反腐败工作的方针政策、决策部署和工作成效”,同时要求“完善反腐倡廉网络舆情信息工作机制。健全新闻发布制度,严肃宣传纪律”^[2]。

2016 年是反腐倡廉宣传具有里程碑意义的一年。2016 年 1 月 12 日,中纪委第十八届六次全会上,王岐山书记首次提出营造良好思想“舆论氛围”任务,要求“各级纪检监察机关应当及时发布工作信息,公开工作流程,在主流媒体和主要网站第一时间发布执纪审查信息”,“充分发挥中央新闻媒体

收稿日期:2017-05-06

作者简介:金鸿浩(1990-),男,山西太原人,中共中央党校博士研究生,最高人民法院检察技术信息研究中心(网信办)高级工程师;高红玲(1958-),女,湖南邵阳人,国际关系学院文化与传播系主任,教授。

基金项目:国家社会科学基金课题(15BXW056)

的重要作用,扩大中央纪委网报刊综合传播力”^[9]。2016 年 10 月 24 日至 27 日,党的十八届六中全会召开,专门研究反腐倡廉和纪律建设。会后,中宣部召开专门会议强调“宣传思想战线要把学习宣传党的十八届六中全会精神作为头等大事”,“精心组织新闻宣传,广泛开展集中宣讲,加强理论研究阐释”^[10]。

但是,目前反腐倡廉传播的现状如何?不同媒介的反腐倡廉传播生态与特征如何?反腐倡廉热点舆情的结构与导向如何?不解决这些问题,科学化、精细化的反腐倡廉宣传工作就无从谈起。

本文基于大数据分析,通过信息媒介梳理、信息内容分析、信息舆情研判三个维度,就 2016 年度中国反腐倡廉传播与舆情现状进行客观分析,为建立以效果为导向,科学精确传播的反腐倡廉宣传提供借鉴,为后续的反反腐倡廉舆情传播规律研究、反腐倡廉宣传战略研究、腐败预防软实力研究等奠定数据基础。

一、媒介梳理:反腐倡廉传播现状与舆论生态

反腐倡廉传播媒介按照性质,可以分为反腐机构网络平台、传统主流媒体、其他网络媒体以及学术研究刊物,四种媒介相互作用,共同构成了反腐倡廉舆论生态。例如,某省部级官员落马信息由中纪委自媒体通报后,主流媒体展开了深入报道,刊发评论员文章,网络场域热烈讨论并通过人际“圈层”传播,学术刊物也发文对个案、类案进行实证研究和学理反思。

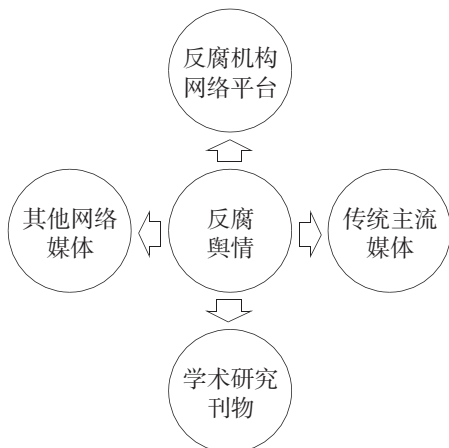


图 1 反腐倡廉宣传的舆论生态

(一) 反腐机构网络平台反腐倡廉传播内容与特征

1. 中央纪委监察部官网、官方微信传播特征

2016 年,中央纪委监察部网站继续坚持公开通报制度,每月定期公布《全国查处违反中央八项规定精神问题汇总表》。2016 年公开曝光违反中央八项规定精神问题 14 批 1296 起,涉及 1732 人次;点名道姓通报曝光典型问题 8 批 44 起,涉及中管干部 11 人。网站“纪律审查”栏目发布执纪审查信息 267 条,286 人接受组织调查,其中包括中管干部 22 人,省管干部 260 人。元旦、春节、中秋等重要时间节点还进行专门通报。网站还开设了“每月 e 题”,每个月都会设置一个主题,邀请广大网民发表评论。^[11]2016 年 4 月 15 日起,中纪委网站还开设了“‘实践四种形态’专栏,发布各级党委、纪委实践经验和做法。

2016 年 1 月 1 日,中央纪委监察部网站开通微信公众号,笔者借助清博指数软件分析,中央纪委监察部网站微信 2016 年全年共发布文章 1074 条,日均发布 2.93 条;总阅读量 3178.69 以上万人次;总点赞数 35.67 万次,其中阅读数十万+以上文章 66 篇,在中央部委政务微博中名列前茅。中央纪委监察部网站微信公众号开通首月总阅读量就达到 333.09 万人次,点赞数 6.48 万人次,推出的“大数据 2015”系列文章,以数据描述纪律检查工作与反腐败斗争成果,受到网友好评。目前,全国共有 20

个省级纪委开通了微信公众号,其中14个省级纪委设置开通微信举报功能。各级纪检监察机关采取多种形式点名道姓通报曝光典型问题1.12万批2.91万起,涉及4.31万人次,形成有力震慑腐败的舆论环境。

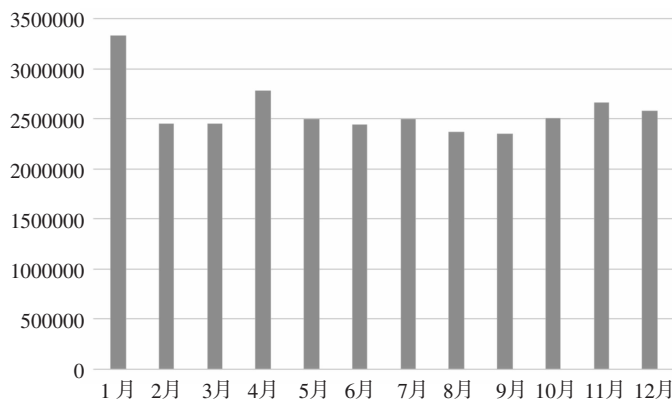


图2 “中央纪委监察部网站”微信公众号2016年各月阅读数

2. 最高人民检察院官方网站、微信传播

2016年,最高人民检察院官网加强职务犯罪侦查与预防宣传,网站“权威发布”栏目共发布职务犯罪案件立案、批捕、起诉等最新信息393条。“检察业务”栏目的“反贪污贿赂”、“反渎职侵权”、“职务犯罪预防”等板块发布业务信息881条。最高检反贪总局三局举办的“中国职务犯罪预防网”开设了“视点聚焦”、“预防实践”、“预防文化”等多个专题,其中“他山之石”栏目更新了美国、英国、巴西、法国等国关于反腐败斗争形势与方法的文章36篇,“行贿犯罪档案查询”栏目介绍各地检察机关经验做法的文章102篇。截至2016年底,最高检“两微一端”(官方微博、微信、新闻客户端)已发布检察信息99017条,粉丝数、听众数和订阅数总计5547余万。此外,检察机关“今日头条号”发展迅速,据统计,在最高人民检察院的带动下,全国检察机关在今日头条客户端日均发文超过2000篇,日均阅读量超过600万次。

(二) 传统主流媒体反腐倡廉传播效果与特征

1. 《人民日报》反腐倡廉传播概览

基于人民日报图文数据库检索,2016年《人民日报》共发表反腐倡廉相关文章209篇,其中“案讯与通报”类51篇,占比近1/4,主要为中纪委类案通报与司法机关发布的重大职务犯罪信息。其次是“理论与评论类”26篇,评论是党报的旗帜与武器,是发挥党报权威引导舆论的重要方式。《人民日报》“评论员观察”栏目、“人民时评”栏目先后发表《莫让杂音侵蚀了反腐“获得感”》、《反腐绝非经济发展

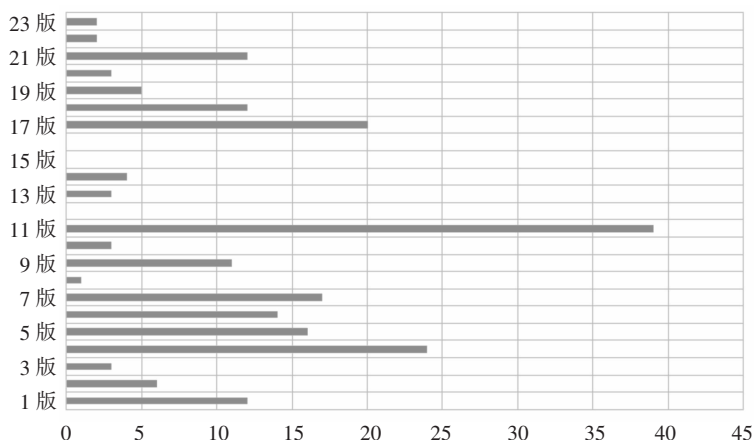


图3 《人民日报》反腐倡廉报道版面分布情况(单位:篇数)

的“绊脚石”》、《反腐哪有什么“纸牌屋”》等文章,《人民日报》理论版设置了“热点辨析”栏目,发表《反腐败不是导致干部不作为的原因》、《反腐败斗争无禁区无上限》,针对社会对反腐倡廉工作存在的思想误区与观念流弊进行批评和引导。此外,中纪委书记王岐山同志 2016 年在《人民日报》发表了《全面从严治党,承载起党在新时代的使命》、《用担当的行动诠释对党和人民的忠诚》两篇署名文章。

再次是《人民日报》党建周刊,先后推出了“前沿观察”、“深度关注”、“红船观澜”等系列报道 24 篇,如“前沿观察”围绕“2016 正风反腐怎么干”连续刊载《管党治党,首先要尊崇党章》、《管党治党,如何厘清责任》、《纪严于法,让政治生态山清水秀》等 5 篇文章,厘清从严治党、反腐倡廉的思路做法。此外,《人民日报》国际栏目、《人民日报·海外版》高度重视反腐败国际合作报道,先后发表《破解海外反腐难题的三条对策》、《国际反腐合作有了新利器》、《中国-东盟反腐败领域 首个合作项目在云南启动》等文章 32 篇。

2. 新华社反腐倡廉传播概览

基于新华智库数据库检索,《新华每日电讯》2016 年共发表反腐倡廉相关文章 446 篇,其中有两大亮点。一是中央反腐会议报道,作为法律规定的国家通讯社,新华社在会议报道上有独特优势,《新华每日电讯》先后刊发了《“确保实现不敢腐”从中央纪委全会公报看 2016 年反腐“路线图”》、《把党风廉政建设和反腐败斗争引向深入 写在十八届中央纪委六次全会召开之际》、《全面从严治党,走在时代前列 写在党的十八届六中全会召开之际》等文章,报道中央反腐决心与实施路径。二是新华社利用驻各省分社资源,对各地反腐倡廉经验进行深度报道。先后刊发了《福州运用大数据绘制“廉情地图”》、《贵阳:把权力关进“数据铁笼”》、《辽宁:问题线索共享和查处反馈网络平台》、《福州:开展专项检查护航精准扶贫》等文章。

新华社主办的《参考消息》注重为我国反腐败斗争提供域外媒体“镜鉴”,例如对中国海外追逃与国际合作,《参考消息》先后转引了 BBC 的《中国海外追逃追赃成果显著》、路透社的《中国将同西方加强“猎狐”合作》、美联社的《“红通”首犯杨秀珠回国自首》、俄罗斯《独立报》的《中国将在 G20 框架之外继续反腐》、埃菲社的《中国境外追捕腐败分子不放松》等外媒报道,让国人了解其他国家对我国反腐败的态度与观点。新华社主办的《国际先驱导报》注重国际腐败行为与反腐败策略新形势的报道,先后刊发了《全球反腐无句号》、《印度:运动式反腐效果待观察》、《韩国:走向制度化反腐》、《巴西:执法不严,腐败丛生》、《日本:腐败由高调转向隐秘》等文章。

3. 中央电视台反腐倡廉传播概览

中央电视台《新闻联播》栏目 2016 年围绕中央领导对反腐倡廉工作的讲话、批示加强宣传,如先后播发习近平总书记《在中共中央政治局第三十三次集体学习时强调 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》、中纪委书记《王岐山在北京 山西 浙江调研监察体制改革试点工作时强调 实现对公职人员监察全覆盖 完善党和国家的自我监督》等资讯。CCTV1 综合频道的《焦点访谈》栏目继续加强舆论监督,播出如《乡土中国农村系列调查——公益林怎么姓了“私”?》、《科研资金不是“唐僧肉”》等节目,曝光了一批侵犯群众利益、影响经济社会发展的案例。CCTV7 军事农业频道先后播发了《郭伯雄涉嫌受贿案已移送审查起诉》、《国防部:军事检察机关对王建平涉嫌受贿犯罪立案侦查》、《军委纪委对春节期间作风建设明查暗访工作作出部署》等军队反腐倡廉建设报道。CCTV10 科教频道“百家讲坛”栏目,邀请学者以史为鉴讲解《明朝官员贪腐的原因》、《短命的新朝 官员贪腐民不聊生》。

中央电视台还与中纪委、最高检合作拍摄并播出了相关专题片、视频节目。如中央纪委宣传部、中央电视台联合制作的电视专题片《永远在路上》于 2016 年 10 月 17 日到 25 日在中央电视台综合频道 20 点首播,分为《人心向背》、《以上率下》、《踏石留印》、《利剑出鞘》、《把纪律挺在前面》、《拍蝇惩贪》、《天网追逃》、《标本兼治》等八集,引起广泛关注。专题片首创当事人现身说法方式,报道了苏荣、白恩

培、吕锡文等案件并进行了细致分析。2016年8月22日《人民检察官》电视剧在央视一套首播,讲述了燕都市人民检察院反贪局、公诉处与犯罪分子斗智斗勇的故事。此外,央视 CCTV12 社会与法频道还推出了《滑落》、《旋涡》、《坚守》等自制“反腐倡廉系列普法栏目剧”,传播廉洁廉政思想。

4.《中国纪检监察报》、《检察日报》反腐倡廉传播概览

《中国纪检监察报》是中纪委、监察部机关报,基于中国重要报纸全文数据库检索,2016年《中国纪检监察报》共刊发文章4319篇,是反腐倡廉宣传的主阵地之一。根据大数据分析,《中国纪检监察报》注重对中央巡视工作报道,每周三设立的“巡视·派驻”专栏和其他版面,先后刊发《十八届中央第九轮巡视公布15家单位反馈情况》等相关文章218篇;聚焦监督执纪“四种形态”,共刊发《如何正确运用监督执纪“四种形态”?》等相关文章184篇;围绕“全面从严治党”战略,刊发《系统把握全面从严治党的基本要求》等相关文章170篇。此外,针对新出台或修订的《中国共产党问责条例》、《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(试行)》,《中国纪检监察报》还邀请专家发表系列解读文章30余篇,统一党内认识,宣传党内法规建设最新成就。

《检察日报》是最高人民检察院机关报,检察日报每周二设置的《廉政周刊》(2016年7月起改称《反贪周刊》)有4个版面,包含“一周记录”、“反贪局长说”、“反渎局长说”、“忏悔录”、“特色预防”、“专家观点”、“反腐小小说”等栏目。围绕“贪污贿赂犯罪”法律认定和适用问题,《检察日报》刊发了检察干警撰写的《如何认定借款型受贿犯罪》、《交易型受贿相关问题探析》、《办理贪污贿赂刑事案件要准确把握法律适用标准》等文章。检察日报社《方圆》杂志通过法治故事的方式,刊发了《区委书记的受贿“原则”》、《贪赃不枉法:一个医院院长的受贿逻辑》、《落马官员之贿选乱象》等多篇纪实报道。



图4 《中国纪检监察报》(左)与《检察日报》(右)2016年反腐倡廉报道共现关键词

(三)其他网络媒体反腐倡廉传播效果与特征

2016年,新浪微博“反腐”信息数量与2015年相比略有下降(参见下图),微信公众号“反腐”信息数量有所提升。据不完全统计,2016年腾讯公众号“反腐”文章数量达54165篇,总阅读量8657万人次。网络论坛中,2016年强国社区新增52962条帖子讨论“腐败”问题,2016年天涯社区中《清除司法腐败,岂能止于口号》(点击数2285万次)等2篇反腐帖子点击数超过千万次,《举报一个违法村官为什么这么难?》(点击数931万次)等40余篇帖子点击数超过百万次,多为网络举报信息。知乎、豆瓣等平台成为网络“反腐”新的讨论场所,2016年知乎平台中“中国这么多年的贪污腐败对中国影响有多大?”(浏览数38528)、“中国农村的腐败问题是不是更严重?”(浏览数25083)、“中国的腐败问题为什么一直存在?”(浏览数13019)等话题引发新一代网民热议。

另据人民网舆情监测室统计,2016年吏治腐败舆情占热点事件比例6.5%,事件平均热度45.54(2015年吏治反腐热点事件占比4.4%,平均热度58.41)。在2016年人民网统计的TOP20网络舆情事件和新华网统计的TOP30网络舆情事件中,均没有涉腐舆情,但是部分年度公共管理、社会冲突舆情中蕴含着潜在的腐败与不作为因素。^⑩相比2012~2015年,网络舆情焦点由直接揭露腐败官员向揭露

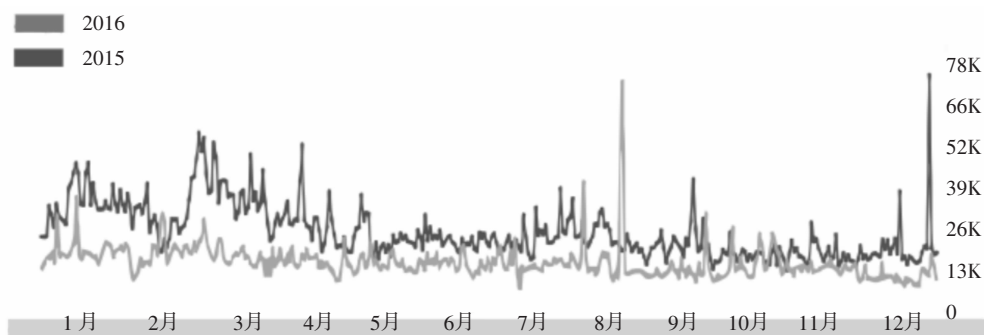


图 5 新浪微博“反腐败”博文信息数量统计图

不作为、乱作为问题转移；由揭露党政机关腐败问题向揭露社会腐败问题转移；涉腐舆情的区域化、行业化、网络化、全民化等特点日益明显。

(四) 学术研究刊物反腐倡廉传播效果与特征

根据 CNKI 中国学术期刊数据库检索,2016 年反腐领域共产生学术文章 4389 篇,相比 2015 年的 5165 篇同比减少 15.03%(题目包含“腐败”、“反腐”、“廉政”、“廉洁”、“贪污”、“受贿”、“反贪”、“职务犯罪”等关键词的学术期刊文章)。其中发表在(北大)中文核心期刊的文章 633 篇,发表在 CSSCI 期刊的文章 386 篇。在中文核心期刊中,最高人民检察院《人民检察》杂志(反腐研究文章 55 篇)、人民日报社《人民论坛》杂志(34 篇)、河南省社联《领导科学》杂志(28 篇)、中共中央党校《中国党政干部论坛》杂志(14 篇)发表相关文章最多。在 4389 篇反腐研究学术文章中,政治学和党建研究最多,达 2452 篇,占 55.87%;法学研究其次,达 986 篇,占 22.47%;教育学研究再次,达 289 篇,占 8.86%;新闻传播学研究从次,共有 91 篇占 2.07%。反腐倡廉成为大多数社会科学共同关注的研究领域,许多学术观点经媒体报道或网络传播后成为新的媒介议题与社会思潮。

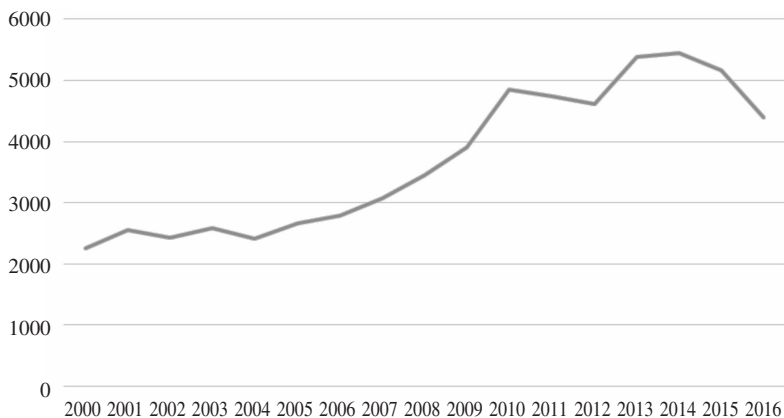


图 6 我国反腐倡廉相关研究文献数量变化图(数据来源:中国知网)

二、内容分析:反腐热点事件与舆情争鸣

综合反腐机构网络平台、传统主流媒体、其他网络媒体、学术研究刊物上的文献,本文对 2016 年十大反腐热点舆情事件进行分析,按照报道讨论的对象,将其分为制度机制类、惩治腐败类、预防腐败类三类。

(一) 制度机制类热点事件

热点 1. 国家监察体制改革

国家监察体制改革是事关全局的重大政治改革,2016年11月中央印发《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》,受到舆论普遍支持和赞扬。《人民日报》刊发评论员文章,强调监察体制改革“着眼于反腐败治本的大局,位居全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的‘交点’”。《光明日报》刊发《全面从严治党亟待改革国家监察体制》文章,强调“改革国家监察体制是加强对权力监督制约的迫切需要,是协调推进全面从严治党与全面依法治国的内在要求”。法学界通过各种媒体,围绕“国家监察体制改革涉及的宪法与法律问题”展开热烈探讨,如吴建雄的《国家监察体制改革的法理思考》(学习时报2016年12月15日)、童之伟的《将监察体制改革全程纳入法治轨道之方略》(《法学》2016年12月)等。司法界关注检察机关转隶后的职能变化与配套改革问题。部分学者、网民也高度关注监察委自身监督问题、试点地区监察委领导干部选拔问题及监察改革留置权规范问题等。

热点 2.党内法规完善与六中全会

党的十八届六中全会在媒体、学界受到热议,全会制定了《新形势下党内政治生活若干准则》,修订《中国共产党党内监督条例(试行)》。此前2016年6月中央政治局还召开会议并审议通过了《中国共产党问责条例》。舆论普遍认为,完善党内法规对全面从严治党具有重要作用,十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚持思想建党与制度治党相结合,出台或修订50多部党内法规,已经构建出全面从严治党的“四梁八柱”^①,有利于推动全面从严治党的制度化、规范化、常态化与科学化。2016年10月民意调查显示,92.3%的群众认为《中国共产党问责条例》颁布后,责任追究力度得到加强。90.3%的群众认为当前推进反腐倡廉法规制度建设,努力实现“不能腐”成效显著。^②对社会中存在的一些不同声音,媒体和学界刊发了如《管太严了?该缓一缓?全面从严治党当破三个误区》、《盘点:中央纪委10句话回应反腐认识误区》等文章澄清谬误,传播全面从严治党和反腐败斗争的内涵与制度要求,积极引导社会舆论。

热点 3.贪污受贿罪司法解释修订

2016年3月28日,《最高人民法院、最高人民检察院关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》公布,将贪污受贿罪“数额较大”的一般标准由1997年刑法确定的五千元调整至三万元,对贪污救灾、扶贫等特定款物等情节的从重处理。在死刑适用方面,具有法定从宽情节的可以判处死刑缓期二年执行,还首次提出“终身监禁”概念。法学界与舆论普遍认为,据1997年司法解释已有20年时间,贪污贿赂案件五千元“起刑点”确已不适应社会经济发展的现状,同时将纪律挺在前面,“使刑事处罚和党纪政纪处分之间的衔接更为合理”。部分网友对个别法律条文产生疑问,如“是否意味着小微腐败不受法律严惩”,“是否贪污受贿免于死刑立即执行”等。对此,最高法、最高检召开新闻发布会进行说明,主流媒体特别是《法制日报》、《检察日报》等法治类媒体也刊发了大量文章释法说理。

(二)惩治腐败类热点事件

热点 4.打虎拍蝇,保持反腐高压态势

2016年1月12日,习近平总书记在十八届六中全会上首次提出“反腐败斗争压倒性态势正在形成”。党的十八大后掀起的反腐风暴已经持续了四个年头,2016年,全国纪检监察机关共处置反映问题线索73.4万件,给予纪律轻处分31万人,给予纪律重处分10.5万人,严重违纪涉嫌违法移送司法机关的1.1万人。全国检察机关立案侦查贪污贿赂、渎职侵权等职务犯罪4.8万人。全国法院审结一审贪污贿赂案件3.2万件、渎职侵权案件5266件。据统计,全年共有王珉等22名省部级官员被查,76名省部级干部受到处分。^③检察机关查办民生领域“蝇贪”17410人。海内外舆论普遍认为,“中国

^① 全面从严治党的“四梁八柱”是以《党章》为基础,中央八项规定、《关于新形势下党内政治生活的若干准则》、《中国共产党廉洁自律准则》和《中国共产党党内监督条例》四部规范为党内法规的“横梁”,覆盖立规规范、党的组织、廉洁自律、厉行节约、纪律处分、选拔任用、教育培训、监督巡视等八个方面。

反腐败的成就令人瞩目”。媒体和网络开始关注“反腐进入深水区”，“反腐败由治标向治本转变”下一步有何举措，为官不为“变相腐败”新问题如何解决。

热点 5. 辽宁拉票贿选案

2016 年 9 月 13 日，临时召开的十二届全国人大常委会第二十三次会议，让辽宁贿选案正式进入公众视线。在 2013 年辽宁省全国人大代表选举中，有 45 名当选的全国人大代表拉票贿选，有 523 名辽宁省人大代表涉及此案。王珉、苏宏章、王阳、郑玉焯等多个省部级干部与拉票贿选案有关。全国人大常委会委员长张德江称“辽宁拉票贿选案是新中国成立以来查处的第一起发生在省级层面严重破坏人大选举制度的重大案件，触碰了中国特色社会主义制度底线和中国共产党执政底线”。主流媒体、网络新媒体一致对拉票贿选案进行严肃谴责，支持中央依纪依法彻查和处理辽宁拉票贿选案。中央下发《中共中央关于辽宁拉票贿选案查处情况及其教训警示的通报》，要求各级党委学习。许多地方党委组织集中观看了《警钟——辽宁拉票贿选案警示录》，反思辽宁拉票贿选案的沉痛教训。

热点 6. 中央巡视和省委巡察

2016 年 6 月起，十八届中央第十轮巡视对 32 个单位党组织开展专项巡视，对天津等 4 省市“回头看”。11 月起，中央第十一轮巡视对 27 个单位党组织开展专项巡视，对北京等 4 省市“回头看”。各省区市党委开展巡察工作，16 个省区市已经实现巡视巡察全覆盖。其中，2016 年 10 月，十八届中央第十轮巡视反馈情况全部公布，引发媒体和网络舆论热议。巡视发现，各单位党组织普遍存在“全面从严治党主体责任落实不力”、“党建工作不扎实、不规范”等问题。在反馈中个别单位存在“带病提拔”、“近亲繁殖”、“权力寻租”、“滥用职权”、“违规采购”、“管理混乱”等严重问题。某地民意调查显示，98.5% 的群众认为 2016 年巡视的震慑效果明显，95.7% 的群众对遏制和消除腐败现象有信心。^[9]

热点 7. 加强国际反腐败合作

2016 年 9 月二十国集团(G20)杭州峰会成功召开，中国发起了多项反腐败国际合作议题。此次峰会通过了《二十国集团反腐败追逃追赃高级原则》、《二十国集团 2017-2018 年反腐败行动计划》等重要成果，确立“零容忍、零障碍、零漏洞”国际合作三原则。2016 年 5 月最高人民检察院成功举办国际反贪局联合会第九次年会并通过了《天津宣言》，明确各成员国反贪机构充分应用《联合国反腐败公约》开展实务交流，加强追查、冻结和返还腐败犯罪资产国际合作。2016 年已追回杨秀珠等 19 名“红通人员”，通过“天网 2016”行动追回外逃国家工作人员 122 人，追回赃款 23.12 亿元。中国反腐败国际合作成就受到外媒称赞，“天网恢恢，虽远必追”已逐步成为社会共识。此外，中央纪委监察部网站和主流媒体刊发了一批外逃官员忏悔录，有力震慑了腐败人员外逃现象。

(三) 预防腐败类热点事件

热点 8. 《永远在路上》专题片热播

《永远在路上》是由中央纪委宣传部、中央电视台联合制作的八集大型电视专题片，2016 年 10 月播出后，该片在综合频道收视率多期突破 1%，第一集《人心向背》仅腾讯视频播出量即达 3280 万余次，百度指数峰值达 114909。在反腐倡廉宣传领域具有里程碑意义，引发官方机构、国内外媒体、社交网络热议。路透社称赞“这个八集专题片以毫不掩饰的方式揭露共产党的反腐”，英国 BBC、美国《纽约时报》等外媒也关注该节目。《人民日报》刊文评价“不难预见，随着八集专题片的陆续播出，‘全民追剧’的现象将会持续。案例是最好的教科书，也是最好的清醒剂”。中纪委、中办给予高度肯定，认为该片让公众感受到了党中央全面从严治党的决心，增强了群众对党风廉政建设和反腐工作的信心。^[10]部分单位、党委还组织干部职工集体观看节目，充分发挥警示教育在反腐倡廉建设中的作用。

热点 9. 2016“史上最严”干部个人事项申报

根据《中共中央组织部关于做好 2016 年领导干部报告个人有关事项工作的通知》，全国党政机关、企事业单位副处级以上领导干部均需如实填写新版《领导干部个人事项报告表》，包括个人婚姻状

况、收入所得、子女移民等 14 项情况。2016 年初,全国 43.92 万名副处级以上干部被抽查,3900 多人因报告不实被取消提拔资格。媒体报道称赞《今年个人事项报告“史上最严”没人敢不当回事》、《“史上最严”财产申报:官员秘密瞒不住了》等。针对舆论热议的“干部重大事项申报侵犯个人隐私权”问题,纪委、组织部门发文进行了回应,认为“这种观点显然混淆了领导干部重大事项申报与个人隐私权之间的界限,领导干部的隐私权是受限制的,重大事项申报与个人隐私权有着本质的区别和联系”。此外,也有学者、网民表示,未来“还应将领导干部申报个人有关事项情况向公众公开,令领导干部申报个人有关事项工作受到社会与公众的监督”。

热点 10.大数据腐败预防加速,助力脱贫攻坚监督

大数据腐败预防正由观念、技术向应用、法规转变。2016 年全国纪检监察机关建成覆盖全国 3350 个县级以上纪委的监督执纪问责信息系统,为监督插上科技翅膀。全国检察机关依托“电子检务工程”,加快推进职务犯罪侦查与预防信息平台建设,部分地方检察机关自主研发职务犯罪大数据精准预防平台并投入使用,技术预防已成为反腐倡廉建设的主要方式之一。特别是围绕中央“扶贫攻坚”任务,应用大数据的“精准扶贫监督”探索受到媒体热议。《人民日报》、《中国纪检监察报》、《检察日报》先后发表了《精准监督确保精准扶贫》、《精准扶贫走上“云端”》、《保护涉农资金安全用上“大数据”》、《预防工作“大数据”联进田间地头》等文章,传播和引领大数据预防腐败工作发展。

三、舆情研判:反腐倡廉舆情总体态势与传播特征

2016 年以来,随着反腐由治标向治本转移,反腐倡廉宣传工作也逐步进入平稳过渡期(参见图 7),重心由反腐个案宣传向制度机制宣传、行业系统腐败预防、廉洁教育传播转变。全国纪检监察机关、检察机关依托“两微一端”官方自媒体建设、主流媒体协作,基本掌握了反腐舆论工作的主动权和主导权,首发优势和权威性不断增强,充分发挥了在反腐倡廉建设的思想引领、舆论推动、精神激励和文化支撑作用。全年未出现重特大负面涉腐舆情,全国范围内涉腐舆情态势总体稳定。

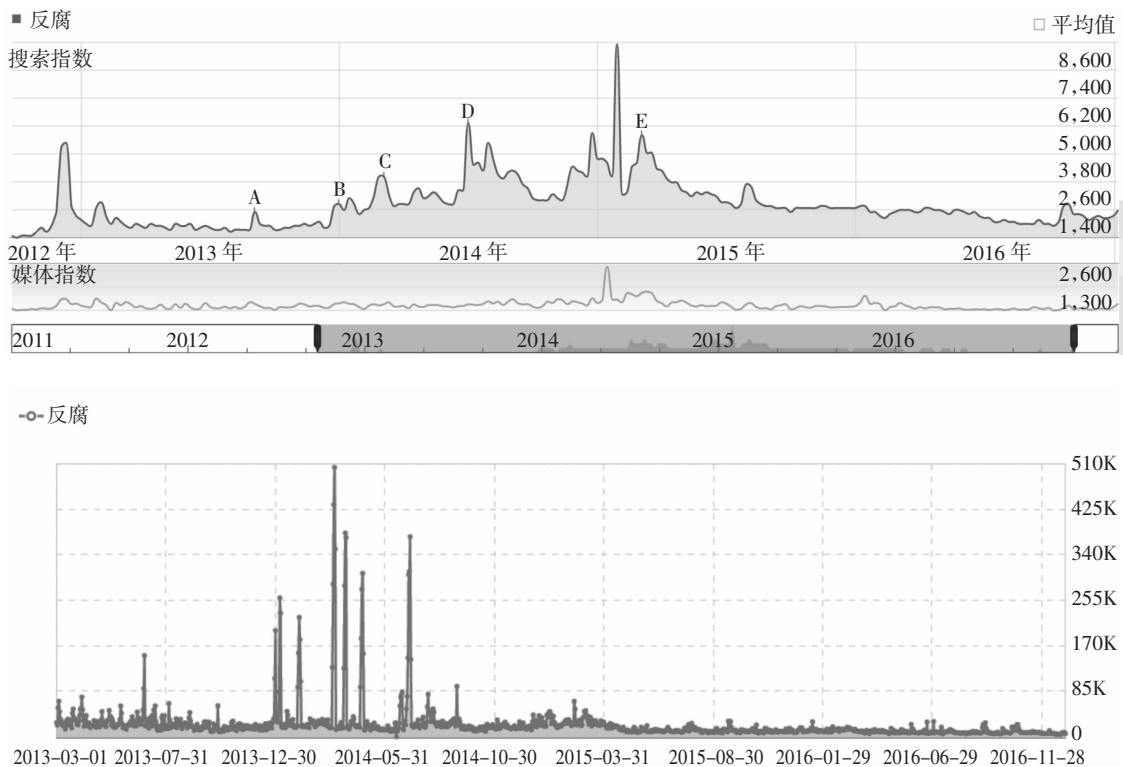


图 7 十八大以来“反腐”话题网络关注度变化图(上图为百度指数,下图为微博指数)

2016年我国反腐倡廉传播和舆情热点呈现出“四减四增”趋势:

一是重特大负面涉腐舆情减少,反腐倡廉宣传的优势性、权威性增强。随着纪委、检察机关主导的反腐信息传播模式确立,纪检监察机关、检察机关在反腐倡廉领域基于信息首发优势的权威性不断生成,中纪委网站对违反“中央八项规定”实名通报,检察机关的职务犯罪案件信息公开等都已成为家喻户晓的反腐“品牌”和受众获取反腐信息的首选渠道。特别是对新生的网络反腐行为,与2012、2013年相比,近年以来,基于相对通畅的举报控告渠道和反腐专职机关积累的公信力,制度外网络反腐行为已经逐步减少,更多地转变为制度内网络检举行为。这种反腐倡廉宣传优势正在逐步扩展为中国特色社会主义惩治预防腐败工作的政治优势。

二是反腐信息舆论场鸿沟逐步弥合,反腐倡廉宣传的多元性、多样性增加。“两个舆论场”问题是当前社会意识形态和文化管理的一个难题,是当前社会利益多元化、价值多元化的体现,客观反映了不同受众、不同政治地位、经济条件人群的信息偏好和传播习惯差异,但是当这种差异超过可控阶段,则可能导致观念对立、族群撕裂乃至危害国家舆论安全和意识形态安全。近年来,反腐倡廉宣传在弥合两个舆论场鸿沟方面做出了许多“破冰”之举和有益尝试。一方面,通过传播媒介的多元性来满足不同受众偏好,反腐倡廉宣传的“全媒体”发展已经涉及报刊、广播、电视、电影、网站、社交媒体;另一方面,反腐传播也摒弃了“千篇一律”的固定报道模式,传播多样性显著提升,既有严谨简洁的官方通报,也有深入全面的纪实报道,还有丰富的反腐倡廉文学作品、影视作品,实现对不同职业、不同地域、不同性别、不同年龄的受众“全覆盖”。纵观“两个舆论场”反腐倡廉信息差异性已经显著减少,观念鸿沟正在逐步弥合。

三是反腐要案舆情关注度下降,社会公众反腐“获得感”需求显著增长。十八大以来,惩治腐败绩效显著增长,落马副国级以上领导7人,是建国以来前所未有的,每一次“大老虎”落马均引发媒介集中报道并成为舆情事件,在中长期也导致了受众对反腐震惊阈值不断提升,反腐个案舆情关注度呈现平稳趋势。社会公众从早先的反腐败层级、数额变化的震惊中冷却下来,更加关注“看得见的正义”和影响自身切实利益的小微腐败和为官不为现象。“获得感”成为反腐倡廉宣传和舆论引导中迫切解决的问题,如果说反腐机制制度宣传、反腐要案大案传播是中央媒体的宣传职责与优势的话,基层纪检监察机关自媒体、地方主流媒体、地域性网络社区等在反腐倡廉宣传体系中的“落地”任务更加艰巨。本地惩治腐败绩效如何?本地预防腐败有何新措施?群众如何通过网络检举与提供线索?当地政府服务质量与效率有无新变化?反腐倡廉宣传教育需要强化公众反腐的媒介互动与政治参与,上述领域尚有很大的提升空间。

四是反腐认同的不稳定性减弱,反腐观念分歧的隐蔽性和引导难度增大。前几年,网络还有疑义,认为下一年反腐是否会有所减缓,中央有关部门多次作出解释与回应,“反腐败态度不变,力度不减”。随着全面从严治党战略的贯彻和反腐败斗争保持的持续高压态势,使得群众对中央反腐败政策的连续性、稳定性充分认可。近年来这种质疑已经没有话语市场,但是在反腐倡廉宣传主导意见影响力不断增强的可喜成绩背后,也有学者提出应当警惕“沉默的螺旋”现象,即强势主导意见生成后,反腐舆情表面一致的同时,可能也隐藏了一些反腐观念的分歧、争鸣,不同意见不愿在公开场域表达。这对反腐舆情监测分析部门提出了更高要求:一方面,需要增强反腐舆论场域不同意见建议的发现识别能力,及时梳理后汇总汇报至决策层,协助中央、决策者全面听取意见建议作出科学决策;另一方面,需要增强反腐舆情不实信息与错误观念的监测分析,及时引导媒体、理论界澄清谬误,化解反腐信息噪音,形成良好有序的舆论环境。^[1]

参考文献:

- [1] 中共中央《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》[J].理论与当代,2005(5):46-50.

- [2] 建立健全惩治和预防腐败体系 2013-2017 年工作规划[N].人民日报,2013-12-26.
- [3] 王岐山. 全面从严治政 把纪律挺在前面 忠诚履行党章赋予的神圣职责——在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的工作报告[J].中国纪检监察,2016(2):6-13.
- [4] 刘奇葆.全力以赴抓好党的十八届六中全会精神学习宣传[J].理论与当代,2016(11):61-61.
- [5] 2016 这一年:发布 260 名省管干部被查信息[EB/OL].(2017-01-05)[2017-04-08].<http://politics.people.com.cn/n1/2017/0105/c1001-29001867.html>.
- [6] 李培林,陈光金.2017 年中国社会形势分析与预测[M].北京:中国社会科学文献出版社,2016:229-247.
- [7] 党心民心极大提振——2016 年全国党风廉政建设民意调查报告[J].中国纪检监察,2017(1):10-11.
- [8] 王岐山.推动全面从严治政向纵深发展以优异成绩迎接党的十九大召开——在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第七次全体会议上的工作报告[J].中国纪检监察,2017(2):6-13.
- [9] 郑莉娜.2016 杭州正风反腐群众评价如何 民调满意度 97.8%[N].杭州日报,2017-01-23.
- [10] 大型专题片《永远在路上》反响强烈[EB/OL].(2016-10-31)[2017-04-05].<http://www.cctv.cn/2016/10/31/ARTI5tClMy-CKy5PvWRQTtOPB161031.shtml>.
- [11] 高红玲,金鸿浩.科学防腐的宣传引导:策略与方法[J].中国记者,2017(4):51-53.

责任编辑 王学青

Annual Report of the Insemination of Anti-Corruption and Public Opinion in China in 2016

JIN Honghao^{1,2}, GAO Hongling³ (1. Party School of the CPC, Beijing 100091, Beijing, China; 2. Research Centre for Procurator Information and Technology, Supreme People's Procuratorate, Beijing 100726, Beijing, China; 3. University of International Relations, Beijing 100091, Beijing, China)

Abstract: When big data technology is applied in the classification and analysis of the characteristics of the insemination of anti-corruption notions and public opinion in internet media, in traditional mainstream media, other internet media, and other research media from Central Committee for Discipline Inspection and Supreme People's Procuratorate, and when ten hot events in their three classifications as the mechanism and system, punishment of corruption, prevention of corruption are studied, the following discoveries are made: with the focus of anti-corruption shifting for from removing the "symptoms" to curing the "diseases", anti-corruption efforts entered a stable transiting period in 2016, negative influences relating to key corruption events reduced, public attention paid to key corruption cases reduced, instability in the recognition of anti-corruption efforts weakened, status of public opinion holistically stable and manageable. But this is accompanied by the increase in the "sense of acquiring" from the public for the spreading of anti-corruption efforts. There is an increase in the concealed diversity of anti-corruption notions and in the difficulty in guiding them.

Key words: insemination of anti-corruption; anti-corruption public opinion; status of public opinion; big data analysis

社会资本视阈下的多元主体反腐模式构建

聂继凯^{1,2}

(1. 扬州大学 政府治理与公共政策研究中心, 江苏 扬州 225127;

2. 扬州大学 马克思主义学院, 江苏 扬州 225127)

摘要:新中国建立以来多元主体反腐实践经历了以党为中心的多元主体参与阶段、以革命委员会为中心的群众运动阶段、以党政司联合引领为中心的多元主体参与阶段、以司法机关为中心的多元主体参与阶段四个阶段。当前我国多元主体反腐实践中仍然存在着公民身份和主体意识薄弱、参与主体间互动性不足、反腐渠道仍显狭窄、反腐规范有待完善和反腐信任不足的问题。以社会资本理论为依据,构建包括反腐主体、渠道、规范和信任四大模块在内的多元主体反腐模式,可为今后多元主体反腐研究提供一个系统的整体性框架。

关键词:社会资本;多元主体;反腐模式

中图分类号:D630.9

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2017)03-0012-08

目前,腐败活动趋于隐蔽化和集团化^[1],通过吸纳其它反腐主体聚集反腐合力,成为司法机关应对这一反腐新挑战的重要途径。所以,在如何发挥司法机关反腐主导作用的同时,激发其它反腐主体功效,构架起多元主体反腐格局成为目前反腐工作中面临的新问题^[2]。社会资本理论为这一问题的破解提供了新视角。目前对于社会资本理论的共识主要包括:个体或个体组成的社会是社会资本理论的逻辑起点,关系或网络(渠道)、信任与规范构成了社会资本理论的核心要件,生产性是社会资本的应有属性。^[3-8]基于上述共识进一步提炼可得社会资本理论作为分析工具的四大视角,即主体(个体)、渠道(关系或网络)、信任和规范,而这恰恰契合了多元主体反腐实践中对反腐主体、反腐渠道、反腐规范与反腐信任四个方面的理论导引诉求,所以社会资本理论“不仅仅对腐败问题有理论上的解释力,同时在认识与预防腐败方面也有着实然的遏制力”^[9]。在此背景下,借助社会资本理论消解多元主体反腐实践中出现的系列问题的研究相继展开,代表性研究包括:易石宏等(2007)以社会资本理论为基础提出了防治腐败的制度化策略^[9];唐利如(2011)将社会资本视为新经济社会学研究腐败构成要件之一的前提下,论述了培育腐败预防社会资本的对策建议^[10];刘启君等(2012)借助定量检测模型,实证检验了社

收稿日期:2017-04-05

作者简介:聂继凯(1985-),男,山东潍坊人,扬州大学政府治理与公共政策研究中心讲师,博士,扬州大学马克思主义理论博士后流动站博士后。

基金项目:国家自然科学基金项目(71073060);教育部人文社科基金项目(09JDJYLZ04)

会资本中规则与信任两要素对腐败产生的重要影响^[11];卫磊(2008)和殷盈(2015)分别以社会资本为视角探究了腐败网络的形成、特征及其产生的后果^[12-13]。

然而,已有研究注重社会资本理论的引入和从其制度、渠道、信任某一维度出发探讨腐败的成因及其防治,忽视主体维度,也缺乏多维整合,更未根据多元主体反腐实践的需要系统构建一个结构明了的多元主体反腐框架。基于此,在分析我国多元主体反腐发展历程,厘清当前我国多元主体反腐所处阶段及其存在的主要问题和原因后,本文以主体、渠道、规范、信任4个维度为基础,架构起一个系统的多元主体反腐模式,这为我国腐败防治实践提供理论参考的同时,也弥补了已有研究的不足。

一、新中国建立以来多元主体反腐实践及其社会资本特征的历史变迁

自新中国建国之始,多元主体反腐实践已然开展,根据反腐主体结构构成和反腐法律法规成熟程度,可将其历史发展过程划分为以党为中心的多元主体参与阶段、以革命委员会为中心的群众运动阶段、以党政司联合引领为中心的多元主体参与阶段,及以司法机关为中心的多元主体参与阶段四个阶段。

(一)以党为中心的多元主体参与阶段(1949年至1965年)

这一阶段的反腐工作由党通过“整风运动”的方式主导^[14],政府机关、司法机关(广义)、群众等主体积极参与。例如,当时震惊全国的“刘青山、张子善案件”,先由李克才在中共河北省委第三次代表大会上揭发,之后河北省委成立处理刘、张案件委员会,在党员干部和人民群众的积极举证下,犯案事实最终确定,但由于当时我国法律体系尚不完善,没有与反腐相关的法律依据和量刑标准,案件先由党组织做出死刑决定,后经河北省人民法院报请最高人民法院核准^[15]。之后,1952年中央人民政府公布施行《中华人民共和国惩治贪污条例》,成为建国后制定的首部反腐单行法,但该条例存在严重缺陷,并未彻底执行,此时反腐的众多技术性补充和调整主要源于党规党纪,如《对中小贪污分子处分问题指示》中对量刑标准的调整等^[14]。可见,此阶段反腐社会资本具有以下特点:党是多元反腐主体中的领导者,并得到了其它各主体的充分信任;反腐方式以自上而下为主;反腐规范建设处于起步阶段,党纪党规成为反腐依据的主要来源。

(二)以革命委员会为中心的群众运动阶段(1966年至20世纪70年代)

“反腐防变和廉政建设是‘文化大革命’的应有之义”,然而革命委员会职能过度膨胀,几乎垄断了党政系统的所有职能,“踢开党委闹革命”和“严重的无政府状态”成为常态,导致了“革命委员会一家独大并缺乏监督,继而出现了贪污享受”^[16]的严重问题。同时,“偏离正确方向”的群众运动“出现极端形式”,无视已有有效反腐规范,“运用情绪宣泄甚至武力斗争的方式”开展反腐工作,“不仅削弱了反腐败的力量,反而造成了腐败的扩大化和社会风气的破坏”^[16]。可见,这一时期的反腐社会资本具有以下特点:反腐实践以革命委员会为中心,群众无序参与,党政主体功能和其它参与主体的作用几近废止,互信消耗殆尽;已有反腐规范惨遭破坏;自上而下有序反腐渠道停止运作,自下而上的“大民主化”反腐渠道无序构架。

(三)以党政司联合引领为中心的多元主体参与阶段(20世纪80年代至90年代中期)

从上世纪80年代开始,一方面党内总结过往经验教训,继续推进反腐防治规范的完善,进一步强化党纪党规在反腐中的作用,如颁布《中共中央纪委关于严格禁止利用职务上的便利谋取不正当利益的若干规定》等若干文件;另一方面,政府部门与司法部门反腐自主性持续强化,与党在反腐领域形成了联合引领的新格局。例如,政府方面,1988年国务院正式发布《国家行政机关工作人员贪污贿赂行政处分暂行规定》,标志着政府开始以合乎政府体系内反腐自律约束规范的方式独立开展反腐工作;司法方面,1980年正式实施《中华人民共和国刑法》,其中第155条明确规定了“贪污罪”,标志着司法部门以完善法律体系的方式将反腐工作正式纳入法制化轨道。可见,此阶段的反腐社会资本具有以下特

点:多元主体中出现党、政、司法三方联合引领反腐实践的新局面,各自职责逐步分化与明晰,且应有的信任基础开始逐步恢复;反腐规范体系开始建立并日趋细化;制度化、多样性且有序的反腐渠道与方式开始形成。

(四)以司法机关为中心的多元主体参与阶段(20世纪90年代末至今)

1997年“中共十五大”正式提出“依法治国”,之后将其写入宪法,为司法机关在反腐工作中担负主要角色提供了法律依据。目前反腐实践中,党、政系统仍然占据重要地位,但两者开始主动收缩权限,让渡职责,凸显司法机关在依法反腐中的中心地位。例如,中央巡视组在巡视工作中,一旦涉及司法问题,即将相关事项直接移交司法机构,切实将反腐纳入法制化、制度化轨道。同时,中纪委监察部、中组部、最高检、最高法等部门反腐网络平台建设,为各部门间、部门与群众间的反腐信息联动提供了重要条件,也为各参与主体形成反腐合力奠定了基础。此外,反腐工作开始重视事前预防,高校成为廉政理论研究及开展廉政教育的重要基地。反腐法律法规也更为精细,更加系统,“已构建起反腐倡廉法规制度体系的基本框架”^[17],进而“反腐败国家立法”的时机愈加成熟^[18]。同时,科技反腐、制度反腐、网络反腐等反腐方式丰富了反腐渠道,也为群众主动参与反腐和形成自下而上的有序反腐方式提供了条件。例如,“表叔”等成功反腐事例即说明公民借助网络主动介入反腐过程的趋势已然出现。可见,这一阶段的反腐社会资本特征主要体现为:司法机关成为多元反腐主体的主导者,且各反腐主体间的合作与互信水平不断提升;反腐渠道更加丰富与多元;反腐法律法规体系日臻成熟。

二、我国多元主体反腐实践中存在的主要问题及其原因

(一)公民身份和主体意识薄弱

兼顾权利与义务是公民身份的内在要义,忽视任何一方都是公民身份的重大缺陷。反腐实践中,我国公民注重权利发挥,忽视义务承担。例如,网络反腐中公民更多关注腐败内容的“人肉搜索”,对于信息真实性所应担负的责任认识不足。此外,公民主体意识也显薄弱。例如,反腐实践中公民更多将自身定位为腐败受害者,并未把自己视为反腐主体,引发了明知腐败“可恶”却积极行贿现象的出现——在课题组进行的一项艺术类招生考试腐败调查中发现,在知道行贿助长腐败的前提下仍有超过30%的被调查者明确表示“疏通过关系”。

罗伯特·普特南认为“一种现存极有可能受其历史积淀的隐性影响”^[19],造成我国多元主体反腐实践中公民身份和主体意识薄弱的原因也不例外,其中两千多年的“官本位”思想与这一问题的出现不无关系。长时间“官本位”的执政惯性使民众产生了对官位的严重依附,致使公民意识及主体意识难以形成和成长的自主环境难以架构。新中国成立以来,民众积极参与反腐,但由前述反腐实践可见,其参与具有被动性和依附性,这一客观现实使得我国民众在反腐过程中更多承担揭露腐败事实的任务,且民众对揭露内容的真实性并不负责,所以公民健全的“权责”观较难形成。同时,由于被动参与,公民在反腐活动中难以切实体会自身主体作用的发挥,反腐主体性认知也就难以培育。

(二)多元主体间的反腐互动性不足

前述反腐实践说明,反腐主体呈现多元化发展趋势,但存在主体间反腐互动较差的问题。例如,网络反腐中,“当民间网络反腐渠道提供富有价值的反腐信息时,政府反腐渠道有的没有外部信息输入接口,有的接受反腐信息后回应迟钝”,“更为普遍的是,政府网络反腐信息传输渠道往往是在民间网络反腐信息传输渠道中的反腐信息产生重大影响时才将其被动接纳”。^[20]

造成以上问题的原因一方面源于已有反腐实践中多元主体间缺乏制度性系统互动程序,使得已有互动经验难以形成规范用以实践指导。例如,我国党内系统、政府系统和司法系统三者之间的协同反腐活动时有发生,但截止目前用于指导三者制度性系统合作的规范仍未形成。另一方面在于基于计算机网络的反腐沟通网络建设并未引起足够重视,尽管近几年我国开通了许多反腐举报网络平台,如

中纪委监察部、中组部、最高检、最高法等部门反腐网络平台等,但均呈现独立作战的局面,并未形成反腐机构内外联动、整合的大反腐沟通网络,这不利于反腐信息的有效共享,更不利于不同主体间反腐活动的有效互动与衔接。

(三)反腐渠道仍显狭窄且反腐规范仍待完善

目前,我国反腐渠道仍以党、政、司法渠道为主,囊括广大公民及诸多非政府反腐组织的民间反腐渠道仍处于游离状态^[20]。同时,反腐宏观规范尽管日成体系,但专门性反腐法律和微观可执行性反腐规范依然缺位或薄弱。例如,反腐败专项法仍未建立,保护检举人等微观层面上的规范也不健全。

以上问题的出现与我国构建反腐渠道、制定反腐规范具有自上而下的指导性特性具有内在关联:自上而下的指导性反腐渠道架构和反腐规范制定决定了基层或非党政司反腐主体在反腐实践中基本处于被动状态,使得这些反腐主体对反腐内容、规范、结果关注度不高,反腐动力不足,多元主体反腐实践难以真正实现,进而导致了在参与实践中产生的各种参与渠道与规范无法成形,此时党政司主导型反腐渠道和规范顺势嵌入进来,成为了反腐渠道与规范构建的主导模式,这一模式在进一步巩固三方主导地位的同时也相对应的进一步削弱了其它参与主体的反腐主动性。在这一循环过程中,多元主体反腐社会资本不断受到侵蚀,反腐渠道狭窄与反腐规范不完善问题日益严重且趋于固化。

(四)反腐信任不足

反腐信任不足主要体现在三个方面:一是网络反腐的匿名性,如“天价烟”、“天价表”等案件的曝光均来自于匿名网友发布的系列信息,至于案件内容的真实性都是由后继检察机关予以取证和核实的。二是反腐“非零容忍”,如前所述尽管当事人憎恨腐败但依然主动行贿,这一行贿“投入-产出”的心理预期在一定程度上体现了当事人对反腐缺乏足够的信任。三是反腐主体间的相互猜忌,有调查显示,69.7%的公众担心政府对网络举报信息只受理不处理,54.2%的公众担心网络举报信息会被屏蔽。^[21]

形成以上问题的原因有:首先,腐败检举人保护措施不足,这给检举人带了很多顾虑,甚至伤害。例如,吕净一因反腐身心饱受摧残^[22],陈少青在反腐举报过程中遭受重伤^[23],龚远明更是因举报县委书记遭受严重打击^[24]。这些事实说明,健全的检举人保护措施是维系反腐持续推进的前提条件,否则大部分检举人会在权衡举报后果后放弃举报。其次,隐性腐败市场破坏了腐败零容忍社会氛围。对前述艺术类招生考试腐败犯案人员的系列实地访谈中发现,“行贿者-有组织的中介机构-腐败者”形成了完整的隐性腐败交易市场,这使得原本并无行贿或腐败动机的人员在中介机构的干扰下产生了不法动机,进而产生腐败行为,这一过程不断蚕食着腐败零容忍的社会氛围。再次,主体间的沟通不畅或“消极回应”,即当参与主体间出现反腐信息鸿沟或反腐成效不足时,极易引发反腐主体间对腐败问题的消极对待,甚至参与其中^[25],进一步恶化反腐互信水平。

三、多元主体反腐模式的构建

在总结新中国建国以来我国多元主体反腐实践及其社会资本特征历史演变的基础上,结合其中存在的主要问题,以社会资本理论为主要理论依据,构建了一个包括反腐主体、渠道、规范和信任四大模块的多元主体反腐模式,这在为以上反腐主要问题提供破解路径的同时,也为未来反腐模式的改进提供了参考。这一反腐模式的主要结构与内容具体如下。

(一)反腐主体结构及关系

我国多元主体反腐实践证明,党、政府、司法机关、公民、高校是多元主体反腐格局中的主要构成主体,相互关系在不同的反腐时期也表现不一。总结我国实践经验,借鉴国外成功方法,多元主体反腐模型中,检察院、法院等司法机关应起主导作用,在此基础上充分调动其它参与主体的反腐积极性,充分发挥它们在反腐过程中的不同作用,形成反腐合力,同时在反腐实践中逐步提升参与民众的公民意识和主体意识,其结构关系如图1所示。

党政司一方面借助各自独有的监察系统或纪律规范抑制腐败,另一方面通过合作协同聚力反腐,近几年一批大案要案基本上是先由党政提起,之后进入司法程序得以完结的。高校则以探究反腐规律、实施反腐培训、强化防腐拒变教育为核心,为其它主体参与腐败防治提供理论指导和思想后盾,同时其它主体则为高校廉政研究提供了一手素材,比较典型的是中共湖北省纪律检查委员会、湖北省监察厅与华中科技大学联合成立的湖北省反腐倡廉理论研究基地,这一基地在推动湖北省廉政建设和理论研究方面起到了重要作用。再者,应充分发挥公民灵活性、广泛性的特征,发掘其反腐信息供给潜力,并在这一多元主体反腐实践中逐步完成公民身份意识和主体意识的形成和完善。此外,司法机关在协同已有纪检、监察和审判机构等其他反腐主体的同时,充分发挥自身反腐专业性、正规性、合法性和公正性的优势,依法反腐,真正担负起反腐核心的角色。总之,党、政府、司法机关、公民、高校等反腐主体间应形成以司法机关为核心,多元主体相互协调、合力反腐的格局。

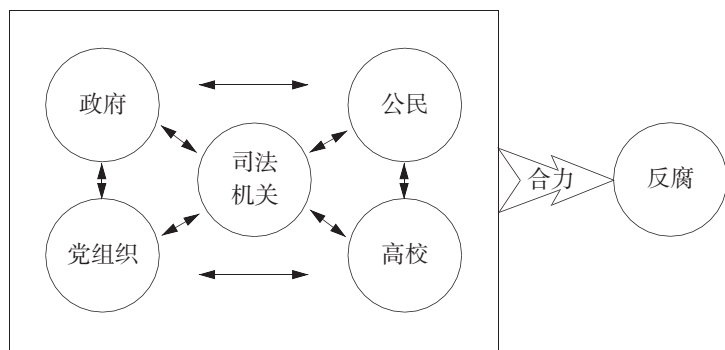


图1 多元主体反腐中的主体结构关系

(二)双螺旋反腐渠道

根据反腐主体组织形态,反腐渠道可分为正式渠道与非正式渠道,正式渠道以司法机关、党组织、政府构建的反腐渠道为代表;非正式渠道以高校等非政府组织或公民自发形成的反腐渠道为代表。其中,正式渠道是反腐渠道的核心,这是由正式渠道的权威性、专业性和合法性决定的。随着多元反腐主体格局的形成,非正式渠道在反腐中的作用也日益凸显,尤其是网络反腐的兴起。所以,今后反腐渠道的构建、发展中,应实现两种反腐渠道间的无缝衔接和各自内部细分渠道的整合,形成纵向多样,横向衔接的双螺旋反腐渠道(见图2)。



图2 多元主体双螺旋反腐渠道间的勾连

在多元主体双螺旋反腐渠道的构建中,正式渠道内部各细分渠道间的衔接是首位的,因为绝大部分的腐败案件是在正式渠道中发现、立案、侦查直至审判的。例如,党组织反腐渠道、政府反腐渠道和司法机关反腐渠道是构成我国目前反腐正式渠道的三大支柱,我国大部分的腐败案件尤其是大案、要案是在这三个渠道中予以解决的,所以实践证明这三大反腐渠道间的无缝对接为共享反腐信息和协同反腐活动提供了重要的信息基础和沟通支撑,也说明在所有的反腐渠道中这三大反腐渠道仍占据核心地位。此外,随着其它反腐主体的介入,非正式渠道对正式渠道的辅助作用日趋明显。所以,正式反腐渠道与非正式反腐渠道间的衔接状况会对今后反腐成效产生深刻影响。目前,正式渠道与非正式渠道间的衔接较为被动,往往是腐败信息在非正式渠道中呈现涌现状态后正式渠道才被动接收。所

以,设置两渠道间的正式信息接口,实现信息及时、有效共享是多元主体双螺旋反腐渠道今后建设的重点。同时,借助计算机网络技术,可为多元主体双螺旋反腐渠道的整合提供强有力的技术支持。

(三) 反腐规范

反腐规范源于反腐实践,多元主体反腐规范的形成过程实际也是多元主体反腐的实践过程。依据具体反腐环境,充分发挥多元主体反腐博弈效能,尊重首创精神,在提炼、总结、整理、加工反腐实践经验的基础上确立相关规范,把初步形成的规范反馈于多元主体,通过再实践对其进一步修正、完善。借助这一过程,不断产出多元主体认同且行之有效的反腐规范,同时形成的规范和多元主体博弈实践也可逆向影响反腐内外环境的改良和多元主体博弈水平的提升。总之,借助反腐规范形成与演进使反腐环境、多元主体博弈水平不断地得到丰富、改善与提升(见图3)。

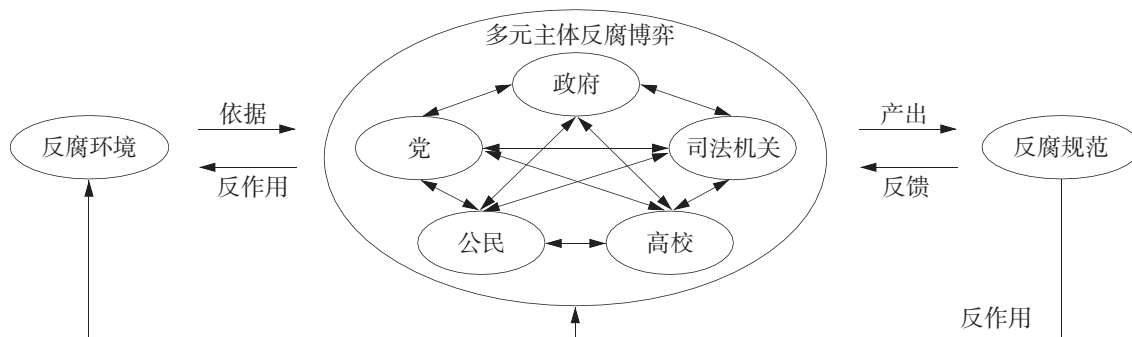


图3 多元主体反腐规范的形成与演进

在反腐规范形成过程中,环境的嵌入性是借鉴他国反腐成功规范时首要考虑的问题,正如Dahl(1947)所言:“一个理论是否适用于另一个不同的场合,必须先把那个特定场合加以研究之后才可以确定。”^[20]所以高薪养廉等反腐措施是否适宜于我国,其根植性和我国具体反腐环境必须予以首先考虑。借鉴他国反腐经验固然重要,但培育本国反腐规范才是根本之策,所以只有以多元主体反腐博弈为手段,在其协同、互动过程中自发形成反腐条约,在其演化过程中不断积累反腐经验,形成独具本国特色的反腐规范,才能实现我国反腐进程的自我驱动。此外,反腐环境、实践与规范之间并非简单地因果线性关系,而是复杂的互动协同关系——反腐环境影响反腐实践的具体形态,进而影响反腐规范的具体内容,同时形成的反腐规范也会反作用于反腐环境的变迁和反腐实践的层次。例如,进入计算机网络时代,我国根据形势变化,顺势将网络反腐正式纳入国家反腐渠道,并出台了《关于加强网络信息保护的決定》等文件予以规范,进而这些网络反腐规范的形成无疑为下一阶段反腐环境的改善和反腐实践平台的提升提供了条件。

(四) 反腐互信

基于以上多元反腐主体构成、渠道、规则的不断实践与完善,凝练核心价值体系,培育适宜的反腐文化,有利于增强多元主体反腐中的反腐互信,继而多元主体间较强的反腐互信进一步反作用于多元主体反腐渠道与规则完善,也为反腐文化的培育提供了更高的平台,更增强了多元主体间及反腐运行模块间的粘性(见图4)。

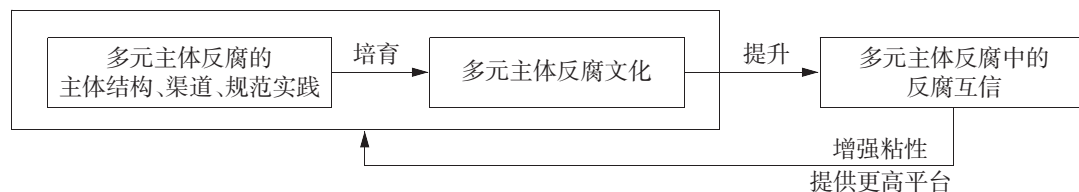


图4 多元主体反腐中的反腐互信提升与作用

多元主体间的反腐互信非自然禀赋,是在多元主体间的协同运作过程中逐渐形成的。协同过程为凝聚多元反腐主体,构建反腐渠道和培育反腐规范提供了条件,进而为多元主体反腐物质文化、制度文化和精神文化的形成奠定了基础。随着多元主体反腐文化的形成,社会反腐零容忍氛围会逐步增强,全方位高压反腐态势水到渠成。在这种环境下,反腐步入制度化、规范化和程序化轨道,呈现“凡腐必究,凡惩必严”的局面。这会极大降低反腐主体的反腐风险,进而减弱反腐主体间的相互猜疑,为提升互信水平奠定基础。而后,更强的互信水平,在增强多元主体间合作反腐粘性的同时,也为多元主体协同反腐和新反腐文化的形成提供了更高平台。我国香港特别行政区腐败零容忍氛围的形成和近几年我国大陆反腐形势的改善都揭示了这一内在规律。^[27-28]

总之,反腐主体、渠道、规范与信任构成了多元主体反腐模式的四大模块。但是,这四大模块之间不是孤立、封闭发挥作用,而是通过相互协调,以整体效能防治腐败的——若把反腐比作一部高效运行的机械设备,多元的主体构成与成熟的公民意识就是强大的发动机,渠道则是能量管道,规则就是操作指南,而信任就是润滑剂。所以,多元主体反腐模式的构建,不仅关注各构成部分的建设,还应从整体出发,关注各部分间效能的协调与整合。

四、结论与研究展望

综上所述,我国多元主体反腐实践主要经历了以党为中心的多元主体参与阶段、以革命委员会为中心的群众运动阶段、以党政司联合引领为中心的多元主体参与阶段,及以司法机关为中心的多元主体参与阶段。目前,多元主体反腐模式主要存在公民身份和主体意识薄弱、参与主体间互动性不足、反腐渠道仍显狭窄且反腐规范仍待完善和反腐信任不足的问题。基于反腐实践和其存在的主要问题,以社会资本理论为理论基础,构建了包括反腐主体、渠道、规范与信任四大模块在内的多元主体反腐模式,为相关问题的破解和今后我国反腐工作的开展提供了参考。然而,本研究实质上仅提供了社会资本视阈下多元主体反腐模式的整体框架,深化探讨亟待推进,今后需要着重关注的问题有以下几个:

其一,多元主体反腐模式各结构模块的细化研究。上述研究侧重宏观模型构建,并未专门、细化和深入分析各结构模块。基于了解各结构模块是实践多元主体反腐模式前提条件的考虑,多元主体反腐模式各结构模块的细化研究将成为今后的研究重点之一。

其二,多元主体反腐模式各结构模块间的整合研究。各模块孤立运行,不仅难以发挥各自最大效能,还有可能因相互间的冲突造成内耗,使多元主体反腐模式整体效能降低,甚至难以实现。所以,探究各模块间的互动规律、机制及整合措施将成为今后的第二个研究重点。

其三,多元主体反腐模式的根植性研究。反腐模式与所处的社会环境、经济环境、政治制度环境密切相关,脱离这些具体情境,难言反腐模式的有效性及其进一步的改良升级。所以,多元主体反腐模式的根植性研究将成为今后的第三个研究重点。

参考文献:

- [1] 宋伟,余廉.新时期我国腐败现象与网络反腐探讨[J].政治学研究,2011(2):84-90.
- [2] 王雪梅.论反腐败的社会公众参与——以《联合国反腐败公约》为视角[J].社会科学,2009(1):88-94.
- [3] 姚福喜,徐尚昆.国外社会资本理论研究进展[J].理论月刊,2008(5):143-148.
- [4] 顾慈阳.社会资本理论及其应用研究[D].天津:天津大学,2009.
- [5] 吴军,夏建中.国外社会资本理论:历史脉络与前沿动态[J].学术界,2012(8):67-76.
- [6] 娄缤元,夏建中.从个人到社会:社会资本理论研究取向的转变[J].新视野,2013(5):103-106.
- [7] 曹永辉.社会资本理论及其发展脉络[J].中国流通经济,2013(6):62-67.
- [8] 何永清,张庆普.基于模糊一致偏好关系的知识吸收能力评价研究[J].情报理论与实践,2013,36(1):69-73.
- [9] 易石宏,刘瑛.从社会资本视角看预防权力腐败的制度安排[J].前沿,2007(11):104-106.

- [10] 唐利如. 社会资本、嵌入和腐败网络——新经济社会学视角的腐败问题研究[J]. 湘潭大学学报: 哲学社会科学版, 2011, 35(2): 148-152.
- [11] 刘启军, 彭亚平. 行为环境、社会资本与腐败均衡的演化机制[J]. 经济社会体制比较, 2012(5): 145-158.
- [12] 卫磊. 社会资本的本土化与腐败网络[J]. 社会学研究, 2008(9): 119-124.
- [13] 殷盈. 社会资本视域中腐败网络生成的过程与后果[J]. 南京师大学报: 社会科学版, 2015(6): 36-42.
- [14] 黄炎娇. 建国以来贪污罪的立法及其惩治的历史意义[D]. 北京: 中国青年政治学院, 2013.
- [15] 罗先明. 处决刘青山、张子善始末[J]. 春秋, 1999(3): 4-16.
- [16] 黄圣. 新中国成立以来中国共产党反腐倡廉思想研究[D]. 武汉: 武汉大学, 2013.
- [17] 郭晓果. 我国反腐败法律体系现状和缺陷[J]. 经济研究导刊, 2008(28): 181-183.
- [18] 徐楷. 俄罗斯“法治反腐”过程中的问题及启示[J]. 学术交流, 2015(12): 79-83.
- [19] 罗伯特 D·帕特南. 使民主运转起来[M]. 南昌: 江西人民出版社, 2009: 9.
- [20] 聂继凯, 刘启君. 论网络反腐信息传输渠道的构建[J]. 廉政文化研究, 2014(5): 52-57.
- [21] 傅达林. “网络反腐”尚需法律支持[N]. 经济参考报, 2007-06-09.
- [22] 豫繁谭. 钢城“6·18”血案的背后——平顶山市原政法委书记李长河雇凶伤害、受贿案纪实[J]. 人大建设, 2000(5): 28-31.
- [23] 万全. 谁来保护反腐勇士?[J]. 党政干部学刊, 2004(9): 48.
- [24] 邓平辉. 谁来保护举报人[J]. 学习月刊, 2006(11): 37-38.
- [25] 杨云成. 制度反腐的新阶段: 推动权力公开透明运行[J]. 理论导刊, 2015(2): 24-27.
- [26] Dahl, R A. The Science of Public Administration: three problems[J]. Public Administration Review, 1947, 7(1): 1-11.
- [27] 廖晓明, 罗文剑. “零容忍”反腐败: 内涵、特征与进路[J]. 中国行政管理, 2012(1): 57-60.
- [28] 杨达昆. 香港地区反腐的成功经验及启示[J]. 黑河学刊, 2015(1): 35-37.

责任编辑 王学青

Mode of Pluralistic Subjects in Anti-Corruption Efforts from the Perspective of Social Capital

NIE Jikai^{1,2} (1. Research Center for Government Management and Public Policy, Yangzhou University, Yangzhou 225127, Jiangsu, China; 2. College of Marxism, Yangzhou University, Yangzhou 225127, Jiangsu, China)

Abstract: Ever since new China was founded, experiences with pluralistic subjects in anti-corruption efforts have gone through such four stages as pluralistic subjects centering around the Party, participation of the mass centering around the revolutionary committees, participation of pluralistic subjects centering around the joint leadership of the Party, the government, and the justice system, and the participation of pluralistic subjects centering around justice institutions. Problems are still found in the participation of pluralistic subjects in anti-corruption in the lack of civilian identity status and sense of subject, lack of interaction between participating subjects, insufficient channels for anti-corruption efforts, the imperfect anti-corruption regulations, insufficient faith in anti-corruption efforts, etc.. A mode for pluralistic subjects in fighting against corruption composed of the four modules of subjects, channels, regulations, and faith will lay a systemic holistic framework for future pluralistic subjects' anti-corruption researches.

Key words: social capital; pluralistic subjects; anti-corruption modes

网络反腐制度构建中的预防伦理原则及其实现

李晓红, 吴 阳

(华东交通大学 马克思主义学院, 江西 南昌 330013)

摘 要:网络反腐制度构建核心必须坚持“标本兼治、注重预防”的伦理原则,缓解个人价值实现与领导干部培养机制之间的矛盾与冲突,体现党和政府对领导干部实现个人价值的伦理关怀。预防伦理原则的实现要发挥网络在营造廉政文化氛围上的巨大优势,政府、网络运营商和网民等多方主体应完善网络反腐的信息收集、案件处理、查处制度,坚持发展和完善电子政务,加强网络廉政伦理文化建设的宣传力度,让公职人员在行使公权力的过程中“不敢腐”、“不能腐”、“不想腐”。

关键词:网络反腐制度;预防伦理原则;廉政文化

中图分类号:D630.9

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2017)03-0020-05

网络反腐制度构建包括事前、事中和事后相互联系的三个阶段。事前是指预防腐败发生阶段,事中是指举报、曝光腐败信息以及舆论发酵阶段,事后是指调查、惩处腐败行为阶段。调查、惩处腐败行为不是反腐的终点,它将对腐败者产生巨大的震慑,从而对领导干部起到警示教育的作用。所以,对网络反腐的首要环节——预防腐败发生进行分析,对于现阶段全面从严治党具有根本性意义。

一、解决领导干部执政伦理价值目标冲突是反腐的根本

对“腐败”一词的理解有以下两点:一是指政治学意义上的腐败,主要是从政治制度看待腐败,侧重从公共生活理解腐败,指的是政治制度的破坏。二是指伦理学意义上的腐败,主要是从公职人员行为的伦理价值目标看待腐败,侧重从个体角度理解腐败,指的是行为主体的思想堕落。因此,从一定意义上说,“腐败”专指官场中官员政治或行政行为的败坏现象,是公职人员公权力的滥用。在不同时期,腐败的外在表现形式具有不同特征,但无论腐败表现为何种形式,归根结底都是利用公权力或公共职位为个人、亲友或小团体谋取利益的行为。

收稿日期:2017-02-28

作者简介:李晓红(1965-),男,江西南昌人,华东交通大学马克思主义学院教授;吴阳(1992-),男,河南南阳人,华东交通大学马克思主义学院硕士研究生。

基金项目:国家社会科学基金项目(14BDJ054)

腐败从根本上来说是伦理问题:一方面是指个人伦理价值观问题,另一方面是指制度构建伦理问题。万俊人认为:“腐败一词虽有多种涵义,但使用最为广泛的是政治上的腐败和道德上的腐化,并且现在政治生活中使用的腐败一词显然带有道德范畴的色彩。”^[1]袁峰认为:“腐败问题的本质上是一个伦理问题,是公职人员道德缺陷和价值观念冲突的结果,而腐败行为是这种道德缺陷和价值观念冲突给政府治理带来的代价。”^[2]靳凤林则概括了六种腐败的根源,“官员素质说”被认为是六大根源之首。在^[3]143-145 在古代,政治伦理侧重强调官员的个体道德,而现代政治伦理既看重官员的个体道德,同时也看重社会政治制度伦理,因为现代社会是一个私人领域逐步缩小和公共领域日渐扩张的双向过程。现代官员的个人行为不仅受私人领域个体道德的支配,而且还受制于错综复杂的公共领域制度伦理的影响。但是,由于制度伦理的无条件性、执行制度伦理的有条件性,使得单纯的依靠制度反腐无法保证权力腐败现象的不断扩散和蔓延,必须与官员的伦理价值目标选择结合起来。因此,不能一味迷信和无限夸大制度伦理建设在反腐中的作用,如果官员和民众缺乏基本的廉政意识,没有树立正确的伦理价值目标,制度伦理建设就会丧失赖以生存和发展的思想基础,再好的制度伦理措施也只能化作泡影。

因此,公职人员或领导干部的执政行为选择很大程度上受其伦理价值目标所影响。在现代纷繁复杂的社会环境里,每个人面临的伦理价值目标是多元的甚至是相互冲突的,选择或者追求什么样的伦理价值目标才是“善”的、“正当”的、“应该”的呢?一方面,取决于制度反腐“硬约束”打击、震慑的力度;另一方面,最根本的还是取决于官员内心深处是否树立并坚持正确的伦理价值目标。然而,每个人的伦理价值目标都会随着时间、条件和环境的变化而改变甚至发生冲突。为官上任时树立为人民服务的价值观并不难,难的是无论社会如何发展、环境如何变化,领导干部持之以恒地为人民服务。因此,反腐最主要是对官员道德理想偏离的纠正,也就是对官员行政行为所追求的伦理价值目标冲突进行修正与教育。

二、网络反腐制度构建应坚持预防腐败发生的伦理原则

预防伦理原则原本是环境伦理的重要伦理原则,其核心理念是国家应通过制定全面的具有前瞻性的计划,努力避免环境破坏的发生,同样这里的预防原则也是网络反腐制度构建的重要伦理原则。预防腐败发生的伦理原则就是党和政府要通过廉政文化宣传和教育,让公职人员“不想腐”、“不能腐”、“不敢腐”,尽量防止公职人员在行使公权力过程中发生腐败行为。“依法反腐”和“以德防腐”是治理腐败的两种重要方式,预防腐败比惩治腐败更重要,也更为关键。2005年,中共中央颁布了《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》,确立了“标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防”的反腐倡廉方针。这十六字方针核心含义或者说精髓就是“预防”。^[4]

反腐要在“防”字上做文章,实现从被动反腐到主动防腐的转变。廉政文化教育就是要改变全社会公民的错误认知,尤其是公职人员受不良文化影响的错误认知,在全社会形成正确认识反腐败的伦理文化氛围。“遏制腐败有多种方式,制度反腐是让人不能腐败、不敢腐败的探索与尝试,但不能从根本上清除腐败;而文化反腐是通过廉洁文化的教育与传播达到让人不想腐败、不愿腐败的效果”^[5]194。文化反腐才是触及灵魂的根本。在我国,腐败的消极文化覆盖面较为广泛,部分民众已经习惯把腐败看成是一种无损名誉、在所难免的过失,甚至认为是一种“民俗”。更有甚者认为,为官者能捞到是有本事的表现,没捞到就是无能的表现,甚至出现不捞反而被同僚所排挤的现象。可想而知,中国的官场伦理生态受到了严重污染,需要进行有效治理,否则党和国家将遭受重大损失,甚至面临积重难返的危险。

网络反腐制度构建能在预防腐败上发挥重要作用,网络具有比其他载体在廉政文化教育方面独特的优势。权力是一把双刃剑,一方面领导干部的权力越大,成就一番事业的机会就越多,自我价值实现的舞台也就越宽广。另一方面,其权力滥用和权力腐败的可能性也会随之增大,因为权力的本性是无限膨胀,许多领导干部正是在权力光环的照耀下头晕目眩,最终走向自我毁灭、家破人亡的悲惨境

地。因此,构建网络反腐制度,大力开展网络廉政文化教育其实是在保护领导干部。“此外,还应该看到政府自我限权的过程也是领导干部不断获得解放的过程,从工作时间与私人生活时间交织不分的繁忙状态中解放出来”^[320]。

预防腐败发生缓解了个人价值实现与领导干部培养机制间的矛盾与冲突,体现了党和政府对领导干部实现个人价值的伦理关怀。党和国家培养一名升至厅级甚至省级干部不容易,从科员到正厅大约 25 年^[321],在干部培养的过程中时刻警钟长鸣,防止领导干部走上不归路,这就是网络反腐制度化的预防伦理在反腐中的重要作用。反腐要标本兼治,双管齐下,治标是司法机关惩处各种事后腐败的行为,治本是从根本上预防和治理腐败现象的发生。既要从源头上预防腐败,也要加大对腐败惩戒和教育的力度,二者有机结合才能有效遏制腐败现象。有的学者在肯定网络反腐在充分发挥网民政治参与权与监督权作用的同时,认为网络反腐“仅仅是事后监督,没有办法从根本上遏制腐败现象”^[322]的观点值得商榷,他仅仅把网络反腐看成是对腐败揭露的事后舆论监督,没有看到网络反腐在事前廉政文化教育方面的强大优势。《联合国反腐败公约》在序言部分中强调:“确信提供技术援助可以在增强国家有效预防和打击腐败的能力方面发挥重要作用”^[323],将网络技术运用于反腐败斗争的网络反腐,正是从技术预防的角度增强反腐败的能力。

三、实现预防伦理原则应发挥网络在廉政伦理文化教育上的优势

“与传统教育方式相比利用互联网的传播教育方式更具有优势。它克服了电视、广播传递信息稍纵即逝,不易保存的缺点,克服了报纸、杂志容量有限的不足,它可以存储、随时调阅,并且使所传达的信息极为丰富”^[324]。网络具有信息传递迅速、信息量大、受众面广等特点,并且集文字、声音和图像于一体,在廉政教育的推广上有传统媒体无法比拟的特殊优势。网络反腐的制度化、法律化要充分发挥网络在反腐中的技术优势,网络反腐制度化既能体现网络反腐结果的警示伦理,又能体现网络反腐制度化的开始环节——预防伦理。因此,实现预防腐败发生的伦理原则是网络反腐制度构建的首要环节。

首先,发挥网络在廉政伦理文化教育对象上的优势。很多人都认为,腐败是领导干部个人的事情,所以廉政教育主要是针对官员进行。实际上反腐不仅仅是领导干部个人的事情,还包括领导干部家人、亲戚、身边人以及朋友,甚至是全体社会公民。因此,我们可以利用网络传播受众广泛的特点,对领导干部个人进行廉政伦理文化教育的同时,还要对领导干部夫妻间能常吹清凉的“枕边风”、家庭成员间能崇尚优良的“家风”,对领导干部身边的人、朋友刮健康的“非正式组织文化”之风,努力在全社会形成“公民廉政伦理文化教育”之风。

其次,发挥网络在廉政伦理文化教育内容上的优势。网络廉政伦理文化教育在内容上兼顾了报纸、杂志和书籍文本类介质廉政伦理文化教育深刻的特征与广播、电视、电影音像类介质廉政伦理文化教育生动的特征。随着网络用户规模的不断扩大,微博、微信、QQ 等自媒体的不断普及,廉政伦理文化教育在内容上也由传统的追求生动性、深刻性向网络廉政伦理文化教育的参与性、互动性、体验性转化。

再次,发挥网络廉政伦理文化教育手段上的优势。《联合国反腐败公约》在序言部分中强调:“确信需要为有效地预防和打击腐败采取综合性的、多学科的方法”^[325],表达的就是网络技术在廉政伦理文化教育手段上多样的优势。当今社会已经利用互联网技术展示由计算机处理的文字、画面、照片、游戏、视频等进行法律知识的普及和个案的宣传,使公民充分了解腐败的危害、表现形式、反腐措施等。网络媒体对于触犯公怒的腐败问题、公职人员的滥用职权、私营机构的违法行为,以新闻报道、广告、评论等多种形式给予曝光,能够教育、警示公民和官员,阻吓可能腐败者。^[326]

最后,发挥网络在廉政伦理文化教育方式上的优势。与传统的“布道式”说教廉政伦理文化教育方式相比,网络廉政伦理文化教育方式更加生动有效。很多人仅仅把网络看作是一种技术手段,实际上,随着网络技术的不断发展,网络社会的逐渐形成,网络不再是生活的手段,而是生活目的本身。网络廉政伦理

文化教育不是通过技术手段教育出一种伦理文化,而是身临其中孕育出廉政伦理文化价值观。培养健康的廉政伦理文化价值观,是为未来构建和谐廉洁社会奠定基础,试图突破腐败恶性循环的重要尝试。

四、网络反腐制度构建中预防伦理原则的实现路径

预防腐败行为的发生,实现预防伦理原则,让公职人员在行使公权力的过程中“不敢腐”、“不能腐”、“不想腐”,需要发挥党和政府、网络运营商以及广大网民等群体的合力作用,才能达到既防止腐败发生、保护广大人民群众的利益,又能加强对领导干部的日常监督管理,共同构建社会主义和谐社会,奋力实现中华民族伟大复兴的中国梦。

(一)完善网络反腐的信息收集、案件受理、查处制度,让公职人员“不敢腐”

第一,加强网络反腐法律制度建设,把网络反腐融入制度反腐总体规划的轨道上来,为网络反腐提供必要的硬性保障,将网络监督的“软约束”融入到制度反腐的“硬约束”中。首先,进行网络公法建设,加强网络立法中行政法部分的立法,妥善解决政府信息公开、官员财产公开的问题,包括如何界定知情权与隐私权、政务公开与党政机密、社会监督与造谣诽谤、言论自由与人身攻击等。其次,进行网络私法建设,要有效解决网络利用方面的问题,包括网络举报、网络曝光、案件受理、信息收集、研判、处置等方面。

第二,赋予网络反腐在反腐中的实体地位,使网络反腐有章可循、有人监管、有案就办。网络反腐与传统反腐有效结合,并不是另外成立专门的网络反腐机构,而是建立网络反腐一整套收集、受理和查处的实体制度,杜绝漏网现象,打消腐败者的侥幸心理。政府反腐部门与广大网民要保持紧密联系,保证网络举报渠道的有序畅通,提高网络举报、曝光案件的受理、查处效率,对于腐败案件发现一起查处一起,绝不手软,使腐败现象曝光以后件件有回应、桩桩有着落,对公职人员腐败采取“零容忍”。

第三,培养专业的网络反腐人才,建立高素质的网络纪检监察队伍,并注重加强国际化合作,时刻保持对腐败行为的震慑力。要提高纪检监察人员网络反腐水平和甄别信息能力,培训基层网络监督员使之成为纪检监察机关联系群众的桥梁,网络经营者、网站管理员要具有网络舆论评论员资质。针对资金外流、腐败分子外逃现象,反腐队伍还有待进一步加强与国际合作的能力。

(二)坚持发展和完善电子政务,提高政务信息公开程度,让公职人员“不能腐”

第一,不断完善政务信息公开机制,提高政府部门工作的透明度,拓展网络监督的范围和视野。阳光是最好的“防腐剂”,要盯住权力运行中决策、执行、结果等主要环节,实行党务、政务、村务和企事业单位事务公开。一方面便于广大网民监督,李克强总理指出,政务公开是惯例,不公开才是例外,要让群众对政务公开了解像扫二维码一样简单。^[9]另一方面也便于保护公职人员的合法财产不受侵犯。

第二,网络运营商要注重技术创新,通过网络监控和管理系统,为网络监督提供技术平台。网络运营商要抓住“互联网+”的机遇,加大对网络核心技术研发的经费投入额度,为网络核心技术的研发提供资金支持,尽快地研发出成本低廉并且能够快速普及全国的网络监控技术系统,及时发现并阻止腐败行为的发生,把腐败扼杀在摇篮里。

第三,广大网民要充分利用网络平台的便利条件进行民主监督,有效遏制腐败现象的发生,维护自身的合法权益。广大网民要自觉学习和遵守相关网络法律法规、党和政府的相关政策知识等,与政府部门充分互动,实施民主监督,反馈政府决策与权力的运行结果,推动政府部门工作不断完善,从而更好地为人民服务。同时,广大网民也要不断提高自身综合素质,以客观理性的态度筛选网络信息,提高网络反腐的能力,做到在法律和道德的许可范围内,既维护自己的合法权益,也保护他人的合法权益不受侵犯,维护党和政府的光辉形象。

(三)加强网络廉政伦理文化建设的宣传力度,让公职人员“不想腐”

第一,接受网络廉政伦理文化的洗礼、熏陶和教育。要结合时代潮流,整合优秀的传统伦理道德资

源,通过建设廉政文化网站、举办廉政文化论坛等方式来丰富典型人物的塑造,歌颂积极先进人物的事迹,鞭挞腐朽落后的腐败风气,引领主流社会思潮。特别要注重发挥大批优秀党员干部的带头示范作用,增强廉政文化的吸引力和感染力,促进领导干部自觉接受廉政文化教育。

第二,加大网络廉政伦理文化的宣传。随着信息化进程的快速发展,智能手机已经全面普及,全球已经进入手机互联网即移动互联网时代,利用移动互联网的巨大优势,把先进的廉政伦理文化信息通过手机平台传送到每一位用户的手里,实现教育全覆盖,让廉政伦理文化的气息无时不在、无处不有,形成全社会浓厚的网络廉政伦理文化氛围。

第三,推动网络廉政伦理文化作品的创新。要把廉政伦理文化以电影、电视剧、戏剧、小说、小品、相声、歌曲等形式在网络上表现出来,不断丰富网络廉政伦理文化的具体内容,着力打造人民群众喜闻乐见的廉政伦理文化作品,使廉政伦理文化深入人心,让社会中的每一个人自觉养成良好习惯,彻底铲除腐败滋生蔓延的土壤。

参考文献:

- [1] 万俊人.现代公共管理伦理学[M].北京:人民出版社,2005:312.
- [2] 袁峰.网络反腐的政治学:模式与应用[M].北京:中央编译出版社,2012.
- [3] 靳凤林.制度伦理与官员道德——当代中国政治伦理结构性转型研究[M].北京:人民出版社,2011.
- [4] 中共中央办公厅转发《中央纪委、中央组织部、中央宣传部关于学习宣传贯彻〈建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要〉的意见》[EB/OL].(2005-02-21)[2017-01-07].<http://xf.people.com.cn/GB/42764/3191025.html>.
- [5] 从科员到“正厅”大约 25 年[EB/OL].(2014-07-21)[2017-01-07]. http://sc.sina.com.cn/news/z/2014-07-21/1411232870_2.html.
- [6] 刘少杰.2014 中国网络社会研究报告[M].北京:中国人民大学出版社,2014:55.
- [7] 陈正云.联合国反腐败公约——全球反腐败的法律基石[M].北京:中国民主法制出版社,2006:212.
- [8] 邓小平.邓小平文选:第 3 卷[M].北京:人民出版社,1993:306.
- [9] 政务公开怎样像扫二维码一样简单? 国办发文明细! [EB/OL].(2016-11-20)[2017-01-07].http://news.ifeng.com/a/20161120/50284857_0.shtml.

责任编辑 陈 瑶

Principle and Realization of Prevention Ethics in Constructing the Network of the Anti-Corruption System

LI Xiaohong, WU Yang (School of Marxism, East China Jiaotong University, Nanchang 330013, Jiangxi, China)

Abstract: Lying at the center of the construction of anti-corruption system is the ethic principle of “treating both the manifestation and the root causes of diseases with emphasis laid on prevention”, which is a cache between realization of personal values and the mechanism for fostering leading cadres, and a demonstration of the ethical care from the Party and the government for personal realization of cadres. Advantages of the net in cultivating a clean governance atmosphere for the realization of preventative ethic principles must be made use of, and the government, internet service providers, internet users must join forces in the construction of the system for the collection of corruption clues on the net and the handling of related cases. Means of handling government affairs through electronic technology must be improved and perfected. With an enlarged scale of propaganda for internet clean governance culture, an atmosphere of “not daring to corrupt”, “impossible to corrupt,” “not wanting to corrupt” can be formed.

Key words: network anti-corruption system; preventative ethical principles; clean governance culture

班子成员作用的发挥 与“一把手”监督难题的破解

蒋国宏^{1,2}

(1. 南通大学 管理学院, 江苏 南通 226019; 2. 南通廉政研究中心, 江苏 南通 226019)

摘要:“一把手”监督难固然有“一把手”自身的原因,但也与班子其他成员未能发挥应有的监督作用有关。要切实加强对“一把手”的监督,首先必须澄清在监督问题上的模糊认识,树立正确的监督观,强化班子成员的主体意识、责任意识,切实增强监督的自觉性、主动性,改变依赖心理、依附人格;其次要提高班子成员的个人素质,增强独挡一面的能力,为承接“一把手”分离出的权力与责任、对“一把手”进行有效监督创造条件;再次要完善责任分担机制,健全监督权利保障制度,为有效监督“一把手”提供有力支撑。

关键词:班子成员;“一把手”;腐败;权力监督

中图分类号:D630.9

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2017)03-0025-08

对“一把手”的权力缺乏有效的制约和监督是“一把手”贪污腐败问题频出的重要原因。过去的研究往往聚焦于“一把手”自身素质方面,这当然是不错的,但显然还不够。笔者认为,我们也不能忽视在制度设计上“一把手”担责太重的缺陷和在实践中其他班子成员作用发挥不够,使同级监督形同虚设方面的原因。在一定程度上,可以说发挥班子成员作用,使同级监督做实、做优是预防“一把手”腐败的前提和关键。在全面从严治党,推进反腐败和廉政建设的今天,对此问题进行探讨不仅具有一定的理论价值,也具有重要的现实意义。

一、发挥班子成员作用是强化监督、预防“一把手”腐败的客观要求

(一)加强监督是预防“一把手”腐败的重要举措

所谓“一把手”即“第一把手”,是指各级领导班子的主要负责人。他们可以是地方、单位或部门的党政班子正职,也可以是主持工作的副职,或排名第一、居于首位的负责人^[1]。与此相对应,班子成员则是指领导班子中除“一把手”以外的其他成员。党的十八大以来,我国反腐力度明显加大,查处的贪腐案件数量大增。人们发现,在被查处的副省级及以上官员中,绝大多数都有担任地方或部门“一把手”

收稿日期:2017-04-24

作者简介:蒋国宏(1966-),男,江苏南通人,南通大学管理学院院长,教授,博士,南通廉政研究中心特约研究员。

基金项目:江苏省社会科学基金重点项目(12DJA002)

的经历,很多落马官员的贪腐问题也都发生在其担任“一把手”期间^[2],而在省部级以下,情况也很相似。以广东为例,2015年,全省纪检监察机关共立案14898件,查处地厅级干部170人,其中56人系“一把手”或曾经担任“一把手”,占32.9%。^[3]

权力过于集中、监督约束缺失或不完善是“一把手”腐败易发多发的重要原因。英国政治学家洛克认为,用权力来制约权力是有效纠正滥用职权的最好方法^[495]。法国思想家孟德斯鸠也提出:“要防止滥用权力,就必须以权力约束权力。”^[594-101]因此,有效预防和惩治腐败,就必须规范“一把手”的用权行为,加强对“一把手”的监督。《中国共产党党内监督条例(试行)》强调要加强对权力的监督,特别是把“各级领导班子主要负责人”即“一把手”作为党内监督的重点,可以说抓住了问题的关键,是十分明智而正确的。

(二)同级监督是“一把手”监督体系中最直接有效、经济管用的一环

应该说,目前对“一把手”的监督渠道不少,但未形成合力,且存在上级监督太远、下级监督太难、司法监督太晚、媒体监督太乱的缺憾,因此,对“一把手”的监督目前仍然是一个薄弱环节,有待改善,这也与人们的感受相一致。据中国社会科学院调查,75.8%的受访者认为,对党政“一把手”及其权力运行缺乏有效监督。^[628]其结果正如习近平总书记在十八届二次会议上所指出的那样,少数“一把手”习惯了凌驾于组织之上、凌驾于班子集体之上^[7136]。

与上级组织和其他人群相比,班子成员与“一把手”朝夕相处,对其思想状况、工作表现以及八小时以外的情况了解更真切、更全面,监督起来更便捷、更及时,也更节约。所以,在监督体系中,同级监督具有明显的优势,其作用发挥的好坏也成为监督成败的关键。有鉴于此,2014年1月14日,习近平总书记在十八届中纪委三次全会上的讲话中就强调,“要强化监督,着力改进对领导干部特别是一把手行使权力的监督,加强领导班子内部监督”^[81395]。

(三)班子成员作用发挥不够是同级监督不能发挥应有作用的主要原因之一

由于认识、心理、体制、机制等方面的原因,目前人们寄予厚望,本可发挥重要作用的领导班子成员监督这一最有效方式却整体效能不高,甚至在有的地方成了摆设。过去,人们多从“一把手”本人拒绝监督等方面剖析其成因。笔者认为,这无疑是正确的,但并不全面和科学。众所周知,权力是“一个人或许多人的行为使另一个或其他的许多人的行为发生改变的一种关系”^{[9]697-698},权力归根到底是某种影响力、控制力和支配力。在一定的时空或条件下,“一把手”的权力与班子成员的权力之间存在着此消彼长的关系,“一把手”作用的发挥乃至专权需要班子成员的“配合和支持”。班子成员对“一把手”的无原则顺从,在客观上助长了“一把手”的专断和霸道。如果孤立、静止、片面地看问题,看不到“一把手”与班子成员之间的相互影响、相互制约,忽视班子成员对“一把手”的牵制,看不到组织文化的巨大影响和良好政治生态的作用,那只能是皮相之论,充其量也只能治标而不能治本。

二、科学认知、端正态度是发挥班子成员监督作用的思想基础

有调查显示,目前领导班子成员对“一把手”监督情况并不理想:积极履行、勇于监督的只有20%;除65%认为知情较少或不知情,无法或不能监督外,碍于情面,不愿监督的达20%;害怕打击报复,不敢监督的达19%。^[10]班子成员未能很好地履行监督的具体原因自然各不相同,大致有以下几个方面:一是对监督缺乏科学的认识,不能准确把握监督的内涵,对其重要性、必要性缺乏了解,因此不屑或不愿监督。二是基于自身利益的考量,害怕监督“一把手”会损害自己的利益,或惮于其淫威,不敢进行监督。三是缺乏相关知识和技能,不能监督。总体而言,作为领导干部,已经具备了一定的素质和能力,因此,第三种情况较为少见。显然,提高副职或班子成员的认识和意识无疑是其强化监督的前提和关键。

(一)消除模糊思想,正确认识监督

在监督问题上,人们主要存在以下模糊认识:一是认为相关法律法规已经健全,领导干部都是按

照“德才兼备,以德为先”的标准,经过群众推荐、组织考察后遴选出来的,具有较高的觉悟,因此无需监督;二是认为监督耗时劳心费力,会妨碍工作的正常开展和工作效率的提高;三是认为监督就是怀疑、不信任,怕因此会伤和气、结“冤家”,不利于班子团结,使班子成员以后不好共事。这些模糊认识的存在导致了一些班子成员不愿监督、不敢监督,结果使同级监督形同虚设、名存实亡。因此必须正本清源,还监督以本来面目。

首先,权力具有自我膨胀的特点,失去监督和制约必然会肆意扩张,一旦与个人的贪欲相结合,必然走上邪路,发生腐败。个人自律的作用是有限的,并非总是靠得住的。在放纵的贪欲面前,个人的自制能力有时是软弱无力的,必须有来自外部的强有力的监督和约束。只有形成合力,而且实现监督全过程、全覆盖,才能有效预防权力滥用。

其次,监督不会影响正常工作。监督的目的是使权力在正常的轨道上运行,做到不违规、不逾距。监督是权力规范运行的有力保证和不可或缺的必要环节,是对掌握权力的人进行的常规管理和工作内容,是对率性而为、为官不为、胡作非为的限制,不会对正常工作的开展构成限制,监督并不针对特定的少数人,任何人也不应置身事外。

再次,加强监督不是对谁不信任,也不是跟谁过不去,不会让自己丢面子、失威信,不必过分敏感和排斥。腐败为清誉所不齿,为社会所唾弃。监督是对腐败的有效预防,可以防止干部在物质上、精神上、荣誉上受损,因此,必须牢固树立监督就是关爱的理念,协助各级干部算好廉政账,规范用权、远离腐败。

总之,我们必须科学地认识监督,主动接受监督或实施监督。“一把手”不必忌惮监督、怀疑监督,班子成员也应从对党和人民事业无限忠诚和关心、爱护“一把手”的高度出发,不轻视监督、不吝啬监督,使监督工作由被动走向主动,由消极走向积极,防微杜渐,从而实现善用权、慎用权、用好权,少犯或不犯错误的目标。

(二)加强理想信念教育,消除恐惧监督心理

许多班子成员之所以不敢监督,有了不同意见也不敢表达,结果使“一把手”的个人意志甚至不良企图畅行无阻,最后酿成悲剧,原因在于认为自己头上的“帽子”掌握在“一把手”手中,害怕监督会得罪“一把手”,招致打击报复,影响自己的政治前途,或使自己的物质利益受损。我们认为,作为领导干部和人民的公仆,班子成员必须加强党性修养,强化宗旨意识,坚定理想信念,树立正确的地位观、权力观,补足共产党人的精神之“钙”,把实现好、维护好、发展好党和人民的利益作为人生的崇高追求和最高价值。心底无私天地宽,个人的政治前途取决于为人民服务的表现,而不决定于个别领导的喜好,特别是随着科学发展观的落实,随着政绩观的矫正和考核制度的完善,晋升会更加体现实绩和群众认可,无需仰仗“一把手”的赏识。另外,壁立千仞,无欲则刚,只有自己清正廉洁,才有资格去监督别人,也不会缺乏坚持原则、依法监督的底气和胆识,也才能监督好别人。当“一把手”滥用权力时才能挺身而出,据理力争,而不是放任自流、无所作为,甚至与其沆瀣一气、狼狈为奸。

(三)消除本位主义思想,树立全局意识

由于受小农经济思想的影响,少数班子成员抱有“多一事不如少一事”、“井水不犯河水”、“各人自扫门前雪,休管他人瓦上霜”的思想,明哲保身,觉得领导班子内部有分工,自己只要“管好自己的人,守好自己的摊”就行,不必多管闲事、自讨没趣。必须看到,事物是普遍联系的,不良风气具有传染性,“一把手”缺乏监督,走上贪腐之路将会带坏整个班子,殃及所有成员,产生灾难性的后果。因此,作为领导集体的重要成员和一分子,班子成员必须始终牢记自己的使命,树立全局意识,以对党和人民事业高度负责的精神,自觉肩负廉政责任,在自我监督的同时承担起对其他班子成员以及“一把手”监督的责任。

(四) 增强主体意识, 捍卫正常监督权利

由于受封建思想的影响, 在一些地区和部门不同程度存在等级制思想和特权意识, 上下尊卑、等级森严, “官大一级压死人”。有的领导班子成员存在依附型人格, 对“一把手”迷信盲从, 惟命是从, 平等意识、权利意识不强, 理性精神、主体精神丧失, 缺乏独立的价值判断和自由选择能力, 不愿监督或不敢监督, 在实践中不珍惜自己的民主权利, 主动放弃对“一把手”的监督。实际上, “一把手”与副手或其他成员只是职级的不同、分工的不同, 没有高低贵贱之分, 在政治上、人格上是完全平等的。在“一把手”面前, 班子成员必须克服依赖心理, 肃清封建残余思想, 增强平等意识, 提高反对特权的自觉性, 切实维护 and 捍卫自己的知情权、参与权、表达权和监督权, 依法行使对“一把手”的监督。

(五) 增强制度意识, 维护制度权威

所谓制度意识, 也称规则意识, 就是对制度或规制的敬畏感, 将遵守制度和法纪看成是一种价值观念和生活方式, 而不仅仅是实现主观目的的手段。美国法学家伯尔曼曾经指出, “法律必须被信仰, 否则它将形同虚设”^{[11]28}。目前, 我们对“一把手”监督的相关制度已经不少, 看上去似乎很完善, 但许多制度在实践中却未得到有效的贯彻和执行, 或者变形走样, 或者形同虚设。如在对重大事项进行集体决策时, “一把手”可以通过选择对其有利的会议时间、方式, 改变会议程序或规则, 隐瞒关键数据或事实, 甚至冒充上级意图等来达到操控的目的。^[12]这其中固然有少数“一把手”专横跋扈、肆意妄为的情况, 也与班子成员缺乏制度意识, 不能维护制度的严肃性、权威性, 不能坚持按制度和规则办事有关。因此, 只有树立监督的制度意识, 敬畏监督、捍卫监督的尊严, 才能为制约和监督“一把手”权力提供精神动力和文化保障。

1957 年 11 月, 毛泽东在莫斯科会见我国留学生和实习生时指出, 世界上怕就怕“认真”二字, 共产党就最讲认真。笔者以为, 这个“认真”内在地包含着对制度的信仰与坚守。2014 年 10 月, 习近平在党的群众路线教育实践活动总结大会上强调: “要坚持制度面前人人平等、执行制度没有例外, 不留‘暗门’、不开‘天窗’, 坚决维护制度的严肃性和权威性, 坚决纠正有令不行、有禁不止的行为, 使制度成为硬约束而不是橡皮筋。”^[13]这是党的新一代领导集体强化制度意识、维护制度权威的政治宣言。作为党政干部, 班子成员对“一把手”不仅要讲尊重、讲友谊、讲和谐、讲合作, 更要讲原则、讲法律、讲制度、讲规矩, 要严格按规则议事, 按制度办事, 反对随意性和盲目性, 把按章办事、依法监督落到实处, 贯彻到决策、执行和监督的全方位和全过程。

(六) 不断增强岗位责任意识, 切实履行监督神圣职责

在实践中, 副职不愿或不敢监督“一把手”也有的是习惯于“一把手”拍板, 认为既然是首长负责制, 自己只是副手, “天塌下来有大个子顶着”, 出了问题有“一把手”担着, 因此, 奉行“大树底下好乘凉”的信条, 以服从为己任, 唯“一把手”马首是瞻, 放弃监督的责任, 长此以往, 养成惰性, 使同级监督形同虚设, “一把手”也因此习以为常, 变得毫无忌惮了。

我们认为, 作为领导干部必须履行一岗双责, 这不仅是对“一把手”, 也是对班子其他成员的要求。班子成员身处领导岗位, 既肩负发展使命, 也对单位、部门的党风廉政建设具有不可推卸的责任, 绝不能置身事外, 忘记了自己进行监督的神圣职责。领导班子内部有互相监督、防止权力滥用、保证决策科学、促进事业发展的责任, 对“一把手”监督既是神圣的权利, 也是每个班子成员义不容辞的责任。放弃对“一把手”的监督也是一种“为官不为”, 是失责、渎职的行为, 何况对权力放纵, 导致权力的滥用, 最终也会吞下自己酿成的苦果。

三、提高素质、增强能力是发挥班子成员监督作用的必要前提

对“一把手”限权、分权, 实际上就是通过制度完善、流程再造或体制创新, 使权力在横向之间进行重新分割, 合理配置, 防止权力被滥用。我们在讨论对“一把手”进行分权和制衡时, 不仅要考虑如何分

权,而且要考虑如何分责,还要考虑权力转移能否落到实处,会不会影响政府职能的履行和绩效的提升,阻碍事业的发展;“二把手”、“三把手”等班子成员是否具备承接与权力相对应的责任的能力和条件,他们掌握更大权力后,会不会同样走上独断专权的贪腐之路。

在对“一把手”进行监督方面,进入新世纪以来,一些地方尝试“三重一大”集体研究、会议票决,“一把手”不再直接分管人事、财务、审批、工程建设和物资采购等,研究讨论问题时“一把手”末位表态等。但是这些做法是否真能从根本上制约“一把手”的权力、减少腐败发生,尚待实践检验,甚至有学者认为这些探索“都没有达到预期效果”^[14]。笔者认为,有必要防止班子成员能力不足,无法承接“一把手”转出的工作和责任,同时也要解决好制度分权与实际分权冲突的问题。

(一)加强班子成员的能力建设是实现“一把手”分权和监督的前提

党的十八届三中全会把“规范各级党政主要领导干部职责权限”、适当分解其权力、构建制约和监督“一把手”权力的制度之笼作为强化权力运行制约和监督体系,有效预防和遏制腐败在制度创新上的重要突破。通过扩大副职的权力来分割权力、制衡“一把手”是防止权力过分集中、减少“一把手”腐败的重要举措,但班子成员能否有能力行使这部分权力,履行其职能则是其中的关键。“一把手”往往曾经担任过副手,并凭借其能力、素质以及工作实绩在竞争中脱颖而出,引起组织的关注和领导的青睐,得到干部和群众的好评以及班子成员的认可。班子成员只有知识、经验、能力等适应工作的要求,具备独挡一面的能力才能减少对“一把手”的依赖,增强自尊心和自信心,从对“一把手”的崇拜甚至迷信中走出来,摆脱“一把手”的阴影,保证分权、限权的制度设计初衷得以实现。在实行N个“一把手”不直接分管的条件下,“一把手”主要进行监管,常规事务的决策和执行则由班子其他成员分担,因此需要增强其科学决策、业务办理、沟通协调能力,以便其能真正承接“一把手”转移出的权力和责任。而在实行“一把手”末位表态制后,班子成员由追随发言、随声应和变为率先发言、独立发言,这也要求他们加强学习,增强调查研究、获取信息以及独立思考问题、解决问题的能力,理性、全面地阐述自己的思想观点和对策,提出科学的决策预案。

(二)加强班子成员的能力建设是实现从制度分权到实际分权的关键

权力是一个领导所拥有的能够影响一个目标对象的信念、态度和行为的能力^[15],它“意味着在一种社会关系里哪怕遇到反对也能贯彻自己意志的任何机会,不管这种机会是建立在什么基础之上”^[16]。但理论上的权力并不等于实际上的权力,到底能否以及在多大程度上变成实际权力还有赖于权力主体使用权力的愿望和技术,这就对权力行使者的素质和能力提出了要求,可以说,“制度分权”只是制衡“一把手”、防止其腐败的第一步,而“实际分权”才是核心和关键。“制度分权”明确一把手和各位副职的责、权、利,“实际分权”则是指在制度分权后,“一把手”和副职在机构运行过程中实际的分权情况。^[17]在实践中,权力在班子成员间该分不分,表里不一,制度分权与实际分权不一致的情况屡见不鲜。其根源之一在于“一把手”常能利用自己的影响力,使制度变形走样或完全失效。比如,领导班子集体决策,往往是通过开会表决的方式来实现,可以是口头表决,可以是举手表决,也可以是匿名票决。不同的表决方式往往会影响到班子成员的表决行为。如果采用口头表决方式就很容易使集体领导制度流于形式,也这导致现实中集体决策有时成了“一把手”个人专断的幌子。即使是无记名投票,“一把手”也可以利用自己的影响,事前暗示或明示自己的立场,影响最终的结果。因此,加强班子成员的能力建设,提高其知识、能力、威望是实现从“制度分权”到“实际分权”转变的必由之路。

四、健全体制、完善机制是发挥班子成员监督作用的重要保证

邓小平在总结“文革”教训时指出,“我们过去发生的各种错误,固然与某些领导人的思想、作风有关,但是组织制度、工作制度方面的问题更重要”^[18]^[29]。江泽民也提出,“制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。对党内已经确立的制度要执行,同时要根据实践的发展,不断健全各项制度,形

成一套从严治党的制度和机制”^{[19]29}。加强对“一把手”的监督,破解监督难题,必须以制度建设为根本,以健全制约为抓手,切实增强监督工作的全面性、针对性和实效性,把“一把手”的权力关进制度的笼子里。

(一)完善领导干部管理制度

传统中国社会是熟人社会、人情社会,“山不转水转”、“人留后路好相逢”、“多个朋友多条路,多个仇人多堵墙”、“多栽花少栽刺”等成为许多人的人生信条和行为准则。这也是许多副手碍于情面,不敢或不愿监督的重要原因。为此,我们必须在制度建设上下功夫:一是要完善“一把手”能上能下机制,认真贯彻落实党中央关于全面从严治党要求,严格执行《推进领导干部能上能下若干规定(试行)》,对违规违纪的单位或部门“一把手”该免职的免职,该降职的降职。二是认真落实学习制度,通过经常性、系统性的学习提高班子成员的理论水平和业务能力,更好地满足监督工作的需要。三是严格问责制度,完善复出机制。不能让那些因违反民主集中制造成严重后果的领导干部在一段时间后又重新任职或变相复职。四是降低“一把手”对班子成员晋升时的权重。因受贿被判刑的河南省某县原县委书记就曾说:“在位时,我做的决定,99.99%都不会有人反对,我反对的,其他人也不敢赞成。”^[20]在实践中,“一把手”在一个单位或部门有着举足轻重的影响,对班子成员的进退去留也具有建议权。因此,只有降低“一把手”对班子成员职位变动影响的权重才能使副职敢于监督,使对“一把手”的监督落到实处。

(二)认真贯彻民主集中制

2013年1月22日,习近平同志在十八届中纪委二次全会上指出,“要加强对一把手的监督,认真执行民主集中制,健全施政行为公开制度,保证领导干部做到位高不擅权、权重不谋私”^{[8]388}。要认真贯彻民主集中制,规范党内组织生活,推进党内民主制度化、规范化、科学化,提高民主生活会的质量。领导班子成员要利用民主生活会等途径,开展真正的批评和自我批评,形成良好的工作氛围,切实履行对“一把手”的监督责任。要充分发挥优秀组织文化的功能,清算腐朽落后的思想文化,消除形形色色的潜规则,营造有利于开展民主讨论、民主决策、民主管理、民主监督的社会环境和勤政廉政、风清气正的良好政治生态。

(三)建立和完善责任分担机制

列宁曾经指出,民主集中制是一个好制度,但如果只有集体领导而没有分工负责,那就会成为最坏的制度,出现最糟糕的情况。^[4]责任是权力的孪生物,责任重要求权力大,责任集中必然导致权力集中。在实践中,我们为了工作的推进和任务的落实,总是强调“一把手”要亲自抓,要负总责。这在事实上成为“一把手”包揽一切、权力过于集中的成因之一。有的分管领导对自己的能力缺乏信心,又怕担责,事无巨细都请示“一把手”,这也在客观上促进权力向“一把手”的集中。因此,必须坚持“有权就有责,权责相统一”的原则,在分权的同时,确定与权力相对称的班子成员责任,明确相关部门和具体经办人的责任,从而有效地减轻“一把手”的压力,防止“一把手”因担责太多、疲于应付,贻误工作,也防止班子成员不負責任、作壁上观、甚至冷眼旁观现象的出现。另外,从逻辑上看,一个单位出了问题,副手出了问题,“一把手”要负领导责任、监管不力或不到位之责。那么,“一把手”出了问题,副职也不能脱了干系,也要追究其相关责任,从而推动其切实加强对“一把手”的监督,更好地履行监督职责,有效地预防和减少腐败。

(四)健全监督权利保障制度

要继续完善领导班子内部议事规则和决策、执行程序,实现工作的科学化和规范化;要以健全的党内民主机制制约“一把手”的权力,保证副职依法独立行使职权、参与集体决策、进行民主监督的权利;要探索建立副职对“一把手”有不同意见时,或岗位职权受到限制和自身民主权利遭受挤压或受侵犯时可以直接向上级反映并能得到重视和受到保护的机制。

(五) 大力推进信息公开制度

阳光是最好的防腐剂。没有公开透明就没有民主、公平,就没有制约和监督。前述调查结果显示,知之较少或不知情是班子成员监督作用不能很好发挥的重要原因。因此,推进政府信息公开不仅指对外的面向社会各界,也指政府内部,或者说在领导班子成员之间也要解决信息不对称的问题。当前尤其要注意如下两个方面:一是推进权力公开制度。要细化权力清单,明确权力界限,做到权力、责任公开,让权力真正在阳光下运行,让班子成员用权不忘责任。这样才能避免“一把手”暗箱操作,防止以权谋私行为的发生。二是推进个人财产公开制度。马克思曾说过,“人们所争取的一切,都同他们的利益有关”^[22]。腐败的本质是以权谋私,目的都直接或间接与获得物质利益相关。通过公开个人财产情况可以了解公职人员财务状况与公共权力运行之间的关联,防止其以公权谋私利,获取非法收益。这既是许多国家的成功经验,也日益成为人们的共识。1995年中共中央出台了《关于党政机关县(处)级以上领导干部收入申报的规定》,2006年发布了《关于党员领导干部报告个人有关事项的规定》,2010年制定了《关于领导干部报告个人有关事项的规定》。制度的效力在于执行。我们要严格执行,使这一制度能落到实处,发挥应有的预防作用和震慑效果。

五、结语

总之,我们应澄清在监督问题上的模糊认识,强化班子成员的主体意识、责任意识、监督意识,改变依赖心理,培养独立人格,切实增强监督的自觉性、主动性和积极性,为强化对一把手的监督奠定基础;其次必须提高班子成员的个人素质和能力,为承接“一把手”分离出的权力和责任,为对“一把手”进行监督创造条件;再次,必须完善责任分担机制,认真落实信息公开制度,为实施对“一把手”进行监督提供制度保障。

当然,腐败总是与权力伴生的,制约和监督也应随权而走,做到权力所至即制约和监督所到。正如有学者指出的那样,对“一把手”的监督固然是重点,但对副职的监督也不能忽视或轻视,如果没有相关措施,缺乏监督和制约,那么通过对“一把手”限权、分权改革后获得“人、财、物”等方面授权的“二把手”、“三把手”也可能会接手腐败,那样就背离了预防和减少腐败的初衷,失去了应有的意义。^[23]另外,那些由“操作员”转变成“监督员”的“一把手”能否真正实现角色转变,是否具备相应的专业知识、信息、时间和精力去对班子成员所分管的工作进行全面而有效的监督,是否会使监督最终流于形式也是亟待人们思考和解决的问题。

参考文献:

- [1] 乔德福.改革开放以来市“一把手”腐败案例研究报告——基于142个市“一把手”腐败案例分析[J].理论与改革,2013(5):65-71.
- [2] 辛士红.“一把手”为何被“围猎”? [N].中国纪检监察报,2015-11-18.
- [3] 梁文悦,房珊珊.粤去年查处地厅级官员“一把手”占三成[N].南方日报,2016-01-29.
- [4] (英)洛克.政府论:下篇[M].叶启芳,译.北京:商务印书馆,1995.
- [5] (法)孟德斯鸠.论法的精神[M].北京:商务印书馆,1961.
- [6] 李秋芳.反腐倡廉蓝皮书——中国反腐倡廉建设报告(2011)[M].北京:社会科学文献出版社,2012.
- [7] 习近平.依纪依法严惩腐败,着力解决群众反映强烈的突出问题[G]//十八大以来重要文献选编:上.北京:中央文献出版社,2014.
- [8] 习近平.习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2014.
- [9] 大不列颠百科全书:第14卷[M].北京:商务印书馆,1988.
- [10] 骆群良.试析对党政一把手的监督[J].中国集体经济,2015(36):150-151.
- [11] (美)伯尔曼(Berman, Harold J).法律与宗教[M].梁治平,译.北京:生活·读书·新知三联书店,1991.

- [12] 唐勤.改进和加强对“一把手”监督的理性思考[J].中州学刊,2015(3):13-17.
- [13] 习近平.坚持制度面前人人平等 不留“暗门”[N].华商晨报,2014-10-09.
- [14] 陈朋.“一把手”监督到底难在何处[J].群众决策资讯,2015(6).
- [15] (美)萨托利.民主新论[M].冯克利,等,译.上海:东方出版社,1993.
- [16] (德)马克斯·韦伯.经济与社会(上)[M].林荣远,译.北京:商务印书馆,2006.
- [17] 冯慧.构建一把手“制度分权”与“实际分权”的契合机制[J].领导科学,2014(9):16-18.
- [18] 邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994.
- [19] 江泽民文选:第3卷[M].北京:人民出版社,2006.
- [20] 谢宝富.县委书记缘何易成“围猎”对象[N].人民论坛,2015-01-20.
- [21] 许耀桐.运用党内法规管好“一把手”权力[EB/OL].(2016-02-23)[2017-03-27].http://theory.people.com.cn/n1/2016/0223/c40531_28143851.html.
- [22] 马克思恩格斯全集:第1卷[M].北京:人民出版社,1956.
- [23] 肖时候.“一把手”分权限权只是第一步[J].共产党员,2014(8):31.

责任编辑 王学青

Exertion of Leadership Members to Solve the Problem of Power Supervision over Top Leaders

JIANG Guohong^{1,2} (1. School of Management, Nantong University, Nantong 226019, Jiangsu, China; 2. Research Centre for Clean Governance, Nantong 226019, Jiangsu, China)

Abstract: Power supervision over leaders is very difficult because of the problems coming from top leaders themselves. But there can be no denial of the fact that other leadership members fail to play due part. To really enhance supervision over top leaders, a vague recognition of supervision must be made clear with correct notions of supervision to be established, subject consciousness and responsibility consciousness of leadership members to be strengthened, and a self-consciousness and willingness to be enhanced. The psyche and the character of relying on others must be changed. And then, personal qualities of leadership members must be improved. With their ability of handling situations all by themselves cultivated, they can properly handle the powers and shoulder responsibilities segmented from top leaders, creating some prerequisites for the supervision over top leaders. And also, the system for distributing responsibility must be perfected with a sound security system for supervising powers, which will provide a powerful support for supervising top leaders.

Key words: leadership members; “top leaders”; corruption; power supervision

全面从严治党理念应融入 高校学生党员廉洁教育

孟国忠

(南京林业大学 材料科学与工程学院, 江苏 南京 210037)

摘要:廉洁教育为高校学生党员的成长成才指明了方向,不断为它注入新的发展动力,而全面从严治党理念则丰富了廉洁教育的文化内涵,凝练了廉洁教育的价值导向,实现了廉洁教育的理论融合,指明了廉洁教育的努力方向。高校要坚持以人为本、主体间性、融合渗透以及协同共进的原则,紧紧围绕“谁来做”、“做什么”、“怎么做”的问题,不断强化党委主体责任,抓好廉洁教育关键环节,把全面从严治党理念融入高校学生党员廉洁教育的全过程,有力提升廉洁教育整体水平。

关键词:全面从严治党;高校学生党员;廉洁教育;路径

中图分类号:G641

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2017)03-0033-06

全面从严治党是十八大以来党中央加强党的建设的重要内容和原则。习近平总书记强调:“新形势下,我们党面临着许多严峻挑战,党内存在着许多亟待解决的问题;我们的责任,就是同全党同志一道,坚持党要管党、从严治党,切实解决自身存在的突出问题,切实改进工作作风,密切联系群众,使我们的党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。”^[1]大学生党员是高校学生群体中的先进分子,肩负着建设社会主义伟大事业的重要使命,是实施全面从严治党的重要后备力量,也是高校廉洁教育的重要对象之一。强化对高校学生党员的廉洁教育,既是大学生思想政治教育的重要内容,也是提升人才培养质量的必然要求。中共中央于2005年1月颁布的《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》明确要求把廉洁教育作为青少年思想道德教育的重要内容。教育部于2007年制定的《关于在大中小学全面开展廉洁教育的意见》,也对大学生廉洁教育的总体要求、实施方法和根本途径作出具体规定。当前,高校要紧密结合全面从严治党的时代要求,深入开展廉洁教育系列活动,充分发挥廉洁文化在高校学生党员思想引领、文化建设、价值观念培育等方面的独特作用和优势,努力提升大学生思想教育的针对性和有效性,为学生成长成才提供有力保障。

收稿日期:2017-03-21

作者简介:孟国忠(1977-),男,山西忻州人,南京林业大学材料科学与工程学院副教授。

基金项目:江苏省教育纪检监察学会南林分会课题

一、全面从严治党理念融入高校学生党员廉洁教育的价值基础

全面从严治党是以习近平总书记为核心的党中央带领全国人民在迈向中华民族伟大复兴征程中的铮铮誓言,不仅理论内涵丰富,而且系统性较强,为高校学生党员廉洁教育提供了重要的理论支撑。

(一)全面从严治党丰富了高校学生党员廉洁教育的文化内涵

廉洁文化作为社会主义先进文化的重要组成部分,是我国文化价值取向的具体反应,也是全面从严治党的重要体现。其核心就是从抓好思想道德教育基础做起,深入开展理想信念教育、优秀传统文化教育、法制教育、形势与政策教育,强化对人的教育、引导和约束,陶冶人的情操,夯实廉洁从业的思想道德基础。全面从严治党丰富了高校学生党员廉洁教育的文化内涵,有利于大力弘扬党的优良作风并形成敬畏法律、敬畏道德、敬畏自我的良好风气,更好地发挥高校在促进廉洁文化辐射和带动作用,为社会培养作风优良、素质过硬的社会主义接班人。

(二)全面从严治党凝练了高校学生党员廉洁教育的价值导向

高校学生党员廉洁教育的主题与全面从严治党的精神实质高度契合,全面从严治党理念是高校学生党员廉洁教育的核心价值所在。一方面,全面从严治党的核心是始终保持党同人民群众的血肉联系,始终保持党的先进性和纯洁性。^[2]另一方面,廉洁教育的本质就是引导大学生形成诚实守信、遵纪守法、正直节俭、崇尚廉洁的价值观。廉洁教育所倡导的坚定不移的理想信念、严于律己的高尚品质、民主公正的法制观念以及廉洁和谐的公民意识,都是高校人才培养的重要目标和使命,是大学生走向社会、走向未来的重要基础。^[3]廉洁教育可以提前强化大学生抵御腐败的能力,确保这一群体成长为社会持续健康发展的重要力量,这既是党和国家的殷切希望,也是大学生实现自身全面发展的内在要求。

(三)全面从严治党夯实了高校学生党员廉洁教育的理论基石

中国共产党与中华民族的前途命运,构成了当代中国最为关键的“命运共同体”^[4]。正是基于“腐败问题如得不到有效解决,最终必将导致亡党亡国”的忧患意识,习近平总书记号召全党及时解决影响党的凝聚力、战斗力问题,继续保持党的先进性和纯洁性,坚决祛除滋生在党的健康肌体上的毒瘤,在理论和实践上不断开创全面从严治党的新境界。^[5]这是全面从严治党最重要的现实依据和最根本的实践归宿。高校学生党员是十分宝贵的人才资源,对他们的教育引导事关党和国家的前途命运,有利于继承和弘扬中华民族优秀传统廉政文化,并与马克思主义廉政思想相结合,构建具有中国特色的社会主义廉政文化理论。同时,通过理想信念和道德情操的培育,弘扬廉洁自律的价值取向,进而内化为高校学生党员的思想观念和行为准则,助推廉政理念入脑、入心、入行,更好地保持党员的纯洁性。因此,廉洁教育与从严治党在理念上是一致的,全面从严治党夯实了高校学生党员廉洁教育的理论基石。

(四)全面从严治党指明了高校学生党员廉洁教育的努力方向

全面从严治党是中国共产党在继承和发扬优良传统及宝贵经验的基础上,不断进行改革创新,积极拓展新形势下党建工作布局,促进自身建设系统化和科学化的重要举措。全面从严治党的首要任务是要做好党员思想教育,不断增强自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力,为高校学生党员廉洁教育指明了努力方向。作为校园中的重要群体之一,对高校学生党员开展廉洁教育,就是要用先进的文化牢牢占领思想阵地,帮助他们坚定理想信念,强化廉洁意识,营造人人知廉晓廉、行廉扬廉的良好氛围,引导他们树立正确的世界观、人生观和价值观,强化对中国特色社会主义核心价值观的认同感,增强自觉抵制不良社会风气的意识。

二、全面从严治党理念融入高校学生党员廉洁教育的基本原则

大学生廉洁教育是一项复杂的系统工程,将全面从严治党理念融入高校学生党员廉洁教育,需要坚持科学的原则,与思想政治教育进行有机结合,从而不断提升廉洁教育的针对性和实效性。

(一)以人为本原则

教育是关于人的教育。马克思主义认为,实现人的自由而全面发展是以人为本的最终价值归宿,是人类一切活动的根本目的所在。人是教育教学的出发点和归宿,以人为本是教育的题中应有之义,教育的最终归宿是人而不是知识。高校学生党员廉洁教育的主要目的是将大学生培养成为信念坚定、勇于担当、清正廉洁的社会主义合格接班人。在对高校学生党员开展廉洁教育的过程中,坚持以人为本的原则就是要维护每一名大学生的尊严和权利,充分激发其参与廉洁教育的主动性和积极性。同时也要密切关注他们的情感、意志等需要,承认其个体差异,有针对性地开展教育,在此基础上促进人的自由全面发展。

(二)主体间性原则

随着人们认识水平的不断提高,传统教育中“主体-客体”的思维模式已经不能适应时代发展的要求。教师和学生应处于平等的地位,成为学生的良师益友,即教师要用情感和爱与学生沟通,做学生的朋友,为学生树立良好的榜样。主体间性是主体之间在相互尊重的前提下所形成的平等合作关系,并致力于各主体间的协调与合作。主体间性原则要求在对高校学生党员开展廉洁教育的过程中,教师与高校学生党员同为廉洁教育的主体,要摒弃传统教育当中任何形式的“话语霸权”,在双向互动交流中形成一个平等、开放、互动的思想平台。通过主体间的对话、交流,在相互尊重、相互理解的基础上促进大学生的全面发展。

(三)融合渗透原则

大学生是思想较为活跃的群体,接收新鲜事物的能力较强,参与活动的愿望也较为强烈。因此,对高校学生党员开展廉洁教育要从大学生全面发展的需要出发,充分发挥他们的潜能,提高他们参与廉洁教育的积极性,努力提升他们的廉洁意识。学校要充分利用已有的教育资源,有效拓展廉洁教育途径,坚持融合渗透的原则,营造人人知廉、人人促廉的良好氛围,把廉洁教育贯穿于从学生入学教育到毕业离校教育的全过程,让他们在日常学习生活中受到潜移默化的影响,促使个人发展与社会发展需求相结合,不断增强对廉洁教育的认同感,自觉树立廉洁意识,争做廉洁公民。

(四)协同共进原则

人是社会的人,离开了社会的人是无法生存的。要做好高校学生党员的廉洁教育工作,需要坚持协同共进的原则,动员全社会的力量,融学校教育、社会教育、家庭教育和自我教育于一体,最大程度地发挥廉洁教育的协同作用。同时,在高校内部也要注重发挥各部门的协同作用,因为高校学生党员的廉洁教育绝不仅仅是学生教育管理部门的责任,在具体教育过程中,全校各部门、全体师生员工必须相互支持、相互配合、协同工作,才能发挥更大的整体效能。要以思想政治理论课教育、校内教育为主渠道和基本环节,以社会实践作为重要载体,形成校内校外、课上课下、教师、学生人人参与廉洁教育的良好局面。

三、全面从严治党理念融入高校学生党员廉洁教育的实践路径

加强高校学生党员廉洁教育,学校要从全局的高度做好顶层设计,紧紧围绕“谁来做”、“做什么”、“怎么做”的问题,强化他们对全面从严治党和廉洁文化的认识、认知及认同,努力提升廉洁教育的实效性。

(一) 坚持责任落实从严, 聚焦“谁来做”, 强化党委主体责任

全面从严治党的核心是“严”, 关键在“治”。因此, 对高校学生党员进行廉洁教育, 首先要增强责任意识, 强化责任担当。高校党委肩负着开展党风廉政建设的主体责任, 要把高校学生党员廉洁教育纳入学校党委宣传和学生思想政治教育工作的总体部署, 深入开展理想信念教育和廉洁自律教育。要充分发挥高校各基层党委、共青团的政治组织优势和学生理论学习社团的载体优势, 构建严密的廉洁教育体系。要按照全面从严治党的总体要求, 通过多种方式向高校学生党员进行廉洁、诚信和法治教育, 并对腐败、失信等社会不良现象进行有效批判和驳斥, 积极推进廉洁意识入脑入心, 帮助他们筑牢廉洁从业的思想道德防线。

其次要加强思想引领, 强化情感认同。对高校学生党员进行廉洁教育, 首要任务是要加强对他们的思想引领, 把他们置于全面从严治党的大背景下, 让他们充分了解全面从严治党的提出背景和深刻内涵, 系统认识全面从严治党的重要作用和影响力。坚持以社会主义核心价值观为引领, 引导大学生正确认识自我, 科学研判我国当前社会发展过程中出现的一些负面事件, 把握社会主流, 将个人理想有机融入国家和社会发展的需要上来, 树立正确的人生观、世界观和价值观, 强化“以廉为荣、以诚为本”的价值取向, 把全面从严治党理念转化为自身成长的内在动力, 把清白做人、干净做事作为为人处事的重要原则, 提升对社会主义荣辱观和社会主义核心价值观的价值认知。此外, 通过优秀传统文化的持续渗透, 帮助高校学生党员树立坚定的共产主义理想信念, 常修清廉诚信之本, 常怀清正廉洁之心, 按照“三严三实”的要求, 引导他们争做文明、守纪、向善、懂礼的新时代大学生。

最后要加强制度建设, 强化监督考核。制度对人的价值判断起着引导和规范作用, 其本质是将一定层次的精神因素转化为实践行为。完善的制度是做好全面从严治党的重要基础。邓小平曾说过: “制度好可以使坏人无法任意横行, 制度不好可以使好人无法充分做好事, 甚至会走向反面。”^[9] 高校要完善廉洁教育的领导机制、宣传机制、任务分解机制等, 将高校学生党员廉洁教育的实施方案、实施效果等列入对职能部门、教学单位和教师的考核范围, 定期进行监督和评估, 推进大学生廉洁教育的制度化 and 全员化建设, 以全面提升高校学生党员廉洁教育的科学性和实效性。

(二) 坚持过程管理从严, 聚焦“做什么”, 抓好廉洁教育关键环节

在对高校学生党员开展廉洁教育过程中, 必须从严抓好各关键环节, 贵在经常, 重在细节。一是加强文化建设, 营造廉洁氛围。文化与教育是相互影响、相互依赖的关系, 文化以知识的形态成为影响教育的因素, 而教育也以传承文化的功能影响着文化。以文化人, 以文育人是大学的必然逻辑, 文化无时无刻不影响着教育, 对廉洁教育起着“无为而治”的作用。高校要采取多种方式引导大学生形成“以廉为荣”的良好风气和氛围, 将廉洁教育所承载的思想内涵通过大学精神和校园物质环境展现出来。大学精神承载着高校的办学理念和价值追求, 是高校历史发展的文化积淀, 如美国哈佛大学倡导的“崇尚真理”、北京大学的“爱国、进步、民主、科学”等, 都深刻体现了高校的文化特色和高度的社会责任感。此外, 可以建造以廉洁文化为主题的广场、小品景观, 努力实现处处有廉洁的环境格局, 实现校园环境景观文化在使用功能和教育功能上的统一。^[10] 要在教室、办公室等室内空间张贴涉及廉洁、诚信的名言警句、诗词、漫画等文化作品, 打造“廉洁文化走廊”, 以最为直观的方式强化高校学生党员的廉洁意识, 不断提高他们的自律意识, 培养其自觉抵制腐败的良好心理品质。通过潜移默化地长期影响, 陶冶高校学生党员的道德情操, 使其自觉划清与不诚实守信、违法违纪等腐朽文化的界限, 敬畏道德风险, 有力提升廉洁教育的有效性和针对性, 使廉洁自律规范内化于心、外化于行。

二是强化实践体验, 提升廉洁认知。高校学生党员廉洁教育要以大学生作为主体, 遵循其成长规律, 不断创新教育形式和方法, 提高大学生对廉洁教育的参与热情。应搭建形式多样、内容丰富的实践平台, 将全面从严治党理念融入廉洁教育的实践活动中, 有效吸引大学生积极参与其中, 充分发挥廉洁教育在传承优秀传统廉洁文化、培育廉洁意识、净化校园环境的重要作用。要组织学生开展多样化

的教育实践活动,从细处入手,强化廉洁教育的参与性、体验性,如结合“129”国际反腐败日,开展廉洁主题演讲、廉洁征文、廉洁海报设计、廉洁书画展、廉洁歌会等专项活动;在考试月前夕,组织开展诚信考试的倡议、签名等活动;组织学生参加“廉洁大使”评选活动等,不断增加活动的受众面和参与度,营造反腐倡廉的良好氛围,提升高校学生党员的廉洁意识,培育其廉洁情感。

三是搭建信息平台,丰富教育载体。当前,以互联网、手机通讯为代表的信息技术快速发展,使大学生的信息交流、信息获取、聚集方式、消费习惯等方面都发生了巨大改变。在对高校学生党员进行廉洁教育的过程中,一方面,要充分挖掘传统宣传资源的优势,通过学生社团、学生公寓等阵地,发挥橱窗、宣传栏、校报、电视等传统媒介的宣传作用。另一方面,要充分发挥微博、微信等现代信息传播便捷、快速、不受时间和空间限制方面的优势,以喜闻乐见的微分享、微阅读、漫画微信等方式提高廉洁教育的影响力。高校要加强传统媒体与新兴媒介的交互整合,实现线上线下、虚拟现实等资源共享,优势互补,真正建立起廉洁教育多层次、全方位的全媒体格局,实现廉洁教育立体化,提升廉洁教育的针对性和感染力。

(三)坚持纵深推进从严,聚焦“怎么做”,提升廉洁教育整体水平

全面从严治党的基础在“全面”,即全方位、全覆盖、全过程。^[7]高校学生党员廉洁教育也是一项复杂的系统工程,必须坚持全员性、全方位、全过程协调推进,不断提升廉洁教育的整体水平。一是责任到人,促进全员育人。要充分调动学校各职能部门、全体师生员工广泛参与高校学生党员廉洁教育的积极性,拓展全员育人的途径。要充分发挥教师在廉洁教育中的引导和示范作用,引导广大教师用崇高的人格魅力和学识魅力去影响和教育高校学生党员。通过制度建设明确各部门的具体分工,使廉洁教育成为各部门的“责任田”,形成教育合力,提升廉洁教育的实效性。以学生需要和学生全面发展为目标,将廉洁教育作为高校学生党员思想政治教育的重要组成部分,围绕廉洁认知、廉洁意识、廉洁情感以及廉洁行为等开展相关主题教育活动,强化部门间的协同联动,促进全员育人。

二是横向到边,促进全方位育人。促进人的全面发展是教育的终极目标,任何教育行为都应在教育终极目标的引领下开展。因此,高校学生党员廉洁教育就是在传授他们一定专业知识的基础上,给予他们公民意识、遵纪守法、诚实守信、廉洁从业等教育,以塑造他们高尚的情怀。要结合当前大学生的特点,不断创新活动形式,实现廉洁教育内容大众化、时代化。在充分发挥课堂主渠道作用的基础上,可以组织开展廉洁教育专题辅导报告、座谈会等活动,建立贯穿课堂教学、第二课堂的全方位育人途径,强化高校学生党员对廉洁教育从感性认识到理性认识的提升,凝聚共识,让他们在参与活动的过程中接受教育,促进其全面发展。

三是纵向到底,促进全过程育人。高校廉洁教育需要学生的主动参与,以学生需求为导向,尊重学生的个性特点,激发学生主体意识,充分激发高校学生党员主动参与廉洁教育的动力。实践证明,学生的主体意识愈强,他们参与思想政治工作和道德发展的自觉性和主动性愈高,思政教育的效果也就愈好。^[8]要将高校学生党员廉洁教育融入到入学教育、考试、就业等各个环节,拓展全过程育人途径。坚持分层引导、突出重点的原则,有针对性地开展工作,如对低年级高校学生党员、入党积极分子应着重加强理想信念、诚实守信和法律法规常识教育;对高年级高校学生党员应着重进行职业道德和廉洁从政、廉洁从商教育,强化他们理性思考的辨析能力,切实提升教育实效。

参考文献:

- [1] 习近平. 自豪而不自满 决不躺在过去的功劳簿上[EB/OL]. (2012-11-15)[2017-01-05]. http://news.xinhuanet.com/politics/2012-11/15/c_123957818.htm.
- [2] 从严治党锻造坚强领导核心——五论协调推进“四个全面”[N]. 人民日报, 2015-03-01.
- [3] 王包泉, 张加才, 袁本文. 形势与政策简论[M]. 北京: 清华大学出版社, 2015: 165.

- [4] 张志芳. 全面从严治党是协调推进“四个全面”的关键——学习“四个全面”战略布局的体会[J]. 前进, 2015(4): 17-19.
- [5] 邓小平. 邓小平文选[M]. 北京: 人民出版社, 1983: 293.
- [6] 何评. 关于加强当代大学生廉洁文化教育的探讨[J]. 教育与职业, 2011(18): 52-53.
- [7] 祝志男, 崔松鹤, 刘萍. 深刻认识和准确把握全面从严治党的科学内涵——兼论习近平同志关于全面从严治党的论述[J]. 思想理论教育导刊, 2016(12): 15-19.
- [8] 孙孝文. 坚持以人为本加强大学生思想政治教育[J]. 内蒙古民族大学学报, 2008(6): 110-111.

责任编辑 陈 瑶

Integration of the Notion of Integrity into Education of Student Members of Communist Party in Universities

MENG Guozhong (College of Materials Science and Engineering, Nanjing Forestry University, Nanjing 210037, Jiangsu, China)

Abstract: Moral integrity education indicates the direction and injects motivation into the growth of college students to become useful individuals, the concept of holistic administration of the Party enriches the cultural connotation of moral integrity education of student members of the Party, realizing the theoretical integration of moral integrity education, and pointing out the direction of moral integrity education. Universities should adhere to the people-centered principles of intersubjectivity, fusion penetration, and synchronization and joint improvement, focusing closely on such topics as “what is to do,” “who’s doing it,” “how can it be done.” Party committees should shoulder the main responsibilities, holding in hand the pivotal rings of integrity education, integrating the notion of holistic overall administration of the Party into the whole process of the education of student members of the Party to improve the overall level of integrity education.

Key words: full administration of the Party; student members of Communist Party; moral integrity education; methods

我国社会组织廉洁自律机制建设的现状、问题及对策

潘修华¹, 吴中涛¹, 向 昉²

(1. 南通大学 地方公共政策研究所, 江苏 南通 226019; 2. 北京市委党校 研究生部, 北京 100044)

摘要:加强廉洁自律机制建设有助于社会组织提升美誉度与公信力。现阶段,我国社会组织中已构建了一些廉洁自律机制,并在实际运行中取得了一定效果,但仍存在着态度上不重视、顶层分权机制缺失或空转、常规廉洁自律机制不健全、对廉洁自律机制执行不力等问题。因此,需从改善社会组织对待廉洁自律机制建设的态度、健全与优化顶层分权机制、完善常规廉洁自律机制、提升社会组织廉洁自律机制的执行力等方面着手,不断创新社会组织廉洁自律机制建设的路径,以期与时代和社会的发展相契合。

关键词:社会组织;廉洁自律机制;社会治理

中图分类号:D630.9

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2017)03-0039-06

现阶段,在推动国家治理体系与治理能力现代化、不断优化社会治理的背景下,加强我国社会组织廉洁自律机制建设,促使社会组织更好地参与社会治理,为社会提供更多优质服务,具有重要的现实意义。因此,本文在分析社会组织廉洁自律机制建设成效与问题的基础上,探讨创新社会组织廉洁自律机制建设的路径与时代和社会发展的要求相契合,以为后来的研究者提供一些参考和借鉴。

一、我国社会组织廉洁自律机制建设的现状

从整体上看,我国社会组织廉洁自律机制建设已取得了一定成效。中民慈善捐助信息中心发布的2011~2014年中国慈善透明报告显示,从2011年开始至2014年,中国各类社会组织的平均透明指数由33分上升到44.1分;在经历2011年到2012年的较大爬升之后,该平均指数分值近两年趋于平稳(见图1)。^[1]

2014年度中国慈善透明报告指出,在其抽样的社会组织中,2014年透明指数位于0~30分的组织数量从344家减少到237家,30~60分的组织数量则从397家增加到530家,行业信息透明整体更趋

收稿日期:2017-03-05

作者简介:潘修华(1974-),男,湖南岳阳人,南通大学地方公共政策研究所副教授;吴中涛(1991-),男,江苏淮安人,南通大学地方公共政策研究所研究助理;向昉(1995-),女,山西太原人,北京市委党校研究生部硕士研究生。

基金项目:国家社会科学基金项目(12CZZ021);南通廉政研究中心项目(2014YB10)

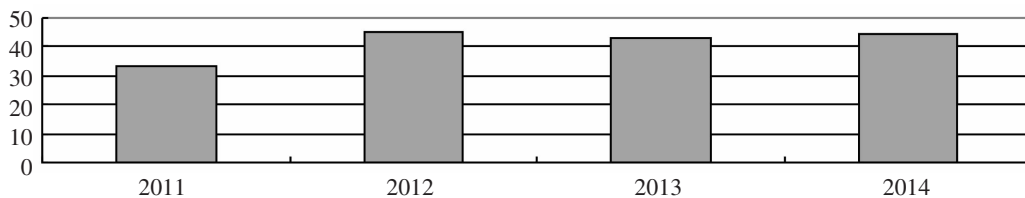


图1 2011~2014年中国社会组织平均透明指数

向于正态分布,低分段的组织在逐步向中分段靠拢。^[2]这些数据恰恰说明了社会组织的透明度在不断提高,其民主决策、财务审计、绩效考核、信息公开等廉洁自律机制发挥了重要作用,对于提升社会组织的公信力,为其筹集到发展所需的慈善资源提供了有力支持。

尽管如此,目前我国社会组织廉洁自律机制建设的效果仍未达到理想目标。因为近几年社会组织的平均透明指数分值都比较低,尚未达到60分的及格线。而且在近年慈善信息公开满意度调查中,尽管受访者对社会组织慈善信息公开的满意度有所提升,但直至2014年仍有一半的受访者对此表示不满意(见图2)。^[3]

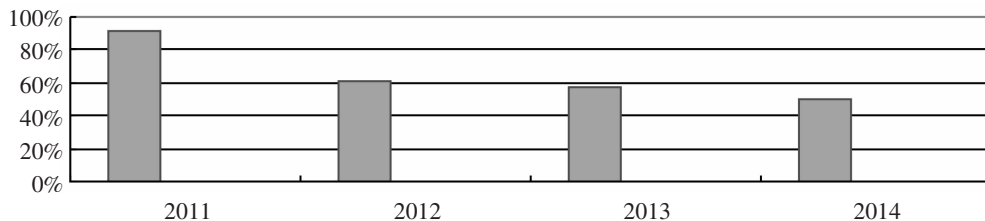


图2 2011~2014年公众对社会组织慈善信息公开不满意度调查

究其原因,主要是我国社会组织廉洁自律机制尚未完善,在发展中面临着诸多问题。社会组织必须高度正视存在的问题,着力提升美誉度与公信力,不断增强筹资能力,才能获得长足的发展。

二、我国社会组织廉洁自律机制建设中存在的问题

从普遍层面来看,在我国社会组织廉洁自律机制的建设中仍存在态度上不重视、顶层分权机制缺失、空转、常规廉洁自律机制不健全、对廉洁自律机制执行不力等问题。

(一)对廉洁自律机制建设不重视

在社会组织中,主要存在四种不重视廉洁自律机制建设的情况:一是社会组织认为,自身是做公益慈善事业的,而且组织成员基本上都有着较强的公益精神和奉献精神,在自己的组织里,不可能发生贪腐现象,因而没必要搞廉洁自律机制建设。二是社会组织认为,对为公益慈善事业奉献的员工用种种廉洁自律机制来约束,好像有不信任员工的嫌疑,会伤害员工的自尊心。三是社会组织认为,廉洁自律机制对组织行为具有一定的束缚作用,对自身活动的开展碍手碍脚,在一定程度上会妨碍自己走发展道路上的“捷径”。四是社会组织不愿意投入组织资源来完善廉洁自律机制建设。他们认为,自身资源本来就有限,应该尽可能用到公益慈善事业上,而不是浪费在“意义不大”的廉洁自律机制建设上。

(二)顶层分权机制缺失、空转

一方面,少数社会组织根本没有设立会员代表大会、理事会、监事会等顶层分权治理机构,整个组织在顶层分权治理结构之外运转。从谭珊珊2012年对大连市社会组织的问卷调查数据中可发现,在其调查的350家社会组织中,有285家成立了会员代表大会,尚有65家没有成立会员代表大会。^[4]笔者2015年对江苏、山东、山西等地215家社会组织进行了相关调查,结果显示57家社会组织没有设立理事会与监事会,还有相当一部分社会组织没有设立会员代表大会、理事会与监事会。顶层分权治

理机构的缺失使社会组织不可能按照章程来规范运行,这就有可能会使社会组织偏离为社会提供非营利服务的宗旨。首先,一些非法人社会组织没有规范的组织章程,更不要说依据章程来设立顶层分权治理机构。其次,一些社会组织虽然进行了合法登记,但其由于自觉性不高,不能严格遵循章程规定设立相应的顶层分权治理机构。最后,一些社会组织人手不够,无法维持顶层分权治理机构的正常运转,索性干脆不设立。

另一方面,我国有些社会组织虽然已经设立了会员大会、理事会、监事会等顶层分权治理机构,但它们处在“空转”的状态。这些社会组织虽然按照章程设立了相应的分权治理机构,却并没有自觉遵守章程规定,按时召开会员大会、会员代表大会、常务理事会议、理事会、监事会等相关会议,导致这些顶层分权治理机构名存实亡。从笔者 2015 年对江苏、山东、山西等地 215 家社会组织问卷调查的结果来看,有接近五分之一的社会组织缺乏真正意义上的理事会(见表 1)。这些社会组织的理事会成为某些领导人的傀儡,它们根本不可能成为制衡社会组织权力的核心要素。

表 1 社会组织的理事会、监事会设置运行情况统计

		频率	百分比(%)	有效百分比(%)	累积百分比(%)
有效	没有	57	26.5	26.6	26.6
	有,但不能正常活动	38	17.7	17.8	44.4
	有,能正常活动	119	55.4	55.6	100.0
合计		214	99.5	100.0	
缺失	系统	1	0.5		
合计		215	100.0		

还有一些社会组织由于员工数量有限,只能设立部分顶层分权治理机构,但往往发挥不了预设的分权制衡的作用,反而会导致权力过分集中于某一机构。因为缺失的顶层分权治理机构的职责必然会转移到其它顶层分权治理机构中去,这就会导致承接职责转移的顶层分权治理机构权力过大。这种情况的出现对于社会组织的廉洁自律机制建设来说是非常不利的。

(三)常规廉洁自律机制不完善

有些社会组织内部廉洁自律机制严重缺失或者廉洁自律机制形同虚设:财务制度尚未完善,财务报告弄虚作假,不按规定使用票据和活动经费;审计制度不能发挥其应有的作用;社会组织工作不透明,信息公开工作偷工减料,仅公布一些无关痛痒的信息等等。根据笔者 2015 年对江苏、山东、山西等地 136 家社会组织的调查情况,我们可以发现,建立财务制度的社会组织占比为 53.7%,建立绩效考核制度(奖惩制度)的占比为 46.3%,建立服务制度的占比为 68.7%(见表 2)。

表 2 社会组织内部管理制度设置情况调查

		响 应		个案百分比(%)
		N	百分比(%)	
贵组织的制度	贵组织的制度:宣传制度	81	15.2	60.4
	贵组织的制度:注册登记制度	66	12.4	49.3
	贵组织的制度:培训制度	81	15.2	60.4
	贵组织的制度:服务制度	92	17.2	68.7
	贵组织的制度:奖惩制度	62	11.6	46.3
	贵组织的制度:财务制度	72	13.5	53.7
	贵组织的制度:办公室制度	66	12.4	49.3
	贵组织的制度:其他	14	2.6	10.4
总计		534	100.0	398.5

造成廉洁自律机制缺失或者不完善的原因主要有:一是思想上不够重视,没有充分认识建立廉洁自律机制的重要性;二是囿于自身人力、物力资源的短缺,在一定程度上也制约了廉洁自律机制建设。

(四)对廉洁自律机制执行不力

社会组织普遍存在着对廉洁自律机制执行不力的现象,这可以从社会组织透明指数平均分值得低中窥得端倪。造成这个现象的原因主要有三点:一是社会组织大都对廉洁自律机制的作用认识不充分,对它的宣传、强调不够,导致组织中形成了轻视甚至忽视廉洁自律机制的氛围。二是社会组织普遍运转资金不够,使其为廉洁自律机制落实提供的硬件支持不能到位。比如,有些社会组织没有资金定期出工作简报,没有资金建设组织网站,导致信息公开机制相对滞后;还有些社会组织没有资金聘请专家搞业务培训,导致财务审计、绩效评估等机制执行的效果不佳。三是社会组织普遍工资福利水平不高,专职员工较少,满足不了自身的发展需求。依据有关研究,社会组织的薪酬福利水平比较低。^[4]这使得社会组织对专业人才的吸引力不够,社会组织有时很难招到相关的专业人才。在这样的背景下,部分社会组织没有专业的审计人员、绩效评估人员,甚至没有专业的财务人员,使得社会组织一些具有约束力的廉洁自律机制不能得到贯彻落实,制度成了挂在墙上的一纸空文。

三、完善我国社会组织廉洁自律机制建设的对策

为充分发挥社会组织廉洁自律机制的作用,对照问题进行剖析,需从改善社会组织对待廉洁自律机制建设的态度、健全与优化顶层分权机制、完善常规廉洁自律机制、提升社会组织廉洁自律机制的执行力度等方面着手,不断创新其廉洁自律机制建设的路径。

(一)改善社会组织对待廉洁自律机制建设的态度

首先,政府(主要是民政部门、社会组织的业务主管或指导单位)可以定期召开社会组织廉洁自律机制建设方面的研讨会。除了邀请相关社会组织参会之外,还可以邀请一些专家学者参会。通过具体的会议研讨,从理论上明确社会组织廉洁自律机制建设对社会组织发展的重要作用。事实上,社会组织廉洁自律机制建设有利于提高自身的美誉度和公信力,而它们的提高又能提升社会组织的筹资能力,从而为社会组织的发展提供更好的经济支持。

其次,政府可以组织那些不重视或者不太重视廉洁自律机制建设的社会组织负责人到廉洁自律机制建设到位、发展势头良好的社会组织去观摩学习。通过鲜活样本的示范,让社会组织负责人认识到投入资源进行廉洁自律机制建设是值得肯定的。社会组织要获得长远发展,必须加强自身的廉洁自律机制建设,否则,很有可能会遭遇公信力之瓶颈,致使自身裹足不前,最后落入被淘汰的结局。政府要从提升社会组织廉洁自律的意识出发,有针对性地举办活动,注意安排好行程,做好面访提纲,以提高观摩学习的效果。

(二)强化顶层分权机制建设

首先,健全优化顶层治理结构。在认识到廉洁自律机制建设的重要性的基础上,社会组织应加强顶层分权机制建设,健全优化社会组织内部分权机制,使其能够有效地进行自我监督和自我约束。当前我国社会组织的顶层分权机制包括会员(代表)大会、理事会、监事会、执行机构的设置及运行。顶层分权机制是社会组织廉洁自律的总体框架,是保证社会组织长期良好运转的一个前提条件。社会组织应当自觉遵循组织章程,建立并完善领导决策层、业务执行层和监督反馈层的治理结构,同时在运行过程中自觉接受上级主管或指导部门的监督,确保治理机构不“空转”,充分发挥它们作为顶层分权机制的作用。

其次,完善顶层治理机构的分工和分权机制。要使顶层分权机制真正发挥作用,还需对各治理机构的权责进行明确并加以细化,划清彼此界限,避免互相推诿。不仅要在各个治理机构权责分配上做好分工和分权设计,在同一治理机构内部同样也要做好事务分工与相应的权力分工。例如,现阶段许

多社会组织的理事会主要是由组织内部人员和既得利益方人员构成,而利益相关方或服务对象多不在理事会,这种结构的理事会作出的决策有时难免会有偏颇。应让与社会组织相关的各方力量都参与进来,相互博弈,从而形成合理的分权机制,促进社会组织决策的民主化,防止决策过程中贪腐现象的发生。

(三)完善社会组织常规廉洁自律机制

首先,政府在完善社会组织相关法规时,应对社会组织廉洁自律机制的建设提出明确要求:规定社会组织必须制定财务审计、信息公开、绩效评估等廉洁自律机制。这些法律规定对于社会组织的廉洁自律机制建设是硬性要求,社会组织依法成立时必须考虑这一要求,有助于从根本上推进社会组织的快速发展。

其次,民政部门在为社会组织登记注册时,除了审核社会组织的成员数量、办公条件、注册资金、组织章程等,还要依法审核其廉洁自律机制制定的情况。如果社会组织没有制定相关的廉洁自律机制或者所制定的廉洁自律机制不完善,应告知其制定完备的廉洁自律机制之后才能为其登记注册。这样就能使社会组织在成立之初就具备完善的廉洁自律机制。如此,社会组织在使用慈善资源的过程中就有了约束,其滥用甚至贪污慈善资源的机会和概率就会大大降低,为社会组织的健康发展提供了有力保障。

最后,政府有关部门要依法对社会组织廉洁自律机制的建设情况进行检查。社会组织的登记注册部门或者业务主管、指导单位需认真履行职责,对社会组织廉洁自律机制的建设情况进行定期专项检查。在检查中发现的廉洁自律机制建设方面的问题,必须要求社会组织及时改进。这样不仅可以强化社会组织构建廉洁自律机制的意识,也可以促使社会组织廉洁自律机制越来越趋于完善。社会组织内部审计机制、信息公开机制、绩效考核机制、廉政激励机制等的不断完善,必然使社会组织的慈善资源得到更为有效的利用,使社会组织在公益事业上发挥更大的作用。^[5]

(四)提升社会组织廉洁自律机制的执行力度

首先,政府应大力支持社会组织落实改进廉洁自律机制。作为监管者,政府需依法履行职责,加强对社会组织廉洁自律机制运行中的监管和运行效果的考核,及时发现其廉洁自律机制建设中存在的问题,并敦促其认真加以解决。政府还可以通过公共服务购买、直接经济补助、免税等形式对社会组织廉洁自律机制的运行提供经济支持。拥有足够的资金之后,社会组织就可以聘请专业人员指导自身进行廉洁自律机制建设,比如聘请第三方机构中的专家对自身运行情况进行评估,并根据专家的意见进行运行升级,对于社会组织廉洁自律机制的落实和改进具有积极意义。

其次,社会组织应设立廉洁自律机制的执行机构、具体岗位。除了要具备会员大会、会员代表大会、理事会、监事会、秘书处等顶层分权治理机构外,还要设立财务审计、绩效评估、信息公开、廉政激励等常规性廉洁自律机制运行机构。如果有些机构的设置条件不成熟,可以先设置专门的岗位来负责相关廉洁自律机制的运行。这样才能充分保证有机构或者专人来负责社会组织廉洁自律机制的运行,从而提升其廉洁自律机制的执行力度。同时,要对负责社会组织廉洁自律机制运行的员工进行专业培训学习,以使他们能够比较全面地掌握相关知识并运用到具体实际工作中,为社会组织发展提供有力支撑。

加强社会组织廉洁自律机制建设不仅可以在一定程度上约束权力,防止社会组织员工的贪腐行为,维护捐赠者和服务对象的权益,而且还可以为提升社会组织的美誉度与公信力提供基础性支撑。这对社会组织募集更多的慈善资源,更好地参与社会治理是十分有利的。因此,社会组织应充分重视这一问题,政府也应扮演好监管者的角色,督促社会组织进一步健全和优化廉洁自律机制,确保其健康有序发展。

参考文献:

- [1] 中民慈善信息中心.2011 ~ 2014 年中国慈善透明报告[EB/OL].(2014-09-19)[2017-02-10]. <http://www.zmcs.org.cn>.
- [2] 刘凯茜.2014 年度中国慈善透明报告发布词[EB/OL].(2014-09-19)[2017-02-10]. http://gongyi.ifeng.com/a/20140919/40814668_0.shtml.
- [3] 谭珊珊.社会组织内部治理机制创新研究——以大连市社会团体为例[D].大连:东北财经大学,2012:1-49.
- [4] 和慧卿.建设社会组织人才队伍的思考[J].中国社会组织,2013(4):40-41.
- [5] 岳金柱,宋珊.加快推进社会组织改革管理和创新发展的若干思考[J].社团管理研究,2012(5):8-12.

责任编辑 陈 瑶

Status Quo of Social Organizations' Self-Discipline Mechanisms, Their Problems and Relative Solutions

PAN Xiuhua¹, WU Zhongtao¹, XIANG Fang² (1. Research Institute of Local Public Policy, Nantong University, Nantong 226019, Jiangsu, China; 2. Postgraduate School, Party School of Beijing Municipal Committee, Beijing 100044, Beijing, China)

Abstract: A strengthened self-discipline mechanism helps improve the reputation and credibility of a certain social organization. Some self-discipline mechanisms have been formed in social organizations at present. These mechanisms have achieved some effects in practice. However, in the construction of such mechanisms in social organizations, there still exist such problems such as negligence in attitude, lack of power division mechanism from the top level, imperfection of regular integrity self-discipline mechanism, insufficient implementation of integrity mechanisms and the like. Efforts must be made from the perspective of improving the attitude toward self-discipline mechanisms, perfecting and optimizing power division mechanism from the top level, perfecting regular integrity self-discipline mechanisms, and improving the implementing self-discipline mechanisms, with continuous innovations made in the construction of self-discipline mechanisms, so that a conformation can be achieved with the time and social development.

Key words: social organization; self-discipline integrity mechanism; social administration

高校党风廉政建设的动向和新路径

郭 强

(南京师范大学 纪委办公室, 江苏 南京 210023)

摘 要:新形势下,全面从严治党已经成为推进党风廉政建设和反腐败斗争的新常态。但高校腐败滋生,“象牙塔”也日益成为腐败渗透的新领域,腐败主要集中在招生、科研经费、学术研究、后勤基建等方面。因此,只有通过统一思想认识,增强政治意识;落实“一岗双责”,构建长效机制;紧扣三个“关键点”,狠抓作风建设等措施,才能推进高校全面从严治党,建设廉洁校园。

关键词:全面从严治党;高校;党风廉政建设;动向;新路径

中图分类号:G647

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2017)03-0045-07

十八大以来,以习近平同志为核心的党中央带领全党向人民作出了“打铁还需自身硬”的庄严承诺,立下了全面从严治党的军令状。2014年12月,习近平在江苏调研时指出,要“协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党,推动改革开放和社会主义现代化建设迈上新台阶”。2016年10月,党的十八届六中全会立足当前、着眼长远的政治发展考量,专题研究全面从严治党重大议程。2017年1月,习近平在十八届中央纪委七次全会上指出:“党的十八大以来,我们把全面从严治党纳入战略布局,加强和规范党内政治生活,严抓中央八项规定精神,严明党的政治纪律和政治规矩,坚持反腐败无禁区、全覆盖、零容忍,惩治群众身边的不正之风和腐败问题,全面强化党内监督,推动全面从严治党不断向纵深发展。”^[1]同时,王岐山也明确提出了2017年党风廉政建设和反腐败工作的总体要求:全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威,严肃党内政治生活,加强党内监督,推进标本兼治,深化国家监察体制改革,强化监督执纪问责,驰而不息纠正“四风”,保持惩治腐败高压态势,维护好党内政治生态,推动全面从严治党向纵深发展。打铁还需自身硬,必须扎紧制度笼子,严格执行监督执纪工作规则,加强领导班子和干部队伍建设,用担当诠释忠诚,以良好精神状态和优异工作成绩迎接党的十九大召开。^[2]这一要求,为国家和高校落实全面从严治党、推进党风廉政建设和反腐败斗争指明了方向。

收稿日期:2017-04-16

作者简介:郭强(1982-),男,江苏徐州人,南京师范大学纪委办公室助理研究员,教育科学学院博士研究生。

基金项目:江苏省高校哲学社会科学研究基金资助项目(2016SJA820003)

一、全面从严治党:推动党风廉政建设和反腐败斗争进入新常态

党的十八大以来,我国经济发展进入了新常态,党风廉政建设和反腐败斗争也呈现出新特征。以习近平同志为核心的党中央从关系党和国家生死存亡的战略高度,扎牢制度篱笆,剑指沉痾顽疾,坚持“老虎”、“苍蝇”一起打,积极采取多种形式的有利举措开展反腐败斗争,有力彰显了党中央全面从严治党的坚定决心。

(一)中央八项规定精神释放新信号

党中央制定出台了关于“改进工作作风,密切联系群众”的八项规定,中央政治局以上率下,坚持从改进文风、会风,加强调查研究,做好公务接待、公车管理、办公用房整改,坚持勤俭节约等方面作出明确规定,坚决遏制形式主义、官僚主义、铺张浪费等不正之风。同时,要求全党迅速落实中央八项规定精神,并加大对作风建设方面存在突出问题的整治力度和违反中央八项规定精神的惩治力度,对违反中央八项规定精神问题进行严肃执纪问责已经成为常态。根据十八届中央纪委七次全会上工作报告公布的数据:2016年,中央纪委通报曝光典型案例44起,涉及中管干部11人;全国共查处违反中央八项规定精神问题4.1万起,处理党员干部5.8万人,给予纪律处分4.3万人。^[2]而根据中纪委网站披露的数据:江苏省2016年1~10月,共查处违反中央八项规定精神问题1503起,处分1210人^[3],释放了落实中央八项规定精神执纪从严从紧从实的强烈信号。

(二)全面从严治党出台新制度

1. 2015年10月12日,中共中央政治局召开会议,审议通过《中国共产党廉洁自律准则》和《中国共产党纪律处分条例》^[4],针对现阶段党纪存在的突出问题、党员和党员领导干部在廉洁自律和遵守纪律方面存在的主要问题作出明确规定,特别是将党的十八大以来严明政治纪律和政治规矩、组织纪律以及落实中央八项规定精神、反对“四风”等要求转化为具体的纪律条文。《中国共产党廉洁自律准则》紧扣“廉洁自律”,坚持正面倡导,列出正面清单,面向全体党员、突出“关键少数”,强调自律,重在立德,是党员和党员领导干部能够看得见、够得着的高标准。《中国共产党纪律处分条例》坚持纪法分开、纪在法前、纪严于法,列出“负面清单”,强调他律,重在立规,划出了党组织和党员不可触碰的“底线”。两项法规的颁布施行,是落实全面从严治党战略部署、实现依规治党、加强党内监督的重大举措。

2. 2016年7月8日,中共中央出台《中国共产党问责条例》^[5],面向各级党组织和各级领导干部,规范和强化党的问责工作,对执行党的路线方针政策不力,管党治党主体责任缺失、监督责任缺位,给党的事业造成严重损害,“四风”和腐败问题多发频发,选人用人失察,巡视整改不落实等问题进行问责,进一步推进全面从严治党。《中国共产党问责条例》的颁布实施,旨在唤醒责任意识,激发担当精神,推动党组织和党的领导干部切实把责任扛起来,保证党的领导坚强有力,释放了全面从严治党的强烈政治信号。据权威数据显示:“2016年,全国共有990个单位党组织和1.7万名党员领导干部被问责。中央纪委分两批通报14起责任追究的典型问题”^[6]。

3. 2016年10月27日,中国共产党第十八届中央委员会第六次全体会议审议通过了《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》^[7],围绕“全面从严治党”这个主题,继承和发扬党的优良传统,充分反映党的十八大以来党中央全面从严治党的新经验、新成果,并结合新的实践提出一系列新观点、新举措,为新形势下加强和规范党内政治生活、加强党内监督提供了根本遵循,对于推进党的建设新的伟大工程具有重大现实意义。

(三)践行“四种形态”成为新思维

王岐山于2015年9月24日至26日在福建调研并主持召开座谈会,要求在思想认识、责任担当、方法措施上跟上中央要求,把纪律和规矩挺在前面,把握运用监督执纪“四种形态”,以严明的纪律推进全面从严治党,成为全面从严治党的重大创新。新出台的《中国共产党党内监督条例》对“四种形态”

重新进行了定义:经常开展批评和自我批评、约谈函询,让“红红脸、出出汗”成为常态;党纪轻处分、组织调整成为违纪处理的大多数;党纪重处分、重大职务调整的成为少数;严重违纪涉嫌违法立案审查的成为极少数。^[74]“四种形态”归纳出歪风顽疾存续的“四种状态”,给清理和震慑腐败以路径指引。其中,以重处分、重大职务调整、立案审查等手段清存量、遏增量,强化“不敢腐”;以咬耳扯袖、红脸出汗、轻处分和组织处理等措施,增强党章党纪党规意识,提高制度执行力,让党员将党章党纪党规内化于心、外化于行,从被动敬畏到自觉遵循。

二、高校腐败滋生:“象牙塔”成为腐败渗透的新领域

在全面深化改革、社会急剧转型的大背景下,教育领域特别是高校也面临着党风廉政建设和反腐败工作的新形势和新问题。近两年,中纪委密集通报并曝光了不少高校腐败案件。据中纪委网站公布的涉及高校反腐的数据显示:2015年,共通报了34所高校的53名领导,其中一本院校33人,约占总人数的62%。^[8]高校腐败不断滋生,这一原来被认为是“象牙塔”的清静之地正在逐渐成为腐败渗透的新领域。高校的党风廉政建设和反腐败工作已经成为党中央加强作风建设和净化政治生态的一个重要组成部分。目前,高校腐败主要存在四大领域,并呈现出三大特征。

(一) 高校腐败存在的领域

1.招生领域。据公开资料显示,中纪委曾警示招生是教育腐败的重点领域。中国人民大学招生就业处原处长蔡荣生利用职务便利,在学校特殊类型招生过程中为考生提供帮助,收受贿赂1000余万元,被南京市人民检察院以涉嫌受贿罪予以逮捕。^[9]中央第十巡视组向中国人民大学领导班子反馈巡视情况时指出,中国人民大学“在党风廉政建设和反腐败方面,惩防体系建设特别是财务管理、领导干部薪酬管理、自主招生等方面存在薄弱环节”^[10]。

2.科研经费领域。随着国家对科研投入的加大,科研经费腐败案件也频频发生。资金虽然到位了,但却没有真正用在科学研究上,科研经费成了部分科研人员的“圈钱”法宝。2014年7月,中央巡视组对复旦大学的巡视反馈意见为:“科研经费管理使用混乱,违规现象突出,存在腐败风险”^[11]。据中国科协一项调查显示:我国科研资金用于项目本身的仅占40%左右,大量科研经费流失在项目之外。目前我国每年投入的科研经费在1万亿左右^[12],按照这个比例计算,每年有高达6000亿元的科研经费打了“水漂”。

3.学术研究领域。近年来,剽窃、抄袭、占有他人研究成果,或者伪造、修改研究数据等学术造假、学术腐败事件屡见不鲜。根据京华网报道:“2014年8月,新闻传播类知名学术期刊《国际新闻界》刊登公告,曝光曾为北大历史系博士生的于艳茹所发论文大篇幅抄袭国外专著。事情披露后,北大立即成立了工作组和专家组,负责事件的调查工作。根据调查,专家组认为于艳茹发表于《国际新闻界》2013年第7期的论文《1775年法国大众新闻业的“投石党运动”》存在严重抄袭行为。于艳茹本人对网络举报的事实也予以承认。北大第118次校学位评定委员会审议撤销于艳茹博士学位事项”^[13]。学术造假不仅违背学术道德和科学精神,同时也是学术领域中学风浮躁和急功近利的表现。

4.后勤基建领域。随着国家不断加大对高校的资金投入,高校校区相继扩建,后勤基建部门成为高校腐败的“重灾区”。2014年12月,南昌大学原校长周文斌被指控受贿、挪用公款2300余万元,其中金额最大的一笔是某投资公司为感谢周文斌在工程承接、工程款支付、审计决算等方面的关照,先后9次送给其410万元人民币和30万元港币。^[14]

(二) 高校腐败的特征

1.各类违纪违法案件多发高发,关键岗位和重点领域成为廉政风险点,反腐败形势不容乐观。高校原本应是教书育人的“净土”,是社会的良心所在和道德的制高点,但是,由于社会大环境的不良影响、外部世界的“围猎”诱惑、权力制约和监督机制的不健全,近年来高校的各类违纪违法案件也呈现

出增长态势。

2.教育领域的反腐败体制机制尚未完善,在一定程度上制约了高校反腐倡廉的实际成效。具体表现为高校纪委与属地纪检监察机关的关系不够明晰,纪委进行监督执纪问责的职权、手段没有准确界定到位,协同进行立案审查的渠道也不够畅通等等。

3.透明度不高,监督制约机制有待健全。随着教育规模的日益扩大和教育改革的不断深化,教育领域的腐败问题也日益显现,一些重要领域和关键岗位十分突出。这主要与教育资源配置过程中透明度不高、权力制约机制尚未健全有着直接关系,特别是在招生录取、资产管理、物资采购、基建工程和维修服务等关键岗位和环节,尚未形成有效的权力制约机制,这些都在一定程度上影响了高校党风廉政建设的实际成效。

三、廉洁校园构建:开启高校净化政治生态的新风尚

在全面从严治党 and 反腐败斗争永远在路上的大背景下,如何打造风清气正的高校政治生态,建设防腐拒变的廉洁校园成为当前我们必须面对的重大挑战和重要课题。习近平指出,巡视是党内监督的战略性制度安排,必须有权威性,成为国之利器、党之利器^{[15]377}。在 2016 年江苏省委的工作部署中,省委巡视组对江苏省属高校实现了全覆盖。以第一轮巡视为例,24 所省属高校党组织接受专项巡视,“问题清单”主要体现在三个方面:“两个责任”缺位,高频词凸显“四大通病”;纪律意识淡薄,三大领域成“重灾区”;顶风违纪常有,“四风”问题禁而未绝。三大领域主要是指招生环节、基建后勤和科研经费方面。比如某高校少数党员教师在招生中收取学生家长给的“好处费”,某职业学院部分党员干部在工程建设、后勤管理、服务外包过程中利用职权收受贿赂等等。巡视工作坚持政治定位、聚焦监督重点,强化整改落实、增强监督实效,精心组织“回头看”、强化持续震慑,以确保党内监督取得实效。

(一)统一思想认识,增强政治意识

2016 年 7 月 1 日,在庆祝中国共产党成立 95 周年大会上,习近平在以往论述的基础上,再次突出强调:“我们要加强和规范党内政治生活,严肃党的政治纪律和政治规矩,增强党内政治生活的政治性、时代性、原则性、战斗性,全面净化党内政治生态。全党同志要增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,切实做到对党忠诚、为党分忧、为党担责、为党尽责。”^[16]增强“四个意识”是对党的建设重要经验的科学总结,对党章党规重要内容的深度凝练,也是对全面从严治党根本要求的强化提升。其中,增强政治意识是对全体党员第一位的要求,同时也为全体党员干部修身做人、廉洁自律提供了重要遵循。“政治问题,任何时候都是根本性的大问题。全面从严治党,必须注重政治上的要求,必须严明政治纪律,特别是各级领导干部要时刻绷紧政治纪律这根弦,坚持党的领导不动摇,贯彻党的路线方针政策不含糊,始终做政治上的明白人”^{[15]373}。增强政治意识,就是要求全体党员一定要坚定正确的政治方向,始终与党中央保持高度一致。大量事实表明,在政治意识上放松警惕、降低要求是极其危险的。少数党员领导干部政治意识淡薄,对中央提出的加强党风廉政建设和反腐败斗争还存在或多或少的认识上的偏差,甚至出现“运动风暴论”、“阻碍发展论”、“不近人情论”、“与己无关论”、“侥幸过关论”等认识误区,其背后反映的恰恰就是党的意识、政治意识、纪律意识、宗旨意识的淡薄,我们必须深刻认识其本质,并及时加以纠正。

高校党员尤其是领导干部首先要从政治上看问题,站稳立场、把准方向。要始终忠诚于党,坚决执行党的路线方针政策,自觉从思想上、政治上、行动上同党中央保持高度一致;始终对组织坦诚,相信组织、依靠组织、服从组织,自觉接受组织安排和纪律约束;始终正确对待权力,立志为人民做好事、做实事,安分守己为党工作;始终牢记政治责任,襟怀坦白,言行一致,自觉维护党的形象;自觉主动适应全面从严治党新要求,铭记党纪党规,坚持廉洁自律,营造风清气正的校园环境。

(二) 落实“一岗双责”，构建长效机制

“一岗双责”是指各级领导干部在履行本职岗位管理职责的同时，还要对所在单位和分管工作领域的党风廉政建设负责。习近平指出：“党要管党、从严治党，‘管’和‘治’都包含监督。党委监督是全方位的监督，包括对党员的批评教育、组织处理、纪律处分等工作，党委要任命干部，更要监督干部。纪委监督重点是履行监督执纪问责的职责。党内监督是全党的任务，第一位的是党委监督，不能一谈到监督就只想到纪委或推给纪委。”^{[15]375} 高校应坚决贯彻中纪委、省纪委和上级纪委关于党风廉政建设和反腐败工作部署，完善监督制度，并切实履行党风廉政建设的主体责任，把中央和省委的各项规定和要求落到实处，以党风廉政建设的新成效，为全面深化综合改革、促进学校事业健康发展提供坚强有力的政治保障。在新形势下，高校落实“一岗双责”，需进一步深化党风廉政制度建设，努力构建党风廉政建设的长效机制。

1. 出台责任清单，落实“两个责任”。完善的制度体系是落实“两个责任”的重要保障，各高校应根据中纪委、省纪委和上级纪委关于党风廉政建设和反腐败工作部署，因地制宜，出台落实党风廉政建设党委负主体责任、纪委负监督责任的具体实施意见，加强对党风廉政建设和反腐败工作的统一领导和工作分工，要求主要负责人切实做好党风廉政建设的领导者、执行者、推动者，认真抓好职责范围内党风廉政建设任务的落实。在此基础上，高校还要进一步将责任细化，制定落实党风廉政建设“两个责任”的项目化清单，分项分类明确学校党委的主体责任和学校纪委的监督责任，进一步明确责任分工和责任内容，不断强化党委主体责任和纪委监督责任的有效推进，形成对责任清晰、各负其责的责任传导机制的积极共识，并构建责任清单正向明责、以项目化管理推动责任落实到位的工作体系。

2. 完善惩治举措，落实责任追究。相关制度出台后，从严执纪、依规治校，不仅需要执行必严，而且应当违反必究。首先，从面上，高校应制定出台落实党风廉政建设责任追究的具体实施办法，对违反党风廉政建设责任制规定的各类情形制定相应的责任追究机制，进一步推动全面从严治党、依法依规治校迈上新台阶。其次，从点上，对于学校容易产生腐败的关键领域，应进一步制定出台相应的加强重点部门和重要岗位廉政风险防控建设工作办法，切实推进这些重点单位和重要岗位的廉政风险防控建设，不断强化对权力运行的监督制约，努力提高党员干部和管理人员的廉政风险防范能力，要求各重点单位及领导干部主动履职尽责、积极查摆风险、带头进行防控，提升高校预防腐败工作的科学化、规范化和法治化水平。

3. 加强监督执纪，践行“四种形态”。高校应坚持把纪律和规矩挺在前面，根据党中央精神，结合学校具体实际，出台践行监督执纪“四种形态”的具体实施办法，对学校践行监督执纪“四种形态”的方式进行明确规定。尤其要突出强调经常开展批评与自我批评，让咬耳扯袖、红脸出汗成为常态，即强化日常监管的重要性，将经常开展谈话谈心活动、适时开展批评教育、加大谈话函询力度等方式作为对党员进行日常监管的重要方式，坚持抓早抓小，防微杜渐。

(三) 紧扣三个“关键点”，狠抓作风建设

习近平指出：“作风问题本质上是党性问题。对我们共产党人来讲，能不能解决好作风问题，是衡量对马克思主义信仰、对社会主义和共产主义信念、对党和人民忠诚的一把十分重要的尺子。我们既要用铁的纪律整治各种面上的顶风违纪行为，更要睁大火眼金睛，任凭不正之风‘七十二变’，也要把它们揪出来，有多少就处理多少。”^{[15]366-367} 高校的作风建设就是指学校的组织管理者通过思想教育、文化引领、组织调控、环境营造等方法，对管理团队自身和高校群体规范行为、引导行为、塑造行为，营造良好风气的过程^[17]。高校作风建设的核心，就是抓八项规定精神的落实、抓“四风”问题的整治。这不是吃顿饭、喝场酒、收点土特产的小事情，而是关乎人心向背、关乎党的生死存亡的大问题。马克思认为，“全部社会生活在本质上是实践的”^[18]。高校作风建设应深入贯彻全面从严治党的新要求，通过具体实践抓好三个“关键点”，以实际行动弛而不息地狠抓作风建设。

1.抓重点。唯物辩证法认为,在复杂事物的发展过程中,存在着许多矛盾,其中必有一种矛盾,它的存在和发展,决定或影响着其它矛盾的存在和发展。这种在事物发展过程中处于支配地位、对事物发展起决定作用的矛盾就是主要矛盾。这就意味着在作风建设领域,抓住重点就抓住了主体责任的关键,这个关键就是“一把手”,认识到位不到位,关键要看“一把手”认识到不到位;责任落实不落实,关键也要看“一把手”责任落实不落实。抓重点,抓“一把手”,涵盖两个层面:首先,在学校层面,要抓党委书记、校长以及校领导班子的责任落实。在下属二级单位层面,就是抓各单位的主要负责人的责任落实。在具体实践中,高校党委要充分发挥主要领导牵头抓总、示范引领的特殊作用。

2.抓源点。朱熹诗云:“问渠哪得清如许,为有源头活水来。”只有源头不断有活水补充,才能保持水如此清澈,可见源头、源点的重要性。抓源点就是要抓住思想建设、责任追究这个源点。思想政治建设要解决的是理想信念问题和价值观问题。一些问题之所以会出现,就是因为思想建设、思想改造的工作抓得不扎实,有的人犯错误、搞腐败,其根源就在于价值观发生了扭曲,这是解决“不想”腐败的关键所在。狠抓思想教育、发挥引导功能是高校加强作风建设的首要任务。责任追究,就是要往上倒查,一些领导干部犯了错误,是上级主体责任不落实,还是主要领导不重视,一定要严肃追究。如果不追究这个责任,当事人虽然被处理了,但导致犯错误的那些环节并没有得到解决,今后还可能会发生类似的问题。

3.抓起点。《尚书》有云:“慎终于始,”是指结束时想要慎重,在开始时就要小心谨慎。万事开头难,要特别注意那些苗头性、倾向性的起点问题,抓早、抓小、抓实,抓常、抓细、抓长。高校应以监督执纪“四种形态”作为突破口,增强“谈话提醒是一种关爱”的意识,要做“咬耳朵、扯袖子”的工作,并且善于做、敢于做、愿意做这些工作,真正让矛盾消失在萌芽状态,惩前毖后,治病救人。

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[EB/OL].(2017-01-06)[2017-03-05].http://www.gov.cn/xinwen/2017-01/06/content_5157361.htm.
- [2] 王岐山在十八届中央纪委七次全会上工作报告[EB/OL].(2017-01-19)[2017-03-05].http://www.ccdi.gov.cn/xxgk/ld-jg/wqs/zyhd/201701/t20170120_93098.html.
- [3] 江苏:1至10月查处违反八项规定精神问题1503起[EB/OL].(2016-12-12)[2017-03-19].http://www.ccdi.gov.cn/yw/201612/t20161208_90855.html.
- [4] 中国共产党廉洁自律准则[M].北京:中国方正出版社,2015.
- [5] 中国共产党问责条例[M].北京:中国方正出版社,2016.
- [6] 王岐山在十八届中央纪委七次全会上工作报告[EB/OL].(2017-01-19)[2017-03-19].http://www.ccdi.gov.cn/xxgk/ld-jg/wkqs/zyhd/201701/t20170120_93098.html.
- [7] 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[M].北京:人民出版社,2016.
- [8] 2015平均每周一名高校领导被通知 共通报53名[EB/OL].(2016-01-03)[2017-03-05].<http://news.21cn.com/hot/cn/a/2016/0103/08/30446230.shtml>.
- [9] 人民大学原招生处长蔡荣生被公诉[EB/OL].(2015-09-08)[2017-03-05].<http://legal.people.com.cn/n/2015/0908/c42510-27555081.html>.
- [10] 中央第十巡视组向中国人民大学反馈巡视情况[EB/OL].(2013-09-28)[2017-03-05].http://www.ccdi.gov.cn/special/zyxszt/2013dyl_zyxs/fkqk_dyl_zyxs/201402/t20140226_19122.html.
- [11] 中央第十二巡视组向复旦大学反馈专项巡视情况[EB/OL].(2014-07-07)[2017-03-05].http://www.ccdi.gov.cn/special/zyxszt/2014dylxs/fkqk_2014dyl_zyxs/201407/t20140715_25196.html.
- [12] 科研经费滥用仅有愤怒是不够的[EB/OL].(2013-10-14)[2017-03-05].<http://money.163.com/13/1014/01/9B41H9SC00253B0H.html>.
- [13] 知名学术期刊曝光论文存在严重抄袭行为,北大撤销抄袭论文博士学位[EB/OL].(2015-01-11)[2017-04-19].http://www.ccdi.gov.cn/xxgk/ld-jg/wkqs/zyhd/201501/t20150111_75196.html.

- //epaper.jinghua.cn/html/2015-01/11/content_161402.htm.
- [14] 高校腐败频发 从基建到招生从科研到学术腐败均有渗透 (2)[EB/OL].(2015-04-27)[2017-03-05].http://edu.qq.com/cn/0427/369649_2.shtml.
- [15] 中共中央文献研究室.习近平总书记重要讲话文章选编[M].北京:中央文献出版社、党建读物出版社,2016:377.
- [16] 习近平:在庆祝中国共产党成立 95 周年大会上的讲话[EB/OL].(2016-07-01)[2017-03-19].http://news.xinhuanet.com/politics/2016-07/01/c_1119150660.htm.
- [17] 刁佳,林正兴,张策华.论高校作风建设长效机制的核心要素和实现路径[J].江苏高教,2016(3):71-73.
- [18] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集:第 1 卷[M].北京:人民出版社,1995:56.

责任编辑 陈 瑶

New Trend and Path of the Construction of the Party's Style and Integrity in Higher Education Institutions

GUO Qiang (Office for Discipline Inspection, Nanjing Normal University, Nanjing 210023, Jiangsu, China)

Abstract: New routines of facilitating Party style and integrity construction in the strict administration of the Party under new circumstances. Higher education institutions have become nurturing bed for corruption; the “ivory tower” have become new targets for the penetration of corruption. Corruption in such institutions can mainly be found in student admission, research funds, academic researches, facility construction, etc.. Only through unified ideals, enhanced political awareness, implementation of “double responsibilities on one position, construction of long-term mechanisms, focusing on the three “key points,” and an enhanced construction of Party style can there be a strict and holistic administration of the Party and a clean campus.

Key words: comprehensive and strict administration of the Party; higher education institutions; construction of Party style and integrity; new trend; new path

高校落实党风廉政建设“两个责任” 存在的问题及其对策

何华宇

(华南理工大学 纪监办公室, 广东 广州 510641)

摘要:落实党风廉政建设责任制,党委负主体责任、纪委负监督责任,是加强反腐败领导体制和工作机制的重大创新和关键举措,也是高校实现立德树人根本任务的有力保障和中国特色现代大学制度建设的重要内容。目前,高校落实党风廉政建设仍存在思想认识不到位、主责主抓意识不强,工作职责不明确、责任分解不清,工作机制不完善、责任追究刚性不足,推进“三转”不彻底、监督执纪力度不够等问题。要扎实有效地推动“两个责任”在高校落地生根,必须狠抓思想教育、强化责任担当,健全责任体系、细化责任清单,优化考核评价、严格责任追究,持续深化“三转”、推进体制改革,切实推动党风廉政建设和反腐败斗争向纵深发展。

关键词:高校;党风廉政建设;主体责任;监督责任

中图分类号:G647

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2017)03-0052-07

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央始终高度重视党风廉政建设和反腐败工作。党的十八届三中全会首次明确提出:“落实党风廉政建设责任制,党委负主体责任,纪委负监督责任,制定实施切实可行的责任追究制度(以下简称“两个责任”)。”^[1]十八届中央纪委三次全会再次要求:各级党委(党组)要切实担负党风廉政建设主体责任,各级纪委(纪检组)要承担监督责任。党风廉政建设“两个责任”的提出,是党中央在新形势下对管党治党、从严治党实践经验的深刻总结,是健全完善反腐败领导体制和工作机制的重大创新和关键举措,对于高校加强党风廉政建设和反腐败斗争,推进全面从严治党,具有十分重要的指导意义。

一、“两个责任”的基本内涵及其辩证关系

高校只有科学认识党风廉政建设“两个责任”的基本内涵及其辩证关系,准确把握党委主体责任和纪委监督责任的主要内容和基本要求,才能找准党委全面监督的着力点和纪委专责监督的发力点,

收稿日期:2017-04-05

作者简介:何华宇(1985-),男,广东湛江人,华南理工大学纪监办公室助理研究员,正科级纪检监察员。

基金项目:华南理工大学廉政理论研究专项课题(J2JBC2150290);广东省高等学校党建研究课题(2016BK YB7);华南理工大学现代大学制度建设研究专项课题(j2jbN8161220)

促进党委和纪委职责定位的明晰化和规范化,共同推动反腐倡廉工作扎实有效地开展,营造风清气正的教育政治生态和育人环境。

(一)“两个责任”的基本内涵和主要内容

党风廉政建设主体责任和监督责任是党章赋予党委和纪委的法定职责。2014年1月14日,习近平总书记在十八届中央纪委三次全会上对“两个责任”作出了深刻阐述。他指出:“党委的主体责任,主要是加强领导,选好用好干部,防止出现选人用人上的不正之风和腐败问题;坚决纠正损害群众利益的行为,强化对权力运行的制约和监督,从源头上防治腐败,领导和支持执纪执法机关查处违纪违法问题。党委主要负责同志要管好班子,带好队伍,管好自己,当好廉洁从政的表率”^[2]。具体来说,党委的主体责任,包括主体结构、责任内容和主体能力。从主体结构上看,党委的主体责任主要包括党委领导班子的集体责任、党委主要负责人的第一责任、班子分管领导的领导责任。从责任内容上看,党委的主体责任包括贯彻中央和上级落实党风廉政建设的部署和要求、开展党性党风党纪和廉洁从政教育、贯彻落实党风廉政法规制度、强化权力制约和监督、加强作风建设等方面。从主体能力上看,党委的主体责任还指各级党委建立完善腐败治理体系和实现腐败治理能力现代化的领导力,具体包括各级党委在党风廉政建设和反腐败工作中的统筹能力、协调能力、治理能力和保障能力等。^[3]简言之,主体责任是政治责任,强调党委在党风廉政建设中的领导地位,突出党委是推进党风廉政建设的工作主体和推进主体。

纪委监督责任是指各级纪委既要协助党委加强党风建设和组织协调反腐败工作,加强对同级党委特别是常委会成员的监督,又要督促检查相关部门落实惩治和预防腐败工作任务,严肃查处各类腐败问题。监督责任明确了纪委既是党风廉政建设的监督主体和执纪主体,同时也是问责主体和管理主体。具体而言,纪委的监督责任主要包括监督地位、监督对象和监督内容等。从监督地位上看,党的各级纪律检查委员会是党内监督的专责机关,履行监督执纪问责职责,拥有不可替代的党内监督权威地位。从监督对象上看,纪委的监督对象主要包括党的各级领导机关和党员干部。根据《中国共产党党内监督条例》,党内监督的重点对象是党的领导机关和领导干部,特别是主要领导干部。从监督内容来看,纪委承担“三项主要任务”(维护党的章程和其他党内法规,检查党的路线、方针、政策和决议的执行情况,协助党的委员会加强党风建设和组织协调反腐败工作)和“五项经常性工作”(经常对党员进行遵守纪律的教育,作出关于维护党纪的决定;对党员领导干部行使权力进行监督;检查和处理党的组织和党员违反党的章程和其他党内法规的比较重要或复杂的案件,决定或取消对这些案件中的党员的处分;受理党员的控告和申诉;保障党员的权利)。^[4]

(二)“两个责任”的辩证关系

在党风廉政建设责任体系中,党委主体责任与纪委监督责任是同一责任范畴的两个侧面,是辩证统一的有机整体,两者同根同源、相互促进、缺一不可,既不能互相替代,更不能互相削弱。^[5]党委的主体责任是纪委监督的基础和前提,领导和支持纪委监督执纪问责,让纪委敢于并善于承担监督责任,同时对其监督不到位、执纪不严肃、作风不扎实等问题进行纠正。纪委作为党内监督的专责机关,落实纪委监督责任是约束和保障,发挥组织协调和具体实施作用,让党委真正承担起党风廉政建设第一责任人的角色,同时对其主体意识不强、主体角色不突出以及主体行为不规范等问题进行纠正。^[6]在主体责任方面,各级领导班子、领导班子主要负责人、领导班子成员必须分清职责,厘清集体责任和个人责任界限,切实履行“一岗双责”,既不能用党委的集体责任掩盖个人的领导责任,也不能用纪委的监督责任代替党委的主体责任。在监督责任方面,各级纪委要协助同级党委正确履行各项党内监督职责,组织协调党风廉政建设和反腐败工作,切实发挥党内监督专责机关的作用。纪委既不能越俎代庖,以监督责任干扰党委的领导地位,也不能越位、缺位、错位,以党委的主体责任推卸纪委的监督责任。推动“两个责任”的落实,高校党委和纪委务必在思想认识上做到“同心”、在工作目标上做到“同向”、在

组织推动上做到“同力”，坚持“两手抓、两手都要硬”^[7]，形成双轮驱动工作格局。

二、高校落实党风廉政建设“两个责任”存在的主要问题

近年来，高校认真落实中央决策部署，把全面从严治党的要求贯彻到教育发展的全方面，党风政风取得了一定成效，反腐败斗争压倒性态势已经形成。但从巡视监督和纪律审查情况来看，高校全面从严治党不力的问题尚未得到根本改变，管党治党“宽松软”、廉政风险防控不力等问题依然存在。根据2016年底广东省第十四轮巡视的反馈意见，29所被巡视高校均存在“两个责任”认识不清、落实不力等问题，主体责任意识虚化、弱化，监督责任越位、错位、缺位，很大程度上影响了高校党风廉政建设和反腐败工作的成效。据不完全统计，2016年中央纪委监察部网站纪律审查栏目通报高校领导干部执纪审查15人次、党纪处分17人次，合计通报27名高校领导干部，平均每月通报2名以上高校领导干部，高校已经成为腐败的高发区。^[8]究其原因，高校党风廉政建设责任制落实不到位是重要因素之一。

（一）思想认识不到位，主责主抓意识不强

当前，高校部分领导干部认为教学、科研才是主业，高校并非反腐倡廉的重点领域，对全面从严治党的重要性和紧迫性认识不够，抓党风廉政建设的意识不强、措施不力，对党风廉政建设的部署仍然停留在“以会议贯彻会议，用文件落实文件”层面，未能结合学校和单位的实际深入开展调研、出台有效对策。少数领导干部对党风廉政建设“两个责任”的文件精神和相关规定疏于学习、漏于研究，对“两个责任”、“一岗双责”、“党政同责”的内涵和要求不了解，表达不清楚，常常用“开开会、表表态、签签责任书”等表面方式落实责任制，容易流于形式；对分管领域和联系单位，只重视业务工作的指导，忽视了对党风廉政建设的部署、检查，压力传导层层弱化，责任落实消极懈怠。同时，受惯性思维影响，部分领导干部把党风廉政建设简单地认为是纪委的事情，“事不关己、高高挂起”，有关反腐倡廉的工作党委都习惯交给纪委全权代办，只是将原来的纪委起草文件、纪委发通知提要求变成纪委起草党委发文，仅仅是改变了发文单位，党委“只挂帅不出征”、“光动嘴不动手”，实际工作还是纪委在组织实施，党风廉政建设成了纪委的“独角戏”，主体责任落入虚化空转。^[9]另外，主体责任向基层延伸还不够深入，部分职能部门履行主体责任有待提高，存在组织协调不到位、分工配合不顺畅的情况。还有部分基层干部认为本单位业务单一，只要廉洁自律、洁身自好，没有违纪行为就是做好党风廉政建设工作，缺乏主动抓党风廉政建设的自觉意识。

（二）工作职责不明确，责任分解不清

高校党委主体责任和纪委监督责任在实际工作中依然存在工作职责不明确、责任分解不清晰等现象。各高校虽然都普遍制定了落实“两个责任”的实施办法，通过任务分解或者工作台账的方式对党风廉政建设工作作出安排，但责任条款过于笼统、责任内容过于空泛、签订的党风廉政建设责任书过于“标准化”，没有针对不同类型、不同层次、不同岗位的班子及其成员列出个性化的责任清单，没有明晰主体责任和监督责任的具体内容。个别领导干部甚至不清楚自己承担的党风廉政建设职责到底有哪些，没有厘清职责关系和工作目标，责任边界不清晰，职责内容模棱两可，或交叉重叠，或空白无着，不能各负其责，在一定程度上影响了“两个责任”的推进和落实。在落实党风廉政建设责任制时，少数高校及其二级单位和机关职能部门惰性思想严重，总想等上级出文件、提办法，简单地照抄、照搬、照转上级或者往年的内容，责任分解没有细化和量化，也没有和本单位的具体情况和领导分工结合起来，缺乏针对性和可操作性。部分高校对领导干部应承担的“一岗双责”的相关责任也往往停留在口头上或者一般性的要求上，没有刚性和强制要求，“两个责任”的落实虚化、缺位。^[10]

（三）工作机制不完善，责任追究刚性不足

好的制度需要有扎实有效的措施、科学得当的方法、健全管用的机制来保证有力实施。高校落实

党风廉政建设“两个责任”还存在以下问题：一是宣传教育不够重视，方法单一，效果不明显，对正面典型的挖掘也不够深入，对不履行或不正确履行“两个责任”的负面案例不敢曝光亮丑，没有形成知责担责的文化氛围。二是责任链条不够完整，很多高校尚未构建起明责、确责、履责、追责的闭合链条，对责任制抓而不实、抓而不紧。三是评价标准不够合理，很多高校没有对“两个责任”的考核评价指标和指标体系进行深入论证，缺乏详细的责任清单和量化要求，考核工作无法做到细致深入。四是考核方法不够科学，监督检查不到位。高校考核基本以听汇报、看资料为主，考核形式单一，缺少真刀实枪的评议，走马观花式的检查失之于宽，师生参与考核的途径也有待进一步拓展。五是责任追究不够严格，问责的精准度有待提高。多数高校还没有出台切实有效的问责制度，缺乏对问责情形、问责程序、方式方法的明确规定；集体责任和个人责任的界定比较模糊，存在个人责任推向集体责任致使个人责任追究化于无形的问题，责任追究难以落实。^[1]六是结果运用不够充分。考核结果没能与单位工作评价、干部选拔任用、责任追究等很好地联系起来，难以发挥考核的“指挥棒”作用。

（四）推进“三转”不彻底，监督执纪力度不够

调查发现，有的高校党委对纪委“转职能、转方式、转作风”工作不够重视，虽然表面上规范了纪委书记的职务排序和工作分工，但实际上仍然还有部分纪委书记直接或间接分管组织、学生等与党内监督主业无关的工作，没有完全实现与人财物等工作的剥离，不利于监督检查工作的顺利开展。还有的高校在纪委办公、办案条件以及经费保障等方面没能给予充分支持，没有专门的办公室、谈话室和办公设备，在一定程度上也影响了监督执纪工作。高校纪委作为内设机构，人财物受制于同级党委，客观上容易造成监督底气不足、同级监督力度不够、监督责任缺位、执纪问责软弱等问题。有的纪检干部缺乏责任担当，“老好人”思想盛行，认为强化监督执纪问责会影响与其他单位和干部的关系，对明显违纪违规的案件避重就轻、敷衍了事，甚至束之高阁，不敢问责、不愿问责。有的纪检干部“恋权”思想作怪，职能定位不准，不愿退出不该参与的议事协调机构或者“明转暗不转”，还直接参加招标投标采购、招生录取、经费审核、项目验收等一线监督工作，“既当运动员，又当裁判员”，以致“种了别人的田，荒了自家的地”。还有的纪检干部履职能力偏弱，思想政治工作水平和监督执纪工作能力都跟不上形势的发展要求，对监督执纪“四种形态”的内涵把握、尺度区分不到位。此外，个别纪检干部纪律意识淡薄，敬畏之心缺乏，违法违纪的问题仍有发生，严重损害了高校纪委的公信力，监督责任也面临落空。

三、高校有效落实党风廉政建设“两个责任”的应对策略

实行党风廉政建设责任制，落实“两个责任”，是高校实现立德树人根本任务的有力保障，也是中国特色现代大学制度建设的重要内容。要扎实有效地推动“两个责任”在高校落地生根，必须不断增强落实“两个责任”的使命感、责任感和紧迫感，进一步强化责任担当、细化责任清单、严格执纪问责、健全制度体系，切实做到守土有责、守土负责、守土尽责。

（一）基础：狠抓思想教育，强化责任担当

狠抓思想教育，强化责任担当，是落实党风廉政建设主体责任和监督责任的基础。高校党委特别是主要负责同志必须牢固树立“不抓党风廉政建设就是失职、抓不好党风廉政建设就是渎职”的意识，对党风廉政建设工作“既挂帅又出征”，切实履行领导责任、管理责任和廉政责任。一要加强宣传教育，强化责任意识。高校要把“两个责任”的宣传教育纳入党风廉政建设年度工作计划，综合运用报纸、微信、校园网、宣传栏等各种媒介，构建全媒体教育的大格局，形成全方位、多渠道、立体型的宣传网络，认真总结和及时宣传落实“两个责任”的好经验、好做法、好典型，营造学习宣传贯彻“两个责任”的舆论氛围，加强文化涵养，深度传达压力，切实增强校院两级党委、纪委落实“两个责任”的责任感、紧迫感和自觉性。二要加强理论学习，提高思想认识。通过党委常委会、校长办公会、理论中心组学习等多

种形式深入开展专题研讨,推进理论学习的经常化、制度化,压实管党治党政治责任;把落实“两个责任”列入党校必修内容,同推进“两学一做”学习教育常态化制度化结合起来,开展党员干部的分层分类培训,帮助领导干部强化“四个意识”,深刻领会“两个责任”的内涵和要求,提高思想认识,深化责任认同,增强担当意识。三要落实“一岗双责”,健全压力传导机制。高校党委书记和校长要发挥率先垂范、以上率下的作用,对落实党风廉政建设“两个责任”工作亲自抓、主动抓、严格抓、经常抓,抓好班子、带好队伍、管好自己,把党风廉政建设和反腐败工作纳入学校总体布局,同研究同部署同落实同考核;建立健全工作机制,严格履行“一岗双责”,切实做到党委班子“不松手”、党委书记“不甩手”、党委成员“不缩手”,坚持“谁主管、谁负责”的原则,逐级逐层传导压力,把主体责任和监督责任传导到职能部门、院系部所的“神经末梢”,坚决消除责任落实的“短板”、“死角”和“盲区”。

(二)关键:健全责任体系,细化责任清单

健全责任体系,细化责任清单,是落实党风廉政建设主体责任和监督责任的关键。针对高校落实党风廉政建设“两个责任”存在的薄弱环节和亟待解决的问题,一要坚持统筹谋划,完善责任体系。落实“两个责任”是一项复杂的系统工程,高校要充分发挥党风廉政建设责任制领导小组的职能,着力构建党委统一领导,党政齐抓共管,纪委监督协调,部门各负其责,依靠广大师生员工支持和参与的领导体制和工作机制,健全责任分解、检查监督和倒查追究的全链条以及闭环式的责任落实体系,形成一级抓一级、层层抓落实、责任全覆盖的工作格局,实现业务工作开展到哪里,党风廉政建设责任制就延伸到哪里,促使党风廉政建设责任制与业务工作有机融合、相互促进。二要细化责任清单,精准定责明责。落实“两个责任”,前提就是理顺职责关系、清晰责任边界,制定详细的“责任清单”和“负面清单”,明确党委主体责任和纪委监督责任在具体工作中的职责范围,使“两个责任”的落实更加清晰明确、有据可循。^[2]高校要根据校院两级单位的职能特点以及领导班子的职责分工,将责任内容分解到相关院系、部门和每一名领导干部,形成具体化、明细化、个性化的责任清单和党风廉政建设责任书,划分好“责任田”、做到“横向到边”,明确“责任人”、做到“纵向到底”。三要加强信息公开,强化责任落实。任务明才能责任清,责任清才能敢担当。高校要加大信息公开力度,全面推行党务公开、校务公开、权力清单,主动接受监督,形成党风廉政建设的强大合力;实行签字背书、责任报告和谈心谈话制度,查找突出问题,强化责任落实。还要利用“互联网+”技术,构建“责任明确、过程留痕、动态监督、预警提醒”的信息化监督体系,提高制度的执行力,强化责任落实的严肃性,避免把落实责任当作走过场。

(三)核心:优化考核评价,严格责任追究

优化考核评价,严格责任追究,是落实党风廉政建设主体责任和监督责任的核心。高校要按照权责一致、有权必有责和有职必履、有责必问的要求,加大责任兑现力度。一要建立考核指标,完善评价体系。考核的前提是要有科学合理、针对性强的指标体系。在考核指标方面,大部分高校往往停留于“约谈多少人次”、“搞了多少次廉政教育”、“开展了多少次监督检查”、“撰写了多少次自查自纠报告”等数量方面,但评价“两个责任”的落实不能仅局限于数量,更应当追求实际质量和效果。《党章》、《党组工作条例》、《基层党组织工作条例》、《党内监督条例》等对主体责任和监督责任都有明确规定,高校要在广泛调研和深入论证的基础上,建立定性定量相结合的考核评价体系,提高考核评价的科学性、操作性和严肃性,避免考核流于形式。二要改进考评工作,加强履责检查。高校要优化和完善责任制考核评价程序,探索利用信息化手段建立责任评估系统,综合运用工作约谈、述责述廉、民主评议、群众测评、巡视巡察、组织检查等方式,坚持平时检查与年终考核相结合、全面检查与专项检查相结合,构建常态化、立体式、精细化的履责检查机制,并结合纪律审查、信访举报等发现的问题,加强对党委落实主体责任、党委书记履行“第一责任人”责任、领导班子成员履行“一岗双责”、纪委落实监督责任等情况的监督检查,尤其要加强对选人用人、资金分配、资产管理、基建工程、科研经费、招标采购、

招生录取等重点领域和关键环节履责情况的监管。同时注重成果运用,把考核结果作为二级单位和领导干部业绩评定、评先评优、提拔任用和惩戒处理的重要依据,切实做到“真兑现”、“硬挂钩”。三要坚持“一案双查”,强化追责追究。严格的责任追究,是落实党风廉政建设责任制的重要防线。高校要认真贯彻落实问责条例,坚持违规必究、违纪必查、有责必问,做到抓早抓小、查清查准、动辄则咎,对失职失责问题严肃问责,对典型问题通报曝光,发挥警示震慑作用;制定切实可行的责任追究办法,明确责任追究的内容、程序和情形。对发生重大腐败案件和严重违纪行为的部门和单位,实行“一案双查”,既要追究当事人责任,也要倒查追究相关领导责任,包括党委和纪委的责任,以严格的责任追究增强问责的刚性。此外,要注意做好思想工作,对被问责的单位和领导干部及时跟踪回访,有针对性地开展教育、帮助、转化工作。

(四)保障:持续深化“三转”,推进体制改革

持续深化“三转”,推进体制改革,是落实党风廉政建设主体责任和监督责任的重要保障。实践证明,体制机制建设是一项根本性、全局性、基础性的工程。加快纪检监察体制机制改革,构建科学合理、程序严密、有效管用的制度体系,才能切实保障“两个责任”落地生根。一要深化体制改革,建立长效机制。高校党委要旗帜鲜明地支持纪委开展纪律审查工作,在办公条件、办案经费、干部职数和处级岗位等方面予以保障,解决纪委人员匮乏、履职困难和“人轻言微”等问题。纪委要主动适应改革发展形势,彻底退出不属于自身职责范围的议事协调机构,聚焦监督执纪问责,推动纪律检查工作双重领导体制具体化、程序化、制度化,建立定期报告、专题报告、即时报告等制度,进一步强化上级纪委对下级纪委的领导,走出“不敢监督、不能监督、不想监督”的困境。监督执纪工作要以上级纪委领导为主,线索处置和立案审查在向同级党委报告的同时必须向上级纪委报告,严格执纪问责,增强监督成效。高校纪委书记、副书记的提名和考察要以上级纪委会同组织部门为主,落实纪委书记、副书记交流任职制度,切实增强干部队伍活力,更好地行使党内监督权,提高监督实效。二要改进监督方式,完善监督体系。高校要贯彻执行党内监督条例,着手改进监督方式,迅速从习惯冲在前面、大包大揽、越俎代庖的传统模式转变到对职能部门履职情况再监督、再检查上来,真正把首次监督权交还职能部门,推进制度合规性、廉洁性评估;摒弃“不参与就不能监督”的惯性思维,改变过去依赖参与业务工作了解问题的“一线”监督方式,完善包括党委全面监督、纪委专责监督、党的工作部门职能监督、党的基层组织日常监督、党员民主监督在内的党内监督体系,更多地通过拓展监督渠道、加强校内巡视巡察、师生干部积极参与等多元化的手段,促进监督执纪职能的有效发挥。^[3]三要提升监督水平,打造纪检铁军。打铁还需自身硬,信任不能代替监督。高校要进一步加强纪检干部自身建设,对党章党纪党规先学一步,学深悟透,准确运用“四种形态”,不断提高监督执纪工作能力和水平,解决不善监督、不会监督的问题。加强二级纪委(纪检委员)建设,发挥特邀监察员监督职能,建立学校纪委委员定点联系二级单位制度,开展纪检干部业务培训,全面提升思想政治工作水平和监督执纪能力,打造忠诚干净担当的纪检监察干部队伍。

参考文献:

- [1] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[EB/OL].(2013-11-15)[2017-03-20].http://news.xinhuanet.com/2013-11/15/c_118164235.htm.
- [2] 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:中国方正出版社,2015:61.
- [3] 胡扬.准确把握主体责任与监督责任的辩证关系[J].中国监察,2014(10):38-39.
- [4] 中国共产党章程[EB/OL].(2012-11-14)[2017-03-18].<http://www.12371.cn/special/zggcdzc/zggcdzcqw>.
- [5] 姜向红,单扬,杨德超.落实“两个责任”推进党风廉政建设[J].紫光阁,2014(6):38-39.
- [6] 庄德水.强化党委的主体责任和纪委的监督责任[J].前线,2015(2):49-51.

- [7] 张娟.浅析党委主体责任与纪委监督责任的关系[N].安徽法制报,2015-10-13(4).
- [8] 陈磊.高校腐败窝案串案多发[N].法制日报,2017-01-12(5).
- [9] 刘兆强,张立杰.高校落实“两个责任”问题与对策研究[J].宁夏大学学报:人文社会科学版,2016(4):63-64.
- [10] 国亚萍.强化“两个责任”:完善高校党风廉政建设责任落实机制[J].廉政文化研究,2015(6):62-67.
- [11] 鲁晓峰,谢平.高校落实党风廉政建设“两个责任”工作机制研究[J].兰州教育学院学报,2016(10):102-103.
- [12] 郑红.落实“两个责任”要理清责任清单[N].检察日报,2014-07-16(3).
- [13] 刘银善.论推进高校“两个责任”有效落实的问题与对策[J].吉林师范大学学报:人文社会科学版,2015(6):64-68.

责任编辑 陈 瑶

Research on the Problems with the Present Situation and Countermeasures in Implementing the “Two Responsibilities” in Higher Education Institutions

HE Huayu (Discipline Inspection Committee, South China University of Technology, Guangzhou 510641, Guangdong, China)

Abstract: In implementing the responsibility mechanism for Party style and clean administration, Party committees should shoulder the major responsibilities, with the commission for discipline inspection responsible for supervision. This is an important innovations and key measure to strengthen the anti-corruption leadership system and working mechanism; it is also an important guarantee for the realization of the fundamental task of morality education and an important part of the construction of modern universities with Chinese characteristics. Problems are found in the lack of ideal recognition, lack of a strong consciousness of shouldering major responsibilities, vague definition of working responsibilities and classification, imperfect working mechanisms, lack of stringency in the pursuit of responsibilities, lack of thoroughness in the “three transformations,” weakness in supervision and others. To help the establishment of the “two responsibilities” in universities, close attention must be paid to ideological education, strengthening the awareness of shouldering responsibilities, improving the responsibility system, detailing the list of responsibilities, optimizing evaluation, strict accountability, pushing forward the “three transformations” and structural reform in order to improve Party conduct and government integrity.

Key words: higher education institutions; construction of Party conduct and honest government; subject responsibility; supervisory responsibility

职业激励、制度环境与官员的腐败容忍度

——基于 E 厅官员的结构性访谈

郑崇明¹, 涂刚鹏²

(1. 海南大学 政治与公共管理学院, 海南 海口 570028; 2. 海南大学 马克思主义学院, 海南 海口 570028)

摘要:通过对 E 厅官员的结构性访谈,发现官员有着较高的腐败容忍度。经验资料表明,职业激励和制度环境与官员的腐败容忍度密切相关。其中,职业激励是官员较高腐败容忍度的主观诱因,而制度环境则构成了官员较高腐败容忍度的外部压力。职业激励与制度环境共同强化了官员的腐败容忍度,加剧了官员的腐败行为。这一研究发认为防治官员腐败提供了新的思路,即不仅要从正式结构的层面做好官员的职业激励制度安排,更要从制度环境层面净化组织生态,强化对官员腐败的零容忍。

关键词:政府官员;制度环境;职业激励;腐败容忍度

中图分类号:D630.9

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2017)03-0059-07

一、研究问题与进展

反腐倡廉的前提是准确把脉腐败产生的根源。腐败的存在需要三种因素共存:第一是必须有能为腐败当事人所用的权力,这种权力包括设计规则和执行规则的权威;第二是必须存在与权力联系在一起的经济租金;第三是社会的法律或司法系统对腐败的容忍,即发现和惩罚腐败的可能性足够低。这里提到的对腐败的容忍就是腐败的容忍度。腐败容忍度是指人们在多大程度上可以接受贪污腐败。确切的说,它更多的是指社会公众在面对腐败行为时所做出的接受与否的判断,对腐败行为倾向于接受的表明其容忍度高,倾向于拒绝或反对的表明其容忍度低^[1]。近年来,随着实践层面反腐败的推进,人们对腐败容忍度的研究日渐深入。

一般来说,一个国家的腐败容忍度与该国的腐败程度紧密相关。换言之,腐败容忍度越高,也能刺激官员的贪腐行为,反过来,官员越腐败,也越可能导致社会较高的腐败容忍文化。腐败容忍度与腐败程度之间的关系实际上为我们提供了两个研究方向,即作为自变量的腐败容忍度研究与作为因变量的腐败容忍度研究。前者认为,既然腐败容忍度是腐败形成的重要原因,那么,实现对腐败分子的零

收稿日期:2017-03-29

作者简介:郑崇明(1978-),男,四川隆昌人,海南大学政治与公共管理学院副教授;涂刚鹏(1978-),男,湖北孝感人,海南大学马克思主义学院副教授。

基金项目:海南省哲学社会科学 2015 年规划项目(HNSK(ZC)15-2)

容忍就是反腐倡廉的重要利器。当前党和国家强调对腐败的零容忍就是将其作为腐败的因变量来考虑的。从这个意义上讲,政府官员的廉洁程度不仅需要政府持续高压的反腐态势,更为重要的是其整个社会已经形成了对于腐败零容忍的廉政文化^[2]。后者强调的是腐败容忍度的高低受哪些因素的影响,其基本思路是试图通过实证研究厘清腐败容忍度的影响因素,并提供针对性的政策建议来降低社会公众对腐败的容忍度,进而达到通过社会公众反腐倡廉的效果。目前关于腐败容忍度的研究主要是将其作为因变量开展的。新近的研究表明:个体信仰、价值观、社会身份、收入水平、地方经济发展、腐败氛围感知、反腐工作满意度、腐败概念认知、腐败接触经历、政治信任等因素与公众的腐败容忍度密切相关^[1,3-6]。这些实证研究大大拓展了廉政研究的广度和深度,并且有效地回应了实践层面的需求。

已有的关于腐败容忍度的研究仍然存在着需要进一步探讨的空间。首先,从研究对象来看,缺乏分层分类的研究,尤其缺乏对正式官员的研究。基于研究进入的便利性,人们大多更多的是选择高校在任的 MPA 学员^[3]和大学生为调查对象^[7]。事实上,由于信息不对称等方面的原因,政府运行过程及其官员行为对社会公众来说更多的是一个黑箱,这就可能导致研究对象对腐败行为的认知偏差,进而测不准公众的腐败容忍度。而对置身其中的官员的腐败容忍度究竟如何,到目前为止还没有相关的研究。因此,将官员作为腐败容忍度研究对象加以探讨非常必要,且意义重大,官员腐败容忍度的高低直接决定了其在执行公务过程中的贪腐程度的大小。其次,从研究方法上看,还缺乏有深度的定性研究。最近的研究主要采取定量的研究方法来讨论腐败容忍度及其影响因素,但因其不同的数据来源,研究结论也各不相同甚至相互矛盾。从数据来源看,有的采用 2014 年发布的世界价值观调查的跨国数据^[4],有的采用具体省份的数据^[5],这些冷冰冰的数字背后,意味着对腐败容忍度的研究缺乏情景化的深描和探索。事实上,在新制度主义看来,官员的腐败容忍度受到具体情境的影响,那些非正式的规则甚至比正式制度更能影响官员的腐败容忍度。第三,腐败容忍度的影响因素还需要进一步拓展,不同群体的腐败容忍度影响因素可能存在着差异,官员也不例外。如上所述,已有的研究更多的是从人口特征、经济发展、社会认知、政治信任等方面讨论腐败容忍度的影响因素。

基于上述文献回顾与评估,本文将官员这一特殊群体作为研究对象,通过对 E 厅官员关于 Y 厅集体腐败案件的结构式访谈,进一步拓展腐败容忍度的影响因素,并为廉政治理提供政策建议。

二、研究设计

为有效开展研究,研究者在一年的时间里,通过对 E 厅官员关于 Y 厅集体腐败案件的结构性的访谈,开展官员的腐败容忍度研究,研究设计如下:

1.研究问题:政府官员对腐败容忍度的感知如何? 有哪些因素在影响官员的腐败容忍度?

2.研究对象:E 厅共有在编在岗官员 107 人,笔者主要通过工作关系接触访谈了 32 人,其中男性官员占 81%, 官员具有中共党员身份的官员占 97%, 硕士以上学历官员占 60%, 主任科员官员占 47%, 外地官员占 72%。选择官员为研究对象区别于以往的研究将研究对象锁定在政府组织之外的群体。相对于“他者”的民众而言,官员置身官场,深谙政府运行过程与制度规制。访谈官员的基本情况如表 1 所示。

表 1 受访官员基本情况

性别	工作年限		政治面貌		受教育程度		行政级别		官员来源		
男	26	5 年以下	9	中共党员	31	本科以下	2	主任科员	16	省内	9
女	6	5 到 10 年	12	民主党派	0	本科	11	处级	13	省外	23
		10 到 20 年	5	群众	1	硕士	16	厅级	3		
		20 到 30 年	6			博士	3				

3.概念及其操作化:本研究涉及到的核心概念是腐败容忍度。界定腐败容忍度的前提是如何定义腐败。定义腐败是一个比研究腐败更为困难的事情,至今也未形成一个有效的概念。为了便于研究,本文采用了最为简单的概念,即滥用委托权力以获取私人利益。从这个意义上讲,腐败容忍度可以界定为人们多大程度上可以接受通过委托权力获得非正当的私人利益。如上所述,与以往的研究将公众作为研究对象不同,本研究将官员作为研究对象,这实际上是讨论官员腐败容忍度的自我感知。为此,在已有研究的基础上,本文将官员的腐败容忍度从行为上操作化为:(1)接受他人物品;(2)利用职务便利帮人办事;(3)习得腐败;(4)任人唯亲;(5)举报同僚或上级贪腐行为五个方面。

4.研究方法与资料来源:研究者以 Y 厅典型腐败案件为引子,采取结构式访谈的方式,询问 E 厅官员对上述五个问题的基本态度以及对腐败容忍的原因,以此获得经验资料,经归纳整理形成探索性的研究结论与政策建议。

5.访谈情景案例:以 Y 厅“塌方式腐败”为访谈背景,询问访问对象上述概念操作化的 5 个问题。E 厅与 Y 厅同为 N 省下属厅级单位,并同在 N 省政府大楼办公。Y 厅前任厅长的贪腐案引出了 N 省行业系统的“塌方式腐败”,先后有 48 名干部因腐败问题被立案调查,其中厅级干部 6 人,厅机关及直属单位 16 人。在 N 省行业系统涉案人员中,担任过领导职务的有 42 人,占涉案人数的 87.5%。其中,22 名涉案人员案发时正是或曾经是所在单位的领导班子成员,占涉案人数的 46%。经查,该“塌方式腐败”主要涉及以下方面问题:(1)利用职务便利受贿,Y 厅前任厅长利用职务便利为他人违规审批海域使用权,受贿 1000 多万元;该行业系统违纪违法案件以受贿案件为主,占案发总数的 72.9%,涉案主体利用手中的权力,在行政审批、海洋执法和工程项目等方面为他人提供帮助,收受好处费和感谢费。(2)买官卖官,该行业系统内少数厅局级领导和部分正处级干部,买官卖官,进行利益交换,在厅级干部贪腐案件中,均存在买官卖官的行为。(3)任人唯亲,个别厅处级领导利用“一把手”权威,违规提拔亲信,安插亲属。

三、研究发现

通过对 E 厅官员关于 Y 厅贪腐案件认知的结构性访谈发现,官员对腐败的容忍度较高,其中价值观念、社会身份、经济收入等因素与官员的腐败容忍度密切相关,由此验证了已有的相关研究假设。为了全面地呈现研究结果,下面从官员腐败容忍度的总体分布与具体情形两个方面加以阐述。

表 2 呈现了受访官员关于上述五个问题回答的累积百分比分布情况。采用李克特量表的方式,分别从非常愿意、比较愿意、愿意、不愿意、非常不愿意进行测量,发现 69%的受访官员倾向于接受他人的物品,63%的受访官员认为利用职务便利为他人办事是可以接受的,78%的受访官员认为环境压力使得他们不得不接受甚至模仿日常生活中的腐败行为,88%的受访官员认为任人唯亲是组织的基本生态,而 78%的受访官员不愿意举报或揭发贪腐行为,没有人非常愿意举报腐败。总的来看,受访官员的腐败容忍度处于较高水平。

表 2 受访官员的腐败容忍度分布

	接受他人物品		利用职务便利为他人办事		腐败行为模仿		任人唯亲		举报腐败行为	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
非常愿意	6	19	4	13	6	19	7	22	0	100
比较愿意	9	46	6	31	8	44	9	50	2	100
愿意	7	69	10	63	11	78	12	88	5	84
不愿意	5	84	9	91	5	94	1	91	11	78
非常不愿意	5	100	3	100	2	100	3	100	14	44

接受他人物品可以从两个方面来考察,一是平日里的礼尚往来,关于这一点,几乎没有官员认为这是跟腐败有半点关系,也就不存在腐败容忍度的问题。“中国的传统嘛,逢年过节的问候是应该的,礼尚往来的,要不然就没得人情味了,这是老百姓都知道的道理”(资料编码:20160213)。这类行为在很大程度上就是白色腐败。白色腐败虽然被视为腐败行为,但没有人认为当事人应该受到惩罚。人们对白色腐败的容忍度相对较高,曾明、杜媛媛的研究印证了这一结论,即逢年过节的请客吃饭是很正常的^⑥。二是替他人办事收受的物品,“人家求你办事,肯定是要送礼的,不比平时那样表达个心意。帮人办事,谁都不会说出来,但是在会上的发言听得出来”(资料编码:20150927)。“收了人家的东西,就要把事办成,办不成就要退,这是规矩”(资料编码:20151206)。可见,对于接受他人物品,不管是否涉腐败,大多官员认为都是可以接受的,其直接的原因是约定俗成的惯例和利益交换。办事要送礼,受理要办事是社会惯常的社会交往方式,人们对某些腐败行为见怪不怪,从心理上对一些腐败行为默认和容忍^⑧。可见,官员对惯例接受度越高,其腐败容忍度也越高。

利用职务便利帮人办事也可以从两个方面来阐述。一是主观上的利用职务便利帮人办事,二是客观上的利用职务便利帮人办事。前者是在官员清晰识别是否违纪违法的情况下的主动行为,“在不违反根本原则的前提下,帮人忙是正常的,谁还没有个困难,能帮的就帮”(资料编码:20160312)。同在一个系统里,“低头不见抬头见,相互关照是应该的,能够关照的一般都没啥问题,只要不出格”(资料编码:20150125)。还有一种情况,就是官员的服务对象处于同等条件但又处于竞争情况下,官员一般都倾向于帮助跟自己在人际关系距离更近的人。“同等情况下优先考虑,又不违法”(资料编码:20150321);后者是因为官员所在的岗位,尤其是领导岗位导致的利用职务便利帮人办事,“可能就是无意识的一句话,就帮了人家的忙了。说者无意,听者有心,领导的话,大家都拉长了耳朵听”(资料编码:20160518)。由此可知,利用职务便利越能带来收益,官员的腐败容忍度越高。

习得腐败是指官员在工作过程中认知和模仿他人的腐败行为,并在类似的情境下采取腐败行动。“实际上很多事情究竟算不算腐败,有没有公私不分,公权私用,自己心里是最清楚的。刚开始的时候就算有点私心,贪点小便宜都不敢越雷池半步。但是人家都这样做了,而且领导也默认了,下次遇到同样的事情,就知道怎么办了”(资料编码:20160615)。大家都认可和接受腐败行为,被视为一种共享的利益和文化。实际上,“公务员有公务员圈子的规则,可以说都是一种不成文的规定,大家都要按照这样那样的方式去做事。如果你不接受,那就只有出局,以后有什么好事人家不会再找你。久而久之,就被疏远了,好事没有你,提拔更没有你。没办法,环境就这样,但是还是要把把握好分寸”(资料编码:20160411)。可见,制度环境与官员的腐败容忍度密切相关,官员对潜规则的认同度越高,其腐败容忍度也越高。

如上所述,官员的职业激励包括工作安全与职务晋升。一般而言,工作安全是指公务员拥有相对稳定的工作及其相应的薪酬保障体系,但在实践层面,工作安全更多的表现为心理安全与对官员的容错机制。心理安全是指官员的行为能够得到上级的认可从而带来的心理稳定,容错则是指官员在出现工作失误甚至违法乱纪行为时所能得到的保护。经验资料表明,公务员职业并不安全。“大家都认为公务员是个稳定有保障的职业,实际上并不是那么回事,相反,公务员是一个风险非常高的职业。为什么这么讲呢?原因很简单,进了政府必须站队。站错了队,跟错了人,瞎忙活。所以只能跟领导拉近关系,拉关系你懂的,多走动走动。万一哪个环节出了问题,要是没人帮你说话,那就黄了”(资料编码:20151013)。“对上级负责是基本的原则,领导交办的事情,得想方设法做好,不论公事私事。有些事情是领导要做但又不好自己去做,那就只有自己灵活点,帮领导把活干了”(资料编码:20151225)。“要想领导了解你,认可你,那就得利用一切可能的机会在领导面前挣表现,当然,表现是远远不够的,逢年过节都得问候”(资料编码:20151230)。“其实你在大学好,当个教授,自由自在。我是回不去了,也没想到厅里来工作,谁知道明天会咋样,要是混不下去了就辞职创业”(资料编码:20160607)。很多被查

处的官员将原因归结于运气不好,上面没有人罩着,没有靠山^[9]。因此,官员对职业安全越敏感,其对腐败的容忍度也越高。

晋升无疑是官员最大的激励之一。官员晋升究竟靠什么?“锦标赛”还是“资格赛”方面的研究都对其做了较为深入的分析。然而,通过对 E 厅官员的访谈,几乎所有的官员都认为关系比政绩更重要,政绩不过是用来吸引上级眼球,进一步拉近关系谋求晋升的工具。因此,官员晋升最终要的并不是工作绩效,而是关系。“谁上谁下,就看上面有没有人。大家都有人,那就看哪个的关系硬”(资料编码:20160416)。“我是外地人,女朋友在这边工作,所以就考了这边的公务员,最初是在 W 厅,领导还比较关照,后来工作调动来了 E 厅,工作七八年了,领导都换了几波了。现在基本就是混,要说进步(指晋升)基本不大可能,明摆着的,不跑不送,原定不动。说实话,我是从农村里走出来的,万一出了问题,得不偿失,人家送,也是有门路的”(资料编码:20160123)。涉及到领导的用人问题,“不是说领导用人用身边的人有错。这也是没办法的事情,经常在领导面前,才更了解,其他的都不清楚人品啊,办事能力啊,你说咋个用,我们也有苦衷啊”(资料编码:20160708)。“站队是必须的,办公室一位老大哥,干了好多年了,兢兢业业,为人正直,也有点能力,但他从来都是对事不对人,大家都清楚他是不站队不排队的,每次提拔都没他机会,现在他倒好了,辞职去企业了,据说年薪三十万”(资料编码:20160926)。由此可见,越是渴望晋升的官员,其腐败容忍度越高。

而对于对同僚或上级贪腐行为的举报行为,则很少在机关中发生。“谁能说自己是干净的,在机关一丁点儿事很快就传开了,瞒得了一时瞒不了一世。没有根本的冲突,一般是不会举报的”(资料编码:20150802)。“职位只有一个,组织考察程序是必须走的,没想到公示期间有人举报了,还是实名举报。一般来说,匿名举报,基本都没人管,但实名举报肯定要查的。一般的经济问题,没人去管,没啥好举报的,举报一般都是跟提拔有关”(资料编码:20151216)。一般而言,直接参与腐败并且获益的人,越不愿意揭露腐败。更何况,到目前为止还没有形成有效的举报人保护制度,更不用说对举报人的激励了^[9]。因此,官员相互举报的频率越低,其腐败容忍度越高。

上述实地访谈在一定程度上验证了已有研究的相关假设。同时还发现,职业激励与制度环境构成了官员腐败容忍度的重要变量。换言之,官员为了获得工作安全与职务晋升,在组织内外部环境的压力下具有较高的腐败容忍度。从职业激励方面来看,中国官僚制度的核心是由上下级间的忠诚、信任、庇护关系交织而成的向上负责制。在这一体制中,官员没有规则条文保护,行为评判没有客观可测的标准,他们只能在上司鼻息下小心翼翼,因为是上司的主观好恶而不是客观规则决定他们的职业生涯^[10]。因此,官员趋于规避风险成为其首选。在直接向上负责制中,上级主观判断评价非常重要,小心翼翼、避免出错成为官员的行为准则。其次,官员的注意力集中于投资于人际关系,特别是强化上下级间私人关系以降低风险,在出现问题时可以得到庇护。换言之,官员的依附性、环境的不确定性使得他们不得不花大气力来经营非正式关系,或以图进取,或以求保护^[10]。因此,从职业安全的角度来看,官员的首要目的在于取悦领导。官员晋升同样遵循这一逻辑。官僚表现、赏罚、任命、晋升在很大程度上依赖其上司的主观评判^[10]。因此,从职业激励的角度来看,官员拥有较高的腐败容忍度是自洽的。因此,科层理性不足是官员职业激励造成的较高腐败容忍度的重要原因。

过去十多年来,受西方公共行政学研究的影响,国内学界一度出现了关于中国科层制是否过时的争论。事实上,中国的科层制从来不是严格按照韦伯式的理性科层制来设计的。理性科层制下的官员是对制度负责,而不是对个人负责。然而,中国的科层制并非严格照章办事,而是嵌入了非正式的运行机制。非正式机制强化了官员之间的依附关系,形成了官员在职业激励方面更多地寻求上级保护和提拔的路径依赖。官员为寻求职业保护与职务晋升,在社会资本与社会网络方面投入了大量的时间和精力,而其间的润滑剂则是官员较高的腐败容忍度甚至贪腐行为。从这个意义上讲,中国科层制的制度供给不足为官员较高的腐败容忍度提供了可能。因此,建立健全官员基于岗位制度保护的职业激励制

度安排对于降低官员的腐败容忍度具有重大的意义。

此外,由于官员的腐败容忍度是一种自我感知,因此,制度设计不仅仅要从其职业激励方面做出安排,更要从外部约束方面强化对官员的监督。习近平同志在十八届中央纪委三次全会上的重要讲话中指出,反腐败高压态势必须继续保持,坚持以零容忍态度惩治腐败。这充分表明了中央在反腐败问题上的坚强意志和坚定决心,也说明了零容忍态度是防治腐败的必要条件。

制度环境对官员腐败容忍度的影响体现为腐败的制度化。当腐败被制度化或者社会化的时候,官员的腐败容忍度就会增大,反腐败的难度也会增加^[11-12]。换言之,制度环境形塑的社会价值观使得官员更加倾向于认为腐败行为是合理的,同时也是可以接受的。在新制度主义学派看来,合法性是制度环境影响组织行为的重要机制。合法性是一个社会认同基础上的权威关系,它强调的是诱使或强迫组织采纳外部环境中具有合法性的组织结构或做法的一种制度力量。换言之,各种组织都要受制度环境的约束,追求社会承认、采纳合乎情理的行为。组织的合法性诱使组织趋同,并形成了组织趋同的三个机制,即强制机制、模仿机制和规范机制^[13]。就个体而言,同样也存在着一个合法性的问题,即观念、制度与行为的制度化深刻地影响着个体行为。个体如果拒绝制度环境中的合法性认同机制将被排除在外。反过来,个体也在制度环境中受制于强制机制、模仿机制和规范机制,不断地接受合法性的观念与规则,并改变自身的行为。官员默认、顺从潜规则的背后隐藏着基于合法性的认同机制。这也是为何官员腐败容忍度较高的制度根源,并且因其浸淫的时间越长,其对腐败容忍度越高。从这个意义上讲,尽管制度化的环境迫使个体接受合法性的认同,并且在个体看来也是约束条件下的理性选择,但却并不意味着正义的价值导向。制度化的理性实际上是相对而言的,制度化并非始终基于组织目标的理想过程,官员晋升过程中的“逆淘汰机制”凸显的是个体或小集团的理性,但其代价是社会成本的剧增^[14]。在一个非正义的制度环境里,基于生存和发展的认同,客观上助长了官员较高的腐败容忍度。腐败的当事人可能是在无意而为、不知不觉的情况下卷入到腐败过程的^[15]。因此,降低官员的腐败容忍度,需要净化政治生态,再造制度环境。政治生态恶化,必然助长官场陋习,滋生腐败毒瘤,败坏社会风气;政治生态良好,则有利于形成清正廉洁、克己奉公、勤政为民的从政氛围。

四、结论与讨论

论文以E厅官员为研究对象,通过对其腐败容忍度的结构性访谈发现职业激励与制度环境构成了官员较高腐败容忍度的主客观原因。换言之,职业激励的制度漏洞为官员较高的腐败容忍度提供了一个可预期的窗口,而组织内部的制度环境则进一步强化了官员较高的腐败容忍度,二者共同形塑了官员集体化、组织化的腐败行为。官员较高的腐败容忍度反映了官员在生存与发展中的理性选择。论文通过经验资料进一步检验了腐败容忍度的相关假设,更重要的是,针对官员这一特定群体,提出了职业激励与制度环境两个关键变量。在很大程度上,官员的腐败容忍度越高,越能刺激官员的贪腐行为。官员较高的腐败容忍度表明,科层制度还不完善,没有形成对官员的职业激励的保护机制,同时,长期以来制度化的观念和行为规范客观上强化了官员较高的腐败容忍度。因此,需要从制度建设与组织生态两个方面来降低官员的腐败容忍度。当然,官员较高的腐败容忍度更多是在职业激励与制度环境的交互作用下形成的。从这个意义上讲,反腐败需要进一步健全科层制度,再造组织政治生态,同时加大对腐败的惩戒力度。

为净化政治生态,加大反腐力度,根据上述研究结论,官僚机构需要在官员的职业激励和制度环境两个方面做出制度安排,降低官员对自身的腐败容忍度,从而实现组织内部对腐败的零容忍度。从职业激励方面看,要确实做到官员对岗位负责而非对上级负责,强化官员岗位制度对官员的职业保护和晋升机制,切断官员上下级之间的依附关系而形成了利益输送纽带,降低官员的腐败容忍度。从制度环境方面来看,要加大政府内部政治生态建设,通过制度化的环境营造风清气正的组织文化。

本文是以特定的官员为研究对象,通过访谈资料所提炼的结论更多是探索性的。因此,在官员的职业激励与制度环境方面需要更多的来自大样本的统计检验。官员职业激励与制度环境还需要进一步操作化来讨论官员的腐败容忍度,尤其在官员晋升方面,官员对腐败的容忍度如何还需要进一步测量。此外,不同层级、不同职别、不同领域的官员在不同的情景下对腐败容忍度也可能存在差异,这也为进一步研究官员的腐败容忍度提供了新的方向。

参考文献:

- [1] 倪星,孙宗锋.政府反腐败力度与公众清廉感知:差异及解释——基于 G 省的实证分析[J].政治学研究,2015(1):71-85.
- [2] 于文轩,吴进进.反腐败政策的奇迹:新加坡经验及对中国的启示[J].公共行政评论,2014(5):131-154.
- [3] 郭夏娟.腐败容忍度及其影响因素探析——基于比较的视角[J].伦理学研究,2013(6):104-112.
- [4] 王哲,孟天广,顾昕.经济不平等与民众的腐败容忍度:基于多层次模型的跨国分析[J].经济社会体制比较,2016(2):89-103.
- [5] 王哲,顾昕.价值观与民众的腐败容忍度:一项跨国研究[J].新疆师范大学学报:哲学社会科学版,2017(1):61-70.
- [6] 曾明,杜媛媛.利益相关,反腐效果与腐败容忍度:基于问卷调查的分析[J].甘肃行政学院学报,2016(3):34-43.
- [7] 公婷,王世茹.腐败“零容忍”的政治文化——以香港为例[J].复旦公共行政评论,2012(2):169-186.
- [8] 吴海红.推进社会反腐须突破三大困境[J].廉政瞭望,2012(6):3.
- [9] 杜治洲.公众参与反腐倡廉的影响因素及其挑战[J].理论视野,2013(3):39-43.
- [10] 周雪光.国家治理逻辑与中国官僚体制:一个韦伯理论视角[J].开放时代,2013(3):14.
- [11] 肖汉宇,公婷.腐败容忍度与“社会反腐”:基于香港的实证分析[J].公共行政评论,2016(3):42-55.
- [12] 肖汉宇,公婷.腐败研究中的若干理论问题[J].经济社会体制比较,2016(3):48-60.
- [13] DiMaggio P J, Powell W W. The iron cage revisited—Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields (Reprinted from the American Sociological Association vol 48, pg 147-160,1983)[J]. Advances in strategic management, 2000(17):143-166.
- [14] 郑崇明,孙宗锋,杨君.官员晋升逆淘汰的新制度主义分析及对策[J].廉政文化研究,2016(3):51-56.
- [15] 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.

责任编辑 王学青

Career Stimulation, Institutional Environment and the Corruption Tolerance

—a Study Based on the Structural Interview of Officials in Department E

ZHENG Chongming¹, TU Gangpeng² (1. School of Politics and Public Administration, Hainan University, Haikou 570028, Hainan, China; 2. School of Marxist Studies, Hainan University, Haikou 570028, Hainan, China)

Abstract: A structured interview with officials about a typical corruption case revealed the fact that they have a high degree of tolerance of corruption. Empirical data show that career stimulation and institutional environment are both closely related to officials' tolerance of corruption, out of which career stimulation is the subjective incentive for the high tolerance of corruption, while institutional environment contributes to it as outer pressures. These two together strengthen the tolerance of corruption among officials, enlarging the number of corrupt behaviors. This discovery provides new methods for preventing official corruption. Things must be done with stimulation arrangement for officials from formal structures, and a clean organizational ecosystem constructed from the layer of institutional environment must be founded as well. This will establish the zero tolerance of official corruption.

Key words: government officials; institutional environment; career stimulation; corruption tolerance

治理理论视阈下村干部违纪违法 的影响因素及对策

——基于赣西 Y 市的调查

徐卫华

(株洲行政学院 管理教研部, 湖南 株洲 412011)

摘要:在治理理论视阈下,对 2009 年 10 月至 2014 年 3 月间赣西 Y 市村干部违纪违法的 539 个案例样本的类型与特征进行分析,发现当前导致村干部违纪违法的影响因素主要有:项目制的实施与城市化的推进、村干部自身的个人动机与人力资本、对村干部的监督缺位、村民自治制度、村务公开制度、村干部选拔制度等。应积极构建基层治理的多元参与格局,规范并理顺“乡-村”关系、村两委关系,搭建立体式监督网络,着力改革和完善“四大机制”,才能确保从根源上杜绝村干部违纪违法案件的发生。

关键词:治理理论;村干部;违纪违法

中图分类号:D262.6

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2017)03-0066-11

改革开放以来,村干部群体在自身角色与实际功能两个方面都在发生转换。尤其是进入新世纪以来,随着国家对新农村建设力度的不断增大,大量政策性资金、资源流向农村,一些围绕农村集体资金、资产、资源(简称“三资”)而滋生的村干部违纪违法问题也呈现逐年上升的趋势,已经成为当前农村经济社会发展中必须正视和解决的重大问题。它不仅严重影响了党群干群关系,极大损害了党和政府在群众中的形象,更在很大程度上破坏了农村的经济社会发展与和谐稳定大局。本研究将立足于丰富而真实的第一手材料,力求展示村干部违纪违法的区域性现状,深入分析影响村干部群体违纪违法的内外部相关因素,并在此基础上提出具有针对性与可行性的防治对策。

一、调查样本的基本情况与特征分析

我们所调查的 Y 市地处赣西北山区向赣抚平原过渡地带,地势由西北向东南倾斜,境内以山地、丘陵为主,平原面积约占四分之一,可概括为“六山半水二分田,分半道路和庄园”。全市共辖 10 个县市区(见表 1),共 195 个乡镇(街道、场),行政村 2226 个,村民小组 23124 个,全市常住人口共计 541

收稿日期:2017-04-19

作者简介:徐卫华(1976-),男,湖北洪湖人,株洲行政学院管理教研部副教授。

万;全市耕地面积 547 万亩,人均 1 亩,山地面积 1601 万亩,其中林地 1323 亩。Y 市农林资源丰富,粮、油、猪肉产量和毛竹蓄积量以及中药材、有机农产品、猕猴桃、百合种植面积和产量均居全省首位。近年来,该市致力于打造全省深化农村改革先行区和现代农业发展先行区,目前有 1 个国家级、6 个省级现代农业示范区。

表 1 Y 市各县(市、区)村干部违纪违法案件分布(2009.10-2014.03)

县市区	常住人口(万)	案件数量(件)	每百人占比(%)	县市区	常住人口(万)	案件数量(件)	每百人占比(%)
ZS	55.51	43	0.775	YF	27.40	11	0.402
TG	13.51	14	1.036	WZ	47.69	64	1.342
FC	133.64	144	1.078	SG	32.67	28	0.857
FX	31.30	36	1.150	JA	14.48	18	1.243
GA	81.16	114	1.405	Y	541.96	539	0.995
YZ	104.60	67	0.641				

注:常住人口以 2010 年全国第六次人口普查数据为基准。

本次调查样本选取了从 2009 年 10 月至 2014 年 3 月(约 4 年零 5 个月)期间,Y 市村干部违纪违法的全部案例共计 539 件。从 Y 市村干部主要违纪行为所涉种类来看,主要包括违反财经纪律、贪污贿赂、失职渎职、破坏社会主义经济秩序、妨害社会管理秩序、侵犯党员权利、公民权利、违反廉洁自律规定等(见表 2)^①。

表 2 Y 市村干部违纪违法案件种类分布(2009.10-2014.03)

案件种类	案件数	比例(%)	案件种类	案件数	比例(%)
违反财经纪律	97	18.00	妨害社会管理秩序	118	21.89
贪污贿赂	168	31.17	侵犯党员权利、公民权利	11	2.04
失职渎职	89	16.51	违反廉洁自律规定	15	2.78
破坏社会主义经济秩序	41	7.61			

通过对抽取案例进行分析,村干部违纪违法主要呈现出以下几个方面特点:一是从主体上看,涉案职务“重灾区”明显,职务范围涵盖广泛,窝案串案较为突出。据统计结果显示,村支书与村主任作为村两委的负责人仍是当前村干部违纪违法的涉案主体,占据全部涉案人员的“半壁江山”,达到 53.99%(见表 3)。其中,村支部书记违纪比例明显高于村主任,处于村干部违纪违法之最。而另一个值得注意的现象是,村支部书记兼任村委会主任这类“一肩挑”占全部涉案人员的近五个百分点。事实上,2009 年初的中央 1 号文件就明确指出,提倡农村干部交叉任职或兼任,以减轻农民负担,促进农民增收。随后,其他各地纷纷予以提倡,一些地方甚至在村两委换届选举中明确要求村级党组织书记和村委会主任“一肩挑”比例要达到 50%以上,村两委成员交叉任职比例达到 60%以上。^[1]目前这一比例仍在大幅提升,个别地方“一肩挑”比例已超九成。^[2]尽管一般认为这一举措的意义在于更好地巩固党的执政基础,有效精简干部人数、工资及开支,提高工作效率,但无疑也为村干部违纪违法提供了更多的便利,导致经济类违纪违法案件尤为突出。从样本中 24 个“一肩挑”案例来看,贪污贿赂和违反财经纪律类案件就达 19 个。与此同时,会计、出纳等村级财务管理人员涉案人数占据比例达到 11.13%。这些人员直接掌管村级财务,对村级财务收入与支出了然于心,往往也是经济类违纪的重要主体。此外,由表 3 可以看到,违纪违法的行为几乎涉及所有村干部职务,同村窝案串案发生率较高,团伙性特征明显。通过对 539 宗案例样本的数据筛选可以看到,几乎所有同一村庄三人或三人以上的窝案,其主要违纪行为都是贪污贿赂或者违反财经纪律。这一特征与一些发达地区村干部违纪违法的行为特征

① 必须指出的是,本研究中村干部主要违纪违法行为通常是指在同一案件中涉及的最为突出最为严重的违纪违法行为,事实上在实践中,我们发现,在纪委定性为某一种类型违纪的案件中,往往可能附带有其他性质的违纪违法行为,只是被定型类型的违纪行为更为突出更为严重而已。

也较为一致。^①这在一定程度上表明,“法不责众”的观念以及侥幸心理的存在仍是当前村干部违纪违法的重要诱因。

表 3 Y 市各县(市、区)村干部违纪违法主体职务分布

职务	涉案人数	所占比例(%)	职务	涉案人数	所占比例(%)
书记	188	34.88	出纳(含兼职者)	20	3.71
书记兼主任	24	4.45	民兵营长	17	3.15
主任(含兼任副记者)	79	14.66	妇女主任(含兼任出纳者 5 人)	19	3.53
副书记(含兼任副主任、会计、出纳、小组长者)	37	6.86	治保主任	15	2.78
副主任(含兼任出纳、会计、民兵营长者)	23	4.27	村委会干部	15	2.78
组长(含副组长 1 人)	45	8.35	村支委	19	3.53
会计(含兼职者)	40	7.42			

注:以上仅为样本中主要涉案人员职务分布情况,占全部样本的 97.59%,并非全部。

二是从客体与对象来看,前者主要为公共财产所有权(如贪污受贿、挪用公款等)、社会管理秩序(如破坏社会主义市场经济秩序、妨害社会管理秩序、失职渎职、违反财经纪律)、党员、公民的合法权利(如侵犯党员权利、公民权利)及社会风尚(如赌博等)。后者则主要集中在村级“三资”(农村集体资金、资产、资源)及村干部的自身廉洁性等。2009 年 6 月,农业部发布的《关于进一步加强农村集体资产资金资源管理指导的意见》明确提出,要规范农村集体资金管理制度,主要包括财务收入管理制度、财务开支审批制度、财务预决算制度、资金管理岗位责任制度以及财务公开制度等;要健全农村集体资产管理制度,主要包括资产清查制度、资产台账制度、资产评估制度、资产承包、租赁、出让制度及资产经营制度等;要建立农村集体资源管理制度,主要包括资源登记簿制度、公开协商和招标投标制度、资源承包、租赁合同管理制度及集体建设用地收益专项管理制度等。近几年来,Y 市把加强农村集体资金、资产、资源管理作为加强农村党风廉政建设的核心,采取建立台账、财务代理、阳光交易、网络管理等措施,构建农村“三资”监管体系。在健全监督管理组织体系方面,Y 市在县、乡两级成立了由纪检监察、组织、农业、林业、水务、民政、财政及国土等部门为成员单位的农村集体“三资”监督管理领导小组,加强日常监管;在推行财务代理制度方面,Y 市实行了“村财乡代理”和“组财村代管”^①,实行“六统一”。截至 2012 年 9 月,Y 市共成立 2200 多个村级民主理财小组,2332 个村实行了村级会计委托代理服务,所有村小组都实行了“组财村代管”制度;在推行“三资”滚利监督信息化方面,Y 市实施了“三资”管理信息化网络系统建设,统一启用农村集体“三资”管理软件,但这些举措在一些县级市落实得并不十分理想。从表 2 可以看出,涉及农村集体“三资”管理及使用的违纪违法案例仍占 60%以上。另一方面,村干部参与赌博的现象不容忽视,一些村干部自身作风存在严重问题,主要表现为服务意识不强、工作作风不实、纪律观念不强,懒、散、拖、等、靠、要的思想依然严重。

三是从手段与方式来看,大部分涉案村干部违纪手段简单直接,少数较为隐蔽,方式日益多样化。从 Y 市村干部违纪违法的案卷来看,较为常见的违纪违法现象主要包括以下几类:一是财务票据混乱。如签批不规范、“白条”入账、收支无账目、私设“小金库”,对上级下拨资金和村集体收入不入账或在账外随意开支、巧立名目、虚报支出。二是挪用、侵占集体“三资”。如在村集体资产、资源等经济项目的承包租赁或拍卖中收取“好处费”、在实施集体公益项目如修路、绿化、村基础设施建设等过程

① 所谓“组财村代管”是指在坚持组级集体资产所有权、资金使用权、财务审批权和财务监督权不变的前提下,各小组财务收支委托村委会代理记账和代管资金,明确各自权利、义务和责任,各小组实行报账制度。Y 市关于“组财村代管”模式的具体操作方法如下:各行政村设立一名“组财村代管”总会计(可由村会计或其他人员兼任),负责小组收支票据审核和小组账务处理,实行分组核算收支,并按季度编制、上报收支报表。

中偷工减料、虚报工程量套取资金、将集体资产长期借给个人使用或擅自挪用公款借给私人做周转资金、或存入私人存折获取利息、或者随意挪用、挥霍、侵占上级拨付的土地款、扶贫款等。三是套取、挪用国家专项资金。如在落实国家惠农政策(包括粮食直补、农村最低生活保障、扶贫项目补助)时优亲厚友、为自己及亲友虚列项目、虚报贫困户、编造假名冒领补贴资金等。2011年8月,Y市通过对2009年以来城乡低保资金发放情况进行了全面清理,共取消不符合享受城乡低保条件的城乡低保对象20210人。

四是从危害后果来看,村干部违纪违法往往导致农村集体经济遭受严重损失,村级债务日益沉重,群众信访举报数量增加。2009年底,Y市组织了一次关于农村基层党风廉政建设的问卷调查,共回收问卷700份。在调查中,群众普遍认为,当前党群干群关系相比税费改革前有很大改善,对党风廉政建设的总体情况评价“满意”的占65.2%，“基本满意”占32%；对村干部及村小组干部作风表示“满意”的则为40%，“基本满意”占47.4%。在问卷对当前农村基层最为突出的问题的调查中,20.3%的人认为是“村集体资产、资源管理中的问题”,15.8%的人认为是“村民建房及宅基地收费中的问题”,13.5%的人认为是“村级财务管理混乱,少数人得好处”,11.6%的人认为是“村民选举中的问题”。此次调查集中反映出Y市农村基层党风廉政建设存在的诸多问题,如村级财务管理混乱、集体资产、资源管理存在漏洞、村级非生产性开支(特别是招待费)偏高、村级欠债问题比较普遍、农民建房用地审批、农民房屋拆迁补偿和土地补偿中乱收费、暗箱操作等现象仍时有发生、小额支农资金到位使用情况堪忧、村干部参与赌博现象屡见不鲜等。以村级欠债问题来说,2009年,Y市F县对全县157个村级财务进行清理整顿后发现,债务总额累计高达1879.9万元,平均每村欠债额为12万元。村干部违纪违法不仅直接导致农村集体经济遭受严重损失,而且导致群众信访举报的数量攀升,有些甚至引发群众性集体上访、越级上访,造成严重不良影响。

五是从发展趋势来看,纪委立案数量呈逐年增长趋势,相关涉案数据屡创“新高”。自2005年江西省全面取消农业税后,为大力推进新农村建设,一些国家资源开始不断进入乡村,各种“三农”项目、涉地项目成为村干部违纪违法的“重灾区”。而从我们调查的样本中可以看到,Y市村干部违纪违法在2010年至2013年间,Y市查处立案数量从2010年的40件上升到2013年的178件,三年增长了三倍多(见表4)。同时,一些违纪违法的相关数据则不断刷新当地“纪录”^[4]。Y市下辖Z区一村主任在市行政中心拆迁房屋的补偿过程中,暗箱操作,以少拆多报等欺骗手段骗取国家补偿资金26.8万元。作为内地欠发达地区,Y市村干部违纪违法相关数据所呈现的这一特征在全国其他地方也得到了印证。如浙江省温州市永嘉县10名村官瓜分价值18亿元的316套安置房,成为新中国成立以来村级官员集体贪污的第一大案。^[4]随着中央惠农政策的不断出台,各种项目资金将源源不断地涌向农村,“苍蝇式腐败”正呈现持续蔓延趋势。

表4 Y市村干部违纪违法案件各年度分布

年份	2009年10~12月	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年1~3月
立案数(件)	4	40	124	156	178	37

二、村干部违纪违法的影响因素

一般来说,任何腐败行为的发生,都必须具备三个必要条件,即公共权力、腐败动机与腐败机会。由于村干部群体所处的历史方位、社会结构、自身格局与普通国家公职人员存在一定差异,因此对违纪违法行为的发生机理分析必须充分关照村干部群体自身的特殊性。而从治理理论的视角来剖析村干部违纪违法的发生根源,可以促使对问题的分析更加具有全面性和包容性。在治理理论视域下,我们考察村干部违纪违法问题时必须注意以下几个方面:即必须突出多元主体的合作与互动,注重加强公私机构或个人之间的合作与相互配合,强化系统治理思维,提升农村公共产品的供给等。因此,本文

对村干部违纪违法问题产生的原因分析将兼顾内外部一系列变量,着重从结构、主体、功能、制度四个层面挖掘根源(见图 1),而将方法与运行变量寓于其中进行分析,以增强问题的解释力度。

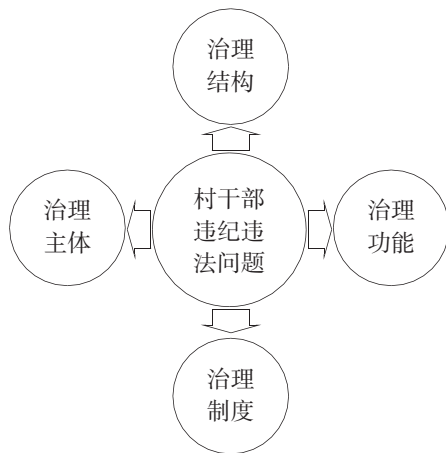


图 1 村干部违纪违法的影响变量

(一) 结构因素

1.项目制的实施。当我们将“项目制”作为村干部违纪违法行为发生的分析变量时,它实际上并不单指某种项目的运行过程,也不是指项目管理的各项制度,而是一种治理模式。更进一步说,它是指在 1994 年的分税制改革后,在财政收入越加集权的体制下,财政资金分配中所出现的依靠“条线”体制另行运作的制度安排。^①在这一制度安排下,尤其是当作为农村公共品供给主要财政来源的农业税费取消后,国家财政承担了越来越多的农村公共品供给职能,而这些涉及农村公共品供给的财政转移支付,大都采用项目的形式。按照项目获取方式的不同,将承担项目资源的村庄分为接受型、争取型和捆绑型三类。由于乡村两级组织是项目进村的最主要的参与者与实施者,因此,三类村庄形成的所谓“分利秩序”,使村干部拥有了靠近项目资源的天然便利^②,同时也为村干部违纪违法创造了结构性条件。以 Y 市“三农”项目来说,仅以 2006 年至 2007 年为例,中央、省下拨和市县配套的资金包括扶贫开发资金、自然灾害救助资金、退耕还林资金、农村公路建设专项资金等共计 20 余项 23.24 亿元,Y 市通过专项督查,查出资金滞留、挪用、侵占等问题 194 个,涉及资金约 2.29 亿元。从寻租理论的视角来看,项目下乡在很大程度上是由于政府的干预(公共权力)为村干部违纪违法制造了“机会”。在此基础上,项目进村所形成的乡村分利格局是影响当前村干部违纪违法的重要结构性变量。

2.城市化的推进。中国的城市化推进大体可分为两种类型:一类是传统模式,即从计划经济时期一直延续下来的计划模式,这种模式以政府为主导,通过行政力量配置资源,推动城市化进程。另一类是新兴模式,这种模式主要在改革开放后出现,以资本为主导,由市场来配置资源。^③而与村干部违纪违法相联系的是新兴模式启动之后的城市化。特别是进入 21 世纪后,随着大批境外投资的涌入,沿海地区的工业化和城市化加剧了城市建设用地的短缺。以 2008 年 1 月至 2011 年 1 月期间 Y 市对全市土地征用、房屋拆迁专项治理情况为例,仅这一时期,全市征用土地面积即达 54077.512 亩,被征地农民 42626 人,而在这些涉地项目中,专项督查组事后收缴的违纪违规款额即达 495 万元^④。由此可见,城市化进程的推进以及为保障城市化进程的农地征用制度改革在农村催生的大量涉地项目,为村干部腐败行为的发生提供了温床。由此,我们可以将城市化进程的推进视为村干部违纪违法行为发生的重要变量。

① 必须指出的是,无论是“三农”项目还是涉地项目,Y 市专项督查所涉及的相关违纪违法对象都不仅仅是指村干部群体,但这并不妨碍上文的基本判断,即各种“三农”项目、涉地项目成为村干部违纪违法的“重灾区”。

(二) 主体因素

1. 个人动机。从治理结构层面来看,如果说上述两个变量是以政府为主导的影响因素,那么个人动机则开始转向这一结构中的村干部自身。我们发现,一些村庄能与致富典型竞选村干部的动机往往复杂多样,主要包括获得报酬、提高自己及自己家族在村庄中的声誉与社会地位、便于与乡镇领导接触、方便自己、证明自身价值以及为村民谋利益等。理论界对此有多种分析与归纳,有学者认为可以分为利益驱动型、基层政府支持型、村民强烈要求驱动型、理念驱动型、社会声望驱动型、政治参与驱动型等。^[8]但无论给予何种理想型归类,都不能否定一个基本事实,即农民经济主体地位的确立和对经济利益保护机制的需求是农民政治参与的基本动力和动机,农民的具体目标在于现实的物质利益,这会促使他们参与政治活动。^[9]在 Y 市的案例样本中可以发现,有些村民参与竞选完全是觊觎村干部手中的权力、村集体的利益;有些则是在外经商当老板后,怀着光宗耀祖或寻求政治地位的初衷回乡,在村庄选举中拉帮结派、公然贿选;有些村两委班子甚至成为某些黑恶势力争夺的目标。这些社会化的个人竞选与工作动机在很大程度上成为村干部违纪违法的驱动力。

2. 人力资本。作为村干部违纪违法的重要影响因子,这里的“人力资本”是包括个人年龄、认知水平、受教育程度、能力素养及个人阅历等在内的总和。有学者根据村干部的总体表现,将当下村干部归纳为带富型、创业型、服务型、知识型、遥控型、靠山型、旅游型、领导型、败家型等类型。^[10]事实上,这种经验性分类从侧面也反映了当前村干部在人力资本方面的个体性差异。但总体来看,这一群体在政治、文化素养及能力资本方面并不理想,直接影响了其履职行为,导致违纪违法现象的发生。根据我们的调查,由于 Y 市处于相对欠发达地区,村干部年龄老化与受教育程度偏低的情况更为突出。在调查中我们发现,一方面,由于村干部群体基本处于“体制”之外,在经济待遇上偏低,政治待遇上没有盼头,加之部分人已步入中老年,在当前村干部离任定期生活补助、在职村干部养老保险等制度尚未普遍落实的情况下,少数村干部不惜铤而走险。另一方面,由于村干部受教育程度与自身政治文化素养总体偏低,法制观念较为淡薄,习惯于依靠经验和威望开展工作,加之部分村干部宗族意识仍然较强,导致不讲原则、不顾大局的情况时有发生,违规操作与违章办事在所难免。

(三) 功能因素

1. 监督缺位。从治理理论视域来审视村干部违纪违法问题,监督功能的缺位是重要原因之一。具体来说,主要是指上级监督、群众监督与第三方监督的缺位。需要指出的是,这里的“缺位”并不是指当前相关制度设计和供给的缺乏,而是指制度实际监督功能的发挥不到位。

从上级监督来说,主要是指乡镇人民政府及其相关部门对村干部职务行为的监督,在当前主要表现为不愿监督与监督失当的问题。一方面,由于村干部群体本身的体制边缘地位^[11],使他们在面对乡镇干部时拥有较多的主动性与选择性,以至于乡镇政府往往需要依赖与村干部“套近乎”、“拉关系”才能履行相应职能。我们在调查中还发现,有些乡镇为防止所谓“能力型”村干部流失,在管理上刻意粗放,对一些年资较高、工作经验丰富的村干部出现的苗头性问题采取“睁一眼、闭一眼”,甚至“放一马”的态度,从而酿成大问题。另一方面,乡镇监督失当现象仍然普遍存在,主要表现为乡镇政府对村民选举的不适当干预,通过操纵村委会选举过程提名候选人、直接指派候选人或者干脆更换候选人,将自己的意志强加给村民,使村民选举权流于形式。这既侵犯了村民的选举罢免权,同时也破坏了村级运作应有的监督体制,导致村干部履职可以无须向村民负责。

从群众监督来说,尽管《村委会组织法》对村民民主监督的权利给予了明确规定,但在实践中这一权利的行使既受制于村民个人民主意识、法制水平,也受制于村庄熟人社会的既定格局与双方信息的不对称。目前,农村群众整体民主意识与法制素养仍然不足以使其充分承担起村民民主监督的功能。此外,尽管村庄正在经历从所谓熟人社会到半熟人社会的转变,乡土逻辑也在发生变化^[12],但熟人社会的人情规则依然影响着村民监督功能的发挥。加之村民在信息获取方面的劣势地位,也使得村民很难

真正发现问题。

从第三方监督^①来看,目前仅有个别地方进行了初步探索,如设立“村务监督委员会”。2004年6月18日,浙江省武义县后陈村创造性地设置了全国首家“村务监督委员会”,以独立于村党支部、村委会的第三方监督机构监督村务管理制度的实施和村务管理的运作,从而创造了连续十年村干部“零违纪”、村民上访“零记录”、工程“零投诉”、不合规支出“零入账”的“四零”纪录^[13];推进观察员制度,利用第三方及社会力量对村委会换届选举工作进行有效监督。但至今为止,类似“后陈经验”的探索仍然只是零星的,真正行之有效的第三方监督机构仍然处于缺位状态,从而使村两委班子很难得到有效监督。

(四)制度因素

1.村民自治制度。村民自治制度被视为国家实现基层善治的一项重要制度。推行村民自治制度,实质上是要实现乡村治理的民主化,将村庄治理的权力归还给村民。它一改集体化时期国家及其代理人垄断乡村社会全部权力的集权体制^[14],让村民群众实行自我管理、自我教育、自我服务。但在具体实践中,尽管这一制度已经走过二十余年的历程,整体实施情况却并不乐观。一是村民自治的相关制度供给不足。《村民委员会组织法》实施已二十余年,但至今仍缺乏具有可操作性的程序性规定;村民自治的奖惩以及救济制度不够完善,尤其是现行村民自治制度未能对村民自治权利保护和救济作出相应的制度安排,导致民众往往诉诸上访或抗争等非制度化途径。二是村两委关系不协调。村委会主任由村民选举产生,对村民负责;而村支部书记一般由乡镇党委任命,需要对乡镇党委负责。其结果要么村支部包办村委会工作,妨碍村委会发挥自主管理本村事务的功能;要么村委会代替了村支部的领导,党支部的领导核心作用被弱化,从而导致村级治理结构失衡。三是乡镇政府对村民自治的过度干预。基层政府为了完成各项任务指标,往往力图将村庄重大事务决定权集中于自身,对村民自治的空间构成挤压态势。主要表现为不按时组织和指导村委会换届选举,随意任免、撤换、停止村委会成员职务,以行政手段(评比、项目、“村财乡管”等)要求村委会完成各项任务指标等。四是农村精英的大规模流失。随着城市化、工业化进程的推进,农村青壮年劳动力大规模涌入城市,村庄能人精英随之大量离开村庄,很多村庄成为仅有老人和儿童留守的“空壳村”,而这些留守者中往往年龄结构老化、文化程度偏低,难以担负起自我管理、自我教育、自我服务的职能^[15],从而使村民自治沦为形式。

2.村务公开制度。村务公开是指村民委员会组织将处理本村涉及国家、集体和村民群众利益的事务的活动情况,通过一定的形式和程序告知全体村民,并由村民参与管理、实施监督的一种民主行为。在实践中,这一制度的实施仍然存在问题,一是村务公开内容不全不实。村务公开本应是涉及群众切身利益的重大事项,但一些村庄往往在实施中随意取舍公开事项,有选择性地公开,避实就虚。同时,公开的内容有些经过了加工,缺乏真实性,如针对“跑项目”开支、吃喝费用等故意列入“其他”栏目,表述不真实,群众难以获得真实信息。二是村务公开形式不当。村务公开应该采取多种形式,特别要选择群众居住集中的地方,但一些村庄就用一张纸随意张贴了事;一些村庄平时不公开,上级检查时为了临时应付才连夜加班,拼凑一些无关痛痒的数字填入公开栏;甚至在一些村庄,村务公开栏变成了“广告栏”、“宣传栏”;有些村庄干脆没有专门设置公开栏,而是临时贴在墙上。三是村务公开程序不当。一些村村务公开事项既不提交村支部会议、村委会审批,也不提交村两委讨论,而是直接由村支部书记或村委会主任决定,会计张贴了事,事后群众反馈渠道缺失,对群众的意见和建议不予研究处理、不予回应,根本不能体现民主集中制原则。村务公开中存在的种种不规范运作为村干部违纪违法埋下了严重隐患。

3.干部选拔制度。完善的村干部选拔制度在很大程度上决定着村干部队伍的整体素质。乡村善治的首要前提在于通过科学的机制遴选出政治上靠得住、能力上能干事、群众信得过的村干部。但在实

^① 所谓第三方监督,是指由独立于村党支部、村委会的第三方机构对村委会成员的工作态度、履职行为、工作绩效等进行监督。

践中,村干部选任的公信力仍然不足,主要表现在:一是乡镇政府的不适当干预。由于村委会作为基层群众直选产生的自治组织,与乡镇政府之间不再是领导与被领导关系,乡镇领导担心村民选举的村委会不“配合”乡镇开展工作,少数乡镇政府可能会通过各种不合法手段插手村庄选举,从而影响选举的公正性与合理性。二是家族、黑恶势力操纵选举。主要表现为组建家族竞选班子,同时还吸收非常要好的同村其他成员参与;拉帮结派、互相利用,联合对付有实力的竞争对手;实行“围选”、“串选”,在投票时对已施惠的选民堵截到投票现场,观察投票情况等等。三是贿选现象较为普遍。一些村民为了“面子”或“出口气”,在选举中不惜重金贿选,以求击败对手;一些家庭不甚富有但具有影响力的村民,为了争取基于村庄权力带来的利益和工资报酬而参与贿选,以诸如低档烟酒、食用油或者少量现金等笼络人心。正是村干部选拔制度的运作中存在着上述痼疾,使得一部分人经由这些不正当渠道得以“当选”,从而为履职过程中的违纪违法埋下了伏笔。

4. 干部激励制度。处于体制边缘地位的村干部权小责任重,“无根”成为村干部腐败行为的心理诱因。在当前体制下,村干部激励机制仍存在一些值得重视的问题。一是工资待遇普遍偏低。农村税费改革后,村干部工资报酬基本来源于县级财政转移支付,部分经济条件较好的乡镇以绩效工资形式有所增加,但总体上工资待遇水平仍然偏低。加之村干部补贴收入的地区差异较为明显^[6],导致一部分村干部心理失衡,热情下降,或者在农村“三资”上动歪脑筋。二是晋升渠道较为狭窄。目前,村干部在现有体制中仍处于边缘地位,这种体制边缘化身份使得村干部看不到前途。近几年,虽然一些地方(包括 Y 市)尝试从优秀村支部书记中竞争选拔乡镇领导班子成员,为村干部成长搭建平台,但名额极为有限,加之村干部受教育程度普遍偏低,期望通过招考进入体制内基本无望,因而难以获得职业上的长远发展。三是离任后的保障机制不够完善。近些年,一些地方在解决村干部后顾之忧方面进行了积极探索,如推行“一定三有”(即定职责目标、收入有保障、干好有希望、退后有所养),致力于解决村干部队伍人心不稳、动力不足和后继乏人的问题,但在现实运作中通常面临一些困难,缺乏行之有效的定期调资机制和积极稳妥的保障机制,多数村干部离任后并不能享有相应的社会保障,从而严重影响其工作积极性,一些人甚至萌生在岗“捞一把”的念头,导致铤而走险。

5. 干部考核制度。目前各地已基本建立起针对村干部绩效的考核机制,但受压力型体制与经济发展至上观念的影响^[7],还存在一些问题亟待解决。一是考核内容难以细化。村干部绩效考核是包括德、能、勤、绩、廉等方面的综合性评价,在一些地方尽管考核内容基本涵盖了这些方面,但各项具体评价标准仍然显得过于笼统。尤其在“德”的衡量方面,上级政府对村干部的主观印象占据了主要地位,缺乏科学客观的标准,导致考核结果的可信度不高。二是考核指标有失偏颇。基层政府对村干部的考核往往过于偏重经济发展和部分硬性指标如计生工作、殡葬改革工作等,指标设定过于简单。三是考核方式不够科学。在对村干部的考核过程中,往往只看重村干部平时的办事效率、对上级布置的工作任务的完成情况、是否与上级党委政府保持一致等,而对村干部实际的工作缺乏深入调查了解,从而使村干部的实际工作得不到公正评价。四是考核结果难以应用。村干部是处于体制外的“边缘人”,一年一度的绩效考核与三年一届的村干部选举在很多层面并不完全配套,考核结果也仅仅只是存档备案,村干部的绩效结果与其是否留任关联度并不高,考核结果对于村干部个人发展无足轻重。绩效考核并未真正起到取优汰劣的激励作用,导致少数村干部缺乏工作动力,降低自我要求,致使违纪违法行为的发生。

三、村干部违纪违法的治理路径

村干部违纪违法问题的防治是一项关乎党群干群关系、农民切身利益以及农村社会稳定的系统工程,也是全面推进我国国家治理能力现代化过程中必须面对的一项重要课题。它要求我们必须始终以动态、系统、发展、整体的思维和视角去审视、思考,寻求解决这一问题的方案。

(一) 构建基层治理的多元参与格局

由于当前我国农村社会资本发育不良以及税费改革后乡村财力严重弱化,导致社会协同与公民参与面临现实困境,使得基层权力格局仍以行政权力支配管理为主。当前,一方面要加强村内民主监督,重点要逐步推动乡村宗族角色的转变,充分挖掘宗族组织的积极功能。在同一村庄中,多宗族的存在往往能使村两委在做出决策时多方权衡,以寻求利益平衡,这在一定程度上有利于提升村两委决策的民意和公正的基础。与此同时,宗族之间的相互监督,往往使村干部能够在履职过程中谨慎行事,以避免使本宗族处于不利地位,这将在一定程度上有利于村内民主监督的发展。另一方面,要大力发展农村社会组织。当前在农村较为活跃的民间组织有三类:一是农民专业合作实体组织;二是农村社区建设中的新兴组织;三是服务农村居民生活的组织。首先要逐步完善农村民间组织的法律制度环境。当务之急是要解决因登记门槛过高、资金限制,或者因找不到相应主管部门而无法或不愿注册的现实问题。其次要鼓励并推动内生自发型民间组织的成长。由于共青团、妇联、计生协会等外部生成类组织行政化倾向较为明显,难以对村庄事务发表独立意见,与村两委形成制衡之势。而内生自发性民间组织如红白喜事协会、禁赌协会、各种庙会等,由于较少依赖政府,具有很强的自主性,但这类组织的规模及组织资源、行动能力相对有限,需要在政策、资金、人才等方面予以扶持,使其能充分参与村庄公共事务。只有形成内生自发型与外生型组织的良性互动,进一步增强村民与政府及其他治理主体的谈判能力,才能将村庄权力导入良性的运行轨道,防止因村两委独大而导致村干部违纪违法行为的滋生。

(二) 规范并理顺“乡-村”关系、村两委关系

目前“乡-村”关系主要表现为两个极端:其一是村委会的附属行政化,主要表现为乡政对村委会的人事干预、对村委会的财务监控、通过派出机构指导村委会、通过对村级党组织强化对村委会的影响、通过目标管理等措施决定村委会的工作内容、利用项目资源对村委会进行调控等。^[18]此外,“乡政村治”关系还带有浓厚的人际关系色彩,从而严重影响村民自治及村委会自身建设。^[19]其二是村委会组织的过度自治,表现为不愿接受乡镇政府指导,力求摆脱乡政管理,对理应协助乡镇政府的事项持消极态度等。而村两委则通常在人、财、物等事项决定权方面出现问题,主要表现为要么村党支部包揽一切,村委会被边缘化;要么村委会孤军作战,党的领导难以实现。因此,在规范“乡-村”关系方面,当务之急是要大力推进“乡-村”关系的法治化。通过制定《村委会组织法》的相关实施办法,明确划分乡镇与村级组织的职责范围和利益边界,并对乡镇指导村委会工作与村委会协助乡镇工作的具体实施细则作出明确规定。同时,要明确乡镇非法干预村级事务及村级组织拒不履行协助义务的法律后果,保障乡镇与村治的协调统一。在规范村两委关系方面,要通过大力宣传《村委会组织法》及其相关法律法规,使村干部及广大村民明确村两委关系及工作职责,同时注重培养村干部的管理、协调和沟通技巧。此外,可尝试建立村两委向村民会议报告工作制度,以保证村两委工作在阳光下运转。

(三) 探索搭建立体式监督网络

一是强化上级监督。要加强对各类涉农项目和涉地项目的监管。基层政府要建立科学的涉农项目库,实施项目审评评估制度,避免涉农项目和涉地审批的盲目性和随意性。建立部门联席会议协调制度,对涉农项目和涉地项目申报、审批、实施等环节进行严格监督,严把项目准入关。同时,建立涉农项目和土地项目公示制度,通过项目资金公示及相关信息的公示,避免“暗箱操作”。

二是加强村务公开和村民监督。要逐步完善村务公开的监督管理机制,通过严格分级分工负责,由乡镇基层政府统一安排部署,督促村务公开工作,乡村分级负责,责任落实到人。在监督体系的构建方面,通过村民自我监督、各级纪检、纠风、村务公开办的外部监督、审计监督、社会舆论监督进行有机结合,加强对村务公开的监督制约机制建设。要尝试引入村民直评村干部制度,不断探索村民监督的新途径。目前,江苏泰州地区在当地党委政府的支持下,已在六十多个乡村开展了村民直评活动^[20],即

村干部首先述职,然后进入村民质询阶段,根据村干部的回答情况,村民进行匿名测评。这种村民监督方式既便于乡镇基层政府及村两委收集群众反映突出的问题,也赋予了村民作为村庄主人的主体地位;既对村干部施加了压力,同时也提升了村民的参与监督能力。

三是引入第三方监督。重点是尝试建立和完善村务监督委员会制度。2004年6月,党中央、国务院《关于健全和完善村务公开和民主监督的意见》明确要求,建立村民监督小组,具体负责村务监督工作。各地陆续进行了一些实践探索,其中建立村务监督委员会制度较为成功。同时要尝试引入村级账务第三方审计机制。2011年,浙江宁海县将村级财务审计从县农林局划归审计局,并成立农村集体经济审计中心,开展第三方审计。^[4]实践证明,这一监督方式的引入成效十分显著,既推进了村级财务的透明化和规范化,同时也赢得了广大村民的信任。

(四)着力改革和完善“四大机制”

一是改革村干部培养和选拔机制。要加大教育培训的力度,创新教育培训的方式方法。在学习内容的选择方面,要根据村干部实际工作需要,以实用技术、法律法规和政治理论的学习为主,全面提高村干部群体的综合素养。要实施“请进来”和“走出去”相结合的战略,邀请专家、学者到村讲课,也可以“村”为单位,组织村两委干部或后备干部到先进发达地区参观考察,“走出去”求学。要拓宽村后备干部的选拔培养渠道,严把村干部“入口关”,不断优化村干部的年龄、知识和专业结构,推动村干部群体整体素质不断提升。

二是积极出台村干部激励机制。要加大对村级组织的财政转移支付力度,在具备条件的地方可以尝试实施村干部工资镇财政转移支付制度,以保证村干部工资待遇稳步提升。要探索对在职村干部办理新型农村社会养老保险,采取社会统筹与个人账户相结合的基本模式、政府补贴和个人缴费相结合的筹资方式、养老补贴与新农保养老金相结合的养老待遇支付办法,使村干部退休生活得到保障。要解决好村干部群体的“出路”问题,通过多种方式拓宽村干部晋升渠道,让村干部“各得其所”,让实绩优异的村干部真正看到工作前景。

三是尽快完善村干部考核机制。要科学设置村干部业绩考核体系和各项指标的相应权重,以准确反映村干部工作绩效。要创新村干部考核的方式方法,既要发挥传统的村干部自评、组织考核、群众测评的优势,也要不断创新方式方法,使村民真正成为村干部的“主考官”。要抓好村干部考核结果的运用环节,以切实发挥绩效考核的应有作用。

四是创新村干部违纪违法的处置机制。要建立并完善村干部违纪违法风险预警处置制度和档案管理制度,以便及时预警和长期跟踪。要注重发挥查办案件的警示效应,对群众反映强烈、影响较大、带有共性的违纪违法案件,通过公开处理以警示观望者、教育旁观者。要妥善处置非党员村干部违纪违法问题,特别是要着力解决这一群体的违纪违法党纪不涉及、行政监察不适用,以至于无法纪可依的问题,从而将非党员村干部也纳入防治范围,为农村改革发展稳定提供坚强的队伍保障。

参考文献:

- [1] 书记主任“一肩挑”要达 50%[EB/OL]. (2016-12-03)[2017-03-01].http://www.xiancn.com/gb/wbpaper/2005-02/18/content_477808.htm.
- [2] 书记主任“一肩挑”超九成[EB/OL]. (2016-10-03)[2017-03-01].http://news.ifeng.com/gundong/detail_2014_04/02/35384949_0.shtml.
- [3] 王宣喻,陈金,余秀江. 广东省村干部违法犯罪现象的实证研究[J].中国农村观察,2009(1):58-65.
- [4] 2013 年来涉案超千万村干部案共 12 起,总额达 22 亿[EB/OL]. (2016-12-12)[2017-03-01]. <http://news.sina.com.cn/c/2014-11-05/221131100447.shtml>.
- [5] 渠敬东.项目制:一种新的国家治理体制[J].中国社会科学,2012(5):113-130.
- [6] 李祖佩.项目进村与乡村治理重构——一项基于村庄本位的考察[J].中国农村观察,2013(4):2-13.

- [7] 黄顺江.当前中国城市化的趋势与特征[EB/OL]. (2016-12-12)[2017-03-01].<http://www.chinacity.org.cn/cstj/zjwz/48683.html>.
- [8] 郑明怀.经济能人竞选村干部的驱动类型分析[J].广西社会科学,2013(6):108-111.
- [9] 裴志军.村干部竞选者的竞选动机及特点——基于需求 ERG 理论的实证研究[J].公共管理学报,2012(4):64-73.
- [10] 陈文英.当前村干部队伍素质建设问题研究[J].中天学刊,2006(4):33-36.
- [11] 吴毅.转型社会的乡村政治[M].北京:中国农业出版社,2006.
- [12] 贺雪峰.未来农村社会形态:“半熟人社会”[N].中国社会科学报,2013-04-19.
- [13] 康培培,周星亮.后陈经验:潜在价值与重大影响——我国第一个村务监督委员会成立十周年专家专题座谈会[J].人民论坛,2014(21):60-61.
- [14] 张健.集权体制下乡村治理结构的功能与绩效[J].理论观察,2011(1):79-82.
- [15] 中国村官违纪违法报告:村民自治遭遇 386170 部队[EB/OL].(2016-12-13)[2017-03-01]. <http://www.china.com.cn/chinese/news/930077.htm>.
- [16] 宋彦峰.我国村干部素质区域差异性分析[J].调研世界,2009(8):21-23.
- [17] 杨雪冬.压力型体制:一个概念的简明史[J].社会科学,2012(11):4-12.
- [18] 杨国良.乡政村治权力关系行政化探源及调适[J].桂海论丛,2009(6):63-66.
- [19] 王仲田,詹成付.乡村政治:中国村民自治的调查与思考[M].南昌:江西人民出版社,2009.
- [20] 朱旭东.村民当面质询 村干部倍感压力 [EB/OL].(2016-12-15)[2017-03-01]. http://www.legaldaily.com.cn/bm/content/2009-10/19/content_1167314.htm?node=11.
- [21] 宁海精准审计还村民“明白账”“问题村”上访减少[EB/OL].(2016-12-16)[2017-03-01]. <http://news.cnnb.com.cn/system/2013/11/12/007900747.shtml>.

责任编辑 陈 瑶

Analysis of Influencing Factors and Related Measures in Village Leaders' Violation of Laws and Disciplines from the Perspective of Governance Theory

—Based on the Research in Y City in West Jiangxi Province

XU Weihua (Department of Management Research and Teaching, Zhuzhou Institute of Administration, Zhuzhou 412011, Hunan, China)

Abstract: Analyses of the 539 cases of violation of laws and disciplines by village leaders from October, 2009 to March, 2014 in Y City in West Jiangxi Province from the Perspective of Governance Theory have led to the discovery of following factors contributing to village leaders' violation of laws and disciplines: implementation of individual projects and promotion of urbanization, personal incentives and relationships of village leaders, lack of supervision over village leaders, autonomous management by villagers, publicity of village affairs, selection of village leaders, etc.. A pluralistic participation pattern in the foundational management must be actively constructed, regulating the relationship between the commune and the village, between the two committees in the village. In this way a solid supervising network can be constructed, laying emphasis on reforming and improving the “four major mechanisms”, and prevention of such cases can be realized from the root.

Key words: governance theory; village leaders; violation of laws and disciplines

唐代严而不厉的廉政法制及其当代价值

韩伟

(陕西省社会科学院 廉政建设研究中心, 陕西 西安 710065)

摘要:唐代惩治贪污腐败,注重事前规制、预防制度的严密,同时在事后法律制裁时又避免严刑峻法,体现了“一准乎礼”的立法原则,呈现出严而不厉的总体特征。这一反腐惩贪策略内含了崇官与仁恕的传统政治法律精神,又包含有严以治吏的吏治思想,对于当代反腐倡廉的法律制度建设不无积极的参考价值,即在注重从腐败细微处抓起、不断细化反腐保廉制度、织密反腐败法制网络的同时,也应走向刑罚的规范化、制度化与文明化,通过更科学的廉政法律制度建设,实现政治廉洁的长效化。

关键词:唐律;严而不厉;受贿罪;廉政制度;刑事政策

中图分类号:D691.49

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2017)03-0077-06

“严而不厉”是刑法学者们提出现代刑事法中的一种刑法结构、刑事政策,严是指刑事法网严密,刑事责任严格;厉主要指刑罚苛厉,刑罚过重,严而不厉就是要严密刑事法网,同时又适应社会形势,避免刑罚过度严苛,形成一种考虑当前,又考虑长远,保持法律相对稳定的政策思想与“立法精神”^①。以唐代廉政法制为代表的中国传统惩贪制度表现出“严而不厉”的总体特征,“严”,是指对待贪污受贿罪立法的法网严密,“不厉”则指在对贪贿犯罪的官员用刑时,不重不滥、适可而止,尽量避免严刑峻法。^①“严而不厉”的惩贪法制是中国传统廉政建设的实践经验总结与智慧结晶,它内含了崇官与仁恕的传统法治思想,在实际运作中取得了良好的法律效果,对当代的廉政制度建设有较高的借鉴价值。

一、惩贪严而不厉的制度表征

中国传统惩治贪官制度的严而不厉是以唐律为突出代表的,因此其制度表征主要体现在唐律有关贪贿犯罪的条文中。在“严”的一面,主要表现为事前预防贪贿的立法制度中的严密无间。唐律采用“罪刑系列”的立法模式规定受贿罪的罪刑,以20条律文疏议规定了总数达57项受贿罪,总共可分为

^① 中国人民大学法学院赵晓耕教授在课堂与讲座中多次阐述唐律惩贪“严而不厉”的特色,谢红星博士在其著作中对其进行更为细致的论述。参见谢红星:《唐代受贿罪研究》,中国政法大学出版社2011年版。

收稿日期:2017-03-17

作者简介:韩伟(1982-),男,陕西绥德人,陕西省社会科学院廉政建设研究中心副研究员。

基金项目:陕西省社会科学院2017年重点项目(17ZD11)

受财、乞物、强取、借贷、卖买有剩利、役使等六大类。在赃罪的主体上,不止涵盖了各级各类官员,还将官员亲属、部曲、奴婢等同财共居的“关系人”一并纳入,只要这些特殊主体触犯赃罪,都要一体处罚;在受赃的时间上,不仅包括其任职期间,还从严控制官员离任后的受赃行为,使得其无机可乘。对“离任官”根据情况区分为两类情形进行法律制约:去官后“家口未离本任所”时受贿的,按照“去官受旧官属士庶馈与罪”处理;如果去官后,家眷也离开任所后受财,则可以构成“因官挟势乞索罪”。^[2176]在具体受贿情节中,区分了枉法赃和枉法赃,也就是说即使其受赃却无枉法的行为,仍然可以追究相关的责任;在受赃的具体形式中,不仅包含一般的财物接受,还包括了各类借贷、借用等非直接物质利益,以及在任职地婚娶、纳妾等情色贿赂;可以说,从犯罪性明显的一般受贿到犯罪性不明显的隐性受贿,从事前受贿到事后受贿,从接受财产性利益的受贿到接受非财产性利益的受贿,无不一一规定。^[2177]在对受贿官员的定罪量刑中,根据所受赃物,需要进行一个核算实际价值的“定赃”程序,规定以“上等绢”的价格作为将赃物价值折合成绢数的换算标准,它最终决定对受贿官员的量刑。并且,整个评赃的过程也处于严密的监督之下,防止司法官员借机违法审判、出罪入罪。在刑罚体系中,受财枉法、受所监临财物和坐赃等典型的受贿罪中,严格地以赃物的评估价值数额作为刑罚进阶的依据,依照所受贿赂价值的不同,科以性质不同、幅度不同的刑罚,各刑罚自笞杖到徒刑,首尾相连,依次进阶,形成一个环环相扣的刑罚体系,从而使得古代在治理官员贿赂方面的立法极为严密。同时,在具体确定法律责任与量刑时,又有适中、轻缓的一面。在刑罚的使用上,特别注意保护官员的体面与尊严,通过议、请、减、赎等多种制度的配合运用,使得笞、杖、徒刑等法定主刑大部分可以替换为官当、赎铜来执行。受贿犯罪应定的法定刑与实际的适用刑也就截然分开。在实际追究受贿的法律责任时,还以贬官的行政责任代替刑罚,从而使其刑事责任被完全免除。惩贪制度中责任追究的“不厉”,体现出对待官员相当的宽容度,使其既不失体面,又不伤尊严。同时,在法定刑的设置上,严格限制死刑、加役流刑等重刑的设置与使用,法定刑可至加役流的受贿罪仅有受财枉法罪、主守受囚财物致使有所增减罪两种。在赃值的评估中,规定以上等绢的价格作为将赃物价值折合为绢数的换算标准,从而在量刑上整体有利于受贿官员。^[2146-147]可以说,唐律惩贪的具体制度中,追究官员的法律责任是十分慎重地使用刑罚,在不得已用刑时也多使用财产刑、资格刑,少用乃至不用生命刑、身体刑、劳役刑。亦即,“不厉”并不是一味轻刑,更不是宽纵犯罪,慎刑、恤刑、中刑才是唐代法治“不厉”的核心要素。

当然,在“严而不厉”的内在逻辑里,崇官及其带来的“不厉”不过是其一面,但仅仅通过制度的优越来促成官员的品德、自律,进而实现廉政是行不通的,因此,严密而不疏漏的惩治贪腐的法律制度也是不可或缺的部分,可以说“不厉”的刑事政策正是源于有“严密”的事前预防制度作为基础。而且,“不厉”也是有限度的,超过限度的贪贿行为,刑罚同样严厉。即使是在唐律中,“不厉”也仅是其内在精神的一面,在对待贪贿犯罪中,严厉的惩罚仍然存在^①,因此,这里仅是就总体而言,中国传统涉及贪污渎职的法律,特别是唐律,呈现出“严而不厉”的特点。也就是说,在法律制度的设计当中,非常讲究严密性,无论是官员的任职情况,贪渎的形式,还是贪渎的时间,受贿的金额,都有详细而缜密的规定,做到了“法网恢恢,疏而不漏”。但是,在追究贪渎受贿犯罪的法律责任时,特别是在量刑时,却又表现出宽缓的一面,不一味求重,不滥施刑罚,通过各种方式,使惩罚不至于过分严酷,做到用刑有度,处罚适中。总体来看,“严”与“不厉”是传统政治维持廉政的两个不可或缺的有机组成部分,没有“严”就谈不上“不厉”,而正因为“不厉”,才更要求治官之“严”。

二、惩贪严而不厉的内在逻辑

以唐律为代表的传统惩贪制度表现出“严而不厉”的总体特征,当然与社会经济的发展阶段、司法技术的有限性等因素密切相关。但更为重要的,是受中国固有的文化传统的影响,其中尤以“崇官”与

① 即使在唐律中,贪贿价值五十四以上即可以定为死罪。

“仁恕”最为关键。

(一) 崇官文化

中国传统政治文化及法律制度中,有着强烈的“崇官”意识。“崇官”是指对待正式官员特别的优遇,不仅在物质上,也表现在精神层面。具体到刑法中,这当然不是说官员犯罪,特别是贪赃罪可以不受刑事惩罚,只是对此类行为有特殊的制度安排,相应惩罚有别于非官员。这种源自于“刑不上大夫”的法律文化传统,虽然与当代法律追求人人得到平等对待并不完全吻合,因此也受到不少诟病,但其中却蕴含着重要的廉政建设实践智慧,却也不能不察。中国政治文化中崇官传统的内在原因主要是,隋唐以来国家实行科举制度,各级官员都是历经数年苦读,经过层层选拔出来的贤良之士,并且具备了治理国家或地方的才能,这样的人才本就是稀缺资源,国家对之自然十分珍视,即使犯下罪错,也不忍立即施加残忍的刑罚,而只是给予适当的惩戒,希望其能及时知错而改。况且士人出身的官员理应有更高的道德自律意识,更强的不法羞耻感,“今若使其与庶民同罪,被囹圄笞杖之辱,则其后将何以莅民?故刑不上大夫者,亦所以维持其威严,保全其自尊,而以观望其后效,盖亦国家惜才之意耳。且若其人果德行有亏,失居上之道,而不足以为治民之士者,则其所犯虽微,亦不免除名免官等处分。苟怙恶不悛、犯而屡犯,则居位纵高,历官纵多,终至于官当已尽,等于庶民,陷于刑戮而后已。”^[345-46]因此,这样出于“惜才”考虑的制度安排,并不至于造成一个特殊的法外阶层,导致法律实际执行的不平等。第二,主政者认为,“崇官慎刑,所以重名位以远货财也。”^[347]天下攘攘,皆为利来,居于官位者同样也难独善其身,但国家的安定与秩序,需要依赖制度及章法,而制度之行,又需要有可靠的官员队伍,如果整个官员队伍都贪图财利、唯利是图,那么社会制度将难以实施,整个国家都可能陷入纷乱。第三,刑罚的目的在于通过惩戒达到一般预防作用,而这种惩戒预防的效用,对于品性不同的人是完全不同的。“故救死而不暇顾礼义者,匹夫匹妇也。宁死而不是嗟来之食者,重礼而轻生之士也。愚民不感肌肤之凄,则不知悛,居官者岂必待鞭箠拷掠而后知非哉”^[348]。中国传统政治文化中的“崇官”,主要通过几个方面来实现,一是在位时给予较好的待遇,保障其日常生活,这从历代专门拨付官员使用的“官田”、“勋职田”,以及“养廉银”等特殊优待中可见一二;二是在官员离任后,仍给予各种特别待遇,帮助其安度晚年,解除了官员的后顾之忧;三是在其因贪渎犯罪后,在定罪量刑方面给予特殊的照顾,比如前述的八议、官当之制,使其免受过分的刑罚之辱。明代之初,朱元璋为了惩贪,开始时大力动员民众监督各级官员,甚至可以随时绑缚地方贪官入京请罪,但最后还是深深感到“军民动辄绑缚凌辱,有伤大体”,最后不得不终止了这样的极端做法。“崇官”促进官员廉政还可以从与胥吏的对比中发现,同样服务于皇权体制,但与出身为“士”的正式官员不同,服务于基层衙门的皂隶、公人、差人等胥吏,没有法定收入,地位特别低,甚至为正式官员所轻视,但容易贪渎受贿、滥用权力的恰恰是这样一类人。因为没有了外在的“崇官”优遇,也就完全解除了内在的道德约束,于是私欲可以无限膨胀,难以制约。

需要指出的是,惩贪律法中的“崇”与“严”是相辅相成的,对于居官之位者给予特别优崇的待遇,相应的是对其更为严格的拘束,其中最为严格的为对接受及索要贿赂的限制,以唐代为例,“监临主司”受财而枉法,一尺杖一百,数额达到“十五匹”即可定为死罪(《唐律疏议》卷十一);即使不枉法受财,事后受财,离职后受财,无事受任官地僚属的财物,或进行借贷、役使等等,都不免受到贪赃的指控。

(二) 仁恕司法

严而不厉的治官理念来自于“礼治”精神。儒家“礼治”的主要含义为“别”与“仁”,“别”意味着依据礼的价值理念在官员犯罪中给予一定的优待是正当的,这也正是优崇官员的表现;另一方面,“仁者爱人”,重视人的生命与价值,关注人的存在,从人的角度观照社会和自然,是中国传统儒家政治哲学的出发点。^[4]孔子说,“天地之性人为贵”,荀子说,“人最为天下贵”,宋明理学家周敦颐也主张,天地之间,“惟人也,得其秀而最灵”。强调人的高贵性和本位性,“仁”虽强调人的本位,但具体到优崇官员,又意味着要限制这种优待的正当性,或者说,“礼治”虽然要求对待官员犯罪要给予优待,但这种优待必须

有理、有度、有节,不能够过分到使官员百姓如同异类,互相对立。如果造成如此结果,则“仁”的精神便荡然无存,这种优待也变成了猛于虎的苛政。儒家虽然讲“别”,但对于不“仁”的官员贵族,一样主张诛之讨之,也就是说需要以“仁”作为根本的要求,如果违背了“仁”,绝不应吝于刑罚,必须从严惩治,令其承担相应的责任。这样,民心方能顺,百姓方能安。儒家“仁”学还包含了刑罚本身仁恕的一面,忠恕是孔子仁学思想一以贯之的理念,在忠恕思想的指引下,传统法制理念具有宽容的色彩,尤其是在法律伦理化之后。仁恕司法直接产生了“慎刑”的理念,它源于宽和、仁爱的思想。^[9]仁恕与“慎刑”的观念,使得“不厉”的刑罚观自然生成,对待芸芸百姓尚且需要宽容,被认为在道德与智识上超于常人的官员阶层,自然更需要有足够的宽容。宽容、仁恕的司法观最终落实在量刑当中,宽仁量刑首先体现在对主观恶性小的过失类犯罪从轻对待,宽仁量刑还要求司法官以悲悯平恕之心对待奸恶之徒,公正司法。总之,是以“不忍”之心,循宽宥之意,适度刑罚,这是传统司法决狱量刑的重要原则。^[10]这既是针对一般犯罪的总体司法原则,当然在职官贪贿犯罪中也不例外。

当然,这种仁恕、宽容主要是指作为犯罪后果的刑罚而言,它绝不意味着事前预防机制的宽容或宽纵。因此,司法与刑罚中“不厉”的一面,并不会削弱“严”的一面,并未妨碍惩贪法治官安民效用的发挥。对待官员受贿犯罪,并非丝毫不加刑,只是在用刑时多用财产刑、资格刑,少用生命刑、劳役刑、身体刑,这样做,一方面保住了官员的体面,使其个人与所在官僚阶层免受折辱,另一方面,对于“十年寒窗始得官”,并且自视甚高的贪贿官员而言,未免不是一种更重的折磨。其三,立法中“严”的一面,同样未削弱“不厉”的另一面,未弱化优崇官员的精神。严是指定罪严,法网严密,本身不涉及用刑的问题,因此,罪名多,法网密并不必然导致刑罚苛重,严法与中刑完全可以并存。^{[12]276}在惩贪法制中,儒家“仁”的思想与刑法“严”的原则相互融通,损益折中,也成为传统廉政法治官的重要实践智慧。

三、惩贪严而不厉的当代价值

(一) 廉政制度的严疏之辩

尽管中国传统法治思想十分强调“法深无善治”,一些学者也提出了立法体制的繁与简的问题,并对过度强调立法细密化、繁杂化及立法万能的趋向提出了批评。“持法深者无善治”,法律需要有节制,中国传统立法“不为”与“不能”体现出特有的谦抑性价值。^{[6]238}但是具体到廉政制度方面,立法的繁简之辩需另作别论。有时候,一定程度的法深、法密,无论对国家,还是对官员,未必不是好事。从廉政制度建设的世界经验来看,无论是香港公务员接受礼品限额的精细规定,还是美国外交官细化到世界各国各省市的差旅费标准,都说明一个问题,廉政制度建设从来不厌“繁”,只有制度严密,才能管住权力恣意的冲动;也只有制度严密,官员才有章可循,才可以“不逾矩”。细密的制度规定,使官员行动有了规范依据,同时也分清了责任,这未尝不是对官员的另一重保护。事实上,中国目前的廉政制度不是太密,而是远远不够严密,有评论指出,“中国的反腐机制尚不完善,远没有达到法网严密的程度”,尽管当前政府不断加大制度建设力度、推行政务公开,但是“在处处有缝隙、漏洞可钻的制度里,这一系列措施的成效尚不明显”^①。因此,传统廉政制度建设“严”的经验仍值得汲取,“严”的一面,侧重的是预防,也就是说,“防重于惩”是传统廉政制度“严而不厉”的内在追求,只有建立严密的、细化的制度,权力才可能被规范化,各种贪贿行为才能有效减少。

(二) 崇官文化的再解释

“崇官”文化在中国传统社会中有其存在的价值,它看起来温情脉脉,但是,其内在的话语却是将官员不自觉地放置在更高的道德、社会层级之上,事实上导致了官、民的二元对立,这与中国新时期“人民公仆”的为官理念显然无法并存。因此,我们难以再用传统的“崇官”理念要求当代的廉政制度,但是,这并不意味着“崇官”的观念完全过时,在新的时代条件下,可以对“崇官”文化作出新的解释。首

① 参见《网民盼新领导积极反腐》,《联合早报》2012年11月7日。

先,传统的崇官文化,其外在的表现在于贪贿中定罪量刑的种种优待,而其内在的理路却是,作为官员,自身的道德品质需要高于常人,也就是首先对官员课以更高的道德要求。日常生活中一些道德的瑕疵,在普通人身上可能不算什么,但作为官员,就不允许存在。因此,对官员外在的特别优待是以内的高道德标准作为先决条件的,即“崇官”表象的背后是更高的道德要求,这是认识传统“崇官”文化首先需要注意的。此外,从节约与优化整个社会成本的角度,也可以对“崇官”作出一些合理解释。从社会成本的角度看,中国目前实行大规模的公务员公开招考制度,仅此一项,国家每年即耗费甚大,再加上行政官员日常的教育培训,后期的投入更是庞大,这些支出都在耗费珍贵的社会成本;从人力资源的角度看,尽管随着教育科学的普及,新时代的各种人才辈出,但在日益精细化的分科制体系下,具有全局、宏观视野的,能真正在实践中能经国济世的“治世之才”仍属罕见,对于整个社会而言,他们也可以算是可贵资源,因此需要加以关注,也应该加以珍惜。就此来看,不管是从其内在的道德要求看,还是从现实的角度来看,“尊重”和珍惜官员的“崇官”理念并不过时,当然这种崇官一定是有原则的、有限度的。只要没过这个界,那一系列的崇官措施都适用,而一旦超过这个界限,那不仅不能得到优待,还要受到更严厉的惩处。就本质而言,“崇官”不是在平时给予官员过分优厚的待遇,亦不是要在官员涉罪时给予不同于常人的处罚,而是说通过严密的廉政制度体系,使官员避免发生廉政风险,这本身即是对官员最大的保护与尊崇。

就此而言,当代新加坡的公务员体制,实际深得中国传统“崇官”之道的精髓,一方面对在职公务员给予高薪等优厚的待遇,另一方面是严格的廉政法制,防微杜渐,任何的细微的贪渎行为,要受到严厉的惩治,而且相应的一系列优厚待遇也要一并取消,这样的机制,使得绝大多数的理性人,都不能做出明确的抉择,贪贿现象自然绝少出现,从而形成一种良性的养廉体制。高薪养廉当然需要与一定的社会经济发展相适应,但给予官员其他制度方面的安排,更好地激励其廉洁、高效地工作,应该是不难实现的,这也是中国传统廉政建设留下来的重要经验。

(三)贪贿犯罪死刑问题

很多研究表明,对犯罪的有效预防与减少主要不在于重刑,而在于法律惩罚的不可避免性,尽管这样的分析主要是出自抢劫杀人等恶性犯罪^①,但其基本逻辑对贪贿犯罪未必无效。贝卡利亚针对“刑罚”的作用亦指出,对人类心灵发生较大影响的,不是刑罚的强烈性,而是刑罚的延续性。一种正确的刑罚,它的强度只要足以阻止人们犯罪就够了。^[758-59]从惩罚权或刑罚的最终目的而言,刑罚的目的不是要摧残折磨一个感知者,也不是要消除业已犯下的罪行。只要刑罚的恶果大于犯罪所带来的好处,刑罚就可以收到它的效果。^[752-53]亦即相对于预防与减少贪贿行为的最终目的而言,死刑并非是必要的。从刑法哲学的角度看,国家也不应该以刑法制度之名剥夺人的生命,人作为独立的个体,为自身的目的而存在,因此具有作为主体的尊严。对于国家来说,不管出于任何国家目的,都绝对不允许将人作为手段来使用。^[8406]尽管这样彻底的“废除死刑观”未必符合今日中国的现实,特别是涉及官员贪贿死罪这样敏感的问题,但从人权保障角度看,从严控制和减少死刑条文,应该成为中国未来刑法改革的一个趋势,限制乃至取消贪贿、经济等非暴力犯罪的死刑适用可成为优先实施的步骤。

从廉政实际效果来看,死刑等极端的严刑峻法及不严谨的刑罚等级的使用,还大大减低了刑罚对贪贿行为的边际威慑力。在法律经济学中,边际威慑力被认为“是一种使罪犯以较轻的犯罪活动代替较重的犯罪活动的激励”^{[9]227}。但实际上,以我国目前的刑法论,量刑一般是“五万五年、十万十年”,一种简单的推论是贪贿一万加刑一年^②,照此来看,贪贿超过百万的,理论上都可加至无期徒刑,乃至死刑。

① 苏力曾指出,抢劫中杀人灭口的目标是降低受任何惩罚的概率,因此重刑对此无益。正确的刑事政策是,加大查处抢劫杀人案的各类资源投入,提高这类罪犯实际受惩罚的概率。参见苏力:《法律与文学》,三联书店2006年版,第79页。

② 这一贪贿程度的等级划分并未考虑的经济、货币贬值等变量因素,十五年前的十万,与2017年的十万,不啻是两个概念。就此而言,现今刑法的贪贿金额及等级划定,甚至还不如唐律统一折算为“上等绢”更贴近实际。

于是形成一种状况是：只要贪贿超过百万，现行刑罚的边际威慑力基本上趋向于零，因为刑罚已经加至极限，罚无可罚，此时刑罚的作用仅仅剩下了鼓励继续贪贿的逆效应。而近年来，数亿、乃至数十亿的“巨贪”正在不断涌现，原因当然很多，但刑罚的威慑力丧失不能不说是重要一端，由此足见单纯的重刑作用十分有限。

以唐代律令法为代表的中国传统廉政法制中的“严”与“不厉”是紧密结合的两个方面，二者相辅相成，不可或缺。事后惩罚的“不厉”，是以事前从“严”治理作为前提的；事前的严密限制，也有效减少了贪贿犯罪的发生，最终实际减少了严刑峻法的适用。因此，对待贪贿犯罪正确的刑事政策应该是：制定严密、细致的廉政预防制度，规范各种行政行为，将腐败发生几率降到最低。在刑罚适用中，则需要本着“仁恕”的精神，适度、有节、宽容地用刑，用刑的主要作用在于惩戒和预防，实现反腐败的长效化，而不在于无端地“摧残与折磨”。惟其如此，才能在促进政府公务廉洁效率的同时，也走向刑法制度的科学与文明，最终通过廉洁政治实现社会的和谐有序。

参考文献：

- [1] 储槐植.严而不厉：为刑法修订设计政策思想[J].北京大学学报,1989(6):99-106.
- [2] 谢红星.唐代受贿罪研究[M].北京：中国政法大学出版社,2011.
- [3] 徐道邻.唐律通论[M].北京：中华书局,民国三十四年初版.
- [4] 孙季萍.中国传统司法中的“仁恕”理念[N].人民法院报,2011-08-12.
- [5] 孙万怀.刑事正义的宣谕——宽容[J].环球法律评论,2012(5):79-92.
- [6] 沈玮玮.持法深者无善治：中国古代立法的繁简之变[M].北京：法律出版社,2016.
- [7] (意)贝卡里亚.论犯罪与刑罚[M].黄风,译.北京：中国法制出版社,2005.
- [8] (日)铃木敬夫.相对主义法哲学与东亚法研究[M].北京：法律出版社,2012.
- [9] (美)波斯纳.法律的经济分析[M].北京：中国大百科全书出版社,2002:227.

责任编辑 王学青

Anti-Corruption Legal System That Was Strict But not Bitter in the Tang Dynasty and Its Contemporary Values

HAN Wei (Shaanxi Academy of Social Sciences; Xi'an 710065, Shaanxi, China)

Abstract: Punishment of corruption in the Tang Dynasty emphasized beforehand regulations with strict preventative mechanisms, while at the same time afterward legal punishment avoided brutal measures, demonstrating the legal principle of “following ethic rules,” bearing a holistic characteristic of “strict but not brutal.” This anti-corruption policy contained the traditional legal spirit of uplifting the officials and tolerance, and also the ideal of strict management of officials, providing positive reference values for the currents efforts of anti-corruption and integrity promotion. Anti-corruption efforts should start from minute behaviors, detailing the system of anti-corruption and integrity protection, and constructing the legal network of anti-corruption, but criminal punishment should be standardized, regulated and civilized. More scientific constructions of legal systems for clean governance and integrity will yield a political integrity in the long run.

Key words: Legal Regulations for the Tang Dynasty; strict but not brutal; crime of acceptance of bribes; criminal law policy

《颜氏家训》中的廉洁齐家思想及其当代启示

周晓朗¹, 赵绍新²

(江西师范大学 马克思主义学院, 江西 南昌 330022)

摘要:党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央大力推进党风廉政建设和反腐败斗争,高度重视党员干部的家风建设,把廉洁齐家列为党员干部廉洁从政的重要内容。廉洁齐家思想是《颜氏家训》的重要组成部分,颜之推认为构建和谐的家庭伦理关系是廉洁齐家的前提,勤勉俭朴的传统美德是廉洁齐家的重要要素,廉洁家风建设是廉洁齐家的重要途径。《颜氏家训》中的廉洁齐家思想对当代党员干部的廉洁家风建设具有重要启示意义。党员干部应汲取《颜氏家训》的廉洁齐家思想,用来促进廉洁家风建设。党员干部廉洁齐家必先廉洁修身,注重廉洁家风建设,倡导廉洁文化。

关键词:颜氏家训;廉洁齐家;党员干部;家风建设

中图分类号:D262.6

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2017)03-0083-08

党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央,大力推进党风廉政建设和反腐败斗争,要求各级党员干部要注重廉洁家风建设,把廉洁齐家列为党员干部廉洁从政的重要内容。习近平总书记要求广大党员干部要善于从中国古代优秀传统文化中挖掘出廉洁文化,汲取中国古代圣贤和清官廉吏的廉洁齐家思想。2015年10月18日,中共中央印发《中国共产党廉洁自律准则》,以党内纪律规矩的方式,首次将廉洁齐家列为党员干部廉洁自律规范的重要内容之一。这体现了我们党和国家适应时代的要求,汲取历史经验教训,对廉洁齐家重要性的认识提升到了新的高度。《颜氏家训》中关于廉洁齐家思想和廉洁家风的建设理念,对于当前我国当代党员干部廉洁家风建设具有重要的借鉴和指导意义。

一、《颜氏家训》中的廉洁齐家思想产生的背景及意义

(一)《颜氏家训》中的廉洁齐家思想产生的背景

《颜氏家训》中廉洁齐家思想的产生具有深刻的时代背景。颜之推所处的魏晋南北朝时期是中国封建历史上大动荡、大巨变时期,当时“分裂割据、各自为政、世代相沿、等级森严的门阀氏族阶级占住

收稿日期:2017-03-29

作者简介:周晓朗(1957-),男,江西广丰人,江西师范大学马克思主义学院教授,江西省廉政文化研究中心主任;赵绍新(1992-),男,广西平果人,江西师范大学马克思主义学院硕士研究生。

历史舞台的中心,中国前封建社会正式拉开序幕”,“无论经济、政治、军事、文化和整个意识形态,包括哲学、宗教、文艺等,都经历转折”。^[188]南北朝(公元420~589年)历史仅为169年。但在这期间,南朝(公元420~589年)包括了宋、齐、梁、陈四个朝代,平均每个朝代寿命不到43年。北朝(公元386~581年)包括了北魏、东魏、西魏、北齐和北周五个朝代,平均每个朝代寿命仅为39年。南北朝王朝更替频繁的主要原因就是门阀制度盛行,统治者腐败荒淫,挥霍无度,导致民怨四起,国家连年战乱。

身处于动乱时代的颜之推也遭到了历经四朝,三为亡国之人的动荡悲惨际遇,这让他看清了贪污腐败的社会风气最终带来亡国灭种的巨大破坏性,而贪污腐败的社会风气最初是由上至皇室、下至士大夫的家庭不良风气逐渐演化而来的。颜之推在晚年便把一生为官的廉洁齐家思想写入到《颜氏家训》当中。颜之推希望通过《颜氏家训》“整齐门内,提撕子孙”^[21]。

(二)《颜氏家训》中的廉洁齐家思想产生的意义

后人一般把颜之推所著的《颜氏家训》当成中国古代封建社会第一部系统论述家族长辈教育子孙们关于修身做人、勤勉治学、务实处事的家训,学者钱国旗认为“在中国历史上,家训一类文献起源甚早,而在文体上洋洋洒洒写成专著者,则以北齐黄门侍郎颜之推所著的《颜氏家训》为开山之作。”^[139]《颜氏家训》不仅奠定了中国家训文化的基本基调,深刻影响了后世家训文化的发展,而且其蕴含的丰厚的廉洁齐家思想更是当代党员干部廉洁家风建设的宝贵思想财富。《颜氏家训》中颜之推所主张的构建和谐家庭伦理关系,勤勉俭朴的传统美德、注重廉洁家风建设和廉洁修身的廉洁齐家思想是当代党员干部在廉洁齐家中应主动借鉴的良好经验。

二、《颜氏家训》中的廉洁齐家思想

《颜氏家训》中关于廉洁齐家的思想主要集中于《治家》篇,《序致》、《教子》、《兄弟》、《后娶》、《勉学》、《止足》、《终制》等篇也有相关论述。

(一)构建和谐的家庭伦理关系是廉洁齐家的重要前提

颜之推深知欲要廉洁齐家,必先构建良好的家庭伦理关系,特别是构建好夫妻、父子、兄弟之间和谐的“三伦”关系。他在《治家》篇开篇写道,“夫风化者,自上而行于下者也,自先而施于后者也。是以父不慈则子不孝,兄不友则弟不恭,夫不义则妇不顺矣。”^[224]治理好一个家庭,自己先要以身作则,作为父亲要慈祥子女才孝顺,作为兄长要友爱弟弟们才恭敬,作为丈夫要讲情义妻子才归顺。因此父慈子孝、兄友弟恭、夫义妇顺是和谐的家庭伦理关系的核心。

在封建家庭宗亲制中,父子关系在构建和谐家庭伦理关系中起着关键作用。父慈子孝的父子伦理关系关乎家族香火和家风文化的传承。颜之推非常重视构建父慈子孝的和谐父子关系,认为作为父亲的应在为人处世上率先垂范,在子女小的时候就要及早教育。首先,提出父严子孝的相处原则。“父子之严,不可以狎;骨肉之爱,不可以简。简则慈孝不接,狎则怠慢生焉。”^[238]父子相处的原则就是要树立父亲的威严,对子女不溺爱,但也不能过分怠慢。过于怠慢则父慈子孝的礼节就会失效,过于溺爱那么子女放肆不敬之心就会产生。其次,父母对待子女要一视同仁,对于天资聪慧的孩子要关心,对于愚蠢迟钝的孩子也要充分关怀,不然会带来家庭纷争。作者在《教子》篇中认为“人之爱子,罕亦能均;自古及今,此弊多矣。贤俊者自可赏爱,顽鲁者亦当矜怜,有偏宠者,虽欲厚之,更所以祸之”^[211]。这在古代等级封建社会伦理中,颜之推认识到平等对待子女的重要性是难能可贵的。最后,希望子女要以立身扬名为重,不可以因父母去世而悲伤过度,以致耽误前程。在《终制》篇中告诫子女在父母去世时,“汝曹宜以传业扬名为务,不可顾恋朽壤,以取湮没也”^[282]。“这是对以往儒家所强调的父死守孝三年和‘三年不改父之道’思想的一大突破,具有一定的进步意义。”^[476]

在古代封建中国,一户人家一般都会有几个子女,如何引导子女之间相互恭敬友爱一直是父母们所关心的家庭问题。兄弟和睦,兄友弟恭是颜之推关于和谐的兄弟伦理关系的追求,是和谐家庭伦理

关系的保障。颜之推认为子女兄弟都是同一个父母所生的,因此他们的气息是相通的。在《兄弟》篇中,讲到“兄弟者,分形连气之人也”^[1213]。如果兄弟之间不和睦,那他们的后代儿孙之间就不会互相爱护,家中的子弟辈们关系就会疏远,甚至童仆之间都会变成仇敌。“兄弟不睦,则子侄不爱;子侄不爱,则群从疏薄;群从疏薄,则童仆为仇敌矣。”^[1215] 鉴于此,为了要让子女们友爱相恭,颜之推要求后代们在父母死后也要相互照顾。“二亲既歿,兄弟相顾,当如行之与影,声之于响;爱先人之遗体,惜己身之分气,非兄弟何念哉?兄弟之际。异于他人,望深则易怨,地亲则易弭。”^[1215] 可见,兄友弟恭的和睦兄弟关系对于维持和谐家庭伦理关系的重要性。

颜之推认为实现夫义妇顺的和谐夫妻关系是和谐家庭伦理关系的基础。他认为实现夫义妇顺的和谐夫妻关系,首先在于丈夫,丈夫要重情义,持家有法度,对妻子要仁爱不能实行家暴否则会带来杀身之祸。他列举了梁朝孝元帝时期一位官员家庭里丈夫实施家暴酿成的悲剧:由于丈夫持家没有法度,过于严格苛刻,最终遭到妻妾雇人暗杀。“梁孝元世,有中书舍人,治家失度,而过严刻,妻妾遂共货刺客,侍醉而杀之。”^[1224] 其次,妻子要确定好自己的家庭角色,要发挥自己的聪明才智辅助好丈夫教育子女、照顾长辈,做好家庭内务,不应过多干涉丈夫的事务,否则会遭致祸患。“妇主中馈,惟事酒食衣服之礼耳,国不可使预政,家不可使干蛊;如有聪明才智,识达古今,正当辅佐君子,助其不足,必无牝鸡晨鸣,以致祸也。”^[1224] 最后,作者认为,和谐的夫妻伦理关系基础在于婚姻和谐,作者批评了父母以婚姻为名借机敛财的行为,在婚姻中父母把子女婚姻当做买卖交易,这是一种羞耻的违背道德行为。因此,他提倡男女婚姻要选择贫寒人家,节俭办婚事。“婚姻素对,靖侯成规。近世嫁娶,遂有卖女纳财,买妇输绢,比量父祖,计较锱铢,责多还少,市井无异。”^[1223] 作者反对把婚姻建立在赤裸裸的经济利益交易基础上,提倡科学节俭朴素的婚姻观。

(二) 勤勉俭朴的传统美德是廉洁齐家的重要内容

勤勉、朴素、节制是中华民族传统美德,颜之推非常注重推崇这些传统美德,在《颜氏家训》里他把勤勉俭朴作为廉洁齐家的重要要素,并告诫子女在治学、持家和日常生活中要弘扬勤勉治学、勤俭持家、朴素节制等传统美德。

勤勉治学是中国古代士大夫所倡导的治学之道。作者在《勉学》篇和《治家》篇中分别阐述了自己对治学的态度。首先,教育子女要爱护书籍,尊重圣贤著作。在《治家》篇中作者表露了对于书籍爱护和对于知识的尊崇。“借人典籍,皆须爱护,先有缺坏,就为补治,亦士大夫百行之一也。”^[1233] 即借别人的书籍要加以爱护,坏了应该替别人修补好,这是士大夫的百行之一。对于圣贤的书籍应严肃恭敬对待,不能将圣贤之名用在不良的地方。其次,勉励子女要勤奋学习,刻苦钻研。颜之推在《勉学》篇中指出:“自古明王圣帝,尤须勤学,况凡庶乎!”^[1278] 古代的圣明帝王尚且必须勤奋学习,何况是普通百姓呢,指出了勤奋学习的必要性。再次,讲出了学习的目的和用处。人之所以要学习,就是想使自己的知识丰富,明白通达。“夫所以读书学问,本欲开心明目,利于行耳。”^[1285] 人之所以读书求学,是为了开发心智、提高认识和行动能力。学习的作用就是有利于充实自己,在世上有一技之长。作者认为读书即使不能增强道德修养,劝勉世俗风气,也不失为一种才艺,可以借此充实自己。

“历览前贤国与家,成由勤俭破由奢”,颜之推把勤俭持家作为廉洁齐家的重要内容。在《治家》篇中他谈到持家要节俭,而且批评了奢侈和吝啬行为。“如能施而不奢,俭而不吝,可矣。”^[1225] 如果能够做到肯施舍而不奢侈,节俭而不吝啬,就可以了。作者比较了当时南北地区的风俗,认为北方比较节俭而南方较为奢侈,主张向北方学习节俭持家的风气。“今北土风俗,率能躬俭节用,以赡衣食;江南奢侈,多不逮焉。”^[1226] 作者认为君子勤俭持家应向南朝梁奉行孝道的楷模裴子野学习,“裴子野有疏亲故属饥寒不能自济者,皆收养之;家素清贫,时逢水旱,二石米为薄粥,仅得遍焉,躬自同之,常无厌色。”^[1228]

朴素节制是中华民族的传统美德。颜之推认为保持朴素的生活作风,善于节制欲望,才能知足常乐,家庭和睦。他在《止足》篇中谈到,“《礼》云:‘欲不可纵,志不可满。’宇宙可臻其极,情性不知其穷,

唯在少欲知足,为立涯限尔。”^[2173]认为人的欲望是没有穷尽的,只有做到寡欲而知足,才能划定一个界限,保持自身操守。颜之推身体力行,奉行朴素节制的家风,为严氏家族子孙做出了好榜样。在《终制》篇中,作者立下了生前遗嘱,希望子女为他办丧事时一切从简,尽量不浪费财力:“一日放臂,沐浴而已,不劳复魄,殓以常衣。”^[2184]表明了作者提倡节俭办丧,终制行事,朴素节制,止足于善的决心。

(三)廉洁家风建设是廉洁齐家的重要途径

古代士大夫特别是为官一任,在朝廷有一官半职的官员非常重视家风建设,特别是廉洁家风建设,因此在我国古代也形成了廉洁家风文化。颜之推认为颜氏家族的家风向来是严谨缜密的,在《序致》篇中谈到:“吾家教风,素为整密。”^[219]正是颜之推所强调的严谨缜密的颜氏家族家风即今天我们倡导的廉洁家风,使得自先秦以来严氏家族在历代都涌现出了一批批贤臣名仕。

颜氏家族有着注重对子女从小进行廉洁家风教育的优良传统,注重早期廉洁教育对廉洁人生观形成发挥的奠基作用。颜之推也传承了颜士家族的早期廉洁教育思想,“他认为成人应该充分利用幼年这个良好时机,及早对儿童进行教育。早施教可以收到良好的效果,并为一个人一生发展奠定良好的基础”^[2102]。他在当时就倡导圣王所谓的胎教方法:“怀子三月,出居别宫,目不邪视,耳不妄听,音色滋味,以礼节之。”^[2195]在母亲怀孕三个月时,就应对胎儿进行胎教。在孩子年幼时就要进行正确的教诲,并加以引导。他更是现身说法,以自己为例,跟子女谈论了自己小时候的教育经历。“昔在龆髻,便蒙诱诲;每从两兄,晓夕温清,规行矩步,安辞定色,锵锵翼翼,若朝严君焉。”^[219]严氏家族的早期廉洁教育传统对颜之推的幼年成长经历可谓影响深远,他能四朝为官并有所成就跟受到颜氏家族廉洁家风的熏陶是分不开的。

颜之推认识到加强个人修养、保持君子良好的风操对廉洁家风形成的重要作用。“孝为百行之首,犹须学以饰之,况余事乎!”^[2100]君子修身养性要立足于孝悌这个根本,只有根本上依照“百善孝为先”来提升自己,再能更好的齐家治国。而君子务本则需要勤奋学习,孝为百行之首况且须要通过学习来培养,更何况其他事。在加强自身修养的同时,也要注意保持良好的风操。君子要保持良好风操,树立廉洁形象,就必须懂得不同地域的风俗礼仪,更要懂得适时的避讳。颜之推所处的时代,在社会上起名、用字很讲究避讳,他希望子女们在起名时为子孙后代着想。“今人避讳,更急于古。凡名子者,当为孙地。”^[2196]颜之推主张遵守各地风俗习惯、适当避讳对维护和谐有序的社会秩序具有重要意义。

儒家提倡积极的入世思想,倡导世人积极参加社会事务,强调经世致用。作为儒家传统思想继承者的士大夫的颜之推也非常注重务实处事,他认为君子立身处世,贵在对人和社会有益处,而不是高谈阔论,他批判了当时社会上的知识分子脱离实际的不良风气:“吾见士中文学之士,品藻古今,若指诸掌,及有试用,多无所堪。”^[2158]作者认为君子只有积极入世,务实干事才能有所成就,名实相符。名与实的关系正如形与影的关系,为人处世应脚踏实地,不弄虚作假,要做到实至名归,“名之与实,犹形之与影也”,“上士忘名,中士立名,下士窃名”。^[2150]颜之推反对依靠名声来谋取金钱私利的行为,“吾见世人,清名登而金贝入,信誉显而然诺亏,不知后之矛戟,悔前之干橹也”^[2150]。作者勉励子女们要向古人贤达学习,注重道德教化,勉励子女们要树立好名声,通过道德修养、务实处事达到名实相符。

三、《颜氏家训》中的廉洁齐家思想对当代党员干部廉洁家风建设的启示

(一)廉洁齐家必先廉洁修身

修好身才能齐好家。当代中国,我们党正领导全国各族人民为全面建成小康社会而努力奋斗,在实现中华民族伟大复兴“中国梦”的征程上砥砺前行。随着社会经济的发展,居民收入水平的提高,人们越来越注重物质利益,党员干部中存在的“四风”问题日益凸显。为规范党员干部廉洁从政,解决作风问题,清除党内腐败堕落分子,保持党的先进性和纯洁性,习近平总书记多次强调各级党员干部“要坚持和发扬艰苦奋斗精神,牢记‘两个务必’,不能贪图享受、攀比阔气。要弘扬中华优秀传统文化,

把家风建设摆在重要位置,廉洁修身,廉洁齐家”^{[6]114}。党员干部要廉洁齐家、廉洁从政,必须要加强自身修养,党员干部应通过勤奋学习、严谨治学,培养情操、保持先进,务实干事、为民服务和艰苦奋斗、朴素节制等四个方面加强廉洁修身。

勤于学习、严谨治学是党员干部廉洁修身的重要起点。建设学习型政党是我们党的建设方向。在信息技术迅速发展的今天,知识更新速度越来越快,我们党在执政过程中面临的改革开放问题、社会主义建设问题和在实际工作中产生的新问题越来越多、越来越复杂,更需要党员干部善于学习新知识,掌握新技术,提高业务的专业化水平。因此,党员领导干部必须保持谦虚态度,向实践学习、向人民学习、向优秀的党员模范学习、从经典的著作中学习。颜之推在《勉学》篇中道出了读书的重要性,通过读书从而掌握一门技艺,胜过千万家财,并反对那些好吃懒做坐享其成而不努力学习的人。“‘谚曰:积财千万,不如薄技在身。’技之易习而可贵者,无过读书也。世人不问愚智,皆欲识人之多,见事之广,而不肯读书,是犹求饱而懒营饷,欲暖而惰裁衣也。”^{[2]81}因此,党员干部要虚心踏实学习,戒掉懒惰空想的习性,以严谨的态度对待学习,掌握为官治学修身的看家本领。

培养高尚的道德情操,保持自身的先进性是党员干部廉洁修身的本质要求。良好的道德情操不是一两天就能养成的,而是在日常工作生活中不断坚持积累形成的。良好道德情操养成的基础是要有良好的生活情趣和生活习惯。生活情趣健康、生活习惯良好是廉洁修身在生活作风上的深刻体现。从古至今,大凡贪污腐化最后身败名裂的官员,一开始是由于生活情趣不健康、生活作风不良导致的,这些贪污腐化官员由于生活作风败坏、道德沦丧,丧失了最基本的荣辱观,丧失了做人的道德操守。从生活上、情趣上的违规违纪逐步走向了违法犯罪的深渊。新时期,党员干部要按照中央要求,对照《党章》严格要求自己,把问题解决于萌生之际。坚持“廉洁修身,自觉提升思想道德境界”^{[7]3}。从而,养成高尚的道德情操,永葆共产党员纯洁先进的政治本色。

党员干部要实现廉洁修身应务实干事,践行好党为民服务的宗旨。颜之推在《涉务》篇中教导儿孙要从实际出发,做出利国利民之事,不能高谈阔论,敷衍应对。并指出了国家使用的六种人才都是勤于学习、踏实能干的朝廷官员。“国之用材,大较不过六事:一则朝廷之臣,取其鉴达治体,经纶博雅;……,此六者皆勤学守行者能辨也。”^{[2]157}距今一千多年的南北朝时期,统治阶级已经懂得用人之道,入朝为官的士大夫们更加注重务实干事的道理,通过学习和实践来适应自己的工作职位要求。党员干部应汲取《颜氏家训》中关于官员的为官之道,真正做到为民务实清廉,“坚持公私分明,先公后私,克己奉公”,“廉洁从政,自觉保持人民公仆本色”^{[7]3}。

艰苦奋斗是我们党的优良作风,朴素节制是中华民族的传统美德。保持艰苦奋斗,朴素节制是当代党员干部廉洁修身的重要法宝。毛泽东早在中国革命胜利前期曾告诫党员干部和军队将领要理性对待我们党获得的胜利,不能被胜利冲昏头脑,要时刻警惕“糖衣炮弹”的袭击。在中共七届二中全会上毛泽东强调:“务必使同志们继续地保持谦虚、谨慎、不骄、不躁的作风,务必使同志们继续地保持艰苦奋斗的作风。”^{[8]1438-1439}然而,有些党员干部却抵挡不住利益的诱惑,贪图享乐,在市场经济的洪流中被欲望和利益所迷惑。“祸莫大于不知足,咎莫大于欲得。”^{[9]81}一些党员干部正是为了满足自身无限膨胀的私欲,没有及时克制,任意挥霍手中的公权,才带来重大祸害的。当前,党员干部应时刻保持艰苦奋斗的作风,做到朴素节制,加强自我修炼、自我约束,在廉洁自律上做好表率。

(二)廉洁齐家注重廉洁家风

“家是最小国,国是千万家。”家庭、家族、家风文化是以儒家为核心的中国传统文化的重要组成部分,“家国天下”的情怀已深入到每一位中华儿女的血脉中。“治家之孟宽,亦犹国焉。”^{[2]25}颜之推在《治家》篇中就强调治家的宽严标准应该与治理国家的标准一样,治国应从治家开始。廉洁家风建设是廉洁齐家的保证,党员干部廉洁齐家要高度重视廉洁家风建设,注重廉洁教育,把廉洁家风建设体现在日常点滴中。

习近平总书记在2015年国务院举行的春节团拜会上的讲话强调：“不论时代发生多大的变化，不论生活格局发生多大变化，我们都要重视家庭建设，注重家庭、注重家教、注重家风，……，使千千万万个家庭成为国家发展、民族进步、社会和谐的重要基点。”^[10]廉洁家风是廉洁齐家的重要保证，对于党员干部，家风廉，则政风廉，政风廉则党风廉、民风廉、社风廉。如果党员干部家风不淳，子女亲属就容易借助公权谋取私利，从违纪违规演化为违法犯罪，最终为全家腐败、家族腐败埋下祸根。党员干部廉洁家风建设是实现风清气正政治生态的重要保障，党员干部廉洁齐家必须注重廉洁家风的重要性，把廉洁家风建设作为廉洁齐家的重要任务，以廉洁家风促进和保证廉洁齐家。

党员干部的家风，是反映党风和社会风气的重要“窗口”，更是党风廉政建设的“晴雨表”。“对于党员干部而言，家风与党风、政风是有紧密联系的，因为在群众看来，领导干部的家庭与干部个人是作为一个整体的，家风的好坏反映领导干部个人作风的好坏。”^[11]人民群众不仅关心党员干部廉洁修身、廉洁用权问题，还关心其子女配偶和亲戚言行举止。近年来，在中央查处的贪污腐败大案要案中，绝大部分党员干部的家属都牵涉到其中。党员干部的亲属子女利用权力关系、公权私用来谋取私人利益，进行钱权交易、权色交易、变相用权等违纪违法行为成为全家腐败、家族腐败主要形式。领导干部子女亲属利用职权之便谋取利益的行为不仅违反了法律，更是影响该了党员干部群体的形象和信誉，最终损害到党的形象、损害了国家利益。廉洁的家风建设是官员廉洁从政的基础，要告诫广大党员干部，时刻注重廉洁家风建设，管好自己的子女亲属，做到“廉洁齐家，自觉带头树立良好家风”^[12]。

家庭是人生中的第一所学校，是廉洁家风教育的第一课堂。廉洁家风不是自然形成的，而是家族成员经过几代人甚至十几代人共同努力的结晶。对于党员干部而言，在端正好自己的作风、廉洁修身同时，应注意对配偶子女，亲戚朋友乃至同事，进行廉洁教育与理想信念教育。把家风建设作为治家的关键内容，并常抓不懈。党员干部要注重家庭教育，把廉洁教育作为家庭教育的重要内容来抓。注重对子女的早期廉洁教育，在子女年幼时，就要教育子女明辨是非、公私分明、懂得崇尚廉洁，树立清正廉洁的人生观、价值观，懂得同贪污腐败的行为作斗争，维护社会公平正义。告诫身边的亲戚朋友，要让他们懂得权力是人民赋予的，党员干部手中的权力是用来为人民服务，解决人民群众所关心的问题，决不能公权私用。要提醒同事，牢记官员为官用权的操守，时刻牢记自身的职责和使命，要“敬畏法纪、敬畏人民、敬畏权力、敬畏组织”，把权力用好，在日常工作中相互监督，正确看待权力，使权力在阳光下运行。只有每一位党员干部廉洁齐家，以作风正推进家风正，才能实现党风正，政风正，社会风气正。

党员干部的一言一行对家庭成员的影响是潜移默化的，家庭成员也最了解领导干部的生活习性和为人处世。在家庭生活中，党员干部应牢记自己是一名国家公务人员，培养良好的生活习性，不嗜酒、不赌博、戒淫欲、戒奢侈、尚节俭、尚清静。在与亲属子女相处过程中做到孝敬长辈、尊重爱人、关心子女，对家人给予无微不至的关爱，构建和谐的家庭伦理关系。在同亲戚朋友交往中应保持清白、干净的关系，与邻里和谐相处。党员干部不仅在工作岗位上应成为清正廉洁的模范，在日常生活和家风建设方面也要努力成为廉洁齐家的典范。

(三) 廉洁齐家倡导廉洁文化

党的十八届六中全会通过的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》要求“领导干部特别是高级干部必须带头践行社会主义核心价值观，继承和发扬党的优良传统和作风，弘扬中华民族传统美德，讲修养、讲道德、讲诚信、讲廉耻，养成共产党人的高风亮节，自觉远离低级趣味”^[12]。廉洁文化是党员干部廉洁齐家的生动教材，党员干部廉洁齐家居要倡导廉洁文化，借助廉洁文化的力量积极弘扬中国优秀传统家训文化，把廉洁齐家纳入党员干部思想教育中。

“在中国古代社会，影响一个人言行的主要有三大因素：儒释道文化、地域文化和家族文化，家族文化虽排列在后，但对子孙的影响最直接、最深刻，也最久远。……家族文化中的‘父命’‘父训’往往具

有精神引领、行为训导的作用和意义,常常是子孙后代立身处世的思想基础和行为准则,基于此,中国人形成了独特的‘家训文化’。”^[13]中国传统家训文化源远流长,是中国优秀传统文化的重要组成部分。在中国家训文化发展史上对后世影响深远的家训名句、文章、著作等优秀作品如璀璨星辰。早在春秋末期晋国士大夫赵鞅曾给子女留下了“节用听聪,敬贤勿慢,能勿贱”^[14]的十二字家训,告诫子女要节俭朴素,耳聪目明,敬重贤能。汉高祖刘邦亲自给太子写了两封家训手敕以自身的实践给太子树立了良好的榜样。东汉文学家、书法家蔡邕重视对女儿蔡文姬的家庭教育,亲撰《女训》告诫女儿:“夫心尤首面也,是以甚致饰焉。面一旦不修饰,则尘垢秽之;心一朝不思善,则邪恶入之。”^{[14]39}教育女儿不仅要注重衣着整洁舒适、也要注重对心灵的净化,达到内外兼修。诸葛亮的《诫子书》,唐太宗李世民的《帝范》,五代张昞的《太傅公家训》,宋代名臣司马光的《训俭示廉》,元代陈栌的《与子勋》,明代袁仁的《训子语》,清代曾国藩的《谕子纪泽书二通》、《不求诗》等著名家训分别在为官清正、廉洁修身、严谨治学、诚信做人、务实处事等不同角度来告诫子孙,这些对今天的党员干部修身养性、进行廉洁家风建设具有宝贵的借鉴意义。

社会主义核心价值观是中国特色社会主义先进文化的精髓,是引领党员干部树立正确世界观、人生观、价值观的指南。习近平总书记在中共中央政治局第十三次集体学习时强调,“把培育和弘扬社会主义核心价值观作为凝魂聚气、强基固本的基础工程,继承和发扬中华优秀传统文化和传统美德,广泛开展社会主义核心价值观宣传教育,积极引导人们讲道德、尊道德、守道德,追求高尚的道德理想,不断夯实中国特色社会主义的思想道德基础”^[15]。带头践行社会主义核心价值观既是合格党员基本要求,也是党员干部廉洁齐家的基本要求。党员干部应在工作、学习和生活中认识到社会主义核心价值观的重要作用,发挥社会主义核心价值观在改进党的作风方面的积极促进作用,通过良好的党风带动家风、民风。社会主义核心价值观在个人层面倡导爱国、敬业、诚信、友善的价值准则,是党员干部廉洁修身齐家的价值准则。爱国是中华民族精神的核心,敬业要求公民在自己的工作岗位上尽职尽责、热爱自己的职业,诚信是立身之本,友善能促进社会和谐。党员干部在家庭教育子女亲属遵守爱国、敬业、诚信、友善的个人价值准则上要做好表率,在日常工作、学习和生活中带头践行社会主义核心价值观,将社会主义核心价值观的基本要求内化为心中信仰,外化为具体的言行。

廉洁齐家是党员干部廉洁从政的重要准则,思想教育是提升党员干部自身道德素养和思想文化水平的重要途径,党和国家应把廉洁齐家作为党员干部思想教育的重要内容来抓,将廉洁齐家融入到党员干部的思想教育中。“坚定理想信念,坚守共产党人精神追求,始终是共产党人安身立命的根本。”^{[16]80}要把廉洁齐家纳入到党员干部思想教育中,把廉洁齐家作为党员干部廉洁家风建设的坚定理想信念。广大党员干部应把廉洁齐家作为廉洁从政的重要目标,补足精神之“钙”,自觉抵制各种风险和考验。“思想教育要突出重点,加强党性和道德教育,引导党员、干部坚定信念,坚持共产党员的精神追求。”^[17]各级党校、行政学院和干部学校举办的党员干部进班中,要把廉洁齐家纳入思想教育学习培训教材中,把廉洁齐家带入课堂、带入头脑,最终转化为党员干部自身的家风建设,把廉洁齐家融入到党员干部思想文化教育的整个过程,引导广大党员干部将廉洁齐家作为自觉的理想信念、价值追求和行为规范。

参考文献:

- [1] 李泽厚.李泽厚集·美的历程[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2014.
- [2] 颜之推.颜氏家训全译[M].修订版.程小铭,译注.贵阳:贵州出版集团,2008.
- [3] 钱国旗.《颜氏家训》的社会批判思想——论颜之推对不良士风及学风的揭露和批判[J].江海学刊,2005(3):130-144.
- [4] 梅良勇,丁正亚.治家教子之经典——《颜氏家训》中的家庭伦理思想探微[J].中共济南市委党校学报,2007(2):75-79.
- [5] 丁海东,李春芳.《颜氏家训》中的早期教育思想及其现代启示[J].山东师范大学学报:人文社会科学版,2007(5):102-105.
- [6] 中共中央宣传部.习近平总书记系列重要讲话读本[M].北京:学习出版社,2016.

- [7] 中国共产党廉洁自律准则[M].北京:中国法制出版社,2016.
- [8] 毛泽东选集:第四卷[M].北京:人民出版社,1991:1438-1439.
- [9] 人民日报评论部.习近平用典[M].北京:人民日报出版社,2015.
- [10] 中共中央国务院举行春节团拜会 习近平发表重要讲话 [EB/OL].(2015-02-17)[2017-03-04].http://news.xinhuanet.com/politics/2015-02/17/c_1114401705.htm.
- [11] 潘婧瑶,董婧.从“家风”传承看习近平如何齐家治国[EB/OL].(2016-02-17)[2017-03-04].<http://itics.people.com.cn/n1/2016/02/17/c1001-28130868.html>.
- [12] 关于新形势下党内政治生活的若干准则[M].北京:人民出版社,2016.
- [13] 曹永森.明体达用——扬州阮氏“家训文化”的风范与启迪[N].中国纪检监察报,2016-11-11.
- [14] 陆林.中华家训[M].合肥:安徽人民出版社,2000.
- [15] 把培育和弘扬社会主义核心价值观作为凝魂聚气强基固本的基础工程[N].人民日报,2014-02-26.
- [16] 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.
- [17] 中共中央纪律检查委员会.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.

责任编辑 王学青

Incorruptible Family Integrity Culture in Family Instructions of the Yans and Its Modern Enlightenment

ZHOU Xiaolang¹, ZHAO Shaoxin² (School of Marxist Studies, Jiangxi Normal University, Nanchang 330022, Jiangxi, China)

Abstract: Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, the Central Party Committee, with president Xi Jinping at the core, vigorously promotes the construction of the Party's clean and honest styles and fights against corruption, attaching great importance to the construction of family styles of Party members and cadres, listing incorruptible family culture as an important factor for Party members contributing to their clean and honest political careers. Incorruptible family culture is an important part of Family Instructions of the Yans. In opinion of Yan Zhitui, construction of a harmonious ethical relationship in the family is the premise of incorruptible family culture; traditional virtues of hardworking and frugality are indispensable components of family culture; construction of clean family culture is an important path to clean management of the family. Such ideals found in Family Instructions of the Yans enlighten Party members greatly in modern times in their construction of clean and honest families. Party members and cadres should draw from such thoughts to facilitate the construction of their families. Party members and cadres, if they want to manage their families in some clean and honest ways, must improve themselves so that they can be self-disciplined and honest, paying attention to the construction of clean and honest family culture, promoting honesty and integrity.

Key words: Family Instructions of the Yans; clean and honest management of the family; Party members and cadres; nurturing family culture

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。

包心鉴 / 在深化制度治党中完善党内法规制度

坚持思想建党和制度治党相结合,凸显和深化制度治党,是党的十八大以来全面从严治党的突出内容和鲜明特点,也是加强党内法规制度建设的强大动力和根本遵循。在深化制度治党中完善党内法规制度,必须正确认识和处理一系列辩证关系:依法治国与制度治党、依规治党的关系,坚持统筹推进、一体建设;党纪与法律的关系,坚持纪在法前、纪严于法;“破”与“立”的关系,坚持“破”字当头、“立”在其中;信任与监督的关系,坚持制度激励和制度监督有机统一;制度与道德的关系,坚持以思想道德建设涵养党内法规制度。深化制度改革,以改革创新精神加快补齐党内法规制度短板,是深化制度治党、坚持依规治党的重中之重。

(《理论与改革》2017年第3期)

蒋来用 / 国家监察体制改革的史鉴与对策

借鉴监督体制改革的历史经验和教训,对提升国家监察体制改革有效性具有重要的价值。从历史角度的分析可以看出,仅靠机构和人员增加的扩张式改革,没有运作机制的转变和制度有效性的释放,难以达到反腐败的目标。十八大后的监督体制改革在机构和编制上基本没有大动作,但在运作机制上改革力度很大,效果十分明显。未来国家监察体制改革是一项任务繁重的工作,不仅仅是因为涉及机构整合人员安排与融合的问题,而是因为这项改革不是一个机构内部的变动,而是涉及多个机构之间的联系,涉及国家权力的重新配置,牵一发而动全身,需要修改相关法律和制度。因此,应该借鉴我国历次反腐败机构改革的经验,全面充分论证和设计,系统化抓实推进有关工作:要合理确定改革目标重点、增加预防腐败的职责、重视并用足监督措施、继续完善机构的内部改革、找到自我监督的平衡点、敦促并力推配套改革、把私营机构纳入监督范围。

(《国家行政学院学报》2017年第2期)

徐玉生 / 论权力监督的理论逻辑及其机制建构

权力货币化具有内生性,权力具有自发地与货币交换的原动力。如果失去对权力的制约和监督,由于权力货币化产生的推动力,权力异化不可避免。或者即使建立了权力制约和监督机制,但异化的力量(如内部人控制)强于监督的力量而使得控权失灵,权力货币化仍然要发生,权力异化也就无法消除。因此,防止权力异化的根本在于有效治理权力货币化,亦即阻断权力与货币的交换,这需要从“权力流”和“货币流”两侧同时发力。能够实现这一目标的路径是建立“正人治权”的控权机制,通过“正人”挤出腐败收益,无利可得的“权力流”必将无疾而终;通过“治权”挤压腐败空间,无权可用的“货币流”也将自行终止。中国共产党自十八大以来,坚持“管权管事管人”三管齐下的方略,在党风廉政建设和反腐败斗争中打出了“正人治权”的组合拳,权力异化得到有效治理,权力合规合法运行不断前行。

(《河南社会科学》2017年第1期)

吴阳松 / 新媒体时代政党形象建构的内涵、目标与路径论析

新媒体开创了一个政治扁平化时代,深刻地改变了传统的媒介生态环境,民众对政治民主化和行政服务化的要求越来越高,在全新的政治生态环境下,政党形象的建构和传播必须要有明确的目标:(1)应建构更为民主的政党形象。执政党只有切实尊重民众的知情权、参与权和表达权,以民主的态度对待民意,在重大决策上善于征询民意,强化与公众就公共事务进行民主协商与平等对话并努力寻求共识,努力建构更为民主的执政形象,才能获得公众的接受与赞同。(2)要强化法治的政党形象建设。执政党只有不断强化对各级各类违法行为做出严肃处理,并及时有效地公开处理过程和处理结果,真诚接受人民的监督,才能得到民众的认可和支支持,才能有效树立和提升党的法治形象。(3)应建构更为公开的政党形象。执政党要变“被动应付”为“主动出击”,遵循实事求是的原则,不隐瞒事实真相、不捏造事实原委,主动与社会大众交换信息,使执政活动进一步透明化、公开

化,利用信息网络平台展示公开、公正、透明的执政形象。(4)要强化高效的政党形象建设。执政党要大力推进公共服务体制改革,改变人浮于事的陋习,破除效率低下的诟病,铲除形象工程的土壤,切实转变办事风格、简化办理程序,提升办事效率,打造高效的执政形象。(5)应突出廉洁的政党形象建设。执政党应将新媒体提供的相关技术手段和平台作为加强和改进权力监督的重要手段,深入推进党风廉政建设,进一步提升政党的廉政形象。(6)要塑造更为亲民的执政形象。执政者要善于运用新媒体进一步拓宽社情民意的反映渠道,畅通民意汇聚的通道,把党的意志和群众意愿更好地协调统一起来,切实注重民众诉求,把民众关心的工作做好做实,树立民意重视者、民生关切者的形象。

(《理论探讨》2017 年第 2 期)

杨卓 / 廉政文化建设应摆脱传统“父母官”思维

廉政文化的基础理路中,秉承着几千年封建社会的认识。现代社会,在充分继承传统文化中优秀成分的同时,也应看到为政理念的发展。当今廉政文化建设,应充分、合理吸收“法治精神”“契约精神”的内核,突破以血缘关系为出发点的“父母官”理路。官,在现代社会就是管理者,是一种职业,是纳税人雇佣的“公务员”,但同时他们自身也是纳税人之一分子。所以,现代意义上的官,就是民的一部分。所以,处处以一种政府与纳税人对立的姿态谈论廉政文化,本身也是不可取的。我们应该明确,以血缘关系为根基的儒家思想,如果不经脱胎换骨的现代化改造,肯定不能胜任现代政治理念的。“父母官”的说法,固然能够拉近官与民之关系,但根本上看,这种关系还不是官民关系的实质。不论是为官者视百姓为“衣食父母”,还是老百姓将做官者看作“父母官”,都不是本质意义、现代意义的官民关系。现代意义上,官与民是平等的,是职业分工不同,同为纳税人,同样用自己的劳动换取报酬。只有看到了这一点,才可能把廉政文化的理路与根基摆在一个较为合适的基点上,从而创造出新型、现代意义上的法治文化理路。

(《人民论坛》2017 年第 3 期)

曹学娜 / 领导干部务必要做好修身的人生必修课

信仰的力量,在中国共产党的历史上,发挥了光辉的作用。我党老一辈革命党人,抛头颅,洒热血,为共产主义事业献出宝贵生命,正是源于信仰的力量。实现共产主义就是党员领导干部的“道”,只有内心信仰这个道,才能加强自律,才能抵制外在的利益和诱惑,从而外化于行,不断去实践道。而这个道不必求之于天,这个道的合理性源于人民。中华民族之所以选择马克思主义,而不是其他的什么主义,中华民族之所以选择社会主义道路,而不是什么别的道路,这都是源于人民的需要。在中国革命和实践中所形成和建构起来的道路、中国制度,是最符合中国国情的,也是最符合广大人民群众的利益需求的。因此,领导干部能够加强自律,做好修身,从根本上来看,源于内在的信仰的力量。只要有坚定的理想信念,领导干部就能做到慎独自律,在独处时仍然讲纪律守规矩,保持高尚的德行。当然,信仰和修身是相互的。修身的过程也是坚定理想信念的过程。

(《党政研究》2017 年第 2 期)

姚秀兰 / 香港首长级公务员离职后的从业规管机制及其借鉴

首长级公务员是公务员的核心,位高权重,其言行更具影响力,所以,对首长级公务员离职后从业监管显得非常必要。相对于内地而言,香港首长级公务员离职后从业规管机制建立早,形成了“先批准,后从业”的规管机制;区分不同薪级点公务员,实行不同管制期限和从业限制,并向公众公开。这一规管机制实施多年,对维护香港公务员队伍的公信力颇为有益,法律价值明显,获得了香港社会认同。但目前内地对公务员离职后从业的监管还缺乏明晰、统一的监管机制,“官员下海经商”、“权力期权化交易”等现象严重。因此,学习、借鉴香港首长级公务员离职后从业规管机制,对于完善内地相关制度颇有现实意义。

(《深圳大学学报人文社会科学版》2017 年第 2 期)

责任编辑 王学青