

新时代中国廉政智库建设的现状、 困境及路径选择

李景平, 张晋宏

(西安交通大学 马克思主义学院, 陕西 西安 710049)

摘要: 新时代中国特色廉政智库建设是推进腐败治理体系和治理能力现代化的迫切需要, 是中国特色新型智库建设战略布局的题中应有之意, 也是建构中国特色廉政学话语体系的重要载体。审视我国廉政智库发展现状, 在肯定其取得一定成效的同时, 也不可忽视其在智库机构、定位、人才、成果、经费等方面面临的制约与障碍, 以及由此造成的廉政智库建设在应然与实然层面的明显差距。为此, 中国廉政智库建设必须以《关于加强中国特色新型智库建设的意见》为根本遵循, 坚持问题导向, 找准自身不足, 全面推进中国特色高端廉政智库建设。具体包括: 转变治理理念、树立智库思维, 营造廉政智库建设宽松氛围; 确立精品战略、坚持质量为本, 发挥廉政智库独特优势; 优化用人环境、培养高端复合型人才, 打造廉政智库特色团队; 多渠道、少条框, 强化对廉政智库建设的资金支持和使用; 开展智库外交、搭建交流平台, 提升廉政智库国际影响力。

关键词: 廉政智库; 中国特色; 腐败治理; 智力支持

中图分类号: D630.9

文献标识码: A

文章编号: 1674-9170(2019)01-0001-07

2015年1月, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强中国特色新型智库建设的意见》(以下简称《意见》)从意义、指导思想、原则、目标、格局、体制改革、制度保障、组织领导等方面为未来中国智库建设提供了系统而明确的发展方向^[1]。此后, 习近平无论是在哲学社会科学工作座谈会、国家高端智库理事会扩大会议还是十九大报告中, 都十分强调中国智库建设必须要在“凸显中国特色”“体制机制创新”“加强与决策部门互动交流”等关键之处予以着手。在我国智库群中, 作为一类专门从事廉政研究、为反腐倡廉决策提供咨询服务的廉政智库, 基于腐败本身具有的长期性、反复性等特征, 其建设将肩负着促进政治文明建设的特殊使命。党的十八大以来, 我国廉政建设在思路 and 实践中既立足于制度建设、体制性改革、党内法规等顶层设计, 也注重调动社会各界力量, 共同使反腐败工作提质

收稿日期: 2018-12-15

作者简介: 李景平(1958-), 男, 陕西礼泉人, 西安交通大学马克思主义学院教授, 廉政研究所常务所长, 博士生导师; 张晋宏(1990-), 女, 山西晋中人, 西安交通大学马克思主义学院博士研究生。

基金项目: 国家社会科学基金项目(17AZZ014); 陕西省纪检监察重点课题研究项目(2018-4)

增效。当前,我国反腐败斗争形势依然严峻复杂,既有公共部门权力过多过大、公共资源分配不够透明、领导干部权责与监督不相匹配等旧问题,也有腐败行为呈现年轻化、智能化、集团化、国际化等新问题。新旧问题叠加的客观现实意味着新时代我国廉政建设依然任重道远。由此,总结经验教训、研判发展态势、前瞻谋划布局既是党政部门的决策需求,也自然成为我国廉政智库建设的出发点与落脚点。反观目前我国廉政智库建设的现状,与现实期望尚存在差距,其所面临的一些突出问题值得深入研究并加以解决,这对推进中国反腐倡廉政策的科学化与民主化具有重要的理论价值和现实意义。

一、腐败治理体系和治理能力现代化迫切需要廉政智库支撑

党的十八大以来,党中央将腐败治理纳入国家治理体系和治理能力现代化范畴,并将其提升至关系党和国家生死存亡的高度。腐败治理是一项系统工程,需统筹考量理论建构、制度设计、运行机制、环境变量等因素,腐败治理决策的科学化和民主化迫切需要廉政智库提供智力支撑。

(一) 廉政智库建设是应对反腐败新常态的迫切要求

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚持正风肃纪、高压反腐,同步展开“打虎”“拍蝇”“猎狐”行动,当前已形成反腐败压倒性态势并持续得以巩固。但同时,习近平也严肃指出当前“反腐败斗争形势依然严峻复杂”^[1]。一些公职人员仍不收敛不收手、“微腐败”频发、跨境腐败等问题造成反腐败错综复杂的态势,加剧了腐败治理难度,严重影响社会有机体的健康发展。尤其是随着党中央推进国家监察体制改革以来,如何保证党和国家监督体系在“坚持党的集中统一领导”“全覆盖”“权威高效”三个根本要求和目标上真正实现和有效践行,将是全国省市县监察委员会全部组建完毕后必须着重解决的重要问题。概而言之,当前反腐败形势正处于我国经济发展结构调整阵痛期和增长速度换挡期,社会各领域深层次矛盾交织出现,使腐败现象本身成为跨领域甚至跨国境的复杂现象,腐败治理更需要运用系统思维、统筹谋划。增强腐败治理决策的全局性、前瞻性、战略性、综合性和长期性,自然催生出对加强中国特色廉政智库建设的强烈需求。

(二) 廉政智库建设是中国特色新型智库建设战略布局的关键一环

党的十八大报告中明确提出,在健全权力运行制约与监督体系过程中,增强决策的科学化与民主化要注重“发挥思想库作用”^[2],这是党中央对反腐败工作与智库作用之间的联系作出的初步探索。随后,在2013年4月,习近平首次提出“中国特色新型智库”的发展目标,将其纳入国家软实力范畴,并上升至国家战略高度。在十八届三中全会上他又进一步强调要加强中国特色新型智库建设,建立健全决策咨询制度。2014年2月教育部率先出台的《中国特色新型高校智库建设推进计划》,2015年出台的《关于加强中国特色新型智库建设的意见》,充分彰显了党中央对中国特色智库建设的整体考量和战略规划。其中,中国廉政智库建设立足腐败治理、聚焦反腐败出现的新情况新问题,探索腐败现象产生的基本规律,把握其发展态势,并与其它领域智库协同发力,共同为推进全面从严治党提供智力支撑,将为促进我国政治文明建设发挥不容忽视的作用。

(三) 廉政智库建设是建构中国特色廉政学话语体系的重要载体

习近平曾多次强调世界政治制度并非定于一尊,而需要以尊重和包容之态予以对待。中国特色政治制度是“近代以来中国人民长期奋斗历史、理论和实践逻辑的必然结果”^[2],这也是我们之所以坚定制度自信的坚实基础。但当前,无论是国外还是国内,都存在一些否定、质疑或抹黑中国政治发展道路的言论,故意制造一些根本不存在的各种所谓“陷阱”,这些都极易误导中国人民对党和国家、对中国政治发展道路的认同与自信。为此,习近平曾在全国哲学社会科学座谈会上语重心长地强调,我们必须加快构建中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学话语体系,这也成为中国廉政智库建设肩负的重要使命。为此,中国廉政智库建设必须始终坚持马克思主义的指导地位,始终坚持中国共产党的集中统一领导,立足“中国特色”这一根本遵循,把握国际国内发展趋势,深入追踪反腐败发

展态势,提升智库建设质量。同时,也必须“走出去”,积极主动开展智库外交,宣传展示中国特色政治发展道路的独特性,消除各种不良言论造成的对我国政治发展道路的误解与歪曲影响,将中国廉政智库打造成建构中国特色廉政学话语体系的重要载体和平台。

二、新时代中国廉政智库建设之现状

廉政智库是为腐败治理策略制定科学性和民主性提供支撑的专业政策研究和咨询机构。从腐败现象生成规律的角度出发,对世界及本国反腐败发展趋势进行前瞻性思索,并对此展开科学评估和研判,由此提出建设性建议和意见。廉政智库作为中国智库群的重要一支,既具有研究工作的政治性、针对性、独立性、非营利性、专业性等共性特征^[4],也具有极强政治敏感度、聚焦国计民生、面向反腐败工作等个性特征。从当前我国廉政智库建设发展现状看,在设置类型与参与方式上都进行了努力探索,取得了一定成就。

(一) 新时代中国廉政智库的主要类型

基于我国国情和反腐倡廉建设的特殊性,我国廉政智库可分为党政廉政智库、社科院廉政智库、高校廉政智库和民间廉政智库等。具体而言,包括:

1. 廉政学会智库。这类智库主要包括:(1)全国监察学会。国家各级纪检监察系统都设有相应的监察研究单位,由中央纪委监察部指导工作的是监察学会的总会,各级省、部委则有相应分会,学会会员也是智库成员。这些智库的主要任务是对廉政与反腐败问题调研、分析形势与政策走向、新政策制定以及队伍建设等。此外,中纪委、各部委纪委、各省委纪委、重点央企国企等都设有纪检监察研究室。这些研究室除了一些日常行政文案工作外,还要研究出台政策草案以及反腐败动向等,这些研究室也都具有智库性质;(2)中国教育学会廉政学会(教育部纪检组牵头);(3)中国高校廉政研究机构联系会议(教育部纪检组牵头);(4)中国社科院廉政中心联盟会议。2015年6月12日,中国社科院启动了“中国廉政”等11个专业化新型智库试点;(5)全国廉政教育与研究学会(隶属中国管理学会)等。

2. 学刊智库。这类智库主要包括:(1)四川报业集团《廉政瞭望》杂志;(2)南通大学《廉政文化研究》杂志;(3)广州大学《广州大学学报》廉政专栏;(4)湖南大学《廉政研究》;(5)各省、市廉政杂志,比如:陕西省纪委《党风与廉政》、杭州市纪委《清风》等。

3. 专家智库。这类智库主要包括:(1)2007年成立的杭州市廉政咨询专家库;(2)2008年成立的南通市廉政咨询专家库;(3)2012年成立的广东省廉政咨询专家库;(4)2013年成立的陕西省紫光阁廉政专家库等。

4. 数据资料智库。这类智库主要包括:(1)广东省廉政基地——中山大学实证研究数据资料库;(2)湖南省廉政基地——湖南大学理论研究数据资料库;(3)河南省廉政基地——郑州大学调查研究数据资料库;(4)江苏省廉政基地——江南大学廉洁教育研究数据资料库;(5)广州市廉政基地——广州大学文献研究数据资料库(著作、课题、论文等);(6)全国高校廉政研究会基地——北京航空航天大学廉洁教育与国际化研究数据资料库等。

5. 课题著作获奖论文智库。这类智库主要包括:(1)国家重大项目课题数据资料库;(2)廉政著作数据资料库;(3)国家、省学会获奖数据资料库;(4)高质量论文数据资料库。

(二) 新时代中国廉政智库建设的实践探索

廉政智库主要采用直接或间接方式参与反腐倡廉政策的制定。直接参与方式,主要包括直接参与调研和起草、递交政策建议报告、参与决策者座谈会等。间接参与方式,主要包括出版刊物、举办研讨会和论坛、申报研究课题、借助媒体平台等。廉政智库影响力的发挥表现在“直接影响决策”和“引导形成社会共识”两方面。由于智库以影响政府决策为首要目标,因此廉政智库作用发挥也主要体现在“直接影响决策”层面,包括研究成果得到领导回应或批示、研究成果发表、智库专家受邀参加纪检

监察部门领导座谈会等。目前,我国廉政智库建设在以《关于加强中国特色新型智库建设的意见》为根本遵循下,坚持理论与实践的有机统一,开展了一系列丰富的实践探索。

1.召开廉政学术论坛和研讨会。旨在形成资源共享、信息互通的学术交流长效机制。如2015年9月10日由中国社会科学院中国廉政研究中心、国际合作局、社会学研究所在北京共同主办了“中欧廉政智库高端论坛”;2016年7月11日,中国社科院中国廉政研究中心在达州市大竹县主办了第二届廉政大竹论坛;2018年11月10日由中国管理现代化研究会廉政建设与治理研究专业委员会于江南大学召开中国廉政研究2018年学术年会;中国社会科学院中国廉政研究中心自2007年始每年举办一次中国社会科学院廉政研究论坛等。

2.出版专著和发表文章。旨在学理上阐释腐败治理的必要性、现状、困境及具体路径,回答和解释现实问题。在出版著作方面廉政智库专家著述颇丰,如中国社科院中国廉政研究中心自2011年起每年发布《中国反腐倡廉建设报告》(反腐倡廉蓝皮书);最高人民检察院咨询委员会成员张晋藩著的《中国监察法制史稿》(商务印书馆,2007年);中共中央党校教授王长江等著的《国家命运:反腐攻坚战》(中央编译出版社,2015年);中国监察学会反腐倡廉历史研究会著的《中国共产党监督执纪史话》(中国方正出版社,2018年);西安交通大学廉政研究所的李景平教授著的《新时代党和国家监督体系阐释、健全与创新研究》(西安交通大学出版社,2018年)等。在学术论文方面也成果丰硕,如北京航空航天大学廉政研究所的杜治洲发表了《重构政治生态必须提升廉政领导力》(《河南社会科学》2015年第12期);南昌大学廉政研究中心公共管理学院的曾明等发表了《公共价值视域下的地方廉政社会评价模式研究》(《理论导刊》2018年第10期);成都理工大学廉政与社会发展研究所的张春和发表了《习近平廉政思想的内生逻辑及实践意蕴》(《理论与改革》2017年第5期)等。

3.开展实地调研。旨在通过深入了解实际提出具有针对性、可行性建议。如中国社科院中国廉政研究中心自2012年始分别在湖南永州、四川广元和大竹县、黑龙江佳木斯、浙江余姚市等地建立了调研基地。

4.借助网络媒介进行廉政智库成果及政策信息传播。旨在借助新媒体即时性、便捷性、互动性等特性宣传引导社会大众对我国廉政建设的正确认知。如各类党政、高校、社科院等廉政智库都建立了官网平台及时发布相关信息;中国廉政建设网作为中国廉政建设第一智库平台,为廉政理论研究、廉政宣传教育和廉政文化建设搭建了大数据平台。

三、新时代中国廉政智库建设之困境

审视我国廉政智库发展现状,在肯定其取得一定成效的同时,也不可忽视其在智库机制、人才、成果、经费等方面面临的制约与障碍,及由此造成的廉政智库建设在应然与实然层面的明显差距。

(一)廉政智库机构:同质化、保守化、形式化

首先,当前中国廉政智库的研究力量和资源相对分散,一定程度上还存在着同质化、碎片化、低水平重复研究现象。受诸多因素影响,大多数地方智库,包括高校、社科院等智库机构在内,明显存在“经院式”研究模式,脱离发展现实、脱离地方特色的现象十分明显和普遍。地方智库具有可操作性的成果相对偏少,远不能满足地方决策需求,更无能力为国家高层决策服务。其次,多数地方廉政智库偏于保守,各行其是。主要表现为:“旋转门”制度的缺失使得智库专家在实践中锻炼的机会少,导致研究人员缺乏多层次、多视角、多渠道接触理论前沿和先进管理实践的机会,与西方高端智库研究人员大多有过政府系统内从业经历的现实形成强烈反差;智库之间交流不畅通,不同类型的智库各自为战,针对类似问题开展低水平重复性研究的现象屡见不鲜;智库与民间交流的渠道过于单一,很多智库尚不能熟练使用现代互联网技术与公众进行沟通和宣传,成果惠民能力不足;最后,一些廉政智库重形式轻实质,如机构建设求速度求数量、在重大问题上失语乱语或不作为等。

(二) 廉政智库定位: 被动化、消极化

当前国内有些廉政智库, 在智库定位上不清晰, 认为廉政智库只是因党政部门决策需求而设立的, 因而一味等着党政部门产生腐败治理需求, 而非积极主动地肩负起廉政研究、政策咨询的责任与使命。缺乏责任使命的廉政智库自然使前瞻性、系统性和全局性作用的发挥大打折扣。造成这种境况的原因, 一方面是因为一些领导干部对智库存有错误认知, 缺乏智库思维, 即认为依靠智库便等同于自己无能的荒诞思维; 另一方面更重要的内因还在于智库建设本身的定位不清晰, 即必须将廉政智库定位于党政决策部门的“外脑”, 应提供最具有前瞻性、建设性、系统性的理论、策略和思想以供党政部门选择和衡量, 只有增强主动性和积极性, 才能保证自己“说得上话、使得上劲”。

(三) 廉政智库成果: 重复化、无“智”化

当前一些廉政智库只求知名度和关注度, 研究成果只重数量不重质量, 高产却不高, 导致提出的建议或者“不接地气”, 或者相似雷同, 或者片面吸收国外经验, 采取简单的“拿来主义”, 最终呈现出廉政智库“只有库, 没有智”的尴尬处境。作为廉政智库, 首先应增强自身的理论研究水平, 需要对腐败治理的深层机理持续深入研究, 把握其治理规律, 推动其科学发展, 同时, 廉政智库建设还应该促使智库成果的评价多元化, 除了领导批示、部门采纳之外, 还应将引导社会舆论作为新型廉政智库建设的重要使命。可借助媒体、尤其是“两微一端”新媒体、学术出版物和举办会议等形式促进智库成果的广泛传播。

(四) 廉政智库人才: 缺乏创新性和复合型人才、人事管理机制不完善

智库的核心竞争力在于灵魂人物和专业团队, 智库的竞争归根到底是人力资源的竞争。基于腐败治理是一项系统工程, 因此, 腐败治理研究也应趋向跨学科、跨领域发展, 如将政治学、管理学、心理学、法学等学科领域的专业人才融合于廉政智库当中, 或者进行不同学科领域智库之间的交流和合作, 而这也正是当前廉政智库人才建设方面的短板。同时, 受到现有体制机制影响, 多数地方廉政智库的人事管理、经费管理等制度建设尚不能完全适应高端化建设的需要。或者仍采取传统社会科学科研管理评价体系, 重理论、重数量问题普遍存在, 严重制约了科研工作的顺利开展, 也压制了科研工作者的积极性。

(五) 廉政智库经费: 来源渠道较窄、使用限制较多

经费瓶颈是导致一些廉政智库独立性不强的重要原因。比如有些高校廉政研究中心是政府直接拨款成立的, 但多数高校廉政研究中心, 政府和学校是不拨研究经费的, 要靠申报课题拿经费维持生存。所以, 多数廉政研究中心申报研究项目和争取课题经费压力很大。同时, 在经费使用方面, 条条框框过多, 偏重于直接成本考核, 不考虑或较少考虑间接成本。

四、新时代中国廉政智库建设的路径选择

新时代, 我国反腐败斗争形势依然严峻复杂, 中国廉政智库建设必须以《关于加强中国特色新型智库建设的意见》为根本遵循, 坚持问题导向, 找准自身不足, 全面推进中国特色高端廉政智库建设。

(一) 转变治理理念、树立智库思维, 营造廉政智库建设宽松氛围

在“四个全面”战略布局下, 加强中国特色廉政智库建设离不开党和国家在大政方针方面的规划、引导和促进。无论是《意见》的出台, 还是习近平在多个场合的重要论述, 都为新时代中国廉政智库建设指明了方向。因此, 党政部门及其领导干部首先要在思维层面摒弃“官本位”传统思维, 树立智库思维, 秉持开放包容的决策机制, 贯彻“内部研究无禁区、对外发表有纪律”的工作准则^[5], 加强对廉政智库建设的重视程度。深刻认识廉政智库建设的时与势、高与远、特与新, 深刻认识廉政智库建设的重要意义关乎腐败治理决策的科学化、民主化, 关乎国家治理体系和治理能力现代化, 关乎国家软实力的战略提升。因此, 要明确释放对廉政智库服务产品的外在需求, 以需求刺激推动廉政智库建设的

良性发展。

(二) 确立精品战略、坚持质量为本, 发挥廉政智库独特优势

廉政智库是研究腐败治理的专门机构, 因此在建设中既需要凸显与其他领域智库的独特优势, 又需要在廉政智库群体中树立不同廉政智库的独家品牌。在当前廉政智库类别中, 党政部门、高校、社科院、民间等廉政智库各有所长, 只有打造“术业有专攻”的品牌影响力, 才能整体提升廉政智库的建设水平。因此, 不同廉政智库必须紧扣“专、精、尖”, 做到研究领域“专”、智库成果“精”、智库人才“尖”。当然, 廉政智库建设重质不重量, 而是要找准主攻方向, 突出优势专长, 杜绝同质化和重复化。为此, 必须深入到人民群众最关心的现实问题中去, 才能保证政策建议管用、有效, 真正做到接地气 and 精准化。

(三) 优化用人环境、培养高端复合型人才, 打造廉政智库特色团队

打造高端廉政智库关键在于人才的培养。“人才者, 求之者愈出, 置之则愈匮。”一方面, 要优化廉政智库用人环境, 包括精神层面的受重视、受尊重和物质层面的良好待遇, 做到感情留人和待遇留人相结合。这就要求必须健全人才激励机制, 探索岗位聘任制度和灵活的人才流动机制。尤其是要解决作为独立法人的智库机构的专职人员的成果认定、职称评定、工资福利、社会保障等问题。另一方面, 要注重培养高端智库复合型人才。即进行跨学科人才融合, 包括政治学、行政学、管理学、心理学、法学领域的人才, 以及计算机专家等, 改变专家一元导向为多元结构导向, 并充分发挥不同专家的专业特长, 集体研究、联合攻关。同时, 要注重廉政智库建设的信息化、智能化、数据化, 只有这样, 才能适应反腐败形势复杂多样的发展态势。

(四) 多渠道、少条框, 强化对廉政智库建设的资金支持和使用的

为解决资金紧张问题, 中国特色廉政智库建设需“开源节流”。在“开源”方面需要通过多种渠道筹措资金。既需要党政部门加大政策意见咨询购买服务力度, 制定相应配套激励机制增加对廉政智库建设的专项资金, 也需要引入社会资本力量, 通过课题合作、成果转让、咨询报告、出版收入、业务培训等, 吸引基金会、民间资本支持咨询研究。在“节流”方面需要廉政智库加强自律, 严格管理经费使用, 把每一分钱花在刀刃上。在廉政智库内部也可制定激励机制以调动科研人员的积极性, 催生不同类别廉政智库建设的内生动力^[6]。此外, 党政部门在经费使用方面应下放一定权限, 减化繁琐的条条框框, 给予廉政智库建设在经费使用上一定的独立性和自由性。

(五) 开展智库外交、搭建交流平台, 提升廉政智库国际影响力

建设高端廉政智库, 就需要把廉政智库置于国际合作的高端学术交流中心, 发挥其“第二外交”的作用。为此, 廉政智库建设要注重提升媒体公关能力, 保持与媒体的良性互动关系, “注重加强对智库人员媒体沟通能力的培训, 形成自己的传媒推广战略和媒体形象设计”^[7]。对中国廉政智库而言, 应通过搭建对外交流平台, 积极开展与国际智库的深入交流, 建立起多层次、资源共享、信息互通的交流机制, 提升中国廉政智库建设的国际影响力。同时, 在国际交流中, 可以通过举办高端国际性学术研讨活动或高峰论坛、发表演讲、接受访谈、展示出版著作等形式, 宣传中国政治发展道路的独特性, 扩大中华优秀传统文化的国际影响力, 在国际舞台上讲好中国故事、传播好中国声音, 从而加深国际社会对中国政治发展的了解和认识, 消解各种所谓“陷阱论”造成的认知误区。同时, 通过深入参与国际反腐败治理对话, 能够提升我国参与国家反腐败治理的能力和水平, 并进一步促进中国廉政智库建设的国际化发展。

参考文献:

- [1] 关于加强中国特色新型智库建设的意见[N].人民日报, 2015-01-21(01).
- [2] 习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——习近平同志代表第十八届中央委员会向

大会作的报告摘登[N].人民日报, 2017-10-19.

[3] 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进, 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[N].人民日报, 2012-11-09(02).

[4] 王雪, 褚鑫, 宋瑶瑶, 等.中国科技智库建设发展现状及对策建议[J].科技导报, 2018, 36(16): 53-61.

[5] 智库发展需要怎样的体制与政策环境[N].北京日报, 2016-10-18(14).

[6] 钱厚斌, 刘鹏展, 张旭.地方高校廉政智库政策参与研究[J].高教学刊, 2017(24): 11-14.

[7] 王健.论中国智库发展的现状、问题及改革重点[J].新疆师范大学学报: 哲学社会科学版, 2015(4): 29-34.

责任编辑 王学青

Construction of the Think Tank for Clean Governance in China in the New Era: Status Quo, Predicaments and Methods

LI Jingping, ZHANG Jinhong (College of Marxism, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, Shaanxi, China)

Abstract: The construction of think tanks for clean governance with Chinese characteristics in the new era is an urgent requirement in the promotion of modernization of the system and the capability for the treatment of corruption, an indispensable component in the strategic layout of the construction of the new type of think tank with Chinese characteristics, and an important carrier in the construction of a discourse system for clean governance with Chinese characteristics as well. An inspection of the status quo of the construction of think tanks for clean governance in China yields the discovery that, when the achievements that have already been made should be confirmed, restrictions and barriers as regard their institutions, positions, talents, achievements and funds, together with the distinctive gap between the expectation and the result that has therefore been produced should not be neglected. For this reason, the wholesale promotion of the construction of high-end think tanks with Chinese characteristics should basically be directed by “Opinions for Strengthening the Construction of a New type of Think Tanks with Chinese Characteristics”, problem orientation to be stuck to, deficiencies with ourselves to be precisely located. This includes to be exact: the transformation of treatment notions, the establishment of the mentality of the think tank, and the construction of a relaxed atmosphere; exertion of the unique advantage of the think tank for clean governance in the establishment of a superior-quality strategy and adherence to quality; forging a characteristic team of think tank in optimizing the environment for talents and in nurturing high-end compound talents; strengthening the support of fund for its construction through multiple channels and reducing restrictions; and improving the international influence of the think tank by means of think tank diplomacy and communication platforms.

Key words: think tank for clean governance; Chinese characteristics; treatment of corruption; intellectual support

高校廉政智库的桥联功能及其实现

肖云忠¹，董俊材²

(1.成都理工大学 法学院，四川 成都 610059；2.成都理工大学 马克思主义学院，四川 成都 610059)

摘要：高校廉政智库是新型廉政智库的重要内容与组成部分，其本质是开放言路，建立制度化的“政—知”“政—产”“政—媒”“政—社”意见交通渠道，由此构成高校廉政智库的桥联功能定位。桥联功能是高校廉政智库的核心功能，是智库本源意义及现实思想市场结构缺陷的必然要求。桥联功能在高校廉政智库运行中存在低效、失效、负效等问题，导致这些问题的根本原因是思想市场结构中的利益疏离。因此重塑利益联结机制是有效发挥高校廉政智库桥联功能的重要保证，具体对策有：构建人与人相联结的旋转门机制；构建组织与组织相联结的协同机制；构建信息与信息相联结的共享机制；构建资源与资源相联结的开发机制；构建文化与文化相联结的互补机制。

关键词：高校廉政智库；桥联功能；利益疏离；利益联结

中图分类号：G647

文献标识码：A

文章编号：1674-9170(2019)01-0008-07

一、研究问题的提出

目前智库理论研究和实践探索蓬勃开展，智库形态丰富多彩，廉政智库是智库的重要组成部分，其中高校廉政智库又构成廉政智库的重要组成部分。王辉耀、苗绿在《大国智库》中将高校智库定义为“各个大学主办的各种研究院、研究所或研究中心，即一种学术型的智库研究机构”。高校廉政智库是在我国反腐倡廉和建设廉洁政治的时代背景下产生的，以高校特定研究机构为依托，从事反腐倡廉教育和研究的机构。高校廉政智库依托高校资源，具有理论水平高、科研能力强等特点。我国高校廉政智库以北京大学廉政建设研究中心、清华大学廉政与治理研究中心、湖南大学廉政研究中心等为典型代表。^[1]高校廉政智库的实践发展先于理论探讨，呈现出理论研究滞后于实践的态势，尤其对高校廉政智库功能定位的探讨还比较薄弱，定位不准往往导致实践偏差。

功能是一个系统中的要素对于整个系统发挥的作用及产生的影响，高校廉政智库的功能是高校廉

收稿日期：2018-12-25

作者简介：肖云忠（1970-），男，四川乐至人，成都理工大学法学院社会学系主任，教授，博士；董俊材（1992-），女，湖南张家界人，成都理工大学马克思主义学院硕士研究生。

基金项目：成都理工大学“习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心”重点项目（ZX1701-ZD-010）

政智库在廉政智库系统内对于廉政智库运行发挥的作用及产生的影响。这里的参考框架是整个廉政智库系统。我国的廉政智库系统包含的要素有党政系统中的廉政智库、社科院党校行政学院系统中的廉政智库、高校系统中的廉政智库、社会系统中的廉政智库,在层次上有国家级廉政智库和地市级廉政智库,在性质上有官方廉政智库和社会廉政智库。众多类型、层次的廉政智库是推动廉政建设和反腐败斗争的重要力量,由此来看高校廉政智库的特点与功能定位,清华大学廉政与治理研究中心作为高校廉政智库的代表,其宗旨、功能、运行机制与绩效具有典型性,该智库以推进“华政清廉”为使命,“以加强廉政理论创新、提供廉政政策咨询、促进廉政学术交流为目标,深入研究廉政理论与实践的前沿问题”,“中心始终抱着科学创新的态度,注重与党政机关、国有企事业单位合作,探索廉政建设的实践经验”。中心与北京市、甘肃省、海南省、浙江省、广州市、珠海市、义乌市等全国多个地方的党政部门开展了合作项目,促进了学术成果的应用转化,取得了良好的社会效益,代表性成果有:基于案件指标分析法的腐败特点和趋势研究、廉洁城市建设评价研究、廉洁风险防控等。

在这三大功能定位中,最具有实践价值的是提供廉政政策咨询功能,而提供廉政政策咨询需要处理多种社会关系和利益关系,也是最困难最有挑战性的工作,目前在廉政理论研究、人才培养与学术交流等方面都取得了显著成绩,但在参与和提供廉政政策咨询方面的功能还较为薄弱。由此本文的研究问题就是高校廉政智库提供廉政政策咨询的功能定位及其实现问题,这个问题的实质就是高校廉政智库的桥联功能问题。桥联是指高校廉政智库在社会大系统及廉政智库大系统中发挥联结多元利益主体、处理多元社会关系的能力及其实现机制,桥联功能是指高校廉政智库在社会大系统及廉政智库大系统中发挥联结多元利益主体、处理多元利益关系能力的发挥效果及其廉政影响力。只有把桥联工作做好,才能有效发挥桥联的积极功能,进而提升廉政智库的整体功能,这个整体功能就是廉政智库的廉政力。本文将从本源意义和现实思想市场结构角度论证高校廉政智库的桥联功能定位,揭示桥联功能实现中的问题及原因,据此提出破解之策,从而实现廉政智库的整体功能。

二、桥联功能是高校廉政智库的核心功能

(一)从历史角度看,智库产生的本源意义就是为决策提供依据和服务

现代智库的概念缘起于美国,吴天佑、张静怡等人将其引入国内时译为思想库或智囊团。美国学者保罗·迪克逊最早开展智库研究,认为“智库是一种稳定的相对独立的政策研究机构,其研究人员运用科学的研究方法对广泛的政策问题进行跨学科的研究。在与政府、企业及大众密切相关的政策问题上提出咨询”,该定义强调智库的组织性、独立性、非营利性和公共政策研究的专业性等综合特征,深刻影响着国内学界对于智库的理解。徐晓虎等人认为智库的本质并不在于非营利性和独立性,而在于提供高质量的思想产品,从而主张智库是一种专门为公共政策和公共决策服务、生产公共思想和公共知识的社会组织。王莉丽亦认为思想库是指以政策研究为己任,以影响公共政策和舆论为目的的研究机构。上述若干学者对于智库概念的界定,通过确立智库的核心目标在于影响公共决策和塑造公共舆论,尽力避免智库的属性争议,成为学界关于智库内涵理解的共识,即智库主要是指以公共政策为研究对象,以影响政府决策为研究目标,以公共利益为研究导向的专业研究机构。^[2]由此可见,从智库起源及其功能定位来看,智库首先被赋予政策研究和政策影响的属性,就是在知识与权力、政府与学界等多元利益主体和社会关系中充当桥联工具并发挥桥联功能。我国当下的智库及其包含的高校廉政智库也应该具有桥联功能定位的考虑,这是廉政智库区别于学术机构、企业公司、政府等组织机构的本质标志。

(二)从现实角度看,高校廉政智库与实务界的总体断裂态势决定了桥联功能的重要性

第一个高校廉政智库是2000年4月1日成立的北京大学廉政建设研究中心,其次是2000年11月成立的清华大学廉政与治理研究中心,由此开启我国高校廉政智库发展的序幕。之后是湖南大学、广州

大学等高校陆续成立廉政机构,至今已有百余所高校建立了廉政研究机构。根据中国智库索引相关数据,截止到2017年,我国共有490家智库收录其中,收录专家377位,收录活动7713次,收录成果37600件,其中高校智库约255家,占比为52%。高校智库中985工程及211工程高校智库占比较大,地方高校智库建设仍在起步阶段。

目前高校廉政智库与实务界的联结意识不强,联结行为不积极,总体上处于断裂状态,桥联功能发挥不足。具体表现:一是高校廉政智库与地方政府、事业单位、企业等衔接度不高、契合度不够,实际参与度较低。二是高校廉政智库与地方政府、企业在合作方式上多是命题作文及课题式参与,多停留在普遍现状和公共课题浅表性研究的合作层面,有针对性的合作和共建机制不够完善,研究成果没有得到充分践行。三是高校廉政智库的自我定位多以政策解读者和政策理论研究者自居,政策参与更多的是提供理论上的成果,对于实践参与则是浅尝辄止,缺乏主动性。四是政府等实务部门相关数据开放度不够,致使廉政智库很难构建数据库框架,关键信息和数据缺乏,难以有效开展综合性分析和研究。高校廉政智库与实务界脱节与断裂的现象启发我们,把桥联功能作为高校廉政智库建设的首要功能是非常必要的,也是缓解和矫正高校廉政智库与实务界脱节与断裂问题的必经之路及战略选择。

(三)从功能之间关系角度看,桥联功能在实践中具有极为重要的地位和作用

根据中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《关于加强中国特色新型智库建设的意见》、教育部《中国特色新型高校智库建设推进计划》教社科〔2014〕1号,中国特色新型智库的建设目标包括五个:一是服务于决策科学化、民主化的整体目标,智库应提高政策影响力,发挥咨政建言的功能;二是适应知识生产的新模式,智库应提高学术影响力,发挥理论创新的功能;三是智库应提高社会影响力,发挥舆论引导的功能,将其作为影响决策的间接途径;四是人文社科研究领域长期以来呈现西方中心格局,智库应抓住中国特色新型智库建设的契机,扎根于中国经济社会的实际情况,提出中国的命题。五是智库作为连接政界、学界、商界、媒体、公众等诸多领域的桥梁,有着促进各界资源流动的优势,智库应发挥人才培养的功能,注重通过多种方式培养政策研究人才,为中国决策咨询制度的长远发展提供多样化、可持续的智力资源。这五大功能可以归结为三大功能,即理论创新功能、政策咨询功能、交流功能,其中的政策咨询功能就是桥联功能。对于高校廉政智库而言,廉政理论创新和交流功能属于学术研究范畴,桥联功能属于实践实务范畴。廉政理论和学术交流是廉政实践的基础和依据,而廉政实践是廉政理论和学术交流的源泉和检验标准,廉政理论和实践只有通过发挥桥联功能才能实现互通互促,才能弥合廉政理论和实践的缝隙和断裂点。由此凸显桥联功能在廉政智库功能定位与实践具有极为重要的地位和作用。

三、思想市场结构中的利益疏离是制约桥联功能实现的根本原因

廉政智库桥联功能存在的问题需要放到思想市场结构中去观察和分析,通过思想市场的结构分析,发现高校廉政智库桥联功能障碍的根本原因是思想市场结构中的利益疏离,构成“利益疏离-桥联功能失效-角色异化”的逻辑关系。

(一)利益疏离的表现形式

利益疏离是指思想产品的供需双方获得自我利益满足的机会和途径不在对方,或者缺乏交换的动力与制度保障,从而形成画地为牢、相互封闭的运行态势。思想市场是由思想产品的供应方和需求方组成的体系,其中智库是思想产品的供应方,实务部门是思想产品的需求方,在内部多元主义框架背景下,思想产品的供需存在利益疏离现象,即供需双方存在产品供给与需求方面的错位和缺位。错位是指智库生产的思想产品不是实务部门所需要的,出现产品不适应市场需求的情况,表现为智库的研究选题和产品属性不能满足实务部门实际工作的需要,属于答非所问、物非所需。缺位是指智库生产的思想产品没有准确捕捉到市场的实际需求,表现为对思想市场的信息反映不灵敏,存在思想产品供应

的空档,导致思想市场无货可供。思想市场的实质是利益关系问题,是供需双方的利益联结与分割问题,公平合理的利益联结与利益分割有助于形成供需均衡,实现廉政智库思想产品生产与实务部门对思想产品消费的有效对接,产生供销两旺的后果。一旦出现利益联结机制问题,就容易出现供需脱节的问题,直接表现就是桥联功能的低效甚至失效。

(二) 利益疏离的形成过程及逻辑机制

首先是外部约束乏力导致作为思想产品供方的高校廉政智库桥联行为无所适从。我国当前的决策咨询法律体系仍不够完善,对包括大学智库在内的政策研究机构的功能地位、参政渠道、保障措施等并未做出明晰的法律界定,仅有的一些相关的条款、规定分散在部门规章或地方性法规之中,不仅立法层级、效力不高,而且缺乏操作性与约束力,正因为如此,双方合作在很大程度上取决于主要负责人的兴趣与偏好,难以形成长效合作机制。其次是对接机制弱化导致廉政智库与实务部门之间的桥联途径不通畅。从现状来看,决策部门与大学智库之间的合作关系类似于一种松散的上下级关系,具有非正式、松散型、低效率的特点,以决策部门对大学智库的指令式、委托式研究为主,缺乏常态化、交互式的深度互动与交流。即使是双方签订一些合作协议,但也常常由于缺乏实体化、长效化的工作对接机制而流于形式。再次是廉政智库的利益诉求与实务部门的利益诉求关联度不大导致桥联行为的内生动力不足。尽管教育部近年来积极推进学术评价体系改革,但由于路径依赖效应,高校现行的学术评价体系在很大程度上仍然遵循学术本位的逻辑,导致大学智库研究人员的内生动力严重不足。尽管学科社会贡献与智库建设在第四轮学科评估中有所体现,但权重不够、指标体系设计不够科学。更为严重的是,这种内生动力不足势必会造成研究成果的质量不高,进一步降低决策部门的合作意愿,从而使有限介入的制度模式陷入到低效锁定状态。

(三) 利益疏离导致的角色异化凸显桥联的负功能

在廉政智库的思想生产与实务部门的思想需求之间存在的利益疏离容易演变成廉政智库的行为失范,出现把关人、掮客与投机者三种角色异化。把关人、投机者与掮客三种角色并不是指智库组织或决策机构中占据某(几)个具体工作岗位的特定行为者,而是指在智库与决策供需链条中分别占据三个关键位置的行动者,即决策机构的建议输入端、智库组织的成果生产线、思想市场的交易平台的任意行为者,任何占据相应关键位置的行为者都可以选择扮演把关人、投机者、掮客的角色。三种异化角色产生于廉政智库桥联功能的实现方式及其过程之中,廉政智库桥联功能的实现方式有公开渠道和非公开渠道两种方式,公开渠道包括大众传播、人际传播和组织传播,非公开渠道包括官方“内部通道”、委托研究、半官方“绿色通道”、私人关系和当面呈递,由此构成一种半开放半封闭的思想市场结构,为三种角色的产生及存续创造了条件。首先,原本应该对决策者负责并客观筛选思想产品的代理人,逐渐异化成为按照个人主观偏好筛选思想产品的把关人。其次,由于代理人角色的异化,市场不再按照公共性与可操作性的标准进行定价,而使代理人成为价格决策主体,导致市场的价格调节机制扭曲,掌握价格信息而获得收益变成因为经营关系而获得收益,协调人逐渐异化成为掮客。再次,部分研究者由原先被动服从于经营者的支配变成为主动寻求与掮客的合作,逐渐异化成为投机者。^[3]三种角色的异化及其异化角色的产生是廉政智库桥联负功能的标志,治理和矫正廉政智库桥联负功能就成为重要的实践问题。

四、重塑利益联结机制是有效发挥桥联功能的重要保证

利益疏离导致桥联功能低效、失效甚至负效,就必须立足利益下功夫,也就要重塑利益联结机制,实现人与人、组织与组织、信息与信息、资源与资源、文化与文化的有机联结,从而保证廉政智库桥联功能的有效实现。

(一) 构建人与人相联结的旋转门机制

旋转门机制是西方智库尤其是美国智库最具特色的现象之一。美国越来越多的政府官员寻求在职期间或退职之后到智库从事政策研究,智库专家也被委派到政府部门工作,这种政府官员和智库专家之间的相互转换机制就是旋转门机制。旋转门机制有助于政治精英、知识精英建构利益多元化的合作关系模式,使得智库能够融入政治体系,在政策制定的各个层面彰显自身的影响力。一是便于智库专家的角色在学院派学者、政策制定者、政策执行者之间转换。二是提高智库研究成果的针对性、可操作性,便于智库成果推广。三是发挥“第二轨道”的沟通作用。第二轨道是介于官方外交第一轨道与纯民间交流第三轨道之间的一种特殊渠道,突出特征是非官方性和有意识地影响官方决策。我国可以考虑在决策部门与高校廉政智库内部设置流动研究岗,不设行政级别、不占人事编制,每个聘期2年,聘期内工资仍由原单位发放,但可以在聘用单位领取绩效津贴。为加大激励力度,组织部门对公务员赴大学智库的任职经历视同于基层挂职锻炼,高校则应当将廉政研究人员赴决策部门的任职经历与职称职务晋升挂钩,这样可以将亟需的高端人才交流制度化地嵌入到双方的合作平台之中,真正实现人才资源上的互补。

(二) 构建组织与组织相联结的协同机制

廉政智库作为一个组织,需要与实务部门建立联系机制,明确各自的权利和义务,以制度来规范和约束双方的行为。广州廉政建设研究中心(广州大学廉政研究中心)是广东省内最早成立的高校专门廉政研究机构,其理念充分体现了廉政智库应该具有的桥联功能,把学科建设、人才培养、为廉洁广州服务相结合,形成三位一体的工作机制,多项成果被中央纪委、广东省纪委、广州市纪委、广州市政府采纳,同时成为中央纪委监察部确定的全国高校四家廉政理论研究联系点之一,成为广东省省级反腐倡廉建设理论教育基地和广州市纪委监察局廉政文化基地,形成了“一点、一栏、一刊、一库、一社”五个特色品牌,为其他高校的廉政智库开展组织与组织之间的廉政协同工作提供了借鉴。

(三) 构建信息与信息相联结的共享机制

政府信息资源是一种战略信息资源,具有一般信息所不具有的层次性、系统性、辐射性、权威性、机密性等特质,加之政府信息资源丰富,数量庞大,在推动智库理论创新和提升智库决策咨询能力等方面具有无可替代的利用价值。信息只有被利用才能实现其价值。近年我国政府通过一系列措施推进政府信息的公开、整合,鼓励社会各界对其开发利用,尤其在《关于加强中国特色新型智库建设的意见》中,单独用第十八条强调“要方便智库及时获取政府信息”。政府一方面希望通过智库对政府信息资源的利用,实现和挖掘它的战略价值,另一方面也是对智库建设的大力支持。目前智库获取政府信息的渠道还不通畅,一些纲领性政府信息获取相对方便,而数据信息和时政性较强的社会突发公共事件以及政策、措施的具体实施情况等信息获取难度较大,加之智库学者对政府信息资源战略价值认识上的不足,影响智库对政府信息资源的全面开发利用,制约智库的决策咨询能力。随着政府信息公开工作的进一步加强,智库学者对政府信息资源战略价值的认识逐步深化,政府信息资源将会在智库研究中得到全面开发,实现它的战略价值,智库也将会产出更多的精品力作。^[4]

(四) 构建资源与资源相联结的开发机制

一是构建联结决策部门资源与高校廉政智库资源的具体机制。资源的优势互补与深度协同是确保政策研究质量的重要前提,高校廉政智库和决策部门均拥有一些对方所不具备的稀缺性资源,需要通过深度协同达到资源共享、合作研究的目的。决策部门的资源主要包括决策需求、资料数据、调研途径、报送渠道及研究成果的推广、转化与应用等。高校廉政智库方面的资源主要包括学科力量、图书情报、研究设施、学术平台、国际学术交流渠道等。在有限介入的制度模式下,双方的资源互补是短期的、应急式的,所以双向动力不足,导致这种资源互补的实现程度较低。应当从制度设计角度将这些稀缺资源制度化地嵌入到双方共建的研究平台和学术网络之中,使这种资源交互向长期化、制度

化转变。具体制度有信息共享制度、供需对接制度、合作攻关制度等。

二是进一步完善政府向廉政智库购买决策服务的机制和政策。在社会主要矛盾及反腐倡廉态势发生转变的情境下,购买活动能够为政府供给高质量和多样化的廉政决策咨询服务,适应国家廉政决策模式从封闭式转向开放式决策的需要。目前政府向新型智库购买服务的模式有四种:一是定向委托模式,二是体制内吸模式,三是市场竞争模式,四是依附竞争模式,^[2]定向委托模式和体制内吸模式占比较大,但这两种模式存在购买程序和评估机制不规范的弊端,不能体现公平竞争原则,难以实现多方参与、职能转移等制度目标,将随着智库建设的规范化、法治化而逐渐淡出;市场竞争模式即竞争性的招标和购买应该成为政府与新型智库之间关系的主流形式,购买高校廉政智库产品与服务可以参考既有的这四种购买服务模式。

(五) 构建文化与文化相联结的互补机制

一是决策文化的优势互补。在传统体制下,决策部门在涉及重大公共决策事项的选择上,往往根据本部门所遇问题的轻重缓急来确定。同时在决策过程中习惯于从经验和数据出发,在解决方案上更侧重操作性,在决策文化上具有务实的特点。这种决策文化虽然从短期上有利于决策事项或问题的解决,但往往缺乏系统的理论支撑,很容易滑向本位主义与经验主义,不利于解决问题的长效机制的建立,甚至出现决策失误。而由于传统体制下决策部门与大学智库之间的信息不对称、沟通不充分,智库的学者在从事决策咨询研究时很难摆脱学术文化的影响,习惯于从理论和假设出发,以学术研究的范式进行政策研究。这种决策文化虽然从学理和逻辑体系上来看较为严谨,但由于与实践结合不紧密,很容易滑向教条主义和理想主义。从这个角度看,双方的决策文化具有很强的互补性,而通过交互嵌入机制的建立,能够促进双方决策文化的交融与互补,为科学理性决策文化的形成奠定坚实的基础。^[5]

二是决策过程的相互支持。对于政府决策者和智库专家,更需要强调组织学习所具有的解释系统与再生产过程,以及两者间的相互渗透与高度依赖。政府决策者在决策制定过程中所涉及的专业问题范围广、涉及面宽、风险大,需要考虑的因素也非常复杂。面对纷繁复杂的社会问题,政府决策者在政策过程中需要大量的思想、知识和专业技术,单纯依靠官员自身的知识储备难以保证政府决策的合理性与科学性。因此,在政府决策过程中,政府官员需要向智库借力,通过储备知识,整合智库对不同问题的知识辩解和意见梳理,以智力合作方式解决社会问题。

三是学习方式的良性互动。交往式学习是指政府决策者跳出政府组织内部的环境,以智库专家作为自己的参考对象,通过与智库专家的对话、交流、沟通而展开学习的过程,具体方式有:(1)讨论式学习,即政府决策者与智库专家围绕共同的一个议题,通过对话、交流、辩护、辩论展开学习的过程。

(2)合作式学习,即政府决策者通过分工与协作组成学习团队和小组,共同完成某种任务的学习过程。通过组织学习机制,一方面,智库专家通过对政府内部的隐性知识和及时更新的数据信息的收集和消化吸收,以政府决策者容易接受的形式呈现出来,再通过双向沟通进一步增进理解,从而在决策过程中形成与政府优势互补的共赢局面;另一方面,政府决策者可以提升对智库专家知识信息的理解和运用能力,提升政策的理性化程度。启迪模型的倡导者威尔斯指出,通过研究获得的知识能够启迪或拓展政策制定者现有的知识基础,会逐渐引起思维观念的转换而导致支持这种观念的政策出现。^[6]

参考文献:

- [1] 钱厚斌,等.地方高校廉政智库政策参与研究[J].高教学刊,2017(24):11-14.
- [2] 任恒.国内智库研究的知识图谱:现状、热点及趋势[J].情报科学,2018(9):159-166.
- [3] 张权.新型智库建设中的角色异化:成因、妨碍及其应对[J].中国行政管理,2017(7):117-125.
- [4] 尹春梅.政府信息资源在智库研究中的价值分析[J].东岳论丛,2017(11):187-192.

[5] 汪锋.交互嵌入:一种大学智库参与决策咨询的理想制度模式[J].中国高教研究, 2018(11): 85-90.

[6] 王卓君,等.政府决策与新型智库知识生产的良性互动——基于社会建构主义视角的研究[J].政治学研究, 2016(6): 105-115.

责任编辑 王学青

Bridging Function of the Think Tank for Clean Administration in Higher Education Institutes and Its Realization

XIAO Yunzhong¹, DONG Juncai² (1. School of Law, Chengdu University of Technology, Chengdu 610059, Sichuan, China; 2. School of Marxism, Chengdu University of Technology, Chengdu 610059, Sichuan, China)

Abstract: Think tanks for clean administration in higher education institutes are an important component of the new type of think tanks for clean administration lying at whose center are the encouragement of free airing of views and the establishment of institutionalized communication channels between politics and the intellectual, between politics and production, between politics and media and between politics and community, in which is founded the bridging function of think tanks for clean administration in higher education institutes. The bridging function is the central function of such think tanks, where lies their original significance, an inevitable requirement of the defected actual market of ideology. Such problems as low efficiency, deficiency and negativity still exist in the operation of such think tanks in higher education institutes, the fundamental cause leading to such problems to be found in the detachment of interests in the market of ideology. Therefore, the restructure of the mechanism connecting such interests is an essential guarantee for such think tanks to have their play, to be exact: the construction of a revolving mechanism connecting individuals; the construction of a corresponding mechanism connecting organizations; the construction of a sharing mechanism for information; the construction of a development mechanism connecting resources; and the construction of a mutually compensating mechanism connecting cultures.

Key words: think tanks for clean administration in higher education institutes; bridging function; interest detachment; interest connection

虚拟廉政智库构建研究

田湘波

(湖南大学 法学院, 湖南 长沙 410082)

摘要: 随着互联网技术的发展和信息社会的形成,传统廉政智库越来越难以满足时代的发展要求,虚拟廉政智库建设成为今后廉政智库发展的新增长点。构建虚拟廉政智库需要具备一定的基础条件:互联网技术发展所带来的交流便利、健全的党务政务公开制度提供的大量信息、传统廉政智库的局限性所内生的改革诉求等。与传统廉政智库相比,虚拟廉政智库具有汇集廉政思想、实现资源共享、降低运营成本、突破体制障碍及形成客观评价机制等优势。构建虚拟廉政智库应从两个方面进行:一是要用数字化技术对传统廉政智库进行改造,提升其适应社会与时代发展的能力;二是要积极借鉴国际上其他领域的虚拟智库建设经验,打造符合中国国情的新型廉政智库。

关键词: 新型智库;虚拟廉政智库;腐败;互联网

中图分类号: D630.9

文献标识码: A

文章编号: 1674-9170(2019)01-0015-05

随着中国经济社会的不断发展和国际地位的日益提升,加强国家软实力建设越来越受到党和政府的重视,廉政智库建设在国家腐败治理中作用日益凸显。但是随着互联网技术的发展和信息社会的形成,以及国内外环境的复杂多变,传统廉政智库存在反应迟缓、对策不灵、脱离社会需求、脱离廉政政策实践等不足,因此,建立有中国特色的新型廉政智库势在必行。

一、构建虚拟廉政智库的基础条件

虚拟智库,有人也称电子智库,就是有着共同兴趣的专家、通过网络通信组成的团体。^[1]构建虚拟廉政智库需要一定的基础条件,主要有以下四个方面:

(一) 互联网技术的发展

自1969年互联网创始以来,发展速度惊人,同时,互联网也促进了经济、政治、医疗、教育等的快速发展。特别是移动互联网的出现与发展,加上社交网站、微博、微信及“万物互联”“云计算”“大数据”等应用的普及,网民可随时随地获取各种想要的信息。互联网为政治系统提供了一个强大的信息交流虚拟平台,将政府内部各部门之间、政府与其服务对象之间链接起来。这个信息交流平台推动了政治

收稿日期:2019-01-09

作者简介:田湘波(1965-),男,湖南沅陵人,湖南大学法学院副教授,博士生导师。

系统的民主化、科学化与信息化,推动了政治系统去中心化、去等级化的发展趋势^[2]。互联网技术的发展为创建虚拟廉政智库提供了可能。我们可以运用互联网技术在提供知识产品、搭建信息交流平台、引导社会舆情与政治决策咨询系统之间搭建一个虚拟的网络平台,通过这个虚拟平台的信息交流架构,将各类知识生产系统与各类政治决策系统进行广泛的、无缝隙的联结,从而把整个知识生产系统整合为一个能够为政治决策系统进行大规模知识供给的虚拟组织群体,那么这将形成一个开放的、自由竞争的、无边界的虚拟智库^[3]。

(二) 党务政务信息公开制度的建立健全

阳光是最好的防腐剂,中共中央颁布了党务政务公开制度。各级党政部门不断落实党务政务公开的有关规定,依法主动向社会公开信息,打破官方信息的垄断性和封闭性,切实改变智库在研究信息收集上的不对称、不及时、不全面的状况。党委、政府机关新闻发布制度的完善,新闻媒体对党务政务信息的持续跟踪报道和传播,力度不断加大,不断增强信息发布的时效性和透明度。党委、政府机关进一步加强官方网站和政务微博、QQ群、微信公众号建设,积极发挥信息发布平台的作用,为虚拟廉政智库收集信息资源提供便利,肯定虚拟廉政智库在廉政知识共享和廉政信息交流方面的功能,从而为虚拟廉政智库建设提供了制度保障。

(三) 民众政治参与需求的增强

一方面,随着生活水平的提高,人们越来越关心政治并参与政治,希望能对国家廉政建设发表自己的一些见解。但是苦于没有信息交流平台,只是茶余饭后闲聊罢了。人们迫切希望虚拟廉政智库能够提供这样一个平台,能够道出对政府、对社会的一些看法,希望政府能吸取民意进行民主决策、科学决策。另一方面,传统廉政智库大多隶属于党政机关或事业单位,具有一定的封闭性和依附性,很难做到全方位的知识共享、信息交流和资源开放。所以,一个开放的、共享的、互动的、无边界的虚拟廉政智库成为必然趋势。

(四) 传统廉政智库的局限性

传统廉政智库为中国的各方面发展做出了巨大贡献,但随着社会的快速发展,传统廉政智库也日益暴露出其不足之处和局限性,主要体现在以下几个方面:第一,研究成果的有限性、封闭性、垄断性。官方廉政智库和半官方廉政智库由于属于“体制内”的智库,其服务对象为国家和地方政府,研究内容是为国家和地方政府廉政决策提供服务,只能做到“精”而不能做到“全”,研究成果就带有不可避免的有限性;无论是政治精英还是智库专家,他(她)们在一定程度上都处于相对封闭的决策“密室”里,这必然导致知识供给的封闭性^[3]。由于“体制内”廉政智库依附于政府机关或事业单位,其获得信息具有相当大的优势,相对民间廉政智库而言它们就形成了一定的垄断性地位。第二,廉政智库之间缺乏交流、合作。由于传统廉政智库之间封闭性、传统廉政智库与政府之间的隶属关系、经费来源及服务对象等原因,各廉政智库间极少有相互交流学习,它们共同合作进行的是国家层次事务的研究和基础性研究。第三,研究成果缺乏客观公正的评测机制。廉政智库成果过于注重学术理论标准而与廉政建设实践相分离。^[4]廉政智库成果不是以客户需求为导向,真正的消费者没有机会对廉政智库成果进行售后评价,也缺少专家对廉政智库成果进行系统评测。

二、虚拟廉政智库的优势

虚拟廉政智库作为新型智库,借助互联网技术将廉政专家及相关人士联系起来,并为智库与智库之间搭建一个交流平台,把官方廉政智库、半官方廉政智库及民间廉政智库机构链接起来。虚拟廉政智库可以构建一个全国性的或全球性的廉政智库信息交流平台,通过它可以荟萃廉政智库思想、共享廉政信息资源及促进廉政专家之间的交流合作,从而提升廉政智库成果质量及影响力。虚拟廉政智库适应社会发展需要,具有巨大优势,主要表现于以下几点:

(一) 荟萃廉政思想

虚拟廉政智库运用互联网技术,将全国的官方廉政智库、半官方廉政智库和民间廉政智库链接起来,搭建虚拟信息交流平台。虚拟廉政智库将廉政智库成果汇集起来,分类处理,进行数据挖掘,建立各种廉政数据库。各廉政智库可以在虚拟平台上发布、查看廉政智库间合作动态、重要通知、研究成果、调研资料数据等信息。虚拟廉政智库也可汇集国际上知名廉政智库的研究动态、智库观点、智库成果等,搭建国内与国外跨国资源共享平台,荟萃国内外智库思想。

(二) 实现资源共享与提升成果质量

互联网思维是连接的思维、共享的思维、互动的思维、用户至上的思维。^[5]中国可以借助互联网思维构建廉政智库网络,用网络把分散在各个地域、各个条线、各个领域的廉政智库连接起来,有机地、最大程度地发挥各个智库,甚至个体研究者的作用,形成规模效应。虚拟廉政智库就是将各地的传统廉政智库的信息链接起来,提倡廉政智库与廉政智库间、廉政智库与廉政专家间、廉政智库与用户间的外部交流以及廉政智库内的各层次和各部门间的交流。鼓励廉政智库协同合作,充分交流、交换廉政智库的知识产品,发扬优势弥补劣势,促进廉政智库群体的合作及资源共享,提升我国廉政智库研究团队的工作效力和成果质量,提高官方廉政智库与半官方廉政智库的影响力和公信力。

(三) 降低运营成本

一是降低构建成本。由于虚拟廉政智库主要运用互联网技术,采用无纸办公,办公机构、办公人员和办公设备等都可以借用传统实体智库提供资源或只需要增加少量费用来完善,所以构建虚拟廉政智库能够大大降低成本。二是降低研究人员费用。虚拟廉政智库具有灵活的运作方式,智库研究人员在特殊情况下可以进行异地办公,跨地域、跨时间进行研究工作,不仅为研究人员提供了更多的便利,也能够降低时间和金钱成本。国外有人推算,虚拟智库的构建和运行成本只有传统智库的10%^[6]。三是节约虚拟廉政智库潜在用户成本。虚拟廉政智库面向所有人开放,潜在用户只需在体虚拟廉政智库网站上搜索就可以获得其所需要的信息资料,这给用户带来了便捷的渠道,节省获取信息的成本。

(四) 突破体制障碍

传统廉政智库由其性质决定了“体制内”的有限性、封闭性、垄断性等缺陷,“体制外”获取信息的“孤立性”和发展的艰难阻碍了廉政智库的健康发展。目前,国务院发展研究中心正在酝酿一次史无前例的内部改革,正准备向自己“开刀”。据统计,中共十八届三中全会后,上海、四川、江苏、甘肃、湖南等近10家省级社科院,均传出内部改革的声音。在民间智库和国际智库的双重压力下,官方智库的改革大幕已经拉开。但这个改革难度很大,“倒逼转型未必能真正伤筋动骨,解决不了去行政化等体制机制难题”。国务院发展研究中心主任李伟坦言,“我们感到最关键的是体制机制问题。中心面临的很多挑战从根源上讲,就是体制内管理和建设专业智库的关系问题”^[7]。该中心宏观经济研究部部长余斌则具体指出纠结所在:受行政化制约,研究机构和智库应有的学术激励得不到体现;人才利用、进人机制以及汇集和利用国外人才资源难度大。^[7]湖北省社会科学院党组书记张忠家指出:研究并出台中国特色新型智库行业发展条例,加强我国智库由机关式管理体制向事业性治理模式转型的步伐^[8]。顺应形势发展需要,传统廉政智库也要利用数字技术进行体制改革。虚拟廉政智库的目的是建立一个开放式的、资源共享的、多层次的、跨领域的智库战略联盟,能够突破传统廉政智库体制制约。

(五) 形成客观评价机制

廉政智库直接影响的是公共政策、决策者和决策执行者,廉政智库成果的高低优劣对于决策至关重要^[9]。廉政智库成果高低是评价廉政智库实力的标准,因此亟需构建具有中国特色新型廉政智库的客观评价机制。通过虚拟廉政智库可以构建廉政智库成果的客观评价机制:其一,党委、政府机关对廉政智库成果进行评价。服务党政廉政决策是廉政智库的核心职能。党委、政府做出标杆性指标,对廉政智库成果在决策和实践中的应用情况进行评价,评测其是否脱离廉政政策实践。其二,专家组的

评测。对廉政智库研究的问题,成立专家组,由专家组对廉政智库成果的可行性、科学性、权威性做评测。其三,新闻媒体、网络的评价。廉政智库成果的发布邀请新闻媒体做宣传工作,新闻媒体具有一定的独立性,对廉政智库成果评价具有引导性和客观性。其四,社会需求的评价。廉政智库成果对社区服务、公益慈善、精神文明建设等活动具有重要意义,推动社会观念转型,促进社会进步。^[8]涉及社会需求的廉政智库成果不仅需要党委、政府机关、专家组的评价,更需要社会需求的评价。社会需求的评价具有客观性、独立性,最能反映廉政智库成果质量,“好则称道,坏则议论”。通过虚拟廉政智库可以组成由党委、政府,专家组,新闻媒体、网络,社会需求组成的评价体系,对廉政智库成果作客观评价。

三、新型虚拟廉政智库构建的途径

在数字化时代,必须适应环境变化的需要对传统廉政智库进行适应性变迁或创新。由于经济和政治的全球化 and 一体化,腐败已变成一种国际公害,腐败治理已经成为国际社会和各国共同关心的问题。廉政智库要以廉政学术研究为基础,以腐败问题为观测点,通过对政府施加影响且形成一种廉政政策来发挥自身的作用。廉政学术研究要在国际平台上交流,反腐败信息要在全球范围内共享,廉政政策需要在各国之间进行协调和沟通,才能达到最佳的政策效果。要构建新型虚拟廉政智库,必须从两个方面入手:

(一) 加强传统廉政智库的数字化建设,提升适应社会与时代发展的能力

1993年成立的透明国际,有100多个国家分会,它充分利用数字技术进行联络并发布清廉指数行贿指数。2009年成立的中国管理现代化研究会廉政建设与治理研究专业委员会,其会员遍布于全国100多所高校廉政研究机构,探究全球性腐败治理问题,并建立了自己的网站,平时通过电子邮件或微信群或QQ群进行联系与沟通,方便了信息交流,大大节约了交流成本。《检察日报》“廉政周刊”专栏为了联络该学会的核心作者,建立“廉政研究之友”微信群,群中有44位高校廉政专家,可随时联络作者向“廉政周刊”栏目投稿。2009年成立的中国社科院中国廉政研究中心是中国社会科学专业化智库,每年举办一次中国社会科学院廉政研究论坛进行学术交流。2017年它充分利用数字技术创办了微信公众号“廉政学研究”,主要发布廉政学术信息、腐败治理优秀实践及反腐动态等信息。其他一些传统廉政智库也使用了数字技术,如南通大学有“南通廉政研究中心”,还有该大学的《廉政文化研究》杂志,适应新形势,他们创办了“廉政文化研究”微信公众号,有廉政资讯、刊物推介和廉政文化等栏目。江南大学廉政与治理研究中心创办了“太湖廉政”微信公众号,有廉政论文、廉政要闻、理论动态、廉政文化和廉政之窗等栏目。这些传统廉政智库既保留了传统智库的特征,又有数字发展战略,加强了廉政智库与各方人士的联系。

(二) 借鉴国外虚拟智库建设经验,打造符合中国国情的新型廉政智库

从国际国内来看,真正以网络通信为媒介建立的虚拟廉政智库目前还未发现。其他领域的虚拟智库也屈指可数。下面就以“虚拟北极夏季学院”这个虚拟智库为例,看看它的构成与运作情况。从2012年到2017年每年的6月到8月底,每年约有20名精选的,对极地有兴趣的研究人员或专业人士加入虚拟北极夏季学院。研究员的任期为1年,并被邀请为观察员,有时在以后的几年中担任发言人。整个(学术)夏季,他们参加了八到十次有关北极的各种主题的网络研讨会,每一次都有两位北极领域的著名专家作介绍。其想法是举行互动会议,理想情况下让小组中的每个人都参与讨论。除了参加网络研讨会外,研究员至少有一次作为指定的讨论者,研究并提供背景材料,撰写讨论总结和政策简报,有时还同意共同撰写科学论文。北极夏季学院在北极夏季学院网站和推特上全年保持存在,并通过LinkedIn和Facebook上的小组鼓励研究员之间的持续交流。从那时起,每年都会有更多的特色项目加入北极夏季学院,吸引了更多的赞助商。自2015年以来,北极夏季学院在北极圈大会(通常于10月份在冰岛雷克雅

未克举行)上以一次分组会议结束课程。^[7]

我们可以参考虚拟北极夏季学院模式建立自己的虚拟廉政智库,既要考虑它的廉政专家构成、联系方式、虚拟学术研讨会、撰写廉政政策简报甚至廉政学术论文等内容,还要考虑虚拟廉政智库运行资金的来源等问题。其实,虚拟智库面临的重大难题是资金问题,这也是很多虚拟智库难以正常运行最终关闭的最重要的原因。

总之,虚拟廉政智库是未来发展的方向,如何发挥传统廉政智库的优势又不断使用数字化战略引导其转型,并在此基础上建立真正的虚拟廉政智库是我们奋斗的目标。

参考文献:

- [1] (美)詹姆斯·杰伊·卡拉法诺.智库影响力并未式微[N].参考消息, 2015-10-26(10).
- [2] 张云昊.电子智库:何以可能与何以所[J].科研管理, 2013(6): 146-151.
- [3] 张云昊.从实体智库到虚拟智库:电子智库的提出及其建构[J].中国科技论坛, 2012(6): 56-61.
- [4] 杨谧.中国智库的现状与未来[N].光明日报, 2015-09-18(16).
- [5] 韩晓蓉.中国要用互联网思维建智库网络[EB/OL].(2015-05-17)[2019-01-02].http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1332305.
- [6] Kraemer R A . Digital Disruptions and the Emergence of Virtual Think Tanks[M].Phantom Ex Machina; Springer International Publishing, 2017: 281-295.
- [7] 王姝.民间智库“倒逼”官方智库改革[N].团结报, 2014-04-01(4).
- [8] 郝日红.推进中国健康服务与政策研究智库很有必要[EB/OL].(2015-10-30)[2019-01-02].http://www.cssn.cn/zk/zk_jsxx/zk_zx/201510/t20151030_2551269.shtml.
- [9] 刘建武.努力高起点高水平推进新型智库建设[EB/OL].(2015-10-16)[2019-01-02].<http://www.hnzk.gov.cn/zhikuyaowen/655.html>.

责任编辑 王学青

Construction of the Virtual Think Tank for Clean Governance

TIAN Xiangbo (Law school, Hunan University, Changsha 410082, Hu'nan, China)

Abstract: With the development of Internet technology and the formation of information society, traditional think tanks for clean governance find it more and more difficult to meet the requirements of the new era, the construction of the virtual think tank for clean governance having become a new growth point for future development of such think tanks. Some basic conditions are required for the construction of the virtual think tank, namely, the convenience brought about by the development of Internet technology, the magnanimity of information provided by the sound system for the disclosure of Party and government affairs, the request for reform arising out of the limitations of traditional think tanks for clean governance. Virtual think tanks for clean governance are superior to traditional ones regarding the assemblage of clean governance ideologies, the sharing of resources, the reduction of operation costs, the breakthrough of systemic barriers, the formation of objective assessments, etc. The construction of the virtual think tank should start from the following two aspects, one being the restructuring of traditional think tanks with digital technologies to have them better adaptable to the development of the society and the time, the other being the formation of the new type of think tank suitable for the Chinese situation by means of adopting international experiences in the construction of think tanks in other areas.

Key words: new think tanks; virtual think tank for clean governance; corruption; the Internet

习近平关于家风建设重要论述的理论 内涵与实践意蕴

史亚博

(广西社会科学院 党群处, 广西 南宁 530022)

摘要:习近平关于家风建设重要论述是融家庭、国家、人民为一体的科学理论体系, 来源于经典马克思主义理论, 形成于优秀传统文化的熏陶和个人家庭的良好教育, 成熟和发展于长期执政实践。其内容蕴含了党员领导干部个人、家庭、社会和国家多维度内容, 彰显了以习近平为核心的党中央严肃党内政治生活、净化党内政治生态的坚强决心和时代担当。习近平关于家风建设重要论述是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分, 体现了全面从严治党理念向家庭层面的纵深拓展, 丰富和发展了新时代作风建设的科学内涵, 对巩固家庭道德教育的地位、净化党内政治生态、弘扬优秀传统文化、涵养时代新人的家国情怀具有重要价值。

关键词:习近平; 家风建设; 理论溯源; 实践意蕴

中图分类号: D649

文献标识码: A

文章编号: 1674-9170(2019)01-0020-07

家风是一个家庭或家族世代相传的传统习惯、生活方式、行为规范和处世风格的集合体, 它是家庭的精神与灵魂。优良家风是培育子孙后代为人处事、崇廉向善的“孵化器”, 也是优化社会风气、提升国民素质的“助推器”, 能够潜移默化地引领新时代社会主义核心价值观, 凝聚强大的正能量。

随着从严治党的全面推进, 家风作为反映党风政风、民风社风的重要“窗口”, 其地位日益凸显。习近平总书记敏锐洞察了党风社情的新情况, 提出“反腐败斗争压倒性态势已形成并巩固发展”的科学论断, 高度概括了关于加强家风建设的一系列重要论述。深刻分析习近平关于家风建设重要论述的来源、内涵及价值, 有助于深刻领会全面从严治党的科学理念, 有助于准确把握新时代中国特色社会主义治国理政思想的核心要义。

一、习近平关于家风建设重要论述的理论溯源

(一) 优秀传统文化和自身良好家教是习近平家风建设重要论述的坚实基础

习近平对家教家风的领悟, 来源于中华民族优秀传统文化的滋养。百善孝为先、尊老敬老爱老、修

收稿日期: 2018-12-25

作者简介: 史亚博(1988-), 男, 河南舞阳人, 广西社会科学院党群处助理研究员。

基金项目: 广西哲学社会科学规划研究课题(18BDJ001)

身齐家治国平天下是中华民族优秀的家风，凝聚着强大的精神力量，蕴含着丰富的传统文化积淀。颜氏家训、司马光家训、郑氏规范、诸葛亮“俭以养德”、陶侃退鱼典故、朱柏庐治家格言，六尺巷“礼让墙”、林则徐家训及曾国藩家训，蕴含着“廉洁从政、勤俭持家”的思想智慧。从《习近平用典》一书可以看出，习近平总书记系列重要论述中多处引经据典，生动传神，其中的重要思想精髓很大程度从中华优秀传统文化和古典名句中受到启发并得以传承。

习近平对家教家风重要性的认识以及对人民、国家的情怀，是在幼年成长的家庭教育中不断形成的。从严教子、勤俭持家是习家的优良家风。习仲勋常说“我是农民的儿子”，教育子女“要靠自己本事吃饭”，鼓励子女“去基层，去艰苦的地方，去祖国建设最需要的地方”。习仲勋从自身做起，端正党风、管教家属，多次告诉子女“我没给你们留下什么财富，但给你们留了好名声”^[1]。习近平曾在一封拜寿信中谈到要继承和学习父亲的高尚品质：包括对信仰执着追求、赤子情怀、俭朴生活等。

习近平秉承家风、不谋私利、勤政为民，为全国人民做出了表率，曾在地方任职时跑遍正定县所有村落、3个月走遍宁德9个县、花1年多时间调研完浙江90个市县区，他告诫亲友不要打着他的旗号“从事任何商业活动”“办任何事”。习近平坦言，“从父亲这里继承和吸收的高尚品质很多”“最主要的是坚定共产主义信仰，忠诚党和人民的事业，以及勤俭节约的优良品质等”“堪称楷模的好家风应世代相传”。^[2]习近平从父辈那里传承了勤政亲民、务实清廉等诸多优良品质，这些都为习近平家风建设理论的形成奠定了良好基础。

（二）马克思主义家庭观是习近平关于家风建设重要论述的理论渊源

马克思主义家庭观是马克思主义理论的重要组成部分。马克思恩格斯在《德意志意识形态》《家庭、私有制和国家的起源》等著作中，提出了一系列关于家庭的本质、形成与变迁等根源观点。

第一，马克思恩格斯揭示了家庭的本质，认为家庭不是孤立的存在，本质上是一种社会关系，而且“家庭起初是唯一的社會关系，后来随着需要的增长、人口的增多，便成为从属的关系了”。^[3]¹⁵⁹家庭是由夫妻、父母及子女关系等多层次社会关系组合形式，存在于人类自身生产的现实需要。^[4]⁵³²家庭观是由社会制度决定的，家庭是人与社会关系的反映，家庭关系是社会关系的缩影，家庭与社会相互依赖、和谐统一，彼此不能独立存在。同时，家庭中的每个个体都是自然界的一部分，也反映了人与自然的关系。因此，家庭关系是在人生命生产过程中形成的自然与社会关系之和。

第二，马克思恩格斯通过批判巴霍芬、麦克伦南、摩尔根等人的著作，发现在群婚制、对偶制和专偶制等多种婚姻形式的历史演进中，家庭是处于不断发展变化中的，同时要注意家庭功能、结构、关系、成员等变化。

第三，和谐是家庭的本质属性之一，也是家庭的价值追求。“一切妇女的地位发生很大转变。私人的家务变为社会的事业。孩子的抚养和教育成为公共事情；社会同等地关怀一切儿童。”^[5]¹⁸⁷家庭的建立真正以爱情为基础，夫妻之间会摆脱一切物质因素，爱情成为夫妻关系和谐的重要基础。父母与子女之间也是互相信任、共同成长的关系，有利于家庭成员的全面发展。

第四，构建父母与子女和谐代际关系的关键因素是家庭教育。马克思恩格斯批判资本主义制度下的家庭教育充满虚伪性，“忽视对孩子的一切家庭义务”^[4]⁴⁴³，“资产阶级关于家庭和教育、父母和子女的亲密关系的空话令人作呕。”^[3]⁴¹⁸父母应当成为培育人的能手，让孩子在有爱的家庭中接受良好教育，获得幸福温暖。

作为马克思主义的忠诚信奉者和坚定实践者，习近平将马克思主义基本原理同中国实际结合起来，在执政实践中积极推动马克思主义中国化。习近平家庭观的高贵品质在于以宏大的社会视野看待家风，深刻把握家庭的本质，重视家庭和社会的整体和谐，以及人与自然的和谐发展。家庭关系是广阔社会关系的一部分，影响着家庭的每个人，家风家规作为对家庭中社会关系的规范性描述对个人的成长、家庭的形成与发展是至关重要的。他笃信马克思主义理论，高度评价马克思主义是科学、人民、

实践和开放的理论,深刻改变了中国,是最具价值和影响力的精神财富。马克思主义是中国共产党人理想信念的灵魂,为中国革命、建设和改革提供了强大思想武器。^[6]因此,马克思主义家庭观是习近平家风建设思想形成的重要理论渊源。

(三)习近平关于家风建设重要论述的理论内涵是在长期执政实践中不断发展、丰富和完善的

随着我国经济与社会的飞速发展,人口的频繁流动、利益的趋避冲突深刻影响着传统家庭的模式、结构和观念,出现了家庭德育功能、乡土亲情观念和传统伦理认同逐渐弱化、缺失,拜金主义占据上风,家庭个人利益至上,邻里关系冷漠疏远等不良现象,严重冲击党和国家的凝聚力及向心力。基于上述突出问题,习近平强调家庭家风建设的重要性,他在长期的执政实践过程中,科学总结了关于家风建设,尤其是党员干部家风建设的新思想新论断,为增强新时代家庭的教育功能、传承中华民族优秀的家庭文化、构建现代化的新型家国关系以及提升家庭建设与国家治理的水平等指明了方向。

在新的历史条件下,家风建设也是推动全面从严治党、加强党风廉政建设的现实需求,家风联系着党风政风和社会风气。从2015年1月至2018年6月,中央纪委国家监委发布了106位被查处的高级干部,其中有65人的违纪案件涉及利用职务之便为家属亲友经营活动谋利,比例高达61.3%。“家族式腐败”是腐败行为的一种新趋势。习近平一针见血地指出,“家风败坏是领导干部走向严重违纪违法的重要原因。”^[7]因此,良好的家风建设,是新时期领导干部作风建设和廉政文化建设的重要内容。

二、习近平关于家风建设重要论述的丰富内涵

习近平关于家风建设重要论述蕴含了党员领导干部个人、家庭、社会和国家四个维度的科学内涵,一方面基于当前反腐倡廉问题的逻辑思考,体现了全面从严治党的执政理念;另一方面也是对中国共产党革命建设实践中关于党的作风建设与治国理政经验的科学总结,创新和发展的家风建设的时代内涵。

(一)个体层面:领导干部要廉洁修身、廉洁齐家

习近平强调,领导干部要带头抓家风,将其摆在重要位置,廉洁修身、廉洁齐家,从而带动党风政风正、民风社风淳。他要求党员领导干部加强党性修养、讲政德立政德的同时,注重个人修身、家庭建设,培育良好家风,弘扬中华优秀传统文化。^[8]

1.始终保持高尚道德情操和健康生活情趣。习近平指出,领导干部的生活作风与情趣,是“党群干群关系、人心向背的晴雨表”^[9],“抓作风要动真格打硬仗,才能扫除顽疾、获得人民群众满意的实效”^[10]。习近平认为,领导干部作风的重要表现之一就是家风,“家风不是个人小事、家庭私事”^[11]。优良的家风不仅关系到家庭的和谐幸福,还关系到党的威信和形象。

新修订的《廉洁自律准则》指出党员领导干部要“廉洁齐家,自觉带头树立良好家风”,首次将家风建设列入必修课。家风源自于家庭,立足于家庭,对领导干部的道德水准和价值取向产生了深远影响。良好的家风促使领导干部自觉涵养品行、改善作风,为廉洁从政设立一道新型“防火墙”。领导干部要“廉以修身、廉洁齐家”,从历代清廉官员的家训家规中学习汲取“养料”,从老一辈无产阶级革命家的家教实践中吸收借鉴好经验,强化道德修养,树立廉洁标杆,带头传承涵养好家风,严格约束家属亲友,守好筑牢“廉洁墙”^[12]。

2.带头传承与弘扬革命前辈的红色家风。优良传统,星火相传。毛泽东家风“三原则”:恋亲不徇私,念旧不谋利,济亲不撑腰。周恩来“家规十条”:晚辈不准专程去看望他;来者一律住招待所;一律到食堂买饭菜;不准用招待券看戏;不准请客送礼;不准动用公车;个人生活事项不准代办;生活要艰苦朴素;任何场合都不要讲与他的关系;不谋私利和搞特殊化。陈云对家人提出“三不准”:不准搭乘他的车,不准接触他的文件,不准随便进出他的办公室。老一辈无产阶级革命家创造出了以不谋私利、为人民服务、克己奉公为道德规范的“红色家风”,是我们党宝贵的精神财富。这些优良家风为新

时代领导干部修身治家提供了典范、做出了榜样。

以习近平为核心的党中央高度重视家风建设,要求各级领导干部“做家风建设的表率”“继承与弘扬革命前辈的红色家风,向焦裕禄、杨善洲等学习”^[13],把培育良好家风同树立优良的党风政风紧密联系起来,传承优良家风,创新时代精神,以好的家风促进廉政作风建设。

3.教育约束家属亲友和身边工作人员。习近平指出不少领导干部“纵容家属亲友在幕后收钱敛财、经商谋利”,强调每位领导干部在加强自身建设的同时,“严格要求约束配偶、子女和身边工作人员”^[6],严格教育、管理和监督,严防“枕边风”,使子女、身边人成为贪腐的导火索^[4]。领导干部培育良好家风,既回馈了党和人民的信任,也能最大程度维系家庭幸福。

家庭是善恶、是非形成的关键。各级领导干部要注重言传身教,以身作则为家人下属树立好榜样。好家风自然会形成标杆,带动自己的亲人、下属、同行,进而带动更多的家庭,以家风促党风。要坚持党性原则,加强自我约束,教育家属亲友树立遵纪守法、自食其力的正确观念,“防微杜渐,不护犊子”,成为良好家风的坚定守护者。

(二) 家庭与社会层面:家庭是社会的基本细胞,家风是社会风气的价值缩影

家庭是品德塑造、文化传递的“课堂”。家庭和谐稳定,国家才能长治久安。家风关系民风,受一定时期社会风气的影响,反过来也会影响社会风气。正如习近平总书记所强调,家风是形成良好社会风尚的前提,“家风好,家道兴盛、和顺美满”“千万个家庭的好家风撑起全社会的好风气”^[12]。

1.重视家庭、家教、家风^[5]。习近平指出“家庭是社会的基本细胞”“千万个家庭是国家发展、民族进步、社会和谐的重要基点”^[4]，“家庭和睦则社会安定，家庭幸福则社会祥和，家庭文明则社会文明”^[12]，良好的家庭教育和家风传承，对于每个家庭成员的道德品质、价值追求和生活方式等都会产生一定的影响。习近平以身作则传承优良的家风、党风和传统文化的同时，更注重将家风建设与精神文明、道德法治、廉政肃风等结合起来，要求领导干部加强对培育良好家风的高度思想认同和统一行动自觉，营造风清气正的社会大环境，促进家风与党风、政风相互渗透、水乳交融，形成新时代良好的家庭风尚。

2.发挥妇女的独特作用。习近平充分肯定妇女在促进家庭和睦、下一代健康成长、社会和谐等方面的独特作用,广大妇女是弘扬中华民族家庭美德的践行者,是涵养良好家风的主力军。总书记强调,妇女一方面继承和发扬吃苦耐劳、自强不息的中华民族优良传统,创建积极健康、文明高尚的品质生活,引领社会新风尚;另一方面自觉承担尊老爱幼、教育子女的责任,营造孩子们的美好心灵,促使健康成长、努力成才。^[6]

3.重视青少年的家庭教育。习近平指出,“家庭是人生的首个课堂,父母是孩子的首任教师”,“广大家庭要重视言传身教和知识品德,帮助孩子扣好首粒扣子,迈好首个台阶”,“家庭教育突出功能是品德教育,教育如何做人”^[12]。加强德智并行、勤俭养廉的家庭教育,大力弘扬优秀传统文化,让中华民族优秀文化基因在广大青少年心中生根发芽。“修身、齐家、治国平天下”是当代青年的时代责任。习近平多次强调家风教化与熏陶的重要意义,青少年在言传身教、耳濡目染之下懂得了做人做事,有利于个人道德品质的形成,助推青少年立德立行、成长成才。

(三) 国家层面:爱家与爱国相统一

国之本在家,治国先治家。在习近平看来,“家庭的生活依托、社会功能与文明作用都不可替代”“千家万户都好、整个国家民族才能好”,同时“国家好、民族好、家庭才能好”。^[12]国家与家庭、社会与个人皆是整体,密不可分。家庭和谐是国泰民安的基础,国家安定是家庭成员获得幸福感的保障。

1.良好家风是社会主义核心价值观的直观体现。社会主义核心价值观是中国新时代精神的集中体现,将国家、社会、公民三个层面的价值追求融为一体,凝结着全体人民共同的思想价值追求。习近平指出,“良好家风和家庭美德是社会主义核心价值观在现实生活中的直观体现,”^[15]核心价值观具有

推动国民教育、创建精神文明和传播精品文化的引领作用,能够转化和凝聚广大人民群众的情感认同和价值取向,进一步展现出中华优秀传统文化的时代魅力。

新时代培育和践行社会主义核心价值观要“全民行动、干部带头,从家庭做起,从娃娃抓起”^[17],通过家庭教化引导、社会实践锻炼、国家立法立规,以培养担当伟大复兴“中国梦”的时代新人。

2.中华优秀传统文化的发展重视家风建设。“孝敬父母、报效祖国”是中国传统文化中家庭教育的核心内容和鲜明特色。“培育和弘扬社会主义核心价值观,必须立足中华优秀传统文化。”^[18]知礼仪、重家风是中华民族的优良传统和文化积淀。家风是文化软实力的重要载体,体现了一个家庭或家族的生活方式、行为规范和道德风貌。传统优秀文化是中华民族的精神财富,是涵养核心价值观的文化源泉。

新时代提倡家庭文化、家风建设,使传统家风文化重新焕发活力。通过信仰凝聚、制度重构、价值观确立、社会风气塑造和个体道德提升五个维度的现代转化和创新发展,中华优秀传统文化将焕发出新的生机和活力,助力中国社会的深入发展和中华民族的伟大复兴。同时,在中华优秀传统文化的深厚土壤和历史积淀基础上,中国社会和人民群众也将不忘初心,砥砺前行,重视家风建设,弘扬民族文化,构筑文化自信。

3.家庭梦融汇成中华民族伟大复兴的中国梦。当前,我国正处在实现中华民族伟大复兴“中国梦”和全面建成小康社会的决胜期,只有兼顾小家与国家,把个人、家庭利益与国家的命运结合起来,将个人梦、家庭梦融入中国梦,才能凝心聚力,真正实现国家富强安定。正如习近平强调的,“将爱家和爱国相统一,将家庭梦融入民族梦、伟大复兴中国梦”,并且要同心戮力,“凝聚4亿多家庭、13亿多人民的智慧、热情和力量”^[19],实现“国家富强、民族复兴、人民幸福”“千万个家庭幸福、亿万人民生活美满”^[12]。

民生为先、忠于人民是习近平加强家风建设的根本着力点。习近平将“以民为本”与“强国兴邦”结合起来,强调“民惟邦本,本固邦宁”^[20]“治国有常,而利民为本”^[21]“奋斗目标来源于人民对美好生活的向往”^[22],认为人民群众安居乐业是衡量社会和谐、国家强盛的重要标准。

三、习近平关于家风建设重要论述的时代意蕴

(一)有助于严肃政治生活,净化政治生态,涵养政治文化

在高度信息化、透明化的社会大环境下,人民群众时刻监督着身边党员的言行举止、生活作风和道德品质。党员干部的家风已成为党内政治生态的有机组成部分,时刻影响着政治风气和社会风尚,在全社会具有示范引领效应。习近平强调干部子弟“触犯了党纪国法不仅要处理,还要从严处理”^[6],一旦党员干部的亲属、身边人员出现以权谋私等家风败坏现象,势必会影响人民群众对党员干部的信任度,严重削弱社会公信力。

严肃政治生活、净化政治生态,是新时代开展党风廉政建设的的重要内容。领导干部的家庭生态是党内政治生态的一部分,可以说涵养良好的家风、培育健康和谐的家庭环境是党风政风建设的逻辑起点。在良好家风的支撑下,勤俭节约、忠诚担当、爱家爱国等核心价值观便会牢牢占据家庭文化的主流,进而逐渐形成良好的政治生态和纯洁的政治文化。

因此,各级党组织要从领导干部的家风入手,将世代相传的优秀家风文化与党的红色家风结合起来,从理想信仰、组织建设和实践创新等三个方面全力营造良好的党内政治文化,涵养激昂奋进、担当作为的时代精神。同时强化制度约束,加大对领导干部家风状况的监督、问责和追责力度。认真落实领导干部个人有关事项报告制度,将廉洁齐家作为廉洁自律的重要内容,把家风问责的外在压力转化为领导干部从严治家的内在动力。运用好监督执纪“四种形态”,压缩寻租空间,拓宽监督渠道,前移监督关口,完善多元立体式的监督体系,^[23]使每位领导干部成为严守纪律的模范、端正党风的标杆。

(二) 有助于巩固家庭德育地位, 弘扬社会主义核心价值观

家庭是现代社会精神文明共同体的基本单元。在我国经济由高速增长转向高质量发展的攻关时期, 新型城镇化发展愈演愈烈, 促进社会经济飞速进步的同时, 也冲击着传统理念和生活习惯, 打破了由血缘纽带连接而成的传统“熟人社会”, 带来了乡土亲情关系的弱化、家庭德育功能的缺失等不利影响。如何进一步凝聚人心、国民同心、弘扬核心价值观是当前的重大课题。习近平总书记高屋建瓴, 强调家庭的德育和家风的涵养, 对于养成健全人格、培育时代责任感具有独特价值。他要求各级领导干部加强作风建设, 将自觉加强道德修养、提升道德情操, 作为家风建设首要的必修课; 必须重视对子女的教育, 解决好“留给子女什么”的命题。

中华民族家庭传统文化, 是我们培育良好家风、加强家庭文明建设的源泉。新时代的家风建设, 不但要坚持运用辩证与历史思维, 以核心价值观为引领, 站在现代文明发展的角度来开展, 在传统美德与现代精神的张力中来建设, 而且还要立足于个人道德品质的培育、家庭德育地位的重构、民族和时代精神的传承, 践行和弘扬以修身、齐家、治国、平天下为特征的优良家教家风, 才能形成中华民族持久而强大的凝聚力、向心力, 滋养当代中国的发展进步。

(三) 有助于完善国家治理体系、培育时代新人的家国情怀

习近平以家风建设为基础, 在弘扬传承中华优秀传统文化的进程中, 将党风廉政建设、从严治党和社会治理结合起来, 继承了“以民为本”“天下为公”的传统文化, 延伸了“修身、齐家、治国平天下”的哲学精髓, 构建了充满张力的“家、国、民”三元结构新型家国关系, 为新时期国家治理体系提供了全新视角。^[24]

新时代, 要树立“家国命运共同体”和“功成不必在我”理念, 修正对个人、家庭和国家的认识, 学习和领会习近平新时代治国理政思想, 从根本上克服传统家国治理观念的多重矛盾, 确立“从家出发”“国家为重”“民生为先”的家风准则, 在家风家教中自觉传承爱国精神, 通过家庭家风建设, 培养时代新人的家国情怀, 树立爱国爱家爱人民的家国意识, 助推社会和谐、国家进步。

参考文献:

- [1] 齐心. 忆仲勋——纪念习近平同志100周年诞辰[N]. 人民日报, 2013-10-18 (06).
- [2] 习近平. 革命生涯[M]. 北京: 中共党史出版社、中国文史出版社, 2005: 668-669.
- [3] 马克思恩格斯选集: 第1卷[M]. 北京: 人民出版社, 2012.
- [4] 马克思恩格斯文集: 第1卷[M]. 北京: 人民出版社, 2009.
- [5] 马克思恩格斯选集: 第4卷[M]. 北京: 人民出版社, 2012.
- [6] 习近平. 在纪念马克思诞辰200周年大会上的讲话[N]. 人民日报, 2018-05-05 (02).
- [7] 习近平. 在十八届中央纪委第六次全会上的讲话[N]. 人民日报, 2016-01-13 (01).
- [8] 习近平. 在十八届中央纪委第五次全会上的讲话[N]. 人民日报, 2015-01-14 (01).
- [9] 习近平. 在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话[M]. 北京: 人民出版社, 2016: 23-24.
- [10] 习近平. 在2015年春节团拜会上的讲话[N]. 人民日报, 2015-02-18 (02).
- [11] 习近平. 主持召开中央全面深化改革领导小组第十次会议上的讲话[N]. 人民日报, 2015-02-28 (01).
- [12] 许谨谦. 传承好家规涵养好家风[N]. 人民日报, 2018-02-27 (17).
- [13] 习近平. 在会见第一届全国文明家庭代表时的讲话[N]. 人民日报, 2016-12-16 (02).
- [14] 欧阳辉. 政德兴 政风正 国家强——学习习近平同志参加重庆代表团审议时关于讲政德的重要论述[N]. 人民日报, 2018-03-14 (07).
- [15] 习近平. 在2015年春节团拜会上的讲话[N]. 人民日报, 2015-02-18 (02).
- [16] 习近平. 习近平同全国妇联新一届领导班子成员集体谈话[N]. 人民日报, 2013-11-01 (01).
- [17] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会

- 上的报告[M].北京:人民出版社,2017:42.
- [18] 习近平.习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2014:163.
- [19] 习近平.习近平谈治国理政:第二卷[M].北京:外文出版社,2017:354.
- [20] 杜尚泽,李应齐.习近平在英国议会发表讲话[N].人民日报,2015-10-21(01).
- [21] 习近平.深化伙伴关系,增强发展动力[N].人民日报,2016-11-21(03).
- [22] 十八大以来重要文献选编:上册[M].北京:中央文献出版社,2014:70.
- [23] 史亚博.新时代监督执纪“四种形态”的内涵与实施路径探析[J].廉政文化研究,2018(2):45-50.
- [24] 吕文涓.习近平家风建设思想探析[J].甘肃理论学刊,2017(6):49-54.

责任编辑 张煜洋

Theoretical Connotation and Practical Significance in the Remarkable Illustrations by Xi Jinping for the Construction of Family Atmosphere

SHI Yabo (Department for Party and Public Affairs, Guangxi Academy of Social Sciences, Nanning 530022, Guangxi, China)

Abstract: Those significant illustrations by Xi Jinping about the construction of family atmosphere are a theoretical system combining the family, the nation and the public into one, which originates from Marxist theories, has been nurtured by the superior traditional culture, and develops and ripens in the long practice in administrating the country. It takes into its coverage multidimensional contents relating to the individual, the family, the society, and the country, a demonstration of the determination and resolution of the Central Committee of the Party centering around Xi Jinping in seriously administering inner-Party political life, and in purifying inner-Party political ecology. The significant illustrations by Xi Jinping about the construction of the family atmosphere are a significant component of the socialist ideology for the administration of the country and the management of politics with Chinese characteristics in the new era, a demonstration of the further expansion of the notion of comprehensive and strict administration of the Party to the layer of the family, an enrichment and development of the scientific connotation of the construction of the Party style in the new era, which will be extremely valuable for the consolation of ethical education in the family, for purifying inner-Party political life, for the promotion of superior traditional culture, and for nurturing the sentiments of the new generation for the family and the country.

Key words: Xi Jinping; construction of family atmosphere; theoretical origins; practical significance

系统性腐败的形成机制与治理路径

杨柠聪

(南开大学 马克思主义学院, 天津 300350)

摘要: 系统性腐败包含了许多隐藏的社会关系, 它比一般的腐败更具复杂性。同时, 系统性腐败还具有较大的危害性, 它不仅阻碍经济健康发展, 削弱政权合法性, 还催生极端主义。采用阈值理论阐释系统性腐败的形成机制, 发现绝对权力导致绝对腐败, 集权制机构更容易形成系统性腐败。因此, 除了在增强公民反腐意识、推进国家机构改革、消除裙带关系、建立横向问责制、提高奖惩力度之外, 最关键的一点是国家要培养和任用一批廉洁奉公的官员, 并帮助各级领导干部树立持续反腐的坚强意志, 同时让他们必须管好自己, 带好队伍, 提高组织的自我净化能力, 以自我革命的方式推进反腐败斗争, 提高国家治理能力。

关键词: 系统性腐败; 领导责任; 阈值模型; 国家治理

中图分类号: D630.9

文献标识码: A

文章编号: 1674-9170(2019)01-0027-09

党的十八大以来, 党中央提出了“全面依法治国”“全面从严治党”的国家战略, 加大了对腐败的惩治力度。从查处的腐败案件中, 我们发现腐败不再是简单的个案, 而更多的是系统性腐败(Systemic Corruption)案件。世界上很多国家都曾被系统性腐败击败, 鉴于系统性腐败分布之广、危害之大, 我们必须引起高度重视, 加强警惕。习近平总书记指出:“面对腐败, 如果没有危机感和紧迫感, 看不到问题和症结所在, 那危险就不远了。”^{[1]8}因此, 反对系统性腐败不仅需要危机感, 还需要找到系统性腐败的症结所在, 只有这样才能更好地推动国家治理。

一、系统性腐败及其危害

(一) 系统性腐败的涵义

在过去几十年里, 大量研究反腐败的论文和著作得以发表, 我们期望通过这些研究了解腐败的本质、原因、后果, 以达到制定一套精密反腐的策略和制度的目的, 但结果却不甚显著。其原因在于很多学者都没有注意到, 腐败除了是个体行为之外, 更多的是一套系统的、集体的行为。近年来, 虽然界定和测量腐败的研究已经取得了较大的进步, 然而国内学术界对系统性腐败的研究仍较缺乏, 这给我们科学地制定反腐败策略带来了一定困难。

收稿日期: 2018-09-11

作者简介: 杨柠聪(1992-), 男, 重庆人, 南开大学马克思主义学院博士研究生。

那么系统性腐败到底是什么呢?只有回答好这个问题,才能为解决这个问题提供理论阐释。第一,系统性腐败以广泛的腐败活动,比如贿赂、渎职、职务侵占、蝇贪、巨贪为特征。在系统性腐败的语境下,腐败变成了一种规则而不是例外,并且这种规则被大多数官员和公民所熟知和遵守。它既没有明文规定,也没有强制执行。然而事实上它们却强有力地改变着官员和人民的利益与策略。第二,系统性腐败既是一种活动,也是一种“非正式制度”。系统性腐败最严重的表现在于反对腐败就意味着反对这个制度,反对从某个腐败官员那里受益的所有人。很多公民都想进入事业的快车道,他们的途径就是行贿。第三,系统性腐败的显著特征就是买官卖官和官官相护。买官卖官成为产业链,官与官之间相互成为各自的保护伞。官员与同事和上司分享受贿的利益,作为回报,腐败的官员依照规则将会受到同事和上司的保护。这种保护要求不同国家机构的负责人相互联合并采取集体行动,这就导致官僚与政治家,与商人,与行贿的公民相互勾结却很少受到检举和惩戒,也就是说它成为了一种囚徒困境。第四,在系统性腐败条件下,贪官污吏经常直接资助商业投机,而商人也经常影响政府决策,参与制定有利于他们的法律政策,同时在保护伞下阻碍那些威胁他们利益的法律实施。腐败深深地渗透到各级政府,它是多层次、多方位的,涉及贿赂、偷窃国家财产、政治贪腐和利益冲突的谱系。在这种环境下,法律和制度是脆弱的,因为反对系统性腐败需要横向和垂直的正式机构承担责任,需要一切反腐败机构协同运转。显然,系统性腐败相较于一般的腐败更为复杂,它需要更加合理的理论模型去解释它的形成机制,并找到其治理路径。

(二) 系统性腐败的危害

习近平总书记指出:“当今世界上由于执政党腐化堕落……导致失去政权的例子也不胜枚举。”^[15]民意调查显示,腐败是普通民众最关心的问题之一,民众对政府机构的信任达到历史最低点。事实上,腐败并不是近些年的独特现象,它在每个国家各个历史阶段都存在。而对腐败的关注点在于近几十年的发展,它已经威胁到了国家经济社会发展和政治稳定。如果连续发生系统性腐败、塌方性腐败,没有一个国家可以在这种“瘟疫”中幸存下来,因此,与腐败作斗争是没有任何妥协余地的。而系统性腐败的危害主要表现在以下几个方面:

第一,系统性腐败催生极端主义造成社会动荡。系统性腐败催生极端主义的情况主要发生在大多数贫穷落后的、具有宗教、民族冲突的国家。这些国家的人民往往都有受到系统性腐败伤害(贿赂、裙带关系和公共服务质量差)的经历。当政府官员的非法致富主导新闻时,这些经历很快就会变得难以容忍。政府阶层普遍存在的腐败观念,让民众很容易受到极端分子的影响,他们认为,这个体系已经腐烂且无可挽回,只有通过暴力直接行动推翻政权才可以改变现状。例如在突尼斯,暴力极端分子组织在社会边缘群体中找到了一些可利用的人壮大了自己的组织从而对抗腐败政府,而这些边缘群体人口往往是被该国民选领导人和威权时代安全机构的残余势力所抛弃的那类人。

系统性腐败和暴力极端主义之间的危险联系在一个反馈回路中运行:随着暴力极端主义的抬头,具有民主背景政府选择维持现状,而不是进行必要的民主和反腐败改革。同时,为了巩固国家权力,他们还限制公民的民主权利,并将政治意见与无关的极端主义混为一谈,以此用来镇压政治反对派。虽然这可能会在短期内产生效果,但从长远来看,这必将激起民众的不满,同时也增强了暴力极端主义直接行动的吸引力。从本质上讲,腐败和暴力极端主义是糟糕国家治理的副产品——无论是在地方层面还是在国家层面。国际共和研究所(IRI)进行的研究表明,从波斯尼亚到坦桑尼亚再到突尼斯,系统性腐败是恐怖主义的主要驱动因素。此外,传统上认为与恐怖主义有关的许多因素,例如失业、政治排斥和社会边缘化等,在某种程度上也与系统性腐败有关。而为了更加全面地解决腐败和暴力极端主义问题,国际社会必须加倍努力,过去的经验表明,零碎的方法不能根除系统性腐败和暴力极端主义的根源,但通过将反腐败、民主改革与国家反恐战略相结合,领导人可以较好地解决这一问题。

第二,系统性腐败阻碍经济发展。系统性腐败是国家权力的滥用以谋取私利,严重损害民众的利

益,对社会经济体系造成负面影响,阻碍经济发展。大多数公民都是腐败的受害者,很多国家的社会已经陷入系统性腐败的泥潭。那么,系统性腐败究竟是怎么阻碍经济发展的呢?(1)强有力的政府官员通过“攫取之手”制定繁琐的法律和规章制度去促使那些想规避这些障碍走捷径的商人或民众行使贿赂,这使得民众和企业也参与到了行政腐败之中。^[5]尽管在一些国家还有高层对此进行打压,但是它不免会陷入一个怪圈:对利维坦式国家的害怕已经被新的担忧所代替,这种担忧就是寡头操控政治家、国家机构、媒体,通过牺牲社会利益的方式进而保护他们自己的利益。这种担心也就反映了系统性腐败在经济方面的巨大危害,当一个国家政权被经济利益俘获时,它是多么的脆弱。(2)在系统性腐败条件下,任何政府的重要部门都代表着一部分权贵政商阶层的利益,他们通过向政府官员输送利益的方式,一方面影响经济政策和游戏规则的制定,另一方面干扰既成的经济制度和政策的实施,这就直接导致经济成为了权贵阶层的经济,而不再是创业者的经济。尽管很多公共政策辞令要高度赞扬创业,鼓励创业,但在系统性腐败条件下创造条件以促进更有成效的创业活动几乎没有较大进展。无所不在的系统性腐败正在破坏任何由企业家主导的经济增长的前景,同时,每年数以万计的中小企业倒闭的现实也强化了企业家的负面看法。或许更令人担忧的是,一方面系统性腐败正在限制经济社会中的创业雄心,这使得解放生产力和发展生产力的动力平平;另一方面为了继续生存下去的企业家也被迫走上了融入系统性腐败的道路,在一些企业家的决策和商业计划中,他们主动行贿,认为这与纳税差不多且不可避免。因此,在系统性腐败条件下的企业家不是成为腐败的对象就是从事着腐败活动,其原因是期望通过腐败行为找到困境的解决方案。(3)系统性腐败下的经济建设是有成本的,一方面来自于企业行贿的成本,另一方面是国有资产流失的成本。企业行贿的成本将转嫁给消费者和劳动工人,而国有资产流失的成本将分摊给整个社会。因此,系统性腐败程度越高,经济增长和社会整体福利就越低,它被视为整体经济和社会发展的障碍,它使一个相对负责型的国家变成了一个掠夺型国家。

第三,系统性腐败削弱政权合法性、持续性。系统性腐败往往也存在于政治和司法系统高层,司法体系中的腐败损害了法治,官僚主义的腐败导致了不称职的公共服务。同时,系统性腐败还贯穿于各级政府政策的制定和施行。在系统性腐败环境下,他们往往以人民的名义制定政策却又通过这些政策损害着人民的利益,这大大削弱了政权的合法性与持续性。当我们想到政治的系统性腐败时,自然会想到选举。不幸的是,当这些选举是由关系、金钱、贿赂而不是选票决定的时候,我们会发现官员系统性腐败拥有着许多种存在形式。而贿赂、任人唯亲和拉选票将直接影响到无辜的国家公民,也破坏了公平和正义,破坏了公众对政治领导人的信任。因此,我们应当认识到,一个良好的政府与公民无形的心理预期和生活满意度相联。通过这个棱镜,我们可以发现,没有腐败的、公正的政府,它本身就是一种公共利益。

二、系统性腐败的理论解释模型及形成机制

现在用模型解释腐败的理论主要是委托代理(PA)理论,使用PA模型分析腐败的大多数学者都尝试对腐败采取统一的态度,以保持模型的可操作性。政客或政府官员面临选择,要么以腐败的方式行事,要么保持廉洁,即一个典型的委托代理(PA)问题。对于一个理性的效用最大化者来说,如果腐败带来的好处超过了保持廉洁所带来的好处,那么他们将会选择腐败而不是廉洁。PA模型有一个委托人(主管)雇佣一个代理人(下属)来完成指定的任务。委托人一方的信息不对称意味着他不知道受托人是否会以廉洁的方式执行任务,还是会屈服于腐败行为的道德风险。如果代理人意识到他们的腐败行为可能无法被发现或受惩罚,则会出现道德风险问题。因此,委托方可以聘请二级代理来监督第一级代理的工作(例如外部审计、监察机构等),但这些机构也可能是不可靠的。解决这一问题最有效的办法是给外部监察员一份激励合同,以鼓励他们继续勤奋工作,并附加严厉的惩罚条款,以防与腐败的代理人相互勾结。然而,这并不能真正解决递归故障问题,因为腐败的代理和外部监控之间的勾结

总是有可能的。那么,从代理的角度来看,PA模型对他面临的决策给出了非常直接的分析:如果他被抓住,他会权衡腐败带来的好处和坏处(主要是物质利益),然后做出抉择。后来学者罗伯特·克里特加尔德(Robert Klitgaard)在这个标准模型中做了一点小的改动,他将“从不腐败中获得的道德满足感”融入到个人是否腐败的效用当中,使腐败效用至少有两个不同的组成部分,即物质利益和道德利益。^[2]因此,腐败倾向将分布在0(完全腐败)到1(完全廉洁)之间;有些人会腐败,有些人绝对不会腐败,这种情况在系统性腐败的组织中也确实存在,它涉及到个人品质问题。它的模型如下:

$$EU_p = rP_B(1-r)H_r - P_M \quad (1)$$

$$\text{Honesty Reward} = H_B + H_M, \text{ 其中 } P_B > H_r, P_M < H_M \quad (2)$$

其中: EU_p 为腐败的预期效用;

r 为不被抓住和惩罚的概率;

P 为腐败所付出的代价;

H_r 为被惩罚的净物质效用;

P_B 为腐败的物质代价;

P_M 为腐败的道德代价;

H_B 为廉洁忠诚的物质效用;

H_M 为廉洁忠诚的道德效用;

当 $P=0$ 时, $P_M = H_M$ 。

PA模型认为,如果个人腐败的预期效用大于诚实效用的时候,他就会选择腐败。假设所有的回报都保持不变,其他条件不变, r 的变化——检测和惩罚腐败的概率,将成为决定个人是否会腐败的关键要素。那么实际上,我们也可以将 r^* 的公式求解出来,表示为:

$$r^* = \frac{H_B + H_M - H_r + P_M}{P_B - H_r} \quad (3)$$

相对于PA模型中的 EU_p , r^* 值也非常重要,因为它既允许分析范式超越PA模型,也强调利用PA模型观察个体行为的重要性。在其他条件不变的情况下, r^* 值的增加则意味着个体将会以更加诚实的方式行事,反之亦然。因此,从 r^* 值来讲,PA模型所能提供的反腐败对策就是提高对腐败监察的力度和惩罚的概率,同时提高廉洁忠诚的利益。PA模型在观察孤立环境下的腐败非常有用,但涉及到系统性腐败时,仍有一些不足之处,削弱了它的解释力。它可以洞察任何一个行为人的行为,但无法显示腐败是如何传播的,或者一个人(例如上司)的行为是如何影响其他人(例如下属)的行为。也就是说PA模型缺乏一种分析模式,即缺乏领导的腐败行为是如何影响整个组织行为的分析模式。我们需要的是一种更加现实的腐败模型,一种结合了社会关系的模式,通过这种模型我们才能了解系统性腐败的生成逻辑。

在社会科学中能解释系统性腐败的模型是阈值(Threshold)模型。阈值模型的基本前提是:看似微小的个人行为变化通过累积的因果机制将导致结果出现重大变化。将这个原理运用到腐败分析中可以表述为:个人看似微小的变化以及由此产生的看似孤立的腐败行为,将通过累积的因果机制迅速改变现状。而在系统性腐败语境下,领导对腐败的态度或行为将对下属的态度和行为产生极大的影响,特别是在腐败方面。旁观者认为那些奖励、纵容、忽视或者以其他方式助长腐败的领导人,是在向员工发出可以腐败的明确信号。在PA模型中,个体是否腐败是由其内生决定的,虽然他腐败的动机一定程度上取决于腐败被发现和受惩罚的概率,但是真正腐败或者真正廉洁的人,无论激励措施是什么,都会按照可预见的方式行事。在系统性腐败条件下,绝大多数人都介于这二者之间。大多数人没有一个绝对正确的道德指南针来指导他们的日常行为,因此,他们会从周围人的行为中获取行为线索。腐败,像人类的其他行为形式一样,通常依赖于社会中其他人的相对腐败。^[3]

在影响未来决策方面,某些人目前的决定显然比其他人的决定更为重要。阈值模型抓住了一个事

实,即等级社会结构,甚至是非等级社会结构,其中个人具有不对称的影响水平,在跟风效应中是非常重要的。因此,将不同的权重分配给不同个体的效果可以这样衡量:

$$C_t = \sum_{i=1}^n W_i C_i \quad (4)$$

C_t : 腐败社会的比例;

n : 社会中个体的数量;

W_i : 个人的影响权重;

C_i : 腐败倾向, $C_i=1$ (如果个人腐败), $C_i=0$ (如果个人廉洁), $C_i=0.5$ (模棱两可, 没有绝对的价值倾向)。

从模型中我们可以发现,如果每个人都廉洁,那么 C_t 等于零。同样,如果只有个人是腐败的,但他对社会无足轻重($W_i \approx 0$),那么 C_t 也接近于零,社会规范是廉洁的。但如果这个人是腐败的且在社会上拥有举足轻重的影响力,那么 C_t 值就会发生较大变化。总之,只要 C_t 值越小,系统性腐败发生的可能性就越小; C_t 值越大,系统性腐败风险就越大;当 C_t 值等于1时,那么腐败就是系统性的并且是必然发生的。

根据这个模型,我们可以假设一个社会里有10个人(分别用a、b...j代替),每个人都必须在廉洁和腐败之间做出选择。每个人都有在社会中的影响权重,他们都面临着无数次的决策回合,所有的个人决策都是在每一轮的开始同时做出,一旦做出,这个选择就不能在同一轮中改变。在下一轮开始时,个人可以看到其他成员的个人决定,然后可能做出新的决定。个人的行为是否腐败是由他的腐败倾向 C_i 决定的,不同的个体可能有不同的倾向。这里我们将委托代理理论中是否选择腐败取决于被惩罚的概率指数也融入到 C_i 中(见表1)。

表 1

人物	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	C_t
情景1											
Cx1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.05
Cx2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0.20
情景2											
Cx3	1	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.525
权重	0.05	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.05

在情景1中,假设a在社会中的影响力权重为0.05,当他从事腐败活动而其他人都保持廉洁时,整个社会的腐败比例 C_t 仅为0.05。这说明,只有a腐败但他的腐败不足以引发其他人的类似行为。又假设b的影响权重为0.2, b腐败而其他成员保持廉洁,那么整体社会的腐败比例 C_t 就骤然增加到了0.20,这足以引发一种潮流效应,也就是说当b一个人出现腐败时,他至少会影响另一个人发生腐败,而当另一个人也出现腐败时就会产生系统性效应,实际 C_t 就会超过0.20。这种情况一般是自上而下的系统性腐败,并且发生这种情况的国家法治比较严格,只要消除主要负责人的腐败,那么整个社会的腐败水平就会迅速降落下来。

而在情景2中,我们将除了a的9个人对腐败的倾向都设为中立,即 $C_i=0.5$,也就是说其他人没有绝对的道德观念,都处于观望态度,如果有人腐败他们可以选择腐败也可以选择腐败。此时如果影响权重仅为0.05的a出现腐败,整个社会的 C_t 就会增加到0.525,这就意味着这10个人里至少有5个人发生腐败,而其余的4个人出现腐败完全是因为无足轻重的a的腐败行为。这种情况一般是自下而上的腐败行为,并且发生在法治并不严明的国家,腐败往往是他们解决问题的途径。在这种情况下,腐败的好处远远大于不从事腐败的好处,或者即使腐败,受到的惩罚也不会超过腐败所带来的收益。

但表1的假设只是线性数据,很多情况下,腐败的个人权重往往大于0.2,也就是说一个机构的负责

人,他所能影响的人不止一个,可能是很多个,腐败的系统性传播也可能是呈几何级数增长的,特别是在集权制国家。我们再建立一个数据表格加以模拟(见表2),仍假设社会总人口为10,而且这个国家的事务主要由a说了算,a的影响权重为0.9。

表 2

人物 情景3	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	Ct
Cx4	0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.1
Cx5	1	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	1
权重	0.9	0.12	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	

我们发现在表2中,当a保持廉洁时,即使其他成员保持中立的态度,整个社会的腐败比例也只有0.1,就是说整个社会最多只有一个人腐败。但当a贪腐时,整个社会的腐败比例就一下提高了10倍,达到1的水平,即整个系统全部腐败的水平。如果腐败已发展到如此程度,那么腐败就会变成规则,人们也会对公共行政的廉洁失去信心。这说明一个道理,即领导的态度改变——从廉洁到腐败,将会引发社会规范从清廉到腐败的转变,也就是说在一个高度集权的机构或者国家,社会的廉洁水平取决于主要领导是否腐败。如果主要领导保持清廉,那么整个社会的廉洁水平保持在低水平,但如果主要领导出现腐败,那么他所在的机构就很有可能达到整体系统性腐败的规模。

其实,表1和表2也反映了分权制衡制国家与中央集权制国家系统性腐败的分布状态,分权制衡制国家系统性腐败的分布比较分散,它被发现的概率相对较小,传播速度较慢。而中央集权制国家系统性腐败分布往往比较集中且传播迅速,容易形成塌方性腐败、集体性腐败,这对国家治理和反腐败斗争来说无疑是巨大的挑战。当一个国家机构出现系统性腐败的时候,要么会出现“法不责众”的局面,要么就会出现“壮士断腕”的局面,但系统性腐败具有蔓延性,如果不加以遏制,那么整个机构都有可能崩溃。因此,在中央集权制国家进行反腐败斗争的关键在于领导是否愿意将反腐进行到底。

综上所述,系统性腐败的生成逻辑是当一个人的腐败会影响另一个人参与腐败时,那么另一个人就会影响更多的人参与腐败,这时整个社会的实际Ct就会超过他本人的实际影响因子,达到多米诺牌效应和蝴蝶效应,使腐败具有连锁效应。由于现实社会中,每个人的影响权重并不是像表1、表2那么规范,事实上每个人的影响权重都不只有0.1和0.01那么少。马克思曾说过:“人是社会关系的总和”^[4],那么每个人都有自己的亲戚朋友、上司、同事或下属,因此,普通人的影响权重远远大于0.1。只要处于社会关系中的个人,不管他是位高权重还是无足轻重,他都会对周边的廉洁环境造成污染和破坏,而且传播速度非常快,也非常广,就像一场瘟疫一样。

三、系统性腐败的治理路径

“坚决反对腐败,防止党在长期执政条件下腐化变质,是我们必须抓好的重大政治任务”^[17]。破除系统性腐败实际上也是一项系统性工程,它意味着拆除公民与国家官员之间存在的非正式网络;破除将上下级联系起来的网络;提高横向问责制,切断各个国家机构之间的非正式联系。而为了保持这种手段的可持续性,它还需要常规的反腐败措施同时发力。那么如何构建系统性的反腐败策略遏制腐败,实现国家有效治理,本文认为应当做好以下几点:

(一) 增强公民反腐败意识、意愿和能力

“只有让人民来监督政府,政府才不敢松懈;只有人人起来负责,才不会人亡政息”^[16]。反腐败的一项主要任务就是教育公民认识到腐败带来的损失。在信息社会,媒体在传播腐败危害信息方面发挥着非常重要的作用,而公民反腐的主要途径之一就是媒体揭露腐败行为。同时,媒体的反腐败教育和宣传活动也可以帮助公民更好地了解他们的权利,并知晓更多的反腐败方式,公民可以通过这些

权利来捍卫自身利益。同时,自媒体和强大的非政府组织支持公民反对腐败官员的行为也有利于维护全体公民的利益。而通过媒体揭发腐败是一种自下而上的反腐行为,这种行为可以增强公民反腐的意愿和能力,但我们也必须明白保护揭发腐败者的公民的重要性,这将促使公民勇于揭露腐败行为,而不必担心受到系统性腐败势力的迫害。

另一方面,公民的监督和参与公共部门的决策与运作是反腐败的关键。这包括促使国家对公众透明,并允许公民在反腐败斗争中发挥积极作用。公民监督政府既可以检查政府是否存在滥用权力的情况,也有助于重建国家信誉。许多改革已经证明公民在促进社会监督方面是有效的。这些包括:(1)确保公众获取政府信息(信息自由);(2)要求某些类型的政府会议向公众开放;(3)对法令、法规和法律草案进行公众听证会和公民投票;(4)发布司法判决;(5)完善行政申诉制度;(6)通过禁止审查、禁止政府官员使用诽谤和诽谤法作为恐吓记者的手段,以及鼓励媒体所有权的多样性,确保新闻自由;(7)邀请公民监督政府绩效,特别是政治改革。与上述密切相关的是,中国的领导干部已经通过公开披露自己的资金、收入和资产并提高透明度,来表明坚决打击腐败的决心。但还需要完善的一点是,应注意适当保护公职人员的个人安全和工作安全。

(二)简政放权,推进国家机构改革

在一个系统性腐败的社会中,小的改革通常是无用的。成功的改革必须包括对整个管理机构进行重大改革或者彻底重建。减少政府管制是减少腐败机会的一种重要手段。虽然取消关税、配额、汇率限制、价格控制和许可证要求这类改革会剥夺官员索取或收受贿赂的权力,但与此同时,取消这种控制可以降低交易成本,消除瓶颈,促进竞争。以海关为例,在大多数国家,海关改革是全面反腐败战略的重要组成部分。海关是政府的主要税收机构之一,不但腐败成本十分高昂,而且海关腐败还会损害一个国家企业的竞争力,吓跑外国投资。为解决这一问题,需要进行改革,减少和简化贸易法规,使海关业务专业化,重点关注结果导向和完整性,并减少货物加工方面的自由裁量权。

当然,直接对付系统性腐败以达到反腐的目的一般是不可能的,然而一些改革措施可能会规避这一点。例如,建立重叠的司法管辖区使公民不必为腐败的官员送礼;建立竞争签发许可证的行政机构,使公民讨价还价能力增加;完善官员竞争上岗制度,从而减少整体贿赂水平。但这一假设是建立在政府机构不合作的基础之上的,这一战略只适用于分散的腐败体系。行政改革增加了公民的选择,规避了他们被迫行贿的情况,但其他的改革可能会引起腐败官员的强烈反对。因为,大多数腐败国家的规章制度通常是旨在促进腐败的。^[6]如果你想废除它,那么几乎是不可能的。正如大多数新自由主义经济学家指出的那样,这虽然会大大减少公民对公职人员的依赖程度,但它直接瞄准了腐败官员的收入来源。因此,迅速推进改革往往是不可能的,而且考虑到公共服务的损失,甚至可能是不可取的。

其他政府改革可以集中在执照、登记处、教育、医疗保健或其他政府服务方面的重组业务。重组需要简化程序、限制自由裁量权和改善监督。这方面的改革措施可以包括:制订和公布公共服务标准;管理和发布客户调查,根据这些标准评估行政人员的表现;设立广泛的用户团体和咨询机构;开发基于信息网络的交付方法等等,这些都将是减少腐败。

(三)增加公务员工资的同时瓦解裙带关系

与官僚等级制度重叠的裙带关系,它往往是使上下级官员利益挂钩的粘合剂。在系统性腐败的情况下,上级官员分配公共职位、薪资和福利,在没有任何有效制衡的情况下掌握下级晋升机会。因此,级别较低的官员处于依赖状态。为了打破这些依赖关系,人事任命和薪资分配就必须基于个人的能力、优点和贡献。为此,这就要求建立独立的人力资源部门来减少上级官员对下级官员的权力。这些部门在公共机构的指挥链之外运作,负责分配薪金和福利,以及所有的雇用和解雇决定。此外,定期将官员迁往不同地区或机构的工作轮换也能削弱裙带关系。

工资水平与腐败程度有着很大的关联,因此,反腐败措施之一就是提高公务员工资。虽然增加公

务员工资在系统性腐败条件下并不能直接瓦解腐败,但工资的增加很有可能会在一定程度上促进裙带关系的解体。分离依赖关系实质上意味着分散腐败制度。这为通过常规措施减少腐败创造了必要的条件(例如高薪和更严格的执法)。但是,如果许多公职人员工资水平没有得到提高,生活水平没有得到改善,下级官员需要依靠腐败来生存,那么,腐败仍然是系统性的,这将持续破坏国家公共部门的经济活动。

(四) 增加财务透明度, 加强横向问责制度建设

公共开支的分配和使用基本责任制度是一个良好廉洁政府的根本支柱。公共支出管理的问责制要求:(1) 一项全面预算,其中所有预算支出的主要领域都通过国库系统,没有大量动用预算外资金;

(2) 通过在互联网上发布信息等方式,提高公共支出使用的透明度;(3) 通过透明招标、外部监督等机制进行竞争性公共采购;(4) 独立的外部审计,公布并提交立法机关。

人们普遍认为,公务员腐败与国家治理不善、问责机制薄弱有关。在西方民主政体中,公民通过选举、媒体和监督团体控制官僚机构,这种纵向问责制在民主政体中是基本的,因为民间社会和政治领导人对官僚作风的控制相对薄弱。因此,这类国家的法治执行很大程度上取决于国家监察机构对其他国家机构非法活动的制裁。因此,对于最初的反腐败斗争来说,横向问责制至关重要。在前苏联,横向问责制较为薄弱,因为非正式网络绕过权力部门,掩护腐败官员不受起诉,同时,强大的政治家或领导人也往往影响司法和执法机构的实际运作。为了切断这些网络,一些用来破坏高层和低级官员之间依赖关系的策略可以被应用。例如,经常改变它的主席团法官或公诉人,但这对试图掩盖其内部腐败活动的公检法机构用处不大。因此,这就要求建立一个高度独立于外部影响的反腐败机构,它的成员不能轻易地被删除,并享受高工资,让他们过体面的生活,不收取贿赂。但建立这种机构的危险在于,他们自己也可能变成腐败的温床,也就是说在系统性腐败条件下,反腐官员也可能为贪腐官员提供种种便利以谋求私利,这就要求反腐败机构内部也要建立横向问责制,使反腐败机构内部成员也不能豁免纪律审查。同时,反腐败机构内部监察成员也应当定期轮换,达到相互控制、相互监督的效果。而强大有力的内部控制和问责机制则会使反腐败机构能够履行其使命,避免内部剥削和损害其信誉。

(五) 树立统治者持续反腐的政治意愿并培养任用廉洁的领导

政治意愿是制定可持续和有效的反腐败计划的关键因素。没有它,旨在提高公民反腐意识、改善公务员制度、加强透明度和问责制、推进国家机构改革的努力都是很难奏效的。政治意志的概念是指政治行动者表现出的在系统层面打击腐败的坚定意图。重点是反腐倡廉的行动者的动机以及他们在推动和实施反腐败改革措施方面的选择。随着政治环境的变化,高层反腐败改革的政治意愿可能会减弱。因此,反腐败工作还必须研究如何增强领导人的改革意愿,以及在缺乏政治承诺的情况下如何将反腐继续下去。同样地,要想推进反腐败工作还必须任用一批廉洁奉公的主要领导,阈值模型已经告诉我们,一个主要领导的影响权重对于系统性腐败传播多么重要。因此,国家还必须提高对贪官污吏的惩罚力度和对廉洁官员的重视程度。

四、结论

第一,一个社会可以通过两种方式变得彻底腐败。一种是自下而上的,它是一种相对缓慢的过程;另一种是自上而下的,却是非常快速的。如果一个腐败的领导层上台,那么现有的社会习俗会发生迅速地转变,领导对系统性腐败负有主要责任。第二,系统性腐败除了造成伦理和道德上的损害外,它还会错误地分配资源、减少财政盈余、阻碍经济增长、削弱政权合法性,并使努力和回报之间的关系严重退化。第三,只有更好地了解腐败的传播,才能有效地遏制腐败。从成本效益的角度来看,彻底根除孤立的腐败既不可行也不可取。清除系统性腐败既可行又可取,尽管既不容易也不便宜。第四,在社会科学中,对腐败进行建模的传统方法是将其视为委托代理问题,但这个模型并不能增进我们对腐败

传播的理解。而阈值模型强调了反馈效应对腐败蔓延的重要性。具体来说,它包含了高层腐败对社会整体腐败水平的影响,这是许多其他腐败理论所忽略的一个重要的社会动态。因此,该模型包含了一个委托代理模型无法充分处理的重要社会学效应:角色模型的重要性、特定的参考框架以及群体内行为与群体外行为在决定个人行为中的作用。第五,弱法的社会比严法的社会更容易腐败。在这种情况下,领导的品格就显得更加重要了。当官僚机构中绝大多数人的自然偏好是偏袒自己的朋友或亲戚时,执行这些规则需要钢铁般的意志。最后,国家成败的关键在于统治者。如果统治者是正直的,就会有正直的官员被委任,腐败的人就会躲藏起来。但是,如果统治者不正直,恶人就会在世界上生存下去,忠诚的臣民就会隐退。因此,决定孤立腐败能否成为系统性腐败的最重要因素,是领导层防止系统性腐败成为常态的廉洁度和决心。同时,我们从文中的阈值模型和表格中也可以得出一个结论:高层腐败应该比基层腐败受到更严厉的惩罚。这是因为对高层官员的严厉制裁会带来更大的示范效应,同时也会提高公众对政府的支持度和信任度。这就要求我们必须紧密团结在以习近平总书记为核心的党中央周围,坚定不移地推进全面从严治党、全面依法治国,加强中国特色社会主义制度建设,不断推进国家治理,将腐败扼杀在摇篮里。

参考文献:

- [1] 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.
- [2] Kotkin, Stephen. Political Corruption in Transition[M]. Budapest: Central European University Press, 2002: 91-113.
- [3] Krastev, Ivan, Shifting Obsessions. Three Essays on the Politics of Anticorruption[M]. Budapest: Central European University Press, 2004: 33.
- [4] 中共中央编译局.马克思恩格斯选集:第一卷[M].北京:人民出版社,2012: 56.
- [5] To avoid systemic corruption, entrepreneurs in some countries choose to stay small[EB/OL]. (2015-12-12) [2018-07-04]. <http://blogs.lse.ac.uk/businessreview/2015/12/12/to-avoid-systemic-corruption-entrepreneurs-in-some-countries-choose-to-stay-small>.
- [6] Cheung, S. N. S. A Simplistic General Equilibrium Theory of Corruption[J]. Contemporary Economic Policy, 1996 (14) : 3.

责任编辑 陈瑶

Formation Mechanism of Systematic Corruption and the Paths to Its Treatment

YANG Ningcong (School of Marxism, Nankai University, Tianjin 300350, Tianjin, China)

Abstract: Systematic corruption has within its sphere numerous social relationships, thus more complicated than other forms of corruption. Simultaneously, it is relatively more hazardous, interfering with the healthy development of economy, reducing the legality of state power, and promoting extremism as well. An illustration of the formation mechanism of systematic corruption with the threshold theory finds that absolute power results in absolute corruption, systematic corruption being more likely in an organization with concentrated powers. Therefore, aside from strengthening the awareness of the public against corruption, promoting reforms with national organizations, eliminating partisan relationship, establishing horizontal accountability mechanism, and invigorating awards and punishment, what is of vital importance is the nurturing and appointing a bunch of officials that are honest and public-spirited, with officials of different levels to be trained in their strong will in their continuous campaign against corruption. They are then to supervise themselves well, and manage a good team so that the self-purification capability of the Party can be improved, the campaign against corruption to be promoted by means of self-revolution to improve the ability for administering the country.

Key words: systematic corruption; leadership accountability; threshold value model; country administration

廉政文化建设的制约因素及其破解路径

陈 静

(黑龙江省社会科学院, 黑龙江 哈尔滨 150028)

摘 要: 作为反腐败斗争的第一道防线, 廉政文化建设是从源头上有效预防腐败的治本之策, 是“三不腐”机制中“不想腐”的重要内容, 在反腐败斗争中具有极为独特的地位并发挥着不可或缺的重要作用。我国廉政文化建设开展以来已取得初步成效, 但还存在着诸多客观与主观上的制约因素, 如开展时间短、支撑力度有限, 认识不足、重视不够, 工作不到位、方法不对头, 思想认识上的误区等。破解上述制约因素应在消除贪腐文化影响、把握廉政文化建设的内在特性、做好廉政文化建设的渗透与结合、学习借鉴境外廉政文化建设的基本经验等方面着力推进。

关键词: 廉政文化建设; 反腐败斗争; 贪腐文化

中图分类号: D630.9

文献标识码: A

文章编号: 1674-9170(2019)01-0036-07

作为反腐败斗争的第一道防线, 廉政文化建设是从源头上有效预防腐败的治本之策, 是“三不腐”机制中“不想腐”的重要内容, 在反腐败斗争中具有极为独特的地位并发挥着不可或缺的重要作用。自中纪委五次全会提出要大力加强廉政文化建设以来, 党中央日益高度重视并逐步在全社会加大了倡导和推进廉政文化建设的力度, 廉政文化建设在反腐败斗争中的地位愈发凸显并取得了初步成效。特别是党的十八大以来, 以习近平同志为核心的党中央领导集体全面从严治党, 反腐倡廉建设成效显著。但从新时代取得全面从严治党更大战略性成果、巩固发展反腐败斗争压倒性胜利对廉政文化建设的内在要求来看, 仍需大力提升对廉政文化战略定位的认识, 积极探寻破解廉政文化建设制约因素的有效路径, 从而进一步推进廉政文化建设, 发挥其对反腐败斗争的独特作用。

一、当前我国廉政文化建设现状

近年来, 党中央和各级政府对廉政文化建设日益重视, 并把它作为反腐败斗争中的一项重要内容, 纳入党的建设和文化建设的整体规划, 通过召开廉政文化建设协调会和工作推进会, 为廉政文化建设绘制长远蓝图, 制定阶段目标, 先后制定出台了多项关于廉政文化建设的规划、实施意见等制度性举

收稿日期: 2018-12-09

作者简介: 陈静(1962-), 女, 黑龙江哈尔滨人, 黑龙江省社会科学院副院长, 研究员。

措,为党风廉政建设和反腐败斗争提供思想保障,廉政文化建设呈现出蓬勃发展的良好态势。

(一) 主要成效

廉政文化建设取得的初步成效主要体现在以下四个方面:

1.实施廉政文化建设工程,营造了一种廉荣贪耻的浓厚氛围。党员领导干部职责的重要性,决定其是廉政文化建设的主要承载者和体现者。几年来,各级党政机关结合创建学习型机关、文明机关,通过开展党的群众路线教育实践活动、“三严三实”专题教育和“两学一做”学习教育等,开展各种教育活动,强化党员领导干部廉洁从政的自觉性,把廉洁自律的要求通过制度和伦理建设内化为党员干部的自觉意识。同时,还针对行业特点,在校园、家庭、农村、企业、社区,开展廉政文化建设。通过实施以党员领导干部为重点、全社会普遍参与的廉政文化建设工程,有效地扩大了廉政文化活动的覆盖面。

2.实施廉政文化精品工程,推出了一批廉政文化的精品力作。为增强廉政文化活动的感染力和渗透力,纪检监察机关实施了廉政文化精品工程,推出了一批具有鲜明特色的廉政文化力作。比如推出廉政公益广告作品,采用地方剧种等艺术表现形式创作反腐倡廉剧目、创作讴歌基层纪检干部的影视作品、廉政小说集、百米大型国画长卷《百廉谱》等,都给广大群众留下深刻的印象。以廉政为主题的公园、街道、广场,向人们展示了人民公仆清正廉明的风骨、腐败分子害人害己的下场,教育效果生动直观。

3.加强廉政文化阵地建设,搭建了一批廉政文化的活动平台。扩大覆盖面、增强渗透力,需要精心整合廉政文化资源,积极拓展廉政文化阵地。比如很多省份以各自艺术基地为依托,以文艺团体为成员单位,组建了具有地域特色的廉政文化基地建设。与此同时,把弘扬历史优秀廉政文化和发扬党的优良廉政传统结合起来,利用丰富的廉政文化资源,创建了各种主题的廉政文化示范教育基地、警示教育基地。各级党组织组织广大党员干部参观反腐倡廉图片展览,参观监狱实时场景,利用身边人、身边事对党员领导干部开展法纪教育,直击人的心灵,令人警醒,效果明显。

4.加大廉政文化传播力度,培养了一批廉政文化的建设人才。无论是实施廉政文化工程,还是建设廉政文化阵地,人才都是重要保障。为提高宣传工作质量和扩大廉政文化的传播力度,各级纪委把廉政文化宣教成员单位逐渐扩大,形成了“大宣教”的工作格局,牵头成立了廉政文化建设人才信息库,对其中有创作能力、热爱廉政文化的艺术人才进行培训。在信息化建设的进程中,纪检监察机关重视拓展网络等新媒体对廉政文化的宣传,加强网络评论员的素质培养,多次组织各地网络评论员参加中纪委的培训。

(二) 突出问题

在充分肯定成绩的同时,也要清醒地看到,面对新时代新形势和新任务对廉政文化建设的新要求,廉政文化建设还有诸多需要改进之处。

1.缺乏对责任主体的认识。各级党委和政府是廉政文化建设的重要主体,纪委监委是具体牵头协调部门。但在实际工作中,纪委监委部门经常处于“单打鼓、独划船”的尴尬状态。这一方面导致纪委监委在廉政文化建设中“心有余而力不足”,另一方面,也造成一些部门认为廉政文化建设仅仅是纪委监委的事,与己无关或关系不大,因而不愿意主动参与、配合,从而不能很好整合资源,形成齐抓共管的格局。

2.缺乏对参与群体的认同。廉政文化建设的重点是党员领导干部,但没有广大群众的参与认可,这项工程就会因缺乏社会基础而被束之高阁。有相当一部分人认为廉政文化建设与普通群众没有关联,甚至认为廉政文化建设是“领导有病,群众吃药”,因而参与和推动廉政文化建设的热情不高,廉政文化建设经常处于边缘地带和弱势地位。

3.缺乏有冲击力的廉政文化作品。廉政文化建设既需要形式的创新,更需要内涵的挖掘。目前,一些地方的廉政文化只注重形式与载体,缺乏廉政理念的渗透力和廉政思想的穿透力,廉政文化建设的

作品缺少灵魂和魅力,停留在浅表层次上。

二、制约我国廉政文化建设的主要因素

我国廉政文化建设之所以在取得诸多可圈可点成绩的同时,还存在着一些不容忽视的差距和不足,是因为还存在着一些深层次的制约因素。

(一) 客观因素

1.开展时间较短。据资料显示,“廉政文化”这一基本概念在我国提出仅有十多年的时间,浙江省宁波市鄞州区于2001年首次提出。2005年1月3日,中共中央印发的《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》中指出:“加强廉政文化建设,积极推动廉政文化进社区、家庭、学校、企业和农村。”这是我们党在党的文献中首次提出“加强廉政文化建设”这一战略任务^[1]。2009年初,中央纪委、中央宣传部、监察部、文化部、广电总局、新闻出版总署联合下发《关于加强廉政文化建设的意见》,自此之后,全国各省市、自治区党委和政府,开始逐步加大了推进廉政文化建设的力度。因此,从开展的时间来看,廉政文化建设还是反腐败斗争工作中一项新的战略任务,存在不成熟、不规范等问题也是很自然的。

2.支撑力度有限。廉政文化建设要想有效推进,必须加大各方面投入和支撑力度,就是要在人力、物力、财力上提供充分的保证,并建立起长期有效的保障机制。无论是廉政文化的创作,还是廉政文化的传播,都需要一定的财力支持。虽然廉政文化建设上的投入逐年增加,但截至目前,廉政文化建设经费大多没有列入地方财政预算支出,尚未建立起以财政拨款、企事业单位自筹、社会各方面资助的多渠道经费保障机制。投入的严重不足无疑制约了廉政文化建设的深入发展。另外,廉政文化建设需要一支创作、表演、宣传等方方面面的人才队伍,从目前来看,我国廉政文化建设的专业队伍总量还是不足、复合型人才偏少。

3.市场经济体制的不完善,加剧了腐败文化的心理认同。市场经济体制的不完善,特别是政府职能转变滞后、政府对市场干预过度或失当,不仅制约着经济改革的深入,影响着民主政治建设,更成为腐败现象泛滥的制度性原因。^[2]适当的政府干预能为市场经济创造公平的竞争条件,防止某些集团形成垄断,促进市场经济健康有序的发展。但一些官员利用行政权力过分干预市场经济,甚至造成市场经济扭曲,从而为寻租活动提供合法性,许多寻租者非常便利地从政府政策和制度规定中找到合法寻租的依据。一些政府的经济职能部门还掌握着许多重要的生产要素和稀缺资源,也诱使一些投机分子不择手段拉拢腐蚀握有此种权力的官员。政府职能转变滞后,为腐败行为创造了机会,也使腐败文化有了似乎合理的市场。

4.腐朽落后文化的影响,助推了贪腐文化的蔓延扩散。一是传统文化糟粕的残余。我国五千年的文明史中,有着极其丰富的廉政文化底蕴。但由于长期封建专制社会的影响,亦存在诸多不利于廉政文化建设的糟粕思想。如受“特权”思想的影响,一些领导干部认为只有享有特权才能体现领导的地位和能力。工作中,不断编织以自我为核心的关系网,对下任意妄为、显示权威,对上阿谀奉承、表现忠诚。在政治上做“特殊党员”,不参加党的组织生活,不接受监督制约。还有一些党员干部成为“官本位”意识的俘虏,以官为本、以权为纲,崇尚“千里做官为求财”,彻底丢掉了全心全意为人民服务的宗旨。而一些群众受臣民思想的影响,缺乏独立的人格和意志,奉行多一事不如少一事,甚至对腐败现象采取宽容、冷漠的态度,缺乏斗争意识,从情感、心理、行动等自觉不自觉地影响了廉政文化建设。此外还有“当官不打送礼人”“家丑不可外扬”等封建糟粕思想,成为贪腐文化形成的重要思想来源。二是西方腐朽没落思想的渗透。我国改革开放在汲取西方廉政文化精华的同时,西方一些腐朽文化也乘势而入,特别是西方文化中的极端个人主义、拜金主义、享乐主义,在市场经济条件下被放大,成为一些人的价值取向。一些党员干部为一己私利不惜破坏乃至侵害他人、集体和国家的利益。而极端个人

主义与封建官本位思想的结合,使一些党员干部在仕途上不择手段地跑官要官、谋求升迁和有实权的位子。拜金主义与封建的“人为财死,鸟为食亡”“人不为己,天诛地灭”的利己主义相结合,在经济条件下,使得人们对物或金钱的欲望不断升级。受此影响的领导干部把手中的权力作为谋取钱财的手段,行贿受贿、买官卖官、与民争利。享乐主义更是灵魂扭曲、思想裂变的“催化剂”。实践证明,生活上的腐化必然导致政治上的蜕化。凡是沉湎于淫靡色情,热衷于吃喝玩乐,迷恋奢侈豪华生活方式的人,大都是政治上软、经济上贪、工作上浮、生活上奢、纪律上散的人。^[3]

(二) 主观因素

1. 认识不足、重视不够。由于廉政文化建设是一项新型的工作任务,因此,一些党委和政府将廉政文化建设战略地位认识不足、重视不够,缺乏开展工作的主动性。一些党委、政府尽管也把廉政文化建设写入规划,并轰轰烈烈地搞了一些活动,但还没有真正将廉政文化建设纳入工作议事日程,处在一种“自发”状态。或是被动应付上级检查,或是机械地按照上级的“规定动作”安排一些活动,缺乏“自选动作”。各地活动开展与否、层次高低、力度大小基本取决于党委、政府以及纪委领导的认识和重视程度。

2. 工作不到位,方法不对头。一些党员领导干部对廉政文化建设功能认识不清、导向作用发挥不够。一些地方只注重廉政文化建设的形式、载体,而忽视了其本质和灵魂,即廉政理念的渗透,这就使得廉政文化建设失去了应有的意义。譬如廉政文化存在“文艺化”倾向。一些地方、部门在进行廉政文化建设时,简单地把廉政文化等同于廉政文艺,只是演演节目、唱唱歌曲、搞搞书画展等,为活动而活动,没有把教育引导干部、群众的廉洁思想融入到活动之中。严格说来,当前加强廉政文化建设的主旋律唱得还不够响,廉政文化相对于其他流行文化的声音还很微弱,亲和力、吸引力和感染力不够强。廉政文化建设方式方法简单老化、形式不够多样,很多工作布置传达还停留在口头上、停留在把标语口号贴在墙上等,缺乏为群众喜闻乐见、丰富多彩且入脑入心的廉政文化精品,这在一定程度上影响了廉政文化建设的效果。

3. 思想认识上的误区,降低了对廉政文化的社会共识。廉政文化是社会主义新型文化,一些党员干部和群众对廉政文化建设的重要性尚缺乏全面、系统的认知,甚至存在诸多模糊认识,直接影响了廉政文化建设的效果。一是廉政文化“无用论”。一些党委、政府的领导干部认为发展才是硬道理,一个地区没有发展,就谈不上其他工作,经济指标是硬指标,廉政文化建设是软任务,而且耗时长、费力大,很难产生立竿见影看得见、摸得着的功效,会影响“政绩”考核,因而未能把廉政文化建设摆上应有的位置。二是廉政文化“形式论”。一些基层干部把廉政文化看作是走形式,被动应付上级布置的任务和检查,只是“上上大课、做做报告、树个典型”,走过场、做样子,没有真正自觉地去抓这项工作。三是廉政文化“与己无关论”。一些群众认为廉政文化的对象是政府机关、党员干部,与普通群众没有关联,学不学廉政文化知识、接不接受教育无所谓。

三、破解廉政文化建设制约因素的路径选择

找到了阻滞廉政文化建设多方面深层次的原因,也就探寻到了推进廉政文化建设的有效路径。

(一) 消除贪腐文化的影响

要建设社会主义廉政文化,必须把逐渐铲除日益蔓延的贪腐文化的土壤作为着力点。贪腐文化与廉政文化直接对抗,是廉政文化的天敌,两者之间存在此消彼长的关系,是一个动态的博弈过程。腐败之所以在我国屡禁不止,以及民众中羡慕腐败心理的滋生,都源于贪腐文化的日渐泛滥。现实中大量腐败现象的存在,使人们对腐败由开始的“深恶痛绝”转变为“习以为常”,只要不触及个人利益就听之任之,甚至抱着“改变不了环境就适应环境”的心理,产生悲观情绪,对我们党开展反腐败的决心、能力丧失信心,进而加深了对腐败文化的心理认同。这说明腐败文化已在一定程度渗透到人们的

思想意识和社会文化之中,腐败现象成为一些人的行为准则、一种生活方式,并向社会各个层面延伸,形成蔓延扩散效应。因此,逐步消除贪腐文化的影响,是今后一个时期我们要下大气力认真研究解决的重大问题。否则,将很难抵御沉渣泛起的封建残余、兴风作浪的西方腐朽思想、暗流涌动的官场“潜规则”,很难铲除贪腐思想滋生的土壤,很难规范党员领导干部真正树立廉洁从政的理念,很难预防和减少腐败现象的发生。

(二)把握廉政文化建设的内在特性

廉政文化建设是一个循序渐进、潜移默化的基础性、长期性和战略性的系统工程,不可能通过一、二次的文化活动一蹴而就,它必须依靠持续的长时间的“润物无声”式的熏陶和渗透,保持“长流水、不断线、渐进式”的恒态,做到“和风细雨”“常润心田”,累月积年、久久为功,逐渐使廉政理念固化于内、外化于行、深入人心,最终成为全体社会公众的共同行为准则和共同理念。因此,各级领导干部特别是相关职能部门必须提高对廉政文化建设战略定位的认识,深入研究和探索廉政文化建设的自身特性及建设规律,把反腐败从“运动反腐”“权力反腐”转变为“制度反腐”,再进一步提升为“制度反腐”与“文化反腐”联动推进,把要求领导干部廉洁从政,提升为建立干部清正、政府清廉、政治清明这一战略目标来定位。

(三)做好廉政文化建设的渗透与结合

廉政文化是以各种文化产品为载体和表现形式,向党员干部传递廉洁从政理念,向社会传递廉洁价值理念,进而推动、促进廉政理念生成的文化。它不是一种独立的文化形态,是反腐败斗争的重要组成部分,因此在探索廉政文化建设的有效途径时,首先不能孤立地就廉政文化抓廉政文化,必须将廉政文化建设融入反腐倡廉建设之中,渗透进经济社会建设各个领域,与党的建设等各项工作紧密结合,整体推进。

1.廉政文化建设要与增强文化自信紧密结合。廉政文化是廉政建设与文化建设相融合的产物。在增强文化自信工作中,廉政文化应占有重要的一席之地,廉政文化建设的重大战略举措都应在增强文化自信进程中有体现、有部署、有安排,二者相互依存,不可或缺。

要在推进文化自信中突出廉政文化建设内容。尽快出台规定,要求各级党委把廉政文化建设纳入“大宣教”格局之中,列为主流媒体的重要传播内容。对于纪委监委机关和文化传播公司等组织拍摄的廉政文化类的公益性广告,要有计划、高密度、定期播放、播出。学习借鉴香港经验,在播放、播出的费用上给予优惠甚至免费,以此鼓励和动员相关部门热心于廉政文化创作活动。要求各级文化部门在制定年度发展计划和五年规划时要涵盖廉政文化建设内容,并将其作为一种刚性要求加以固化,统一安排,统一部署,统一检查,统一考核;对于将廉政文化建设列入年度计划的项目,在实施中给予政策上、经费上的倾斜与支持。

2.廉政文化建设要与社会主义核心价值观建设紧密结合。廉政文化作为一种先进的文化形态,反映了当代中国先进文化基本的价值取向,是社会主义先进文化的有机组成部分,能够引导人们树立正确的世界观、人生观、价值观,它既是社会主义核心价值观建设的重要内容,又是社会主义核心价值观建设的重要表现和载体,二者相互渗透,相互配合。一是在对党员领导干部廉政教育中突出社会主义核心价值观的学习教育,强化社会主义核心价值观的导向、激励、凝聚和约束功能。廉政文化建设在面向全社会的同时,要把党政机关和领导干部这一群体作为廉政文化教育的重点。在对党员领导干部廉政教育中,应突出社会主义核心价值观的教育。通过警示教育、示范教育、定期专题培训等方式,将社会主义核心价值观24字的基本要求贯穿到廉政教育的全过程。使广大党员干部自觉筑牢拒腐防变的思想道德防线。教育党员领导干部牢固树立法律面前人人平等、反对任何特权的理念,加大对特权思想的荡涤力度,强化职业道德和法制观念,使蔑视法律权威、人情大于国法等腐朽思想失去生根的土壤,使重官轻法、重官轻民等现象得以根除。二是在对青少年社会主义核心价值观教育中突出廉

洁教育,强化廉洁文化建设的导向、教育、凝聚和规范功能。青少年正处于世界观、价值观的形成中,思想单纯、可塑性强。社会转型期,青少年思想价值观念和心理上都承受着前所未有的冲击,引发出了种种令人心痛的矛盾和问题。要学习香港廉政公署的做法,制定适用不同年龄段的细分的教育内容。要将廉洁价值理念通过国民教育进课本、进课堂、进青少年头脑。要针对青少年伴随网络成长的突出特点,将廉洁价值理念广泛渗透在网络平台上,通过网络游戏、网络小说、微信微博等方式吸引其注意力,帮助青少年养成廉洁光荣、腐败可耻的价值理念,奠定终身廉洁做人的道德基础。

3.廉政文化建设要与廉政制度建设紧密结合。廉政制度是反腐倡廉的物质外壳,而廉政文化是反腐倡廉的内在之魂。“法能刑人而不能使人廉,能杀人而不能使人仁”。实践证明,过度地坚持廉政制度决定论而忽略廉政文化建设,制度将走样变形;而孤立地强调廉政文化,失却廉政制度的支撑,廉政文化建设同样会收效甚微。二者应相互补充、相互促进。

一要进一步加大政府改革力度,放权于市场。廉政文化建设存在的各种问题,固然有思想认识、体制机制等方面的原因,其深层次的根源却是市场经济改革不到位、市场化程度不高的结果。由于政府职能转变滞后,一些部门权力与资本相结合,导致寻租腐败,社会风气恶化,使廉政文化建设步伐缓慢、步履艰难。因此,必须加快行政审批制度的改革,减少政府审批事项和审批范围,尽快实现政府管理方式由微观管理向宏观调控的转变,放权、让权于市场,强化发挥市场配置资源的基础性作用,从而使“结交官府”的寻租活动失去动力,使公共权力受到法律的约束和民众的监督,铲除寻租腐败存在的制度基础。新一轮机构改革正在显示出正向效应。政府由管制型政府转变为公共服务型政府,是廉政文化建设的治本之道。二要建立廉政文化建设长效机制,使之走上制度化、程序化、规范化的轨道。廉政文化建设是从源头上有效预防腐败的重要举措,对于规范从政行为、树立全社会廉洁价值理念、引领社会风尚具有长远意义和现实价值。那种在廉政文化建设中重形式、走过场、做表面文章的做法,是一种极其短视的行为,源于对廉政文化功能和作用的误读。因此,尽快建立廉政文化建设的长效机制,制定具有强制力和约束力、带有根本性和稳定性的廉政文化建设的制度基础,使廉政文化建设工作走上制度化、程序化、规范化的轨道,在当前尤为迫切。要通过建立制度加大对廉政文化建设的物力、财力投入,对廉政文化建设所需经费要列入财政预算给予重点保障。建立以政府财政拨款、企事业单位自筹、社会各方面资助的多渠道经费保障机制。要积极争取把廉政文化建设项目纳入到当地文化建设的总体布局之中,取得财政资金和文化事业发展资金的支持,同时,要利用合作和市场手段,筹措项目资金。加大选树廉政典型的力度,大张旗鼓地表彰反腐先进典型,发挥其榜样和示范作用。针对长期存在的利益激励缺位问题,建立适应市场经济规则的实名举报奖励制度,对举报属实、为国家挽回重大政治和经济损失者,按挽回数额的一定比例予以重奖,使举报由高风险无收益的行为变为有收益低风险的行为,通过利益导向把“以廉为荣、以贪为耻”的理念植根于人的头脑,推动廉政文化建设的不断发展;要建立约束机制。探索设立一套科学的廉政测评系统,衡量公务人员对廉政理念的接受程度,通过外在压力对公务人员形成监督约束。

4.廉政文化建设自身要实现传承与创新的紧密结合。文化建设是一个长期积累和不断创新的交互过程,廉政文化建设也不例外。廉政文化建设一方面要传承历史上的好经验、借鉴其他国家的好做法,另一方面也要根据时代的变化、实践的发展、人民群众需求的变化,不断加以发展创新。二者相辅相成、不可偏废。我们要按照习近平总书记“要积极借鉴我国历史上优秀廉政文化”的指示要求,挖掘和运用中国传统文化中的廉政文化资源。中国古代虽然在事实上贪污盛行,但在文化上却不予支持,永远把贪腐列为负面恶行,形成了诸多博大精深的“廉说”“廉论”^[4],出现了一大批清官如海瑞、于成龙、包拯等,留下了大量生动的揭露批判贪污的资料、传说和深入人心、流芳百世的文学作品。这些廉政文化精神,作为弥足珍贵的思想和文化资源,为新时代廉政文化建设提供了充足的营养,极易为现代的人们所接受,可以顺理成章地转化为我国廉政文化建设的“合理内核”。

(四) 学习借鉴境外廉政文化建设的基本经验

综观世界各国的反腐经验,凡是腐败案件较少、政府廉洁程度较高的国家和地区,除建立了健全的法律制度外,无一不是具有较为深厚廉政文化底蕴的国家。北欧国家之所以在全世界范围内最为廉洁,就是普遍形成了为全社会所认可并被公民所接受和遵循的廉政文化。新加坡严格的公务员选拔和监督制度、香港廉政公署坚持不懈对全社会开展廉洁教育等,均为世界贡献了独特的“他山之石”。在对廉政文化投入保障方面,香港政府每年给廉政公署的预算是7亿多港币,其中大约14%的预算经费用于廉洁教育;美国除政府投资外,更多的文化资金在政策上采取“杠杆方式”,以“资金匹配”来要求和鼓励各州、各地方以及企业拿出更多的资金来赞助和支持文化艺术事业,相关部门应组织负责廉政文化建设的领导和专家学者到北欧、新加坡、香港等国家和地区观摩考察,通过学习和比较研究,深刻认识腐败现象发生的文化性根源,深刻认识廉政建设的硬性制度建立与软性意识塑造相结合的重要性,深刻认识廉政文化建设的一般性规律,深刻认识如何使廉政教育日常化和人性化,进而制定立足本土、符合国情的廉政文化建设的长远规划和具体实施方案。

参考文献:

- [1] 张敏.积极推进新时代中国特色社会主义廉政文化建设[J].中共银川市委党校学报,2018(3):55-57.
- [2] 倪星.论政府职能转变的廉政含义[J].武汉大学学报:哲学社会科学版,1999(1):53-57.
- [3] 孙艳春.加强廉政文化建设要抵制腐朽落后文化的消极影响[J].党政干部学刊,2013(1):46-48.
- [4] 谭中华.中华传统廉政文化蕴含的主要思想及其当代价值[J].辽宁行政学院学报,2011(12):173-175.

责任编辑 王学青

Restriction Factors for the Construction of Integrity Culture and Their Solution

CHEN Jing (Heilongjiang Academy of Social Sciences, Harbin 150028, Heilongjiang, China)

Abstract: As the forefront in the campaign against corruption, the construction of integrity culture is the fundamental prevention and treatment of corruption from its origin, an indispensable component of “not intending to corrupt” in “the three non-corruption” mechanism, specially unique in the campaign against corruption, and of fundamental significance. In spite of the preliminary achievements made since the initiation of the construction of integrity culture, objective as well as subjective restrictions still exist, such as the limited duration from its initiation, insufficient supportive powers, meager recognition, poor attention, inadequate focus on the work, faulty methods, defective ideological recognition, etc. Focused efforts are to be made from the perspectives of removing the negative influence of corruption culture, perceiving the inner characteristics of the construction of integrity culture, paying enough attention to the infiltration and attachment of the construction of integrity culture, and learning from the experience of foreign countries in related areas, etc.

Key words: construction of integrity culture; campaign against corruption; corruption culture

创新巡视方法：利用大数据锻造巡视“利剑”

王绍源，张博文

(山西财经大学 马克思主义学院，山西 太原 030006)

摘要：大数据具有海量性、多样性、快速性、价值性特征。一方面，在巡视工作中运用大数据有利于发挥巡视的震慑作用、提振反腐信心、引领巡视工作方向、科学预测和研判巡视对象；另一方面，巡视工作也面临着数据搜集难、信息未联通、管理技术不成熟的挑战。面对严峻复杂的反腐败斗争形势，应该通过开创大数据下的“精微”巡视工作模式、借鉴国外经验建立大数据研究中心、建立健全大数据预警机制这三条路径，锻造和擦亮反腐利剑，全面推进从严治党。

关键词：大数据；巡视工作；党内监督；预警机制

中图分类号：D262.6

文献标识码：A

文章编号：1674-9170(2019)01-0043-06

IDC(国际数据公司)把大数据的基本特征概括为“4V”，即海量性(Volume)、多样性(Variety)、快速性(Velocity)、价值性(Value)。[1]随着现代信息技术的发展，一方面，大数据、云计算、物联网等技术极大地改变了人们的工作、生活和思维方式；另一方面，也使得公职人员的作风、纪律、选人用人等方面呈现出越来越强的隐蔽性特点。大数据时代的来临，在给反腐败斗争和党风廉政建设带来了新机遇的同时，也带来了新的挑战。

巡视是党内监督的一种方式，属于党内监督制度的范畴。[2]党的十八大以来，随着反腐倡廉的深入开展，巡视工作的力度、强度、密度、实际成效都可谓空前。在中央和省委监察委员会巡视工作中探索巡视工作方式方法的创新，利用大数据方法发现问题，体现了巡视工作不断创新的精神，凸显了巡视工作对正风反腐、全面从严治党的使命担当。因此，推进大数据时代巡视工作方式的创新，无论从理论上还是实践上看，都是一个重要的时代课题，具有深刻的理论和实践意义。

一、运用大数据推进巡视工作的价值体现

在历史唯物主义的视野中，一切事物的演进与发展，都需要立足当下实际背景，将大数据的概念

收稿日期：2018-12-18

作者简介：王绍源(1986-)，男，河南商丘人，山西财经大学马克思主义学院副教授，博士；张博文(1993-)，男，山西大同人，山西财经大学马克思主义学院硕士研究生。

基金项目：山西财经大学校级教学改革创新项目(2018235)；山西财经大学研究生课程建设项目(Z23031)

融入巡视工作,可以使其整个过程更加严谨、专业和准确。主要体现在以下三个方面:

(一) 建立大数据库有利于发挥巡视的持久震慑作用

赵乐际同志强调:“要持续深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神,提高政治站位,强化巡视监督,推动落实脱贫攻坚政治责任,为打赢脱贫攻坚战提供有力保障。”党的十八大以来,为了加强管权治吏、管党治党,中央为巡视工作确定了“发挥巡视的震慑、遏制和治本作用”的新目标。然而,如何才能实现巡视的震慑、遏制治本的作用,怎样在巡视“进行时”之外发挥持久震慑的目的,这关系到能否真正实现巡视“治本”的目的。

被巡视地方和单位有些领导干部之所以害怕巡视,一个重要原因就是,中央巡视组和地方联动加强,对所发现的问题进行整改落实。一个具有互联性的大型数据库,可以记录和监控公职人员的房地产信息、大额资金流向、岗位变动轨迹、特殊地点消费情况等等。这个庞大的数据库可以在心理和行动方面给公职人员以强大且持续的威慑作用,并且为全面从严治党和深化改革提供了准确的数据参考。这不但强化了“不敢”的氛围,而且对遏制腐败蔓延势头具有直接推动作用。通过大数据反映出的异常信息和焦点问题,在巡视中及时锁定巡视对象,对从中发现的异常性问题,及时向被巡视地方的党委反馈,并查证相关责任,弥补制度漏洞,扎紧制度篱笆,推动反腐败斗争由“不敢”向“不能”、“不想”发展,巡视的治本作用由此逐步显现。^[3]

(二) 运用舆情监测大数据有利于提振反腐信心和引领巡视工作方向

巡视制度是中央纪委发现、查实腐败的有效途径,根据人民网舆情监察室提供的舆情数据显示,从2013年中央巡视组第一轮巡视开始,与前一轮巡视的舆情热度相比,每一轮都有了较大幅度的上升。从中央巡视组进驻被巡视地区进行信息发布开始,舆情热度呈现出从零关注开始逐渐上升的态势,这种舆情热度一直持续到中央巡视组向被巡视地区或单位反馈相关情况时,达到峰值,其后,到巡视整改情况通报阶段时,舆情热度又会掀起一次关注高潮。由此可见,舆情监测大数据为巡视提振反腐信心(见图1)。

根据中央纪委监察部网站提供的数据,在中央巡视后的五年间,群众反腐热词在不断更新变换,主要有近亲繁殖、能人腐败、山头主义、靠啥吃啥、酒桌文化、寄生性家族式利益共同体、一家两制、红顶中介这八个“反腐热词”。^[5]利用这些舆情大数据,可以总结出巡视的重点领域,把群众最为关注的“重灾区”作为下一轮巡视工作的关注点,同时将目标下派到各个小组并重点巡视。由此可见,舆情监测大数据大幅度提升了巡视小组的监察效率,并使其更好地发挥“利剑”作用。

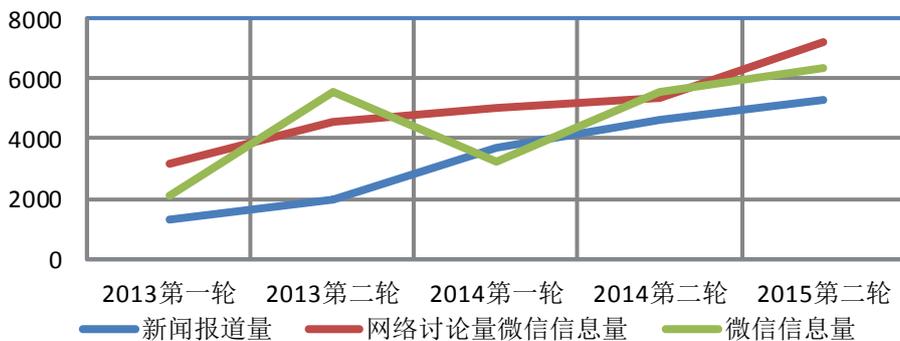


图1 2013、2014、2015年中央巡视组各轮巡视舆情热度^[4]

(三) 利用关联数据库有利于科学预测和研判巡视对象

大数据时代,直觉的判断让位于精准的数据分析,其最大的贡献之一就是当前人类决策依据的转变。大数据应用的核心是数据处理,因此,挖掘数据价值重点要落实到应用实践上。



由于数据是基于实际信息的客观反馈,因此,现代数据分析和统计比起传统行业专家的分析更具有科学性和可靠性。根据现有公职人员建立一个较为完整的数据库,之后根据不同的关键词对数据进行汇总处理,来形成一个报告。据此,可以对被巡视人员的年龄、专业、学历、职业、家庭成员、岗位轨迹等数据进行甄别,从而归纳出可能出现腐败问题的基本规律,并为其他腐败案件的突发提供一般性规律指导,从而预防腐败案件的产生。这也正如开启大数据研究先河的著名学者维克托·迈尔-舍恩伯格(Viktor Mayer-Schönberger)所言,“从因果关系到相关关系的思维变革才是大数据的关键,建立在相关关系分析法基础上的预测才是大数据的核心”^[6]。

二、运用大数据发展巡视工作面临的现实问题

探索以大数据为基础的解决方案,深入洞悉纷繁复杂的数据,已经成为巡视工作中发现问题、处理问题的重要工具。然而,巡视工作也面临着大数据时代所带来的严峻挑战,主要表现为以下三个方面。

(一) 基础数据搜集尚存局限性

目前,在巡视工作实践中,基础数据的获取方法显得薄弱且缺少针对性,解决基础数据搜集的局限性成为大数据时代巡视工作的首要挑战。中国共产党第十九次全国代表大会上作报告中,党中央制定了《中央巡视工作规划(2018—2022年)》,确定了十九届中央巡视工作的“路线图”“任务书”。2017年1月6日,中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平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发表重要讲话,党实现了历史上首次一届任期巡视全覆盖,巡视的成效十分显著,十八届中央纪委立案审查的中管干部案件中,超过60%的线索来自巡视。^[7]这说明:一方面,利剑作用进一步彰显;另一方面,证明了在监察巡视的过程中,大数据的有效性,与创新巡视监察的必要性。运用大数据推进巡视工作的前提就是要保障基础数据的完备性。没有数据,一切都是空谈。只有完成基础数据的获取任务,并使之变成政府决策的重要依据,巡视工作的开展才会如虎添翼,取得更大的进展。

(二) 数据信息尚未联通共享

在大数据时代,信息之间应当是互联互通、互共互融的关系,构建一个完整的大数据库,每个职能部门之间的通力协作及信息流通收集显得至关重要。然而从当前实践来看,数据库的建设还不完整,各政府部门的数据库之间还没有实现互相联通共享,“信息孤岛”现象依旧存在。数据显示,我国各级政府部门已经建立有三千多个数据库,掌握着约80%的社会信息,而二者互通的部分不超过30%,现在的数据呈现出碎片化和数据孤岛。^[8]若各行业及部门间无法实现数据互通共享,那大数据则没有了原本价值,成为一组死寂的数据,无法发挥应有的重要作用。如果政府公职人员的财务、政务、消费等各方面信息无法联通的话,在巡视工作中也就无法及时察觉其贪腐、违纪和作风问题的苗头。

例如,一部分“裸官”就是基于数据库之间缺失联通以及信息不对称的特点,悄悄把配偶和子女移居到国外,自己留在公职岗位进行贪腐活动、转移资产,给国家造成了巨大损失。鉴于此,在巡视工作中应当把“裸官”作为专项治理的重点领域。十八大期间共立案审查省军级以上党员干部及其他中管干部440人,其中中央委员、候补中央委员有43人,中央纪委委员有9人。纪律处分厅局级干部8900余人,处分县处级干部6.3万多人。共处分基层党员干部27.8万人。努力推进反腐败国际追逃追赃,共追回外逃人员3453人。^[9]中央纪委监察部网站公布的数据显示,2017年共计追回外逃人员1300名,其中党员和国家工作人员347人,包括“百名红通人员”14名,追赃金额9.8亿元人民币。^[10]正是因为现存数据信息难以及时联通共享,才造成“裸官”的腐败迹象未能及时引起纪检监察部门的察觉。如何建立及时共享的数据联结并能有效应用于实践,这成为大数据时代巡视工作面临的第二大挑战。

(三) 现有数据管理技术尚不成熟

进行巡视工作的过程中,熟悉掌握大数据的使用技术,才能发挥大数据的作用。熟练掌握数据收

集、整理、分析、保存、可视化等技能,才能在巡视工作中挖掘出数据的应有价值。然而,巡视组在应用实践中,对大数据的搜集、整理、分析等环节还停留在数据统计层面,各种数据的潜在价值挖掘还未能尽如人意。

第一,在对数据去伪存真、识别定义、关联交叉等方面缺乏专业化培训和指导。能否在海量的信息中找出问题,在复杂的信息库中进行精准把脉,是巡视工作能否顺利进行的前提条件。

第二,以直观、简洁、交互这种可视化的方式呈现数据处理也有着较强的专业要求。这就需要数据整理的巡视专员具备较强的图表工具应用能力,使数据的分析结果不但具有普遍的公众直观性、理解性,更要保证为巡视工作实践提供强有力的“利器”。

第三,专业数据管理人才和IT设备建设方面相对薄弱。人才队伍是“软件”,IT设备是“硬件”,在大数据的分析工作中需要“软硬结合”,既要有专业数据分析人员的参与,又要有先进的计算机设备,两者是决定巡视工作中运用好大数据这把“利器”的关键。

三、运用大数据创新巡视方式的实施路径

巡视工作如何顺应大数据时代的到来,已经成为当前需要迫切解决的问题。只有乘势而上,兴利除弊,为我所用,在创新巡视方式方法上才能取得新的实质性跨越。

(一) 开创大数据下的“精微”巡视工作模式

负责信访的巡视专员以单个信访件的搜集、登记、批转进行常规处理的模式绝对是一项耗时费力的工作。而利用好大数据这把“利剑”,建立“精微”巡视工作模式是一项全新的方法尝试。

第一,在巡视组长的负责和指导下,负责信访的巡视专员可以改用标准化的表格将每天的信访件进行汇总归纳,并按照信访问题、举报对象等进行数据分析。巡视组根据数据分析比对,按照举报量的排名能够发现一些重点的部门和对象,再根据各种不作为、权钱交易、渎职、贪污受贿等线索进行统计,巡视组可以依据这些线索迅速进行分析、整合、呈报,并针对性地调查处理。

第二,确立“数据采集→数据整理→数据分析→疑点生成”工作流程。在巡视工作中要坚持数据先行,通过政府官网设计发放标准化、规范化的表格采集信息数据,尤其注重国土规划、工程建设、能源行业,以及“管材”“管物”环节等这些腐败易发、高发领域的数据采集,然后根据客观数据顺藤摸瓜,追查项目背后相关官员的贪污腐败问题。例如,巡视组可以把一个地方近年来的招投标、工程建设的统计数据当做线索突破口,在诸多工程项目中寻找是否存在总是集中在一家或几家公司的情况,若发现问题,就可将这些公司作为调查重点,查明公司的资质、实力、业绩是否合格,揪出这些公司背后的“保护伞”。

如果说根据大数据发现问题的环节是“傻瓜式”的,那么,跟踪问题环节则是“智能式”的。掌握了与大数据“对话”的诀窍,不管腐败分子有多么狡猾,巡视组工作人员都可以找到“异常点”,再通过佐证材料找到利益关联人,发挥大数据的重要价值。

(二) 借鉴国外经验建立大数据研究中心

纵观一些西方国家政府的管理经验,有些国家已经开始挖掘大数据的重要价值,并积极建立大数据库,实施大数据战略:英国政府通过“政府在线服务系统”,建立个人和社区的“大数据”,并应用到行政管理和决策中以发挥政府对经济的监督作用。例如,政府通过“自动化算法分析大型数据集”可以自动检测到公民的负债状况和福利欺诈行为,并对这些“异常”问题进行及时监管和处理。^[11]美国于2016年发布了《联邦大数据研究与开发战略计划》,旨在利用相互关联的大数据为联邦政府提供大规模数据管理与分析服务,以维持美国在全球创新领域的竞争力。根据美国优利计算机公司发布的数据,美国联邦政府中已经有超过60%的部门把大数据作为分析工具应用到行政管理中,例如,政府部门依据“差错发票”和“异常消费”记录进行追根溯源,实施监管职能。^[12]



鉴于此,依据西方国家政府利用大数据进行行政监管的经验,建议由中纪委牵头设置具有一定行政级别或相关归属部门管理的大数据研究中心,建立一个包括各级党员干部的身份、财产、主要社会关系等信息的大数据库,保证基础数据信息的完整性、全覆盖性及联通性。在专业人才培养方面可以通过从现有党员干部中遴选或公务员招录的方式,建设和充实一批具备计算机、统计学、情报学等与大数据分析相关的专业知识团队,同时可以和大数据研究相关的科研院所进行合作,在数据分析方式和数据处理工具上可以聘请政治立场坚定、党性强的专家学者作为研究中心的顾问,参与到巡视工作的数据挖掘环节中,把大数据研究中心的“硬件”与专业数据人才队伍建设的“软件”两者相结合,可以使巡视工作如虎添翼。

(三) 建立健全大数据预警机制

借鉴突发事件预警级别的划分标准,大数据研究中心应当对接到群众举报的官员建立个人数据库,按照被举报官员腐败的严重程度实行预警级别划分管理模式,在具体设置上可以分为四个级别,即Ⅰ级(一般)、Ⅱ级(轻度)、Ⅲ级(较重)和Ⅳ级(严重)。根据预警级别的轻重缓急,采用不同的颜色进行标识,例如:蓝色代表Ⅰ级、黄色代表Ⅱ级、橙色代表Ⅲ级、红色代表Ⅳ级。一旦公职人员的相关数据“触线”,巡视工作中就应当对其进行重点关注和审查,及时发现问题,解决问题,总结经验。

根据预警级别的划分管理模式和干部管理权限,各级纪检监察部门依据不同事件等级进行区分:对出现违规违纪苗头的一般级别官员进行谈心谈话,做到及时提醒和批评教育,防止这类官员的错误进一步演化;对于轻度级别的官员,可以采取诫勉谈话形式,旨在及时制止其违法违纪活动;对于较重级别的官员,立即采取双规措施,及时制止事态的恶性发展;对于严重级别的官员,要及时采取应急措施,予以依法打击,重建党委政府形象。

综上所述,巡视既是严肃的政治任务,也是专业的技术工作。创新方法有利于增强巡视工作的针对性和实效性,是更好地发现问题、形成震慑的必由之路。^{[2][224]}然而,在利用大数据为巡视工作建设探路的过程中,也要警惕数据信息可能引发的安全隐患和伦理问题:大数据只是开展巡视工作的方式之一,在运用相关数据库时要把握针对性特征,以发现问题线索为目标,把疑点对象人作为数据调取、分析的重点,防止大数据的误用、滥用造成普通公务人员的隐私被侵害等行为后果;同时,要建立健全大数据库的安全保障机制,在相关管理人员中实施信息安全教育、制订信息安全手册等,防止数据搜集、利用、保管等环节的信息泄露,把信息安全意识提到重要层面。这些都是推进大数据在巡视实践中的应用走向科学化、规范化的题中要义,也是需要进一步研究的重点问题。

作为巡视方法的一种创新形式,利用大数据锻造巡视“利剑”,是深入贯彻巡视工作方针的重要体现,这对于贯彻执行巡视条例、提高巡视工作效率,更好地发挥巡视的作用,深化党风廉政建设和反腐败斗争等方面都具有重要意义。

参考文献:

- [1] 徐琳.机遇和挑战:大数据时代中国国家治理的双面境遇[J].社会科学家,2015(5):13.
- [2] 邓联繁.巡视制度原理与巡视条例完善之研究——全面从严治党与全面依法治国的双重视角[M].北京:法律出版社,2015.
- [3] 师长青.确立巡视目标——以“不敢”促“不能”“不想”[J].中国纪检监察,2015(7):44.
- [4] 何艳.舆论高度点赞,寄予更多厚望[J].中国纪检监察,2015(7):32-33.
- [5] 钟季文.中央巡视后出现的八个“反腐热词”[J].党的生活,2017(7):9.
- [6] (英)维克托·迈尔-舍恩伯格.大数据时代[M].杭州:浙江人民出版社,2013:1.
- [7] 吴海波.中央巡视这五年——全覆盖、强震慑、常创新、再启程[EB/OL].(2018-05-17)[2018-09-20].http://news.cnr.cn/native/gd/20180517/t20180517_524236333.shtml.

- [8] 杜治洲, 常金萍. 大数据时代中国反腐败面临的机遇[J]. 北京航空航天大学学报, 2015(4): 24-25.
- [9] 十八大以来有多少高官落马? 十九大之后反腐重点在哪? 有答案了[EB/OL]. (2017-10-19) [2018-10-01]. https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MjM5MjA0MDk2MA==&mid=2652408576&idx=2&sn=e43a37625119bf678f5bbedcef1953a7&chksm=bd407a6f8a37f37956c5e9338c109c8c3e60acf744d60662bfa7b548e634c17290628e33f5c1&scene=0.
- [10] 陈磊. 十九大后四名“红通人员”归案海外追逃有何新趋势[N]. 法制日报, 2018-01-26.
- [11] UK government defines “big data” and is advised to take lead on harnessing “internet of things” opportunities[EB/OL]. (2014-12-19) [2018-11-01]. <http://www.out-law.com/en/articles/2014/december/uk-government-defines-big-data-and-is-advised-to-take-lead-on-harnessing-internet-of-things-opportunities/>.
- [12] Jessica Davis. Big Data Poses Challenges For Federal Agencies[EB/OL]. (2015-08-10) [2018-10-10]. <https://www.informationweek.com/government/big-data-analytics/big-data-poses-challenges-for-federal-agencies/d/d-id/1322525>.

责任编辑 张煜洋

Innovation with the Means of Supervision: an Effective Supervising Tool Making Use of Mega Data

WANG Shaoyuan, ZHANG Bowen (School of Marxism, Shanxi University of Finance and Economics, Taiyuan 030006, Shanxi, China)

Abstract: Mega data is characterized by magnanimity, variety, promptness and values. The application of mega data in supervision, on the one hand, benefits the deterring function of supervision, enhancing the faith in anti-corruption efforts, guiding their direction, previewing and learning about the individual to be supervised scientifically, and on the other hand, supervising efforts are challenged with difficulties in data collection, isolated information, and immature management technologies. Severe and complex situations being present, efforts are to be made along the three paths of “detailed supervision” mode with mega data, establishment of mega data research centers to be exemplified from foreign countries, and the establishment and completion of the warning mechanism with mega data so that a powerful tool can be forged and sharpened for the comprehensive promotion of strict administration of the Party.

Key words: mega data; supervision; inner-Party supervision; warning mechanism

基层腐败预防机制研究

——基于Z市206个基层样本的分析

刘志辉¹，肖喆²

(1.天津财经大学 财税与公共管理学院, 天津 300222; 2.中共天津市河西区委 统战部, 天津 300202)

摘要:通过对Z市206个基层腐败案例进行分析,发现基层腐败呈现农业领域发生腐败的情况较多、基层领导职权易失控、基层腐败涉及领域广且类型多样、基层经济腐败多且呈现“小官巨贪”趋势、法律惩处基层腐败力度不强的特征。基层腐败产生的原因包括对基层公权的制约不足、评定基层干部的标准失衡、非正式制度的诱因等。进一步完善预防基层腐败的机制构建应采取以下措施:加强廉政教育的引导,加强法律法规惩处的震慑,加强农业领域的资金监管,完善公众参与基层监督机制,按照适用的原则尝试建立基层干部财产公示申报机制,建立基层干部任期交叉机制和基层干部任职民主评议机制。

关键词:基层腐败;预防机制;案例分析

中图分类号: D262.6

文献标识码: A

文章编号: 1674-9170(2019)01-0049-13

中共十八大以来,国家大力查处发生在广大人民群众身边的基层腐败问题,截至中共十九大召开前,共查处乡科级及以下党员干部134.3万人,其中处分农村党员干部64.8万人。^[1]我国幅员辽阔,基层腐败直接损害人民群众的根本利益,恶化国家公信力,动摇党和政府的执政根基。当前,国内学术界在研究层面上趋向于宏观的国家预防腐败研究,而对基层预防腐败的研究较少。国外学者很少对我国的基层腐败预防机制进行研究,有些国外学者主要是在宏观上从正反两方面评价我国自中共十八大以来的腐败预防机制的可行性。总体上看,目前学术界对基层腐败预防机制的相关理论研究还处于发展期,规范研究多,实证研究少;宏观研究多,微观研究少,基层案例分析研究也很少。因此,基层腐败预防机制研究仍需结合我国实际国情,以实践为导向,进一步丰富扎实相关的理论基础,不断拓宽研究视野,促进本课题的研究更全面更深入。

收稿日期: 2018-10-29

作者简介:刘志辉(1981-),男,天津武清人,天津财经大学财税与公共管理学院副教授,博士;肖喆(1980-),女,天津人,中共天津市河西区委统战部干部。

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目(17YJC810011)

一、对基层腐败案例库的分析

自中共十八大以来,国家权威机构向全社会曝光腐败案例逐渐形成常态化,据此以Z市为例,收集整理出206个基层腐败案例,根据案例库中案例的区域分布和被曝光时间展开数据分析(见图1),其基层腐败的主体是县处级以下或相当于县处级以下的公共部门内的工作人员,也是直接联系广大基层群众的工作人员。

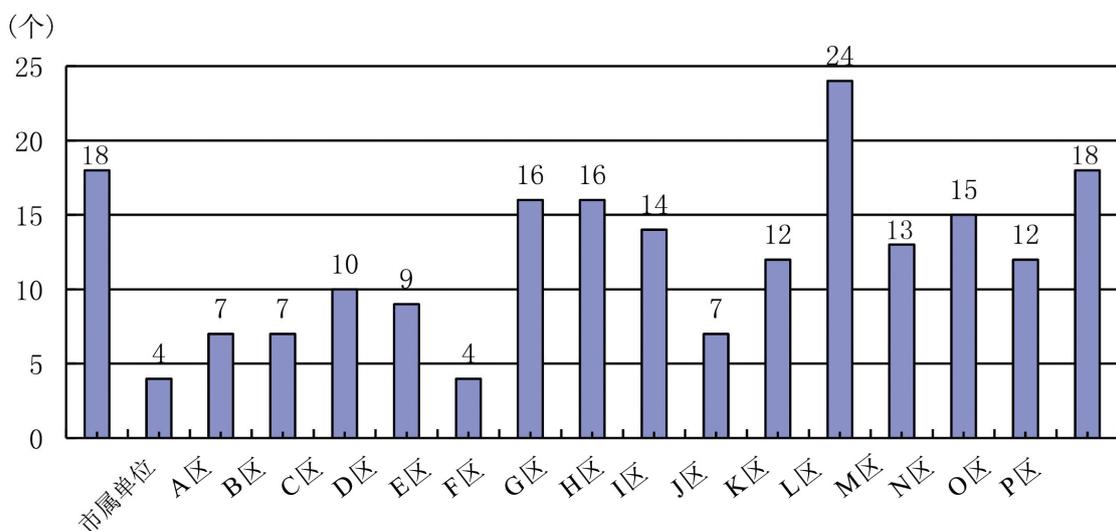


图1 Z市基层腐败案例库分布的地域

从图1可见,Z市基层腐败在地域上分布较均衡,基层腐败已触及到Z市辖所有地区。除市内六区外,其他地区基层腐败总量较大,具体分析这些地区的腐败案例,涉及农业方面的基层腐败居多。

根据案例所曝光的年份和月份(见图2),表明在2015年6月份以前每月曝光的基层腐败数量是断断续续的。造成这种现象的原因并非意味着这一阶段基层腐败数量低,而是腐败曝光机制刚开始运转,尚未形成常态化的工作模式。中共十八届三中全会后才逐渐确立了腐败曝光机制,中央纪委、中央监察部在2014年7月在其网站首页开设了党风政风监督举报曝光专区,从中央到地方逐渐运行腐败曝光机制,因而在腐败曝光机制确立之前的数据可能存在获取不完全的情况。2015年7月以后图3呈现连续的曲线,曝光腐败数量呈整体上浮,这说明腐败曝光机制开始趋于常态化,惩治基层腐败的力度在不断加大,基层腐败被更大程度地查办,反腐成效显著。

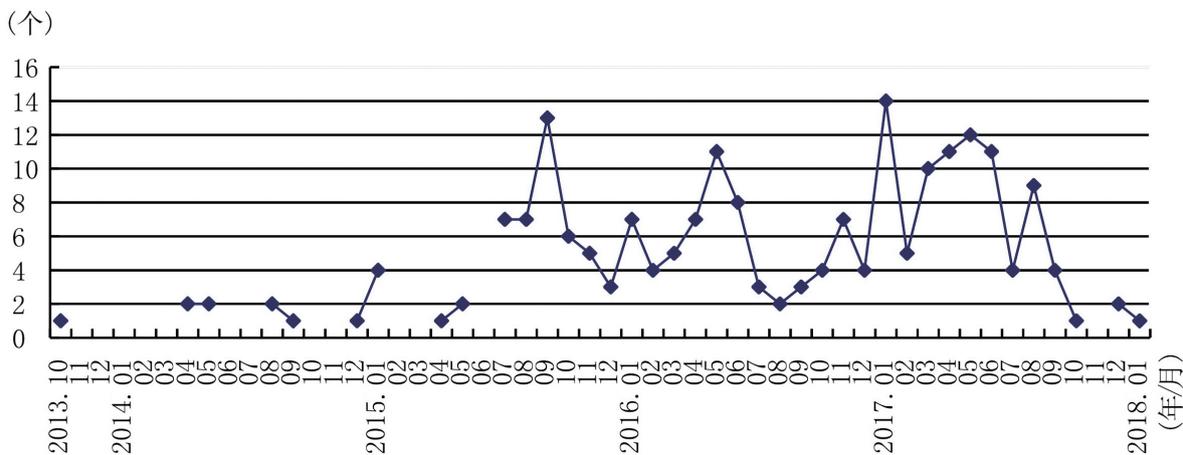


图2 Z市基层腐败案例库所对应的月度曝光腐败数量

案例库呈现的特点, 具体分析如下:

(一) 农业领域发生基层腐败的情况较多

在考察的基层腐败案例中, 涉及农业的腐败现象频频出现, 辐射了Z市农业生产的所有区县。涉农的腐败主体主要是村党委、村支部的书记、村委会主任等, 腐败形式主要是侵占、挪用、骗取国家各项涉农补贴或资金等经济问题。对相关数据进行整理、汇总, 形成图3至图5。

1. 涉农基层腐败在案例库中占比最高。根据各案例基层腐败发生的领域(见图3), 其中农业领域的有65个, 在被考察的案例库分布领域中占比最高。

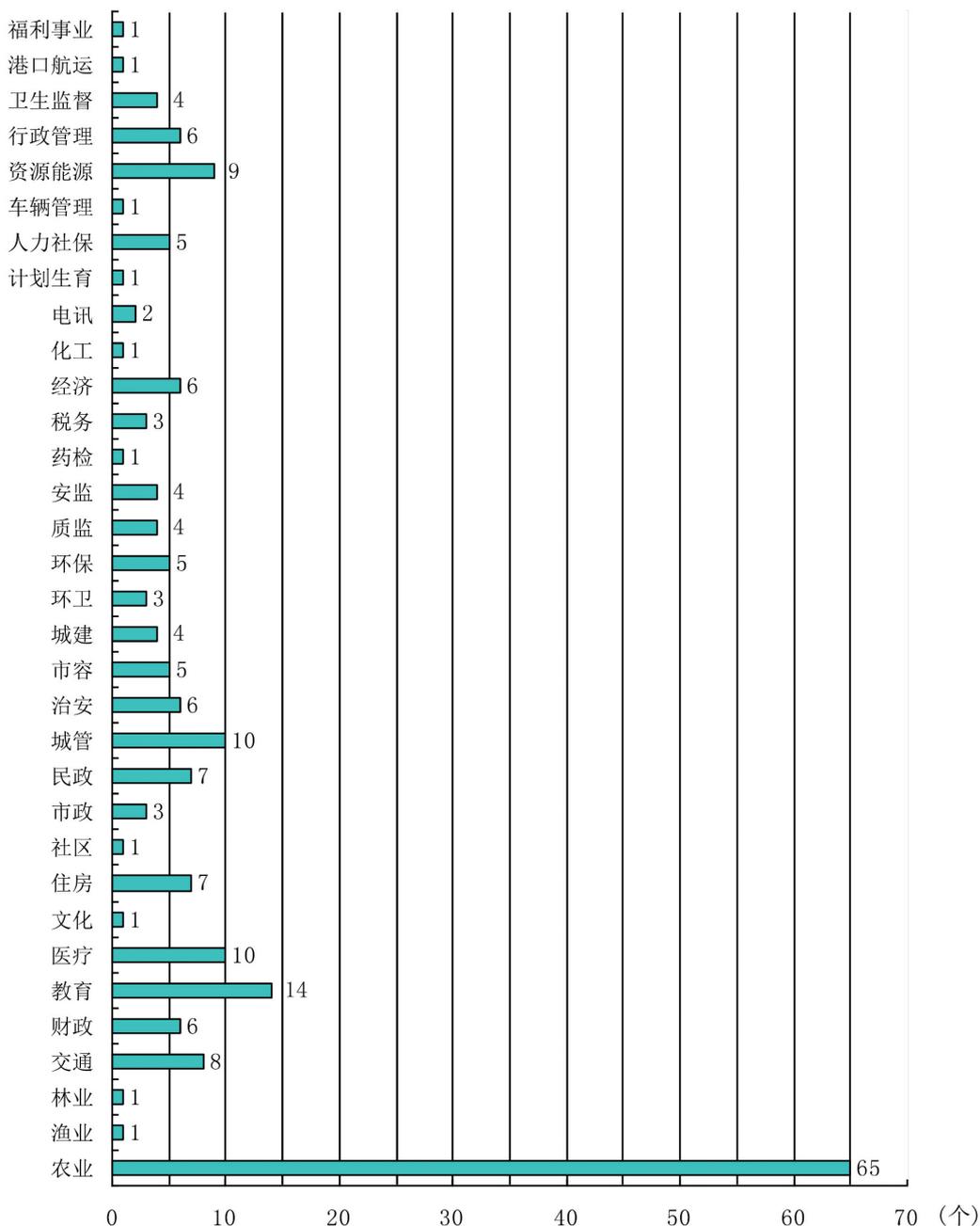


图3 Z市基层腐败案例库分布领域

2. 涉农的基层党组织、基层群众自治组织腐败数量多。根据腐败发生源头的公共组织情况(见图

4),从图4可以发现,基层党组织、基层群众自治组织,其基层腐败案例数量分别为43个和26个,二者在案例库中占比33.5%,多于其他单位组织。而基层党组织、基层群众自治组织涉及的主要是农村党委、党支部和村民自治委员会等涉农基层组织,其发生的腐败总量在案例库中占比最高。

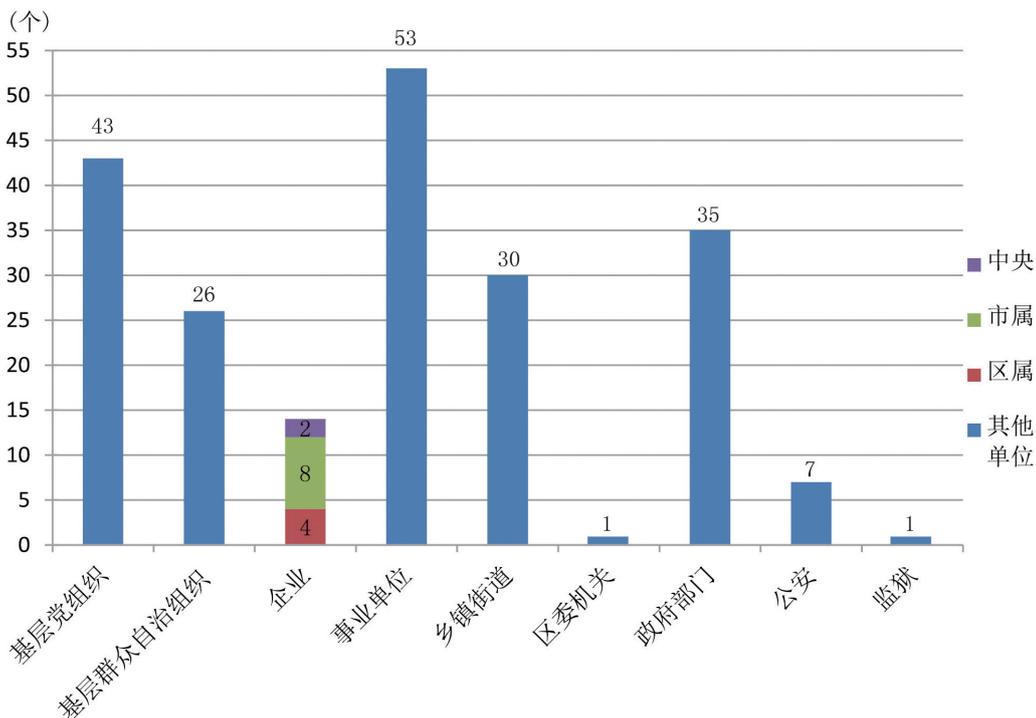


图4 Z市206个基层腐败案例的所属单位

3.涉农的腐败主体居多。通过考察各案例中的腐败主体身份(见图5),其中村两委干部作为腐败主体的有62人,是案例库中腐败主体占比最高的。这62人包括农村党委、农村党支部的书记、副书记、村民自治委员会的主任及财务干部等。

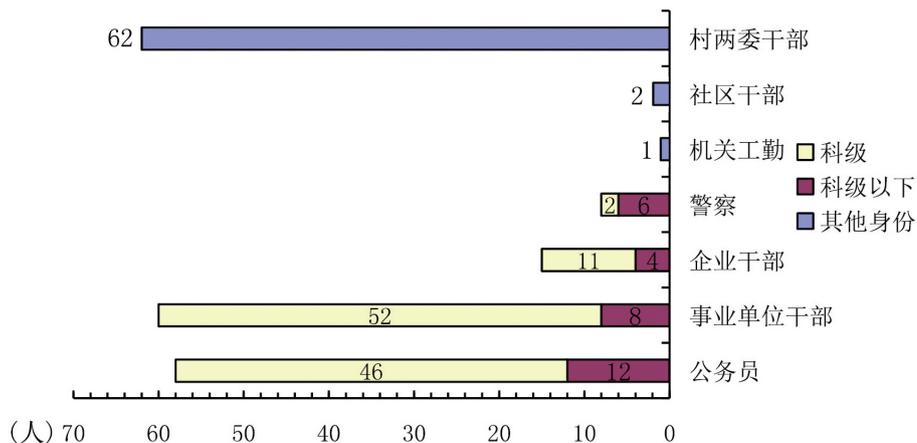


图5 Z市基层腐败案例库所对应的腐败主体身份

(二) 基层领导职权易失控

在图5中,公务员、事业单位干部、企业干部、警察是按照科级和科级以下进行划分的,企事业单位的干部身份虽然不同于公务员,但可以参照相当于科级和科级以下的职务进行划分。除警察外,公务员、事业单位干部、企业干部在图5中都表现出科级干部的腐败人数多于科级以下。换言之,公务员、企

事业单位干部存在共性的是科级干部要比科级以下干部发生基层腐败的人数比例更高,也可以说,基层领导比一般基层工作人员更容易腐败。由此可见,科级公务员、企事业单位科级干部、村两委领导,这些腐败主体在基层公共部门中是主要的核心领导,他们发生腐败占基层腐败主体的比例较高。因为在基层公共组织中,基层核心领导“位低权重”,他们往往掌握更多职权和资源,为滋生基层腐败提供更多的机会和条件。由此推论,对这一群体的职权监管上存在问题,造成他们权力过于集中,疏于管理,进而滋生出各种形式的基层腐败。

(三) 基层腐败涉及领域广且类型多样

图3中列出的基层腐败分布领域,涉及农业、林业、渔业、财政、医疗、文化、教育、住房、交通、市政、民政、资源能源、安监、质检、城管、社会治安等领域。基层腐败遍布的领域如此广泛,势必会造成基层腐败的危害影响深远。除农业领域以外,其他32个领域的基层腐败较为突出的有:教育、医疗、城市管理、资源能源、交通、住房、民政、经济、财政、治安、行政管理、市容、环境保护等。这些领域与国计民生息息相关,容易触动广大基层群众的切身利益,其恶劣影响势必深受广泛关注。

在206个Z市基层腐败案例中,根据每个案例腐败主体被惩处的定性划分腐败类型,主要有侵占公款、挪用公款、骗取公款、贪污、索贿受贿、违规敛财、滥发钱物、滥用职权、公款旅游、公款吃喝、公款送礼、履职不力、玩忽职守、违反工作纪律等,总计226个腐败问题(见图6)。

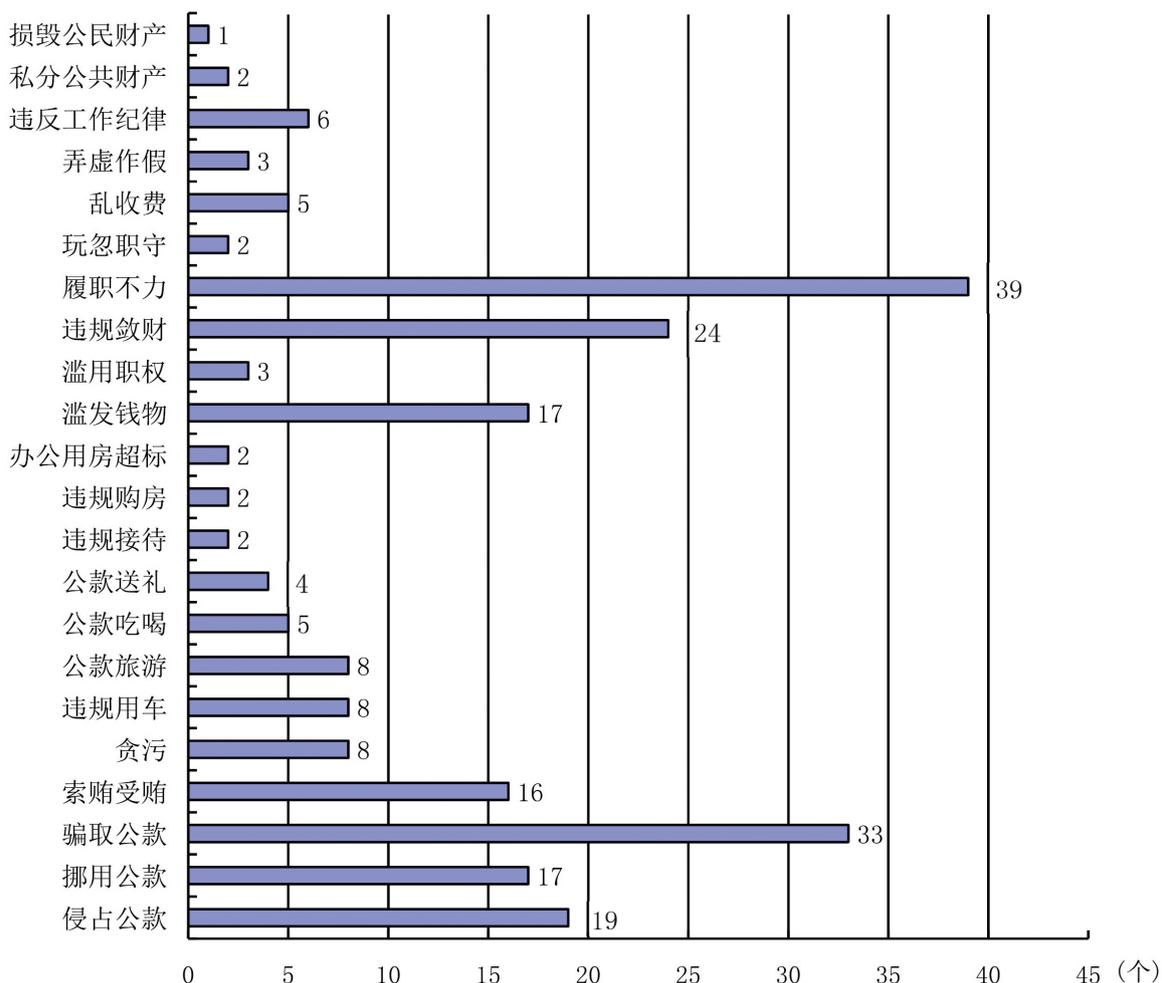


图6 Z市基层腐败案例库所对应的腐败类型

(四) 基层经济腐败多且呈现“小官巨贪”趋势

在图6中, 腐败类型为骗取公款的有33个, 违规敛财的有24个, 侵占公款的有19个, 挪用公款、滥发钱物的各有17个, 索贿受贿的有16个。这些都是经济类的腐败问题, 是案例库中较为突出的6种类型。从图6列出的22种腐败类型横向对比来看, 履职不力的腐败问题有39个案例, 数量最多, 在案例库中占比最高。但较之其他6种突出的经济腐败类型, 其总数为126个, 在案例库226个腐败问题中占比为55.75%。由此可见, 经济类腐败在基层腐败问题中是最为严重和突出的。

在206个Z市基层腐败案例中, 侵占公款的个案中涉案金额有22万元、46万余元、104万元, 最多达915万余元。挪用公款的个案有的涉案金额多达86.1万余元、90万元、102万元, 甚至127.51万元; 骗取公款的个案有的涉案金额多达165万、273万、274.28万、308万余元等; 违规发放的个案涉案金额有的多达72.5万元, 最多的是264万余元; 违规收受礼金的个案涉案金额有的多达10万余元; 受贿的个案涉案金额多达75万余元。贪污的个案涉案金额多达12.8万元、36.4万元、44.5万元、78万余元、82.5万元、88.86万元等。纵观上述数据, 基层腐败涉案金额巨大, 呈现“小官巨贪”的趋势, 必须采取措施有效防范。

(五) 法律惩处基层腐败的力度不强

1. 从对基层腐败进行行政处分的角度分析。通过基层腐败被行政处分情况的分析(见图7), 我国对基层腐败涉及人员的行政处分, 按程度由轻到重大致包括: 警告、记过、记大过、降级降职、撤职、开除。

图7标示了不同惩处结果的占比和相应被惩处的基层腐败主体人数。其中, 被开除的有22人, 在被惩处的83人中占比为27%; 被撤职的有21人, 相应的占比为25%。开除、撤职是惩处基层腐败主体人数最多的2个处分种类, 惩处的基层腐败主体占全部被惩处的52%。开除、撤职这两类也是6种行政处分之中程度最重的, 是从行政角度惩治基层腐败的主要手段。因基层腐败问题被降级降职的有3人, 占被行政惩处的基层腐败主体的4%; 被记大过的有5人, 占比为6%。降级降职、记大过这两类是6种行政处分之中程度趋中的。相比较而言, 行政处分程度最轻的是警告和记过, 相应受惩处的人数分别为17人和15人, 占比分别为20%和18%, 比降级降职、记大过这两类的人数和占比更多。

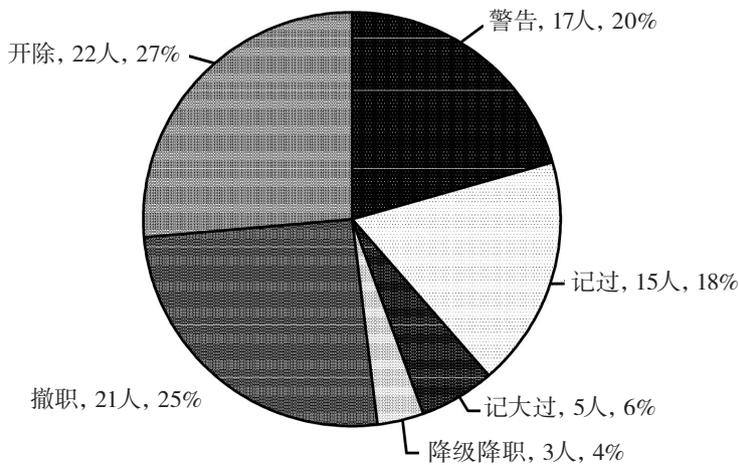


图7 Z市基层腐败案例所对应的行政惩处结果

由此可见, 6种行政处分之中, 程度较轻的警告和记过共占比为38%, 程度较重的开除和撤职共占比为52%, 程度趋中的记大过和降级降职共占比为10%。从行政处分角度看, 体现出基层腐败被惩处程度由轻到重的数量呈U型趋势, 程度较轻的和较重的居多, 程度趋中的较少。

根据对案例库中受到行政处罚并被追究刑事责任的案例分析(见图8), 在被行政处罚的案例中, 涉及依照法律程序予以追究刑事责任的, 都集中在行政开除的处罚种类中, 在受到行政开除的基层腐败案例中, 被追究刑事责任的占比高达91%。因如图7被行政开除的在行政处罚种类中占27%, 由此推算, 在被行政处罚的全部案例中, 法律予以制裁的基层腐败案例只占24.6%。

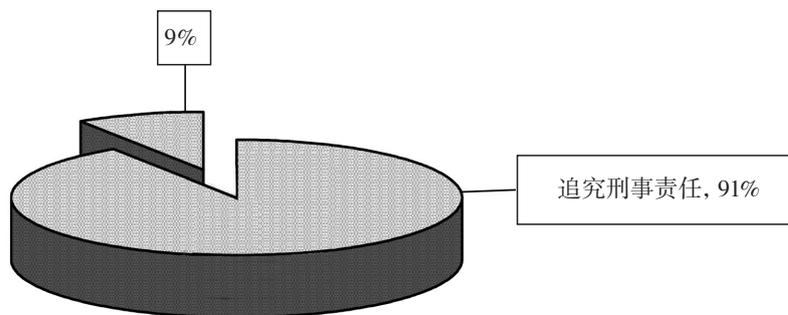


图8 处罚结果为行政开除的案例中追究刑事责任的占比情况

2.从对基层腐败进行党纪惩处的角度分析。再考察基层腐败被党纪处罚的情况, 根据案例库中因基层腐败被处罚的177名中共党员基层干部(见图9), 党纪处罚种类在案例库中体现如图9中的6种, 按照处罚程度由轻到重依次为: 党内警告、党内严重警告、撤销党内职务、留党察看、开除党籍, 另有对预备党员党员的处罚为延长党员预备期。图9中标明每种党纪惩处结果对应的占比和基层腐败主体数量。其中, 被开除党籍的基层腐败主体有74人, 占案例库中受到党纪惩处的42%, 占比最高。由此推论, 开除党籍是党纪处罚基层腐败主体使用最多的手段。其次是在党纪惩处中占比为27%的党内严重警告, 受到党内严重警告处理的基层腐败主体有48人。党纪处罚程度最轻的党内警告, 受处罚的有43人, 占案例库中受到党纪惩处的24%, 占比也较高。党内警告、党内严重警告属于党纪处罚程度较轻的, 这2项党纪惩处的占比合计为51%。而撤销党内职务、留党察看相比较而言, 党纪处罚程度趋中。撤销党内职务、留党察看的受处罚基层腐败主体人数分别为2人、9人, 占比分别为1%、5%, 占比合计为6%。从党纪处罚基层腐败的角度看, 图9的数据体现出基层腐败被党纪处罚程度由轻到重的数量呈U型趋势, 处罚程度较轻的和较重的居多, 处罚程度趋中的较少。

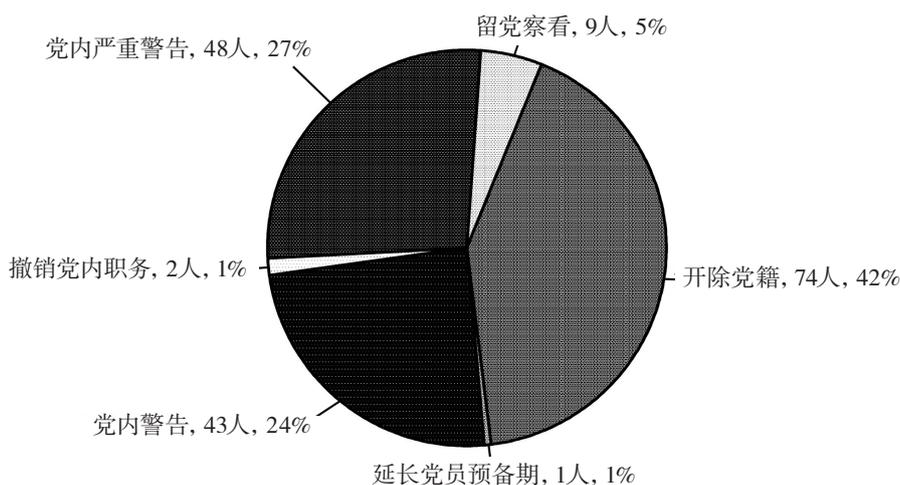


图9 Z市基层腐败案例所对应的党纪惩处结果

根据对案例库中受到党纪处罚并被追究刑事责任的案例进行分析(见图10), 在基层腐败主体被开除党籍的案例中, 开除党籍的74人中有60人要同时被追究刑事责任, 被追究刑事责任的占比为81%。

因被开除党籍的74人占案例库中受到党纪惩处的42%，所以开除党籍中被追究刑事责任的占党纪处罚整体的34%。

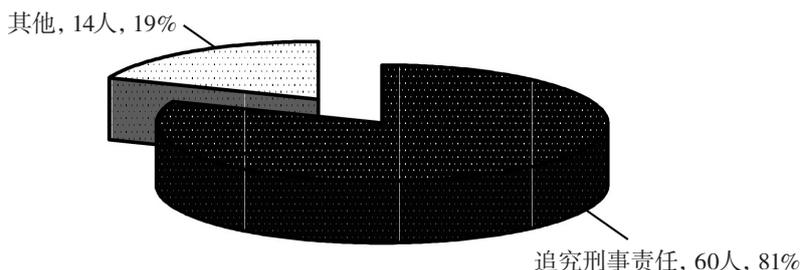


图 10 处罚结果为开除党籍的案例中追究刑事责任的占比情况

由此可见，行政处罚和党纪处罚中被追究刑事责任的各占相应处罚整体的24.6%和34%，比例较小。由此可见，法律惩处的作用并未充分发挥，从基层腐败预防机制的角度来看，法律震慑防范机制还需进一步完善，要充分发挥法律震慑的威力以预防基层腐败。

二、基层腐败产生的原因

探究如何更好地预防基层腐败，就要从实际情况出发，具体分析基层腐败产生的原因：

（一）农业领域的监管薄弱

Z市作为中国四大直辖市之一的总体定位，城市化建设要全面发展，农业领域也不应例外。但从Z市基层腐败案例库来看，在各行业领域横向对比中，农业领域发生基层腐败的案例最多，基层腐败主体的数量也以农村两委干部为最，郊区的腐败案例从总体上看多于市区，多由农业领域产生。涉农领域许多案例的腐败问题出现在涉农资金监管上，挪用、骗取、侵占专项惠农资金的腐败主体，以农村基层一线的工作人员为主，主要集中在农村两委干部。如此位“低”权“微”的农村基层干部出现“小官巨贪”式的腐败问题，这说明Z市的农业领域在基层腐败防治上监管薄弱，农业领域应当作为Z市防治基层腐败的重点。

（二）对基层公权的制约不足

监督制约基层公共权力的现有机制不足导致预防并抵制基层腐败的效果甚微。从Z市基层腐败案例库来看，基层腐败主体是以基层部门的领导干部为主，“小官巨贪”趋势抬头。例如，Z市郊的村支书等一线基层干部贪腐钱款数额巨大，与其应有的基层职权相比较，触目惊心。这种现象的出现究其根本原因在于对基层权力制约的不足，归纳其不足之处主要有：一是基层部门权力过于集中，就基层而言，行政架构和部门职能往往“上对千条线，下只一根针”，基层公共部门会存在权力过于集中的情况，虽然行政级别不高，但由于地区性的行政差异，例如许多科级领导干部却能掌握着很多的实权。二是监督的独立性不强，尤其是在基层部门，其职能划分不如中上层细化，相对于监督性质的部门而言，其独立性远不如中上层。三是监督制约的权力和能力不均衡，在基层能够制约相应公共权力的监督制约权，存在地区性的差异，从对案例库的分析推论在农村地区的基层监督制约权相比城市社区明显弱化，其预防制约腐败的能力尤显不足，现行的基层权力结构有待进一步科学化、均衡化。四是社会监督机制不充分，公众参与监督的功能被弱化，监督反馈的渠道不畅，群众参与的热情不高，自我监督意识的培育不足等，造成腐败制约不能发挥应有的作用。权力运行一旦缺少了监督制约机制，腐败自然会趁虚而入。

（三）缺乏基层干部财产申报

案例库反映出“基层腐败经济类问题多”“基层经济腐败呈现‘小官巨贪’的趋势”，这方面的监管

漏洞应从基层干部的经济方面进行重点预防,在维护基层干部合法权益的前提下,若能及时掌握基层公职人员的财产变动情况,就能有效监控基层经济类腐败的发生,尽早把问题消灭在萌芽中。同时也可以此作为警示机制,防范基层工作人员出现经济类腐败问题。当前在中国公共部门对县级以上干部执行的财产申报机制,就是为防治这种问题应运而生的。但当前的财产申报机制并没有普及到广大基层干部,致使在一些高腐败风险的基层岗位上,基层干部财产申报不足,甚至尚未执行财产申报。基层公共部门的工作人员因工作职责所在,掌握着国家公共权力。虽然从基层公职人员个体来看,其掌握的公共权力微乎其微,但基层干部总量巨大,其公权力总量不容小觑。

(四) 评定基层干部的标准失衡

案例库中许多腐败案例从腐败发生到被定性处理具有较长的延迟性。案例库中研究的是自中共十八大以来的Z市基层腐败案例,但许多案例中初次腐败都发生在中共十八大之前,且案例中因腐败问题被处理的基层干部,也有部分是调动工作甚至升迁之后才被发现的。基层公共部门“带病提拔”现象的频现说明现行人才任用提拔机制实际运作的结果与理想的评定标准相比失衡,无法达到按选任标准期望的效果。

基层选拔任用公职人员是党和政府选人用人标准的展示窗口,因为这些工作人员往往是人民群众接触最多、了解最深的,他们的整体形象代表着政府的形象。国家在选拔人才上坚持和倡导“德才兼备、以德为先”的用人标准,在实际操作中测评标准需要量化评定,因“德”不容易量化评定而更多是通过“才”的高低而定高下,这就使得“德才兼备、以德为先”的用人标准蜕变为“德才兼备、以才为先”。但德行的高低才是真正影响基层腐败的因素,因不辨德行高低,自然而然就会触发基层腐败的产生。

基层选人用人评定标准的失衡还体现在基层干部提拔任用上。基层干部的工作职责主要是围绕着服务于广大人民群众,本是最“接地气”的,但现行的基层干部提拔主要决定权来自于上级部门,上级部门认可其被提拔的评定内容,主要也是基层干部展现给上级的各项表现。这促使相当一部分基层干部脱离基层群众的实际需要,干工作不“接地气”,也不想“接地气”,失去群众基础,背离了公务人员的公共性。选人用人的民主评定机制得不到有效保障,必然会被私欲腐蚀,导致基层腐败丛生。

(五) 法规惩处的震慑不足

依法惩处腐败产生的震慑力,应该使那些有机会、有动机去腐败的人员因惧怕腐败的后果而避免腐败的发生,从而起到预防的作用。

从对案例库的分析来看,当前现有的相关法律法规对基层腐败的惩处力度不够,相应产生的法治震慑力不足以预防基层腐败。反腐败刑事法律不可避免性弱化,体现在立案、审查起诉、审判、刑罚执行环节的欠缺,影响其在反腐败中发挥应有作用。^[2]我国法律对腐败行为的惩处多有规定,但基层腐败仍屡禁不止。寻根溯源,基层腐败行为的决定因素由实施腐败行为获得的收益与付出的成本代价比较所得。获得的收益远高于付出的成本代价则有可能促使腐败行为的实施,获得的收益低于付出的成本代价则阻碍腐败行为的滋生。获得的收益即基层假公济私、以权谋私等贪腐行为谋取到的私利,付出的成本代价即因实施腐败而被依法惩治处理。腐败付出的惩处成本代价越高,法律的震慑威力越强;腐败付出的惩处成本代价越低,法律的震慑威力越弱。尤其是现行的法律法规对基层个案贪腐收益值较小的惩罚程度较弱,无法构建有效的基层腐败震慑机制。案例中的许多基层干部触发腐败,相对于国外廉政治理基础较好的国家而言,其相应受到的惩处明显弱化。例如丹麦刑法明确规定,与政府官员有关的行贿和受贿行为都是犯罪。丹麦的《零容忍政策》有效针对贪污受贿的腐败问题,规定包括公益捐助机构在内的所有企业以及组织,在运营过程中严禁杜绝一切行贿和受贿。

(六) 非正式制度的诱因

非正式制度普遍存在于社会之中,是人们在长期的社会活动中形成的共识并默认遵守,包括伦理道德、价值观念、风俗传统等,潜移默化地影响着人们的思想和行为,在一定情况下对正式制度具有反

作用。一些非正式制度诱发基层腐败的滋生泛滥。例如在长期的封建社会中形成的“官本位”思想、人治的惯性、礼尚往来的传统等非正式制度成为培育基层腐败滋生的土壤，对预防腐败具有反作用。Z市是有着几百年历史的现代化大都市，其市郊的村镇地区往往存在着地域式的亲缘关系，相对固化的人脉关系，非正式制度的影响在这些地域愈发显现其反作用。

1.“官本位”思想。“官本位”思想，在古代是君权神授的衍化，封建思想的余毒使基层公共部门的领导脱离人民公仆的观念，把本是人民群众赋予的公权当作由个人所掌握的特权，只围绕着巩固权力和攫取更多特权去思考问题和行为处事。基层公共部门所具有的职能和所掌握的权力，都是与人民群众切身利益联系最紧密最直接的，这些公共权力为“官本位”等思想所左右，必然会造成公权滥用，滋生基层腐败。

2.人治的惯性。差序格局的传统政治文化影响是基层腐败的成因之一，“差序格局”引自我国著名社会学家费孝通的《乡土中国》一书，指人情社会中普遍的标准都不起作用，要明确对象和自己的关系后，才能确定相应的处事标准。^[1]人治，充分体现在中国的人情社会，如同费孝通所描述的“差序格局”，行为做事的原则被重新定义，逻辑关系被重新分配，基层正常的工作制度和程序被因人而异的人际交往准则所畸形化。基层公共部门或基层工作人员在工作中考虑人情交往，掌握不好“亲”“情”关系，把“公”事办成了“私”事，破坏了公共部门应有的公平、公正、公开的办事准则。

3.礼尚往来。亲朋好友间的礼尚往来，本是我国沿袭下来的优秀传统文化之一。当被延伸用于工作关系上，尤其在基层工作往来中，以人情为诱，赠送小礼物等方式，这种社会接受度较高的东方文化礼仪，往往使公职人员放松警惕，欣然接受。进而，此类行为逐渐由量变转化为质变，衍生为相互间的利益关系，为权力寻租大开方便之门，必然最终造成基层腐败泛滥。

三、完善预防基层腐败的机制构建

通过上述分析，从我国实际国情出发，建议从以下几个方面尝试完善预防基层腐败的机制构建：

（一）加强廉政思想教育的持续引导机制

为有效预防基层腐败，首要的是从思想根源上去解决。中国五千年文明积淀出许多精华，这些具有历史传承的优秀思想和文化，可以用来应对一些非正式制度对当今社会的负面影响。自古传承至今的廉政思想，世人对此有着广泛的认同感，可以在警示教育基层干部、教化广大民众中发挥重要的积极作用。崇德明礼，古已有之。中国社会有着深厚的廉政文化渊源，自古就推崇廉政文化，例如宋代的包拯、明代的海瑞，作为廉政文化传承的标识性符号，至今仍被世人传诵称赞。要充分发挥出这些具有历史传承的廉政文化符号应有的作用，结合到当前社会反腐倡廉的工作需要中，坚持德治与法治并行的正向引导，铲除基层腐败滋生的土壤。具体举措建议如下：

1.在基层公共部门，首先要从思想政治教育着手，将廉政教育作为常态化工作，引入绩效管理理念，纳入对基层部门的定期考核，并作为核心考核指标。其次从文化宣传角度着手，积极培育基层部门的廉政文化教育氛围，将传统文化中的廉政思想结合现代化公共部门管理的实际需要，助推廉政文化教育的持续性作用，形成具有中国特色的反腐败教育思想体系。在具体实施上，重视历史文化遗产的深远力量，对于不同地区，要充分结合当地的人文历史和具体情况，在教育内容上要有针对性、实效性和可操作性。

2.强化基层公共管理部门对相关法律法规的学习，例如《中华人民共和国村民委员会组织法》就是与农村干部紧密相关的法律规范，乡镇政府等有关部门应定期开展严格的培训学习，组织农村两委干部认真学法、懂法、知法、守法、护法。通过闭卷考试、知识竞赛等多种形式，提高培训学习的效果，让法制观念深入人心，促使基层干部潜移默化地敬畏法律，不敢、不想、不愿触碰法律底线，将基层腐败滋生的机率减至最小化。

(二) 加强法律法规惩处的震慑机制

法律法规强力有效的震慑能起到预防基层腐败的功效。在Z市基层腐败数据库分析中,基层腐败被党纪政纪处罚的力度很大,但因腐败问题入刑的却非常有限。因而,加大现行法律法规的惩处力度,加重对基层“小微权力”触犯刑罚的量刑,拓宽法律法规惩处基层腐败的范畴,以此加强法律法规对基层腐败的震慑力度,从法治的角度确保清正廉洁的底线,尽量规避突破底线造成腐败的事实,从而有效预防基层腐败。

不同程度的基层腐败都应被处以更加严厉的法律制裁和党纪政纪处罚,但首要的是在法律法规上明确腐败界限。例如在公共部门违规滥发问题上,哪些部门或单位可以发放津补贴、加班费等,在何种情况下可以发放,以何种标准、何种形式发放。对于不同身份的腐败主体,要完善相应的法律惩处依据。例如《中华人民共和国村民委员会组织法》,是与农村两委干部相关的法律规范,应对农村基层干部“准行政”的工作以法的形式界定其廉政底线。再如《公务员法》仅适用公职人员,对非公职人员身份的腐败主体,避免在处理其腐败问题上的法律空白。对于基层腐败的惩处力度则体现在法律量刑上,符合立案标准的,不同程度的贪腐都应加大法律惩处量刑的力度,不仅要加大惩处腐败数额过大的,还应加大惩处腐败情节严重的。

作为基层腐败,从广泛上而言,其数额相较高层腐败,确实无法谈及数额过大,加大惩处腐败数额过大,只适用于极个别的“小官巨贪”。但从大量的基层腐败案例来看,在腐败情节认定上,考虑其零距离接触广大人民群众的特点,更为直观地被基层群众所感知,影响更为恶劣,据此还是应予以加重腐败情节的认定。因此,在针对腐败情节的法条上应加以改进,适度提高量刑程度,以强化对基层腐败的震慑。

(三) 加强农业领域的资金监管机制

针对农业领域监管薄弱的现状,要加强对相关领域资金的监管,加大定期巡察、随时抽查的力度。强化资金流向的痕迹管理,对惠农扶贫资金的流向细化到每个环节、每个点位。尤其对专项资金的管理和使用,在基层单位操作层面,实现跟踪式的系统管理模式,从中央拨付专项资金到最终领取的单位或个人,规避其中的现金行为。因地制宜,根据不同地区情况,适当调整乡镇级和所属农村两委的资金管理权限。制定相关的资金监管制度,用制度规范实施过程。在每项资金的支出和使用前落实相关部门联动的实地调研、考察、复核,接受来自社会的监督,实现信息公开;尝试在资金支出时,落实业务部门和监督部门的联合决议;在资金使用后,监督部门要后续复查资金落实情况,由此确保资金监管的预防效果。

(四) 完善公众参与基层监督机制

历史和现实的经验都表明腐败行为具有较强的隐蔽性,是以权力运行的不公开为前提条件的。权力运行不公开使得无论是来自政府系统内部或是外部的监督主体因失去知情权而无法进行有效监督。公众监督本身就具有公共属性,将公众监督引入基层监督机制中是作为预防基层腐败强有力的保障,应不断完善其机制的运行效能,充分发挥公众参与的外部监督作用。

1. 加强基层政务公开。完善基层公共部门信息公开目录,规范信息公开的程序,健全信息公开的追责制度。细化基层部门公开内容,包括权力清单、所辖的事务名称、责任主体、职权设置的来由依据、事务办理的操作流程、违反规定的内容、追究责任的办法等。通过公众的广泛监督,督促基层公共部门严格按照相应法规、制度、程序去办理基层公共事务,避免暗箱操作。

2. 完善参与基层监督渠道的建设。首先,普及基层事务管理信息化、流程化,实行网络信息系统流程化办公、管理环节清晰化、办理进程透明化,屏蔽人为因素干扰,实现依法依规办事,公平、公正、公开办事,实现公众对基层各管理环节的有效监督。同时,为公众举报监督提供更便捷的手段,普及基层官方政务信息网站或微信公众号等,通过这些媒介,公开基层“三公经费”使用情况、涉民利益信

息、公共权力清单等,公布基层公共部门事务工作流程图,或基层“小微权力”行使路线图,实现全过程痕迹管理,便于公众广泛参与监督。

(五)完善基层干部财产公示申报机制

公职人员财产申报制度作为腐败治理的终端机制,具有预防腐败、保护依法从事公务活动、保持公务活动廉洁性以及维护国家公信力等作用,融合了监督性与保护性功能。为了更好地预防基层腐败,在权力机关、公共资源重点部门、核心的关键性公共领域等,实行基层工作人员财产申报机制,在必要的情况下,可延伸至家庭成员财产申报、面向社会公示等机制。根据基层工作领域宽广、工作事务繁杂的特点,要科学合理地设置针对性强的基层干部财产申报内容,针对核查对象所处不同行业、不同身份、不同职级、不同任职阶段,设立符合不同实际需要、具体要求不尽相同的申报公示制度,形成基层干部财产申报公示体系。

在基层干部初任、入职前,进行财产申报核查备案,对于基层权力要害部门,可实行面向全社会公示新入职人员的财产申报内容和核查情况。基层干部轮岗交流、提拔任职时,执行其财产申报审核公示制,对干部在原任职上的廉政情况进行核查。由于基层干部人数多,在轮岗交流时可按比例随机抽查审核,重点核查提拔任职对象。在基层干部卸任、辞职、退休时,也执行财产申报审核公示制,作为其卸任的必备手续,或为其退休后享受相应福利待遇的必要条件。对离任或退休的基层公职人员,尤其是原职在重要岗位的工作人员,要明确规定其离职后在一定年限内不得从事与原任职部门相关的工作,避免其利用原公职身份的延续影响力滋生腐败。

(六)建立基层干部任期交叉机制

为进一步发挥好基层民主,在权力机关、公共资源重点部门、核心的关键性公共领域等,改善现有基层干部较长时间在某一固定岗位上负责某固定职责、掌握某固定职权的情况,以及由此产生的固化人际利益链,尝试在某些有实际需要的部门执行基层干部任期交叉机制,以此实现基层公共部门不同层级间、同一层级不同岗位的管理。既可以相互监督,有效地预防腐败,又可以培育基层民主,从根本上消除域内人文环境因素滋生的基层腐败。

可以根据实际需要对我国某些基层岗位实行任期交叉制,分类设置不同年限的任期,还可以实行上下各个不同层级间或同一级别不同岗位间任期交叉执行。尤其在权力、资金、资源集中的关键领域和重点部门还应注意缩短任期时长。举例说明任期交叉的概念:从纵向上,若某公共部门的正科级干部任期设定为3年,在其正科级干部在此部门任职的第二年,轮岗副科级干部;假设其副科级干部的任期也设定3年,在副科级干部在此部门任职的第二年,轮岗科级以下的干部,以此实现基层公共部门的每个层级工作人员,在自己的每个任期内,都会接触到至少两任不同的上级和不同的下级。从横向上,若某基层公共部门设定为3年任期,本部门内有3名基层干部,每名干部的任期均按同一级别岗位要求设定为3年,但每名干部的任期起止时间不同,任期执行交叉。若第一年甲、乙、丙三人同在一个部门,第二年甲的任期已满,被轮岗到别的部门,新轮岗来的丁接任部门内甲调走后空置的岗位。也可以理解为,在部门主管1个任期内,其若干名下属并不是长期固定,下属各自在部门任期内轮岗不同的岗位。

基层干部层级任期交叉机制,应从基层党建、制度建设、行政管理、干部流转等多方面统筹考虑,不宜广泛推广,要有针对性地开展实践。而对于不适用的基层公共部门,例如保密性要求高且腐败风险小的工作岗位,也要从科学角度考虑,另当别论。

(七)建立基层干部任职民主评议机制

我国是社会主义国家,公共部门的基层单位或基层组织代表党和国家最直接服务于广大人民群众。强化基层一线公共部门的公众服务意识,引导其牢固树立全心全意为人民服务的宗旨,消除公共权力为私所用的思想有助于避免基层公共部门腐败的发生。基层干部为公众服务意识的增强不仅需要其自身觉悟和素质的提高,更为重要的是需要评议机制的保障。高效的评议机制应该建立在民主评

议的基础之上,需要发挥基层公共部门内部和以组织服务对象为代表的外部群众的评议作用。具体而言,在权力机关、公共资源重点部门、核心的关键性公共领域等,基层公共部门的干部招录、使用、提拔,要逐渐让基层人民群众更多参与进来,让基层群众的良好评价成为基层干部招录、使用、提拔的首要条件和参考依据。对于基层干部的提拔使用,要面向社会公示,征求意见和建议。对拟重用提拔的基层干部,在注意回避原则的前提下,对其服务对象和部门内干部群众进行双向民主评议。民主评议的内容要从服务人民群众的角度出发,符合基层群众的切身利益,科学设定具体的评议内容,细化考核条目,量化指标,广泛考核干部的德能勤绩廉,适度增大德和廉的分值占比。本单位或本部门内部的干部群众应该全部参与民主评议,但由于对外服务的对象面较广,可采取在有效监督下进行随机产生服务对象民主评议考察组。基层干部在民主评议中,超过一定比例不过关的,一律不予任用提拔;基层干部在民主评议中成绩优异的,优先任用提拔。

参考文献:

- [1] 李鹏.数说正风反腐这五年[EB/OL].(2017-10-17)[2018-08-05].http://www.ccdi.gov.cn/toutiao/201710/t20171017_126102.html.
- [2] 马楠.反腐败刑事法律不可避免性的司法实现[J].人民检察,2013(23):56-59.
- [3] 刘婷,任中平.治理基层腐败的紧迫意义与策略选择[J].法制与社会,2015(25):154-156.

责任编辑 陈瑶

Prevention Mechanism of Corruption at the Bottom Level: a Study Based on the 206 Cases from City Z

LIU Zhihui¹, XIAO Zhe² (1.School of Finance and Public Administration, Tianjin University of Finance and Economics, Tianjin 300222, Tianjin, China; 2.Tianjin Hexi District Committee, United Front Department, Tianjin 300202, Tianjin, China)

Abstract: An analysis of the 206 corruption cases from the bottom level of City Z leads to the discovery that corruption is mainly concentrated within the area of agriculture, that leadership power is likely to go out of control, that corruption at the bottom level is involved in different areas and of a large variety, that colossal corruption going with minor officials is on trend with numerous cases of corruption, and that legal punishment against corruption at the bottom level is insufficient. Corruption at the bottom level arises out of the insufficient restriction of public power thereof, imbalance of the standard for the assessment of bottom-level officials, and irregular mechanisms etc. The following measures are proposed for further construction of the mechanism against corruption at the bottom level: strengthening the guidance of integrity education, strengthening the deterring power of laws and regulations, strengthening the supervision of funds within the area of agriculture, perfection of the mechanism for the public to take part in supervision at the bottom level, establishment of the disclosure of personal properties of officials at the bottom level abiding by the principle of adaptability, and the establishment of the mechanism of exchanging officials during their term of office and democratic assessment mechanism for the performance of such officials.

Key words: corruption at the bottom level; prevention mechanism; case study

制度分析视角下我国高校反腐倡廉 制度建设实效性探微

陈希, 潘博

(吉林大学 行政学院, 吉林 长春 130012)

摘要: 在社会学制度主义的分析框架中, 制度由规制性要素、规范性要素与文化-认知要素构成, 从社会学制度主义的视角来分析我国高校反腐倡廉制度建设具有一定的适用性。高校反腐倡廉制度建设实效性的发挥, 主要体现为强制性政策法规的建立与执行、行动者的自律与共同体的他律以及行动者对高校廉洁文化的认同三方面要素共存且互相影响的过程。在现实运行中, 存在政策法规不完备与执行效力低下、行动者价值观念偏差与共同体关系不彰以及“潜规则”对高校廉洁文化的消解等现实梗阻, 它们造成高校反腐倡廉制度部分失灵。应从完善政策法规与提升制度执行力、形塑行动者价值理念与厘清共同体关系以及破解“潜规则”与培育高校廉洁文化几方面来进行制度补给。

关键词: 高等院校; 反腐倡廉制度; 制度分析; 社会学制度主义

中图分类号: G647

文献标识码: A

文章编号: 1674-9170(2019)01-0062-09

党的十八大以来, 我国反腐倡廉建设步入“新常态”, 取得了显著成绩, 但仍存在诸多挑战。党的十九大报告关于当前反腐倡廉的工作形势作出了明确判断: “当前, 反腐败斗争形势依然严峻复杂, 巩固压倒性态势、夺取压倒性胜利的决心必须坚如磐石”^[1]。我国反腐倡廉建设经历了由“运动反腐”到“权力反腐”再到“制度反腐”的过程, 这一工作历程的变化适应了反腐倡廉的实践发展与客观需要。现阶段, 制度建设成为反腐倡廉建设的重点。具体到高校这一领域, 高校反腐倡廉建设仍存在重点领域权力寻租、集体腐败和窝案串案多发等亟需破解的难题^[2], 据统计, 仅2017年中央纪委监察部网站纪律审查栏目总计通报16名高校领导干部接受组织调查^①, 这表明高校反腐倡廉制度建设的实效性仍有提升空间。鉴于此, 本文以社会学制度主义的视角切入, 以社会学制度主义关于制度分析的规制性要

^① 数据来源: 中共中央纪律检查委员会网站审查调查栏目 <http://www.ccdi.gov.cn/>。

收稿日期: 2018-07-17

作者简介: 陈希(1993-), 女, 黑龙江伊春人, 吉林大学行政学院博士研究生; 潘博(1990-), 男, 辽宁锦州人, 吉林大学行政学院博士研究生。

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(12&ZD058); 国家社会科学基金项目(13CZZ046); 吉林大学廉政建设专项研究课题(440020031326)

素、规范性要素与文化-认知要素为分析框架, 检视高校反腐倡廉制度建设的实效性, 以期对高校反腐倡廉制度体系的优化与制度建设实效性的提升有所裨益。

一、社会学制度主义: 高校反腐倡廉制度的一种分析视角

学界关于高校反腐倡廉制度建设这一议题的研究主要集中于以下几类: 首先是从应然层面探讨高校反腐倡廉制度建设的具体实施路径, 主要包括制度设计、制度执行与制度文化等方面。如杨强从健全决策管理制度、监督制约配套制度和提升制度执行力三方面论述了加强高校反腐倡廉制度建设的途径方法^[3]; 宋亚伟从加强统筹规划、明确执行主体和监督主体职责三方面提出了高校反腐倡廉制度执行力提升的策略; 国亚萍则从制度文化的角度关注制度文本承载的精神、价值和科学性等文化因素, 旨在通过制度与文化的良性互动, 增强高校反腐倡廉工作的实效性。^[4]其次是从实然层面检视高校反腐倡廉制度建设的现实梗阻与破解逻辑。如黄晓辉提出高校制度反腐中存在制度制定形式化、执行多变化和解释随意化等问题, 造成了高校制度腐败困境, 并提出破解逻辑^[5]; 肖云忠则以制度绩效为核心变量, 从内部结构失衡、执行力低下和外部环境限制三方面剖析削弱高校反腐倡廉制度的因素, 并提出破解逻辑^[6]。最后有学者将高校反腐倡廉制度建设置于高校领域宏观政策变化的背景下, 对其进行探讨。如商光美论述了现代大学制度下高校反腐倡廉工作的重要意义, 并剖析了高校腐败产生的制度因素且提出相应对策^[7]。

既有成果从不同视角对这一议题进行了研究, 丰富了研究视野, 也在一定程度上揭示了高校反腐倡廉制度建设的问题及对策等, 但仍存在一定不足。一方面, 在研究内容上, 既有研究对高校反腐倡廉制度建设的应然路径的探析, 并未建立在对其实然困境进行充分考察的基础之上, 所提出对策的针对性与操作性仍有提升空间; 另一方面, 在研究视角上, 既有研究鲜有采用具有理论深度的分析框架对这一问题进行探究, 且多关注高校反腐倡廉制度建设中的某一方面或某几方面, 缺乏对其进行整体性分析的研究视角。

鉴于既有研究成果的局限, 本文选取社会学制度主义这一兼具理论厚重感与现实解释力的综合性分析框架, 对高校反腐倡廉制度建设进行探究, 以期拓宽既有研究的视野和发展空间。社会学制度主义的研究内容与高校反腐倡廉制度相契合体现在以下两方面:

一方面社会学制度主义的解释力与高校反腐倡廉制度的解释需求相契合。与新制度主义流派中的理性选择制度主义与历史制度主义相比, 社会学制度主义倾向于从更为广泛的意义上界定制度, 主张同人类行动者的意义框架有关的符号、认知、道德模式等因素, 都可以理解为制度。^{[8][947]}这与高校反腐倡廉制度体系构成要素的广泛性相契合, 现阶段高校反腐倡廉制度不仅仅局限于强调规则的正式制度, 也强调与有序、规范实现反腐倡廉目标相关的制度安排, 即制度运行的规范性。此外, 廉洁文化作为高校反腐倡廉制度体系中的重要组成部分, 也应给予高度关注。以上构成高校反腐倡廉制度体系的要素均可以含括于社会学制度主义这一具有广泛解释力的研究框架。

另一方面社会学制度主义对于“文化途径”的强调与高校反腐倡廉制度建设未来的发展方向相契合。社会学制度主义更为关注“文化途径”(cultural approach)的作用, 在回答“行动者如何行动, 制度具有怎样的作用, 以及制度如何随着时间的变更而维持”这样的问题时, 更多地采取这一途径。^[9]而高校反腐倡廉制度建设的未来发展进路则集中体现于, 在完善既有正式制度体系的制定与执行的基础上, 更为关注制度体系的维系与制度对个体行动的影响。“文化途径”在制度体系中可以较好地发挥维系功能, 即强调高校廉洁文化的营造及其对个体认知、行为的影响。

二、制度的基础性要素: 社会学制度主义关于高校反腐倡廉制度的分析框架

20世纪70年代中期, 新制度主义兴起, 这一理论范式产生于对行为主义和理性选择理论的反思与

批判,区别于后两者对个体视角的偏重,新制度主义的代表人物马奇与奥尔森更强调人类行为所处的环境,即人类行动总是试图满足或实现其预期,而这样的行动处于实际背景之下,并深深根植于文化性、社会性、经济性和政治性结构之中。个体往往根据环境中的一系列规范和程序采取行动,而价值和符号则在界定这些规范和程序以及引导成员行为方面发挥着核心作用。^[10]这种观点呈现出社会学分析的特点,并深刻影响了新制度主义的发展,因而被指称为“社会学制度主义”。具体到制度的构成方面,社会学制度主义则认为,制度是一种复合体,不仅包含正式规则、程序和规范,而且还包括为人类行动提供“意义框架”的象征系统、认知模式和道德模板^{[8]936-957}。社会学制度主义的另一代表人物斯科特在对新制度主义不同学科的理论范式进行分析整合的基础上,提出了对制度的广义界定,即认为制度包括为社会生活提供稳定性和意义的规制性、规范性和文化-认知性要素,以及相关的活动与资源。^{[11]56}斯科特亦逐一探讨了这三大基础性要素的秩序基础、扩散机制与逻辑类型等要件,本文将之重新阐释与整合如下(见表1)。

表 1 制度的基础性要素

	规制性要素	规范性要素	文化-认知性要素
秩序基础	权宜应付	责任约束	认同驱动
扩散机制	强制	规范	模仿
逻辑类型	工具性	适当性	正统性
基本指标	政策法规	合格证明	共同信念与行动逻辑
合法性基础	法律制裁	道德支配	所认同的文化支持

从社会学制度主义的分析框架出发,高校反腐倡廉制度这一制度体系也可解构为规制性要素、规范性要素与文化-认知性要素三方面。高校反腐倡廉制度体系中的规制性要素体现为强制性政策法规的建立与执行,规范性要素体现为行动者的自律与共同体的他律,文化-认知性要素则体现为行动者对高校廉洁文化的认同,这三方面要素共同作用于高校反腐倡廉制度场域中的行动者,高校反腐倡廉制度建设实效性的发挥有赖于三方面要素的共存及相互影响。

(一) 高校反腐倡廉制度建设的规制性要素

规制性要素主要包括国家政策法规、地方行政法规以及组织内部规则等,这一要素处于制度体系最为外显的层面,也是为制度主义者广为关注与强调的层面。规制性要素作用的发挥遵循“工具性逻辑”,即以行动者皆是理性人为逻辑起点,通过强制性机制来实现,具体体现为确立规则、监督行动者遵守规则及对于遵守或违背规则者实施奖惩等。对于处于制度场域中的行动者及其行为,这一要素可以发挥规制和使能功能,既能约束其行为,也能使某些行动者采取行动,获得权力和收益。在既有高校反腐倡廉制度体系中,规制性要素主要体现为国家或教育主管部门在高校反腐倡廉领域颁行的法律法规、政策规定与高校内部制定的规章制度等强制性政策法规的建立与执行。具体而言,主要包括两方面内容:一方面是强制性政策法规的建立,对这一方面规制性要素的检视主要通过政策法规的完备度、科学性与协调性等指标来衡量;另一方面是强制性政策法规的执行,对这一方面规制性要素的检视主要通过政策法规的执行力来衡量。规制性要素构成了高校反腐倡廉制度的主要组成部分,对制度体系中行动者的活动、资源的配置以及制度建设实效性的发挥有决定性影响。

(二) 高校反腐倡廉制度建设的规范性要素

规范性要素主要包括价值观与行为规范,处于制度体系的中间层次,发挥着长效作用。对这一要素的关注起源于早期社会学家对宗教、协会等组织中价值观与共同信念的分析,继而被学者拓展至政治制度的研究,强调政治组织中的个体行为受其预期的影响。规范性要素作用的发挥遵循“适当性逻辑”,通过价值观与行为规范为制度场域中的全部或特定行动者提供关于其行为的稳定预期,使行动

者适应其所具有的特定社会角色,根据这一角色所应当持有的价值观与行为规范行动,并逐渐发生不同程度的内化。规范性要素的功能在于使制度场域中的行动者在追求利益的过程中保证秩序性,使用适宜、恰当的方式实现行动目标。在高校反腐倡廉制度体系中,规范性要素主要体现为高校领导干部、行政人员、教师与学生通过自身价值观的自律,以及通过营造认同廉洁价值、遵守廉洁规范的“高校廉洁共同体”,使其受到共同体关系的他律。对于规范性要素实效性的检视,一方面可以通过高校行动者的职业观念、责任意识等要素来衡量价值观的自律功能;另一方面可以通过“高校廉洁共同体”中的共同目标、身份认同以及行为规范来衡量共同体的他律功能^[12]。规范性要素对于高校反腐倡廉制度体系长效作用的发挥具有重要影响。

(三) 高校反腐倡廉制度建设的文化-认知要素

文化-认知要素主要指内在的认知维度受到外在文化维度的影响和塑造,这一要素位于制度体系的内部层次。社会学制度主义话语体系下的“文化”,是一种制度化和嵌入程度较高的文化,作为外在于个体的符号系统存在,是可以被感知的。“认知”则是指外部环境影响个体,使个体内化产生的符号表象^{[14]65}。这一要素一方面强调认知维度的重要性,认为认知作用于个体的偏好、价值认同,并进而影响其社会行为;另一方面强调文化对认知的影响,即文化是多样化且具有竞争性的,个体和组织会同时受到多种文化框架的影响,而文化-认知要素遵循的“正统性逻辑”使行动者只能遵从其中一种文化框架的影响,并形成认同。在高校反腐倡廉制度体系中,这一要素作用的发挥体现为高校廉洁文化对高校领导干部、行政人员、教师与学生的认知的影响,使行动者实现对高校廉洁文化的认同。对高校反腐倡廉制度体系中的文化-认知要素的检视,主要通过考量高校廉洁文化是否被视为行动者遵循的“正统性逻辑”,以及行动者是否对高校廉洁文化实现了认同。通过对高校反腐倡廉制度的分析可以发现,高校反腐倡廉制度建设实效性的发挥,既需要三大基础性要素的健全发展,亦需要三者间的良性互动,共同作用于高校反腐倡廉制度体系这一整体,释放制度合力。

二、制度失灵: 高校反腐倡廉制度建设的现实梗阻

现阶段,高校反腐倡廉制度建设的实效性仍有提升空间。具体而言,反腐倡廉的制度体系趋于完备,但仍存在制度执行力较低、长效性不足与行动者认知偏差等诸多问题,尚未形成制度合力。这些问题的出现,较大程度是制度体系中的规范性要素、规制性要素与文化-认知要素部分失灵所致。

(一) 规制性要素失灵: 政策法规不完备与执行效力较低

高校反腐倡廉制度体系中的规制性要素对制度场域中的行动者发挥着规制与使能功能。

规制性要素失灵将会使制度体系中的规则与奖惩失效,大大降低制度体系的实效性。现阶段高校反腐倡廉制度的顶层设计日臻完善,但仍存在部分制度要素失灵的情况,主要体现为两方面。一方面,强制性政策法规制定不完备。首先,从制定程序上看,部分高校反腐倡廉制度制定并未经过细致的前期调研,听取学校教师、学生与社会舆论的意见亦不够充分,客观分析成分较少,主观臆断成分较多,制定程序上的不规范导致制度设计与实践相脱节。其次,从制定内容上看,既有高校反腐倡廉制度体系中,国家层面的政策法规主要有《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》《加强直属高校查办违纪违法案件工作的意见》与《关于加强高等学校反腐倡廉建设的意见》等,均为原则性制度,在制定内容上普遍存在较为抽象、模糊的特点,尚未制定具有针对性的细则,可操作性不强;高校层面则有不同类别的校内规章,但缺乏程序性规章,对实体性规章的责任主体、实施对象、规制方式等缺乏明确规定,使其流于形式。

另一方面,强制性政策法规执行效力较低。现阶段,我国高校反腐倡廉相关的政策法规存在执行不力的问题,集中表现为权力监督机制运行不畅。高校权力监督机制应由外部监督与内部监督组成,外部监督包括上级教育主管部门、司法部门与媒体方面的监督,内部监督则包括纪委、监察与审计等

机关与部门的监督,以及教代会、党代会和学代会等团体的民主监督。首先,外部监督难以细致深入,容易流于形式。随着高校规模日益扩大,投入经费日趋高涨,高校领导干部的选任、日常管理与教育科研等工作趋于独立,外部监督游离于高校环境之外,对高校内部进行监督存在滞后性;其次,内部监督主体虚置,受权力结构掣肘。在高校高度行政化的现实条件下,以高校纪委等行政部门为代表的高校内部监督机制因其受学校党委与党政班子成员的领导,纪委等行政部门的人员选任、工作开展均受到同级党委的影响和制约,且重大事项的监督情况、处理结果均要向同级党委汇报,一定程度上影响了纪委等行政部门监督的独立性和实效性;而以教代会、党代会等为代表的民主监督团体,既受高校行政化体制掣肘,缺乏现代大学制度下的民主办学理念,在履行民主团体监督权时避重就轻、避难就易,又缺乏严密的组织结构与工作模式,难以发挥以权利制约权力的效力。最后,监督形式落后,信息化、网络化监督渠道不畅。信息化社会、“互联网+”时代对高校监督机制现代化提出了新的要求,但是现阶段,部分高校尚未设立信息化、网络化监督渠道,而已经设立此类平台的高校,普遍使用率较为低下,信息更新与意见反馈不及时,无法作用于监督效率与效力的提升。

(二) 规范性要素失灵:价值观念偏差与共同体关系不彰

高校反腐倡廉制度建设有效性的发挥,不能仅靠规制性要素的“权宜性逻辑”,还应以规范性要素为依托,为制度场域中的行动者提供“适宜性逻辑”。规范性要素失灵将会导致行动者的自律与他律功能失效,使制度体系无法发挥长效作用。现阶段,高校反腐倡廉制度建设的过程中,规范性要素失灵主要体现为行动者自身价值观念的偏差与外在共同体关系的不彰。一方面是行动者的价值观念偏差,集中表现为职业观念与责任意识偏差。在职业观念方面,高校领导干部、行政人员与教师等行动者均存在不同程度的职业道德失范问题。以教师为例,教育部于2011年颁布《高校教师职业道德规范》明确规定了高校教师职业道德规范,即爱国守法、敬业爱生、教书育人、严谨治学、服务社会、为人师表。高校领导干部、行政人员与教师存在身份的重合,往往兼有双重或多重身份,在这样的前提下,个别行政人员与教师枉顾职业道德规范,存在重科研、轻教学现象,教育管理失范与学术不端行为也时有发生,这种行为愈演愈烈就将形成教育与学术领域的腐败;而领导干部在工作过程中则存在责任意识模糊、淡漠等现象,长此以往将出现领导干部权责不清、履责不力等问题,进而演化为领导干部职务腐败。

另一方面高校反腐倡廉制度建设中的共同体关系不彰,“高校廉洁共同体”尚未形成。“高校廉洁共同体”的形成包括反腐倡廉共同目标的形成、“廉洁人”身份认同的确立与反腐倡廉共同规范的完善。而在现实情境中,首先,高校存在利益冲突,反腐倡廉的共同目标尚未形成。这种利益冲突是从反腐倡廉意义上来讲,指的是“公职人员的公共职责与其私人利益之间的冲突,其中公职人员的私人身份的利益不恰当地影响他们履行官方义务和责任”^[12]。高校利益冲突是指高校领导干部、行政人员及教师在履行公务期间,其私人利益与承担的公共责任存在的冲突,会对学校管理、教学质量等产生不良影响。这种利益冲突阻碍了反腐倡廉这一共同利益的实现,而共同利益是共同目标形成的重要基础。其次,尚未形成身份认同,无法为行动者提供效能感与归属感。“高校廉洁共同体”中的身份认同,可以表征为“廉洁人”这一概念,即认同高校反腐倡廉理念与遵从廉洁规范的群体中的个体,以这种身份认同约束自身行为可以为高校反腐倡廉制度的长效性建设提供保障。但现阶段,处于高校反腐倡廉制度场域中的行动者尚未形成“廉洁人”的身份认同,对于“廉洁人”意义下的“我是谁、我该做什么”缺乏认知,无法发挥对行动者行为的约束作用,这一身份认同的阙如亦无法为行动者提供自我效能感与归属感。最后,共同规范尚未形成,权力、权利与义务履行存在偏差。在高校反腐倡廉制度建设中的共同体关系形构过程中,共同规范的形成具有重要作用。但在高校反腐倡廉制度建设领域中的现实情况则与预期大相径庭,行动者对权力、权利的行使与义务的履行均存在偏差。如个别高校领导干部并未规范履行权力,而是选择性履行,或以自身利益为出发点,避重就轻履行权力;个别高校教师或

学生在行使民主监督权利时,并未采取适当方式,而是采用越级上报、虚假举报、模糊举报等不规范的举报方式,造成了高校反腐倡廉制度建设中资源的浪费与效率的降低。共同规范的缺失是导致共同体关系不彰的重要原因之一。

(三)文化-认知要素失灵:“潜规则”对高校廉洁文化的消解

高校反腐倡廉制度建设中的文化-认知要素,为制度场域中的行动者提供了共享的文化框架。但是在现实情境中,腐败“潜规则”的生成等消解了高校廉洁文化的正统性功能,为行动者提供了一种替代性逻辑,使制度场域中的行动者出现了认知偏差,不再认同高校廉洁文化,造成文化-认知要素失灵。高校中的腐败“潜规则”主要指游离于正式制度之外,却得到腐败者广泛认可的观念与行为模式,其生成主要体现在以下几方面。首先是传统封建主义腐朽思想的遗留,形成了潜规则发生的源头。传统封建腐朽思想在高校腐败这一领域中集中体现为人治思想、官本意识、等级观念和特权思想等。如高校领导干部在重大事项决策时,存在“一言堂”“以言代法”现象,在涉及高校基建、采购等事项招投标、决策等环节时,往往仅由较高级别领导干部做最终决定,这就为权力寻租、权钱交易等腐败行为的生成提供了土壤,也成为高校腐败“潜规则”的生成源头。其次是拜金主义、享乐主义思潮使行动者思想变质,形成了潜规则发生的空间。当下社会体制转型、经济转轨,与之相伴而生的即为多元化思潮的涌现,其中包括拜金主义、享乐主义等腐朽思想,部分高校领导干部、行政人员与教师的思想发生错误偏差,出现思想滑坡、精神懈怠等问题,难以抵制金钱与享乐的诱惑,最终出现受贿等腐败行为,为潜规则的生成提供了空间。最后是行动者自身法律知识、法治思维缺失,对腐败警惕意识薄弱导致潜规则最终生成。高校领导干部、行政人员与教师队伍中部分存在法律知识匮乏、法治意识缺失现象,面对腐败行为或游走于腐败边缘的行为,缺乏警惕意识,如高校行政人员认为在自身权限范围内,通过为他人开辟特殊通道,以职务之便牟取些许利益是不触犯法律的,缺乏对腐败的预警,致使“微腐败”愈演愈烈,导致腐败潜规则最终生成。

高校腐败“潜规则”的生成使高校廉洁文化这一“正统性逻辑”被部分或全部置换,为高校反腐倡廉制度场域中的行动者提供了另外的“替代性逻辑”,这种“替代性逻辑”更能使部分高校领导干部、行政人员和教师获得不当利益,从而成为了这些行动者认同并依循的价值与规则,使这些行动者建立在高校廉洁文化这一“正统性逻辑”下的认知发生偏差,转而追求依循潜规则来履行职责、行使权利或权力。随着这种认知的扩散和蔓延,部分行动者对以权谋私、权钱交易等牟取私利的高校腐败行为也将不再抵触,反而会持有默会乃至认同的态度,更进一步消解了高校廉洁文化这一“正统性逻辑”的规训功能。

三、制度补给:高校反腐倡廉制度建设的优化路径

高校反腐倡廉制度建设实效性的发挥,需要制度体系中各要素协调配合,释放合力,面对高校反腐倡廉制度体系中部分制度要素失灵的问题,应从优化强制性政策法规的制定与执行、增强行动者的自律与共同体的他律功能以及高校廉洁文化的培育等方面进行制度补给。

(一)规制性要素强化:完善政策法规与提升制度执行力

完备的高校反腐倡廉制度体系是这一规制性要素发挥功能的前提与基础。针对现阶段高校反腐倡廉制度中存在的问题,在强制性政策法规制定方面,应从以下几点对其进行完善。首先,充分吸纳各方意见,推进相关信息公开,完善政策法规制定程序。未来在高校反腐倡廉制度的制定过程中,制定前应就制度相关内容充分进行调研,不应局限于高校领导干部与行政人员对制度的把握,既应从学校实际情况出发,面向校内教师、学生与校外智库、专家进行访谈与意见征集,还应深入其他已推行或拟推行该政策的高校进行实地考察。此外,还应扩大政策信息公开的广度与深度,在政策法规制定过程中进行信息公开更有助于制定过程的规范化与结果的科学化,实现以“阳光决策”助力“阳光防腐”。

其次,及时更新政策法规,重点完善程序性规定与操作细则。进一步深入推进政策法规“废、改、立、释”工作,促进其内容紧密与新形势结合,适应新要求不断变化。如在“互联网+”背景下,应加快高校网络反腐相关规定的建设进程,引导网络举报与反馈等环节良性有序运行,最大限度发挥高校网络反腐的正向效应。此外,还应重点出台程序性规定,并制定明确阐释制度执行主体、约束对象与奖惩结果的操作细则,提升制度的可实施性。

强制性政策法规的执行力高低则是规制性要素发挥作用的重点与关键。现阶段,高校反腐倡廉制度执行力的困境集中体现于监督体系不健全,应从以下几方面进行完善。首先,以党内监督为核心,发挥各监督主体能动性,形成监督合力。在外部监督层面,应着力提升上级有关部门对高校反腐倡廉工作的监督力度,加强高校内部与新闻媒体、社会公众的互动,鼓励舆论监督;在内部监督层面,既要通过优化权力配置与资金拨付等制度设计破除高校纪检、监察与审计等部门的掣肘,提升内部监督主体独立性,还应强化各部门的使命担当与责任意识,使其在面对党委成员、主要领导干部等的违规违纪行为时,坚持原则,及时发声,增强监督实效,实现各监督主体的协调配合,释放合力。其次,着力巡视巡察联动,推进全面从严治党向高校基层延伸。党的十八大以来,教育部积极开展巡视工作,对于增强高校反腐倡廉工作的实效性发挥了积极作用,而高校巡察制度指向高校内部特别是基层单位,可定位为巡视制度的延伸,高校应完善巡察制度,突出政治巡察重点,开展重点领域、重要工作的专项巡察,创新巡察工作形式,实现校内巡察与上级巡视的有效衔接,推动高校反腐倡廉工作的覆盖与延伸。最后,建立健全网络监督举报平台,创新监督形式与方法。高校网络监督举报平台有利于有关部门迅速汇集高校反腐倡廉工作热点,提升工作的针对性与时效性。现阶段,应加快建立健全这一平台,如加强对监督举报信息的甄别、核实,完善实名举报环节,优化监督举报信息反馈流程,真正实现高校反腐倡廉工作与时代的接轨。

(二) 规范性要素强化:形塑价值观念与厘清共同体关系

高校反腐倡廉制度建设有效性的提升,应强化规范性要素的“适宜性逻辑”,为制度场域中的行动者提供应然层面上制度目标所应具备的价值观念与行为规范,使其能够采用适宜的方式和手段实现制度目标。具体到现阶段高校反腐倡廉制度建设的实效,主要可从两方面对其进行强化,一方面是引导高校领导干部、行政人员与教师树立正确的职业观与责任意识,强化行动者的自律能力。注重高校教师职业观念的培养教育,加强师德修养自律与自我塑造,引导高校教师在重视科研的同时,较好地完成教学任务,应建立科学、可行的师德评价与考核标准;行政人员应在高校日常管理工作中,端正职业态度,以正确职业观指导其教育管理或行政工作行为;高校领导干部更应强化职业道德与责任意识,增强自我管理与自我察觉能力,不断学习理论知识,使自身具有高度的思想和政治担当,及时对自身行为与思想进行反思。

另一方面是厘清高校反腐倡廉建设中的共同体关系,强化共同体规范的他律功能。从共同体的构成要素探讨这一问题,其他律功能的强化可总结为以下几点。首先,建立高校廉洁教育委员会,引导行动者形成反腐倡廉的共同目标与身份认同。现阶段,抑制高校反腐倡廉共同目标形成的重要原因即为高校领导干部、行政人员中存在利益冲突,其根源在于个人权利与公共权力的界限模糊,导致当个人私利与公共利益发生冲突时,公共权力与公共资源的持有者和占用者会选择牺牲公共利益以满足个人私利。鉴于此,高等院校应加快建立领导干部、行政人员、教师与学生代表共同参与的高校廉洁教育委员会,通过影像资料、现场演说和案例介绍等方式加强高校廉洁教育,既要引导高校领导干部、行政人员等树立权力边界意识,使其明确公共权力的边界,实现个人利益与公共利益的统一,奠定反腐倡廉共同目标的基础,此外,还应使其形成自身作为高校“廉洁人”应当做什么的清楚认知,以及对高校“廉洁人”这一身份的认同,以使行动者在反腐倡廉行动的过程中强化自我效能感、认同感与归属感。其次,建立健全高校领导干部、行政人员与教师的权责清单,塑造高校反腐倡廉的共同规范。高等院

校应加快权、责、利清单建设进程,对领导干部、行政人员、教师的权力、责任与权利进行界定,如内容、大小及范围等要件均应以文本的形式进行明确规定,并及时发布,以供校内师生及社会舆论监督,使行动者在责任、道德与舆论压力等的他律作用下,规范地行使权力与权利,履行自身责任与义务,践行共同规范,为高校反腐倡廉建设提供“适宜性逻辑”。

(三)文化-认知要素强化:破解“潜规则”与培育廉洁文化

文化-认知要素发挥作用所遵循的是一种行动者视若当然的“正统性逻辑”,其失灵的原因即权钱交易、以权谋私等高校腐败“潜规则”消解了高校廉洁文化的规训功能,因而应从“潜规则”的破解与廉洁文化的培育两方面强化这一要素。一方面应破解高校腐败“潜规则”的替代性逻辑。首先,建立高校领域内腐朽思想文化信息的“文化屏障”。应由高校各级党委宣传部门牵头,开展防范各类腐朽文化的专项宣讲、学术论坛和民主生活会等其它形式活动,可以通过正反两方面替代性经验的传播来提升行动者对腐朽文化的辨识度与敏感度,培育其警惕意识与抵制态度,从而在行动者心理建立起针对腐朽文化的内源性屏障。此外,在活动形式方面应积极结合互联网与新媒体技术,使该类活动既契合不同类别行动者的认知偏好,又能清晰准确地表达具体内容与主题意旨,从而提升这一工作的实效性。其次,形塑行动者的法治思维与法律知识体系,提升行动者的法治素养。一是将法治指标纳入高校领导干部、行政人员与教师的考评体系,激发其涵养法治思维的内在动力。考察高校领导干部、行政人员与教师的法治思维运用水平、工作方式法治化水平与法律知识掌握能力等指标,既可以发挥约束性作用,也可以通过对比法治素养较高的行动者予以肯定,引导其他行动者自觉运用法治思维,夯实法律知识基础,进而形成良性示范效应。二是鼓励高校领导干部、行政人员与教师积极参与法律实践,以法律思维方式与工作形式提升行动者的法治素养;引导高校领导干部参与法律实践,建立定期委派高校领导干部到人大、政法部门学习与交流机制;鼓励高校行政人员与教师积极参与校内外法治实践活动,充分利用高校这一平台,积极参与法治教学实践等活动。

另一方面培育高校廉洁文化,强化“正统性逻辑”。首先,汲取中国传统文化,丰富高校廉洁文化内容。源远流长的中华优秀传统文化中,不乏内蕴廉洁意旨的文化元素,可以为高校廉洁文化建设提供鲜活素材。如孔子的“为政以德”思想、孟子的“民本”思想、《大学》中的“诚意、正心、修身”等理念均可纳入高校廉洁文化建设中,可以较好地为高校领导干部廉洁从政、教师廉洁从教与学生廉洁修身提供思想上的指导。其次,将廉洁文化融入校园文化建设与高校思想政治教育,建立廉洁文化教育持续性机制。廉洁文化的培育与作用的发挥不能一蹴而就,需要建立持续性机制,应将廉洁文化教育与校园文化建设相结合,整合文化建设资源,依托既有的校园文化建设平台、队伍进行廉洁文化教育。此外,还应将廉洁文化融入高校思想政治教育,将廉洁文化与学生思想政治课程内容相结合,以更好地发挥廉洁文化的教化功能。最后,拓宽廉洁文化活动载体,与受众有效互动。廉洁文化的培育应依托适宜的载体,如现阶段,高校廉洁文化的培育应适应新媒体时代的发展,建立廉洁文化宣传网页、微信公众号与微博账号等,一方面及时发布廉洁文化与教育的信息,另一方面及时关注廉洁文化接受者的动态,积极与受众进行互动与反馈,及时调整廉洁文化培育方向。

参考文献:

- [1] 习近平代表第十八届中央委员会向中国共产党第十九次全国代表大会的报告[N].人民日报,2017-10-19(01).
- [2] 张英伟.反腐倡廉蓝皮书:中国反腐倡廉建设报告No.6[M].北京:社会科学文献出版社,2016.
- [3] 杨强.加强廉政制度建设 规范高校权力运行[J].吉首大学学报,2017(6):12-14.
- [4] 国亚萍.增强高校反腐倡廉实效性的制度文化路径研究[J].国家教育行政学院学报,2017(9):11-14.
- [5] 黄晓辉.“制度反腐”须谨防“制度腐败”——以高校制度建设为视角[J].廉政文化研究,2013(4):21-26.
- [6] 肖云忠.削弱高校反腐倡廉制度绩效的因素及对策[J].廉政文化研究,2013(5):59-64.

- [7] 商光美.基于现代大学制度的高校反腐倡廉建设研究[J].国家教育行政学院学报, 2012(9): 15-19.
- [8] Peter A .Hall, Rosemary C .R .Taylor.Political Science and Three New Institutionalisms[J].Political Studies, 1996, 44(5).
- [9] 马雪松, 周云逸.社会学制度主义的发生路径、内在逻辑及意义解析[J].南京社会科学, 2011(3): 63.
- [10] James G.March, Johan P.Olsen.The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life[J].The American Political Science Review, 1984, 78(3): 744-749.
- [11] (美) W.理查德·斯科特.制度与组织——思想观念与物质利益[M].第3版.姚伟, 等, 译.北京: 中国人民大学出版社, 2010.
- [12] 张志旻, 等.共同体的界定、内涵及其生成——共同体研究综述[J].科学学与科学技术管理, 2010(10): 18.
- [13] OECD.Managing conflict of interest in the public service.OECD guidelines and overview[R].Paris: OECD, 2003: 24.

责任编辑 张煜洋

Probe into the Effectiveness of the Efforts in Anticorruption and Promoting Integrity in Higher Education Institutes from the Perspective of Systemic Analysis

CHEN Xi, PAN Bo (School of Administration, Jilin University, Changchun 130012, Jilin, China)

Abstract: In the framework of sociological institutionalism, the institution is composed of restrictive factors, regulative factors and culture-cognition factors, which provides a suitable perspective for the analysis of the system in higher education institutes against corruption and promoting integrity. The effectiveness of the system against corruption and promoting integrity is demonstrated in the establishment and practice of compulsive regulations, autonomy of practitioners and heteronomy of the community, and the identification of integrity culture in higher education institutes. In its actual operation, barriers are found as regard the defective policy and regulation and low efficiency in implementation, deviation of the value system by practitioners, dissonant relationship within the community, and the counteract of “hidden regulations” on integrity culture, which result in the malfunction of the system against corruption. Systemic compensation is to be made from the perfection of policies and regulations, enhanced implementation of the system, remolding the value system of the practitioner, reorganizing the relationship of the community, eradicating hidden regulations, and nurturing integrity culture.

Key words: higher education institutes; systems against corruption and promoting integrity; system analysis; sociological institutionalism

比较视野下大学生社会主义核心价值观教育的路径选择

钱小龙, 邓宏宝

(南通大学 教育科学学院, 江苏 南通 226019)

摘要: 开展以社会主义核心价值观为中心内容的大学生价值观教育实践活动是我国高等教育的一项重要使命。当前,我国大学生核心价值观教育仍存在教育渠道、教育内容、教育方式过于单一等问题。应在充分考虑我国高校的差异性和独特性的基础上,学习发达国家丰富的大学生核心价值观教育经验,以学校为主线,推动大学生社会主义核心价值观教育的课程教学改革和课程体系建设;发挥家庭和社会的协同作用,构建大学生社会主义核心价值观隐形教育体系;以个体为龙头,形成大学生社会主义核心价值观的多渠道和宽领域教育格局,不断提升我国大学生社会主义核心价值观教育成效。

关键词: 社会主义核心价值观;全面融入教育;策略路径

中图分类号: G641

文献标识码: A

文章编号: 1674-9170(2019)01-0071-07

社会主义核心价值观是社会主义核心价值体系的内核,体现了其根本性质和基本特征,反映了其丰富内涵和实践要求。习近平总书记在十九大报告中指出:“发挥社会主义核心价值观对国民教育、精神文明创建、精神文化产品创作生产传播的引领作用,把社会主义核心价值观融入社会发展各方面,转化为人们的情感认同和行为习惯。”^[1]为了能够培养“担当民族复兴大任的时代新人”,高校必须通过“强化教育引导、实践养成、制度保障”,将社会主义核心价值观全面融入大学生发展的全方位和全过程。

一、当前我国大学生核心价值观教育存在的问题

新中国成立以来,我国政府部门和大学机构对于大学生核心价值观教育高度重视,在制度设计、

收稿日期:2018-07-16

作者简介:钱小龙(1976-),男,江苏海门人,南通大学教育科学学院副教授,博士,南京大学教育经济与管理博士后,美国加州大学欧文分校访问学者;邓宏宝(1967-),男,江苏海安人,南通大学教育科学学院院长,教授,博士。

基金项目:江苏高校学习贯彻党的十九大精神重点专题研究项目(2017ZDTXM020);全国教育科学规划国家一般项目(BJA180102)

政策宣传、课程教学和实践活动中投入了大量的人力物力财力,确保了社会主义核心价值观的有效传达和青年大学生的健康成长。进入新世纪以后,随着国际形势的巨变、改革开放的不断推进以及社会结构与利益格局的重构,人们的思想观念与价值体系日益呈现出多元化的特征,而大学生的价值取向也表现出多样化选择。同时,随着互联网技术的飞速发展,大学生的学习、生活、交往和思维模式都因外部世界的影响而发生着深刻的改变,以往由社会制度与意识形态所产生的制约作用被打破,大学生的世界观、人生观和价值观都受到了前所未有的冲击,大学生核心价值观教育面临着严峻的挑战。

(一) 教育渠道过于单一,无法整体把握社会主义核心价值观体系

在社会主义核心价值观体系中,社会主义核心价值观处于核心地位,所体现的是其根本性质和基本特征,也是对社会主义核心价值观的高度凝练和集中表达。因此,开展社会主义核心价值观教育不能局限于“点”“线”,而应从“面”的角度整体把握社会主义核心价值观体系,进而真正理解社会主义核心价值观体系的丰富内涵和实践要求。然而,从目前大学生核心价值观教育的情况来看,主要渠道仍集中在课堂教学和传统媒体(电视、报纸)宣传,这种教育渠道的单一性导致了大学生对于社会主义核心价值观的了解非常有限。同时,教育渠道的单一性还导致了大学生无法将社会主义核心价值观与社会生产实践结合起来,只是停留在文本信息的识记上,也就根本无法认识到社会主义核心价值观的真正价值所在。^[2]作为社会主义核心价值观的重要组成部分,大学生核心价值观教育渠道和路径不能过于单一,如果脱离其母体或存在根基,没有将理论与实践、历史与现状、国内与国外紧密结合起来,是无法从整体上把握社会主义核心价值观体系的。

(二) 教育内容过于单一,无法全面了解社会主义核心价值观体系

社会主义核心价值观是一种综合性的思想架构,不能仅仅从空洞的理论寻求认识和理解,其所包含的内容涉及价值取向、理想信念、社会责任、公民意识、文明礼仪、心理素质、人文精神等。然而,从目前大学生核心价值观教育的情况来看,主要内容集中在社会主义制度和社会主义国家建设等宏观层面,对于与大学生个体成长相关的公民意识、文明礼仪、心理素质等微观层面的内容关注太少。^[3]伴随着社会形势的巨大变化,当代大学生社会主义核心价值观对于社会主义核心价值观教育的内容呈现出多元化的需求,尤其那些关系到大学生未来发展和人生规划的内容更需要被纳入教育内容。社会主义核心价值观绝不是空洞的理论,而是应该切实地与每一位教育个体结合起来,满足不同个体的个性化和差异化教育需求,社会主义核心价值观的教育内容选择确定和教育活动开展一定要立足于当代大学生的实际情况和需求进行。

(三) 教育方式过于单一,无法主动学习社会主义核心价值观体系

作为社会主义核心价值观教育的主阵地和主渠道,大学生思想政治理论课仍存在一些问题亟待解决。由于教育载体、教育手段和方法有待整合与优化,大学生对于思想政治理论课的学习态度有些消极,学习主动性不强,能够真正做到认真听讲和完成作业的相对较少,部分大学生上课无法集中注意力,甚至存在迟到早退、逃课缺课的问题。究其根源,无疑与教育方式存在密切联系,不少学生抱怨“内容死板且脱离现实”“灌输式教学无法引起学习兴趣”“教学缺乏互动与吸引力”等问题。^[4]同时,教师过于注重基于传统课堂教学的说教形式,对于新兴媒体也没有积极使用,无法发挥信息化教学手段如电视教学、多媒体教学、网络教学的作用,导致大学生“左耳进,右耳出”,主动学习社会主义核心价值观的态度消极,根本没有达到预期教育目标。因此,必须改变这种形式单一、缺乏灵活性的教育方式,致力于对教育方式和手段进行改革创新,积极开展启发式、参与式、研究式教学,才能真正改变当前大学生社会主义核心价值观教育的现状。

二、国外大学生核心价值观教育的主要特征

尽管不同国家的社会制度和传统文化存在巨大的差异,但都拥有符合自身实际情况的核心价值

观,并大力倡导大学生核心价值观教育。发达国家在长期发展的过程中形成了具有本国特色的核心价值观,如美国将自由平等、民主法治视为本国的核心价值观,并使其在大学教育中全面融入;欧盟国家以“自由、民主、尊重人权、基本自由以及法治”为共同的核心价值观,并在大学教育中将其作为基本原则;英国社会秉持自由民主的传统,并将其全面渗透到教育领域;新加坡同样拥有明确的核心价值观,将国家、社会、家庭、个人、种族、宗教的关系论述上升到国策高度,并与大学教育进行有效地整合;日本在中小学教育和大学教育都运用各种方式传播其爱国、合作、感恩、尊重、秩序、法治等价值观念。整体而言,西方发达国家在大学生核心价值观教育方面取得了丰硕的成果,形成了一系列可供学习和借鉴的有益经验。

(一) 政府将大学生核心价值观教育纳入国家战略和规划

政府始终是大学生核心价值观教育的主要决策者和推动者。西方发达国家要求高等教育不仅要使大学生掌握扎实的科学文化知识,还要引导他们了解本国的发展历史与传统文化,逐渐接受与认同所倡导的核心价值观念。因此,各国政府都高度重视大学生核心价值观教育,明确教育的目标和定位,并制定相应的政策和措施以支持教育的发展。例如,美国以“公民教育”为抓手,将核心价值观教育与培养合格的美国公民紧密结合起来,不仅要求符合美国政治、经济和文化发展的需要,而且还与大学的教育体制和管理机制(尤其是拨款机制)直接挂钩,确保了核心价值观教育的效果和效率。日本是一个有着强烈忧患意识的国家,充分认识到本国的劣势,因而特别强调国家意识形态与责任感的培养,并制定了统一的实施方案,直接纳入大学的国民教育计划,提供强有力的政策支持和经费投入。此外,欧洲国家也都将大学生核心价值观教育上升为国家战略,由政府机构制订统一的教育方案,明确教育的目标和方向,并直接对高校进行大学生核心价值观教育的监督、管理和指导。

(二) 推动大学生核心价值观教育的改革创新

大学生核心价值观教育是一项系统工程,不能拘泥于单一的形态和方式,需紧跟社会发展形势持续推陈出新,才能获得良好的效果。国外高校在开展大学生核心价值观教育的过程中,不仅重视以课堂讲授和理论灌输为主要形式的显性教育,也注重运用各种隐性教育方法,包括环境建设、社团活动、校史传承、校风熏陶、学术会议等。以课堂教学为主的显性教育始终都是大学生核心价值观教育的主要形态,需要在知识讲授之外提供更加丰富的教育方式。新加坡以教学项目为依托开展大学生核心价值观教育,设置了包括社会活动项目、专题讲座项目、传统文化项目、纪念日项目等多种类型的教学项目,服务于“共同价值观”的传播和教育。同时,为了兼顾不同种族、宗教和背景的学生的需要,新加坡还设立了一些特色实践项目以提升国家认同感和社会向心力,如“华语运动月”“爱神运动”“国民意识周”,使核心价值观教育的效果倍增。^[5]隐性教育在大学生核心价值观教育中所发挥的潜移默化 and 渗透引导作用毋庸置疑,因而更需要采用一些创新形式和手段来实施。一直以来,西方发达国家将校风培养、榜样示范、活动开展和环境建设纳入隐性教育的内容,使得大学生核心价值观教育能够延伸至高等教育的全过程和各个环节。美国大学利用各种全国性节日、纪念日以及学校的入学与毕业仪式活动开展核心价值观教育;欧洲大学特别注重学校社团活动,通过涉及各种学科和领域的活动开展来强化学生对于核心价值观的认可;韩国重视影视文化的巨大宣传作用,尤其是通过在影视中英雄形象的塑造来传达爱国情感和奉献精神,有力地推进了大学生核心价值观教育。^[6]

(三) 强调大学生核心价值观教育与社会实践相结合

尽管核心价值观是理论和思想层面的内容,所开展的大学生核心价值观教育也特别注重理论知识的学习和研究,但这并不意味着可以忽视实践层面的应用。事实上,只有将大学生核心价值观教育与社会实践紧密地结合起来,才有可能发挥其思想指导和价值引领作用。因此,西方发达国家在大学生核心价值观教育中,对于培养大学生的道德认知和选择能力特别重视,认为如果要在错综复杂的现实社会环境中分清是非,明辨真伪,做出正确的决策和行为,就必须强化大学生的道德认知能力和判

断能力的培养与锻炼。以美国为例,大学生核心价值观教育一直是美国高校人才培养的核心内容,他们高度重视训练大学生的价值判断选择能力,提高其道德实践能力,并强调综合运用价值灌输、价值辨别、价值推理和价值解析等多种教育方法,从而引导大学生通过独立思考和自主探究来潜移默化地认识和认同美国所提倡的核心价值观。同时,有关核心价值观教育的学术研究在美国也取得重要进展,其中以美国心理学家柯尔伯格(Lawrence Kohlberg)的道德认知发展阶段理论(Theory in Stages of Moral Development)最为著名,依据该理论所开展的核心价值观教育发展出众多的课程范例。^[7]一直以来,澳大利亚的大学生核心价值观教育都重视社会实践活动的开展,通过诸如学校文化宣传、社会团体活动、多元文化展示、公益服务活动等形式,让大学生在实践中体验、在体验中领会、在领会中成长,进而形成坚实的本国核心价值观。^[8]

(四) 实现大学生核心价值观教育的多渠道、宽路径

为了提升大学生核心价值观教育的效果和效率,仅仅依靠学校教育是不够的,必须充分发挥家庭、学校和社会的协同作用,采取多渠道、宽路径的方式来推进大学生核心价值观教育。西方发达国家将大学生核心价值观教育推进社会生活的各个环节,结合家庭启蒙、学校教育和社会引导等多种渠道全面展开,利用三方的协同合作来拓宽教育的培养路径。以英国为例,英国政府、学校和社区民间组织对于“英国核心价值观”的传播和落实都发挥了不可或缺的作用:在家庭启蒙教育中注重对于本国历史文化的传承,以纪念日活动、博物馆参观和日常行为规范训练来凸显核心价值观;在学校教育中将核心价值观纳入课程体系,并提出明确的评价和考核标准;在社会引导教育中,通过广泛开展公益慈善活动来提升大学生的公民意识和慈善观念,确保社会稳定和增强社会凝聚力;政府部门为各个部门、机构、社团和学校之间开展核心价值观教育的合作提供依据,建立了完整的法律制度框架和行政管理体系。^[9]新加坡对于家庭在大学生核心价值观教育中所扮演的角色和作用非常重视,为此还专门设立了家庭教育民众委员会,并对家长开展针对性的培训,让他们充分意识到家庭教育对于培养大学生核心价值观的重要价值,进而督促家长不仅要配合学校开展统一规范的核心价值观教育,还要在家庭教育中以身作则,通过潜移默化的方式来促进大学生核心价值观的形成。

三、中外比较视野下的大学生社会主义核心价值观教育

当前,我国大学生核心价值观教育仍然存在一些问题,亟待解决和完善。党的十九大报告明确要求:“培育和践行社会主义核心价值观,大学作为重要的思想理论阵地,必须把培育和践行大学生社会主义核心价值观视为自身重要职责和使命任务。”在充分考虑我国高校的差异性和独特性的基础上,积极借鉴国外高校开展大学生核心价值观教育的先进理念,并将其运用到具体的教育实践中去。

(一) 大学生社会主义核心价值观教育的内涵解析

作为先进文化的典型代表和引领社会风尚的一面旗帜,社会主义核心价值观是贯穿于高等教育发展的一条主线,对于确保社会主义事业薪火相传、繁荣发展有着举足轻重的意义。为了推进社会主义核心价值观教育的理论与实践创新,我们提出了“大学生社会主义核心价值观全面融入教育”的概念框架。大学生社会主义核心价值观全面融入教育的内涵由三个方面组成:在实施对象上,充分调动个体、学校、家庭和社会的力量,集中各方力量推进大学生社会主义核心价值观教育;在实施路径上,以学校教育为主线,与家庭启蒙和社会引导协同配合,激发个体认识和学习大学生社会主义核心价值观的积极性;在实施策略上,强调学校教育的课程教学改革、家庭启蒙的“潜移默化”和“无处不在”、社会引导的项目设计和活动开展以及个体发展的过程性与差异性。

(二) 大学生社会主义核心价值观教育的策略路径

1. 以学校为主线,推动大学生社会主义核心价值观教育的课程教学改革和课程体系建设。大学生社会主义核心价值观全面融入教育的核心观点之一是凸显学校在大学生社会主义核心价值观教育中

的主导作用,不仅要重视课程教学,还要持续推进课程教学改革和强化课程体系建设,进而形成一个完整、科学、全面的价值观教育体系。大学课程教学是培养大学生核心价值观的主要渠道,尤其是思想政治理论课一直都是我国高校最为重视的价值观教育课程,其发挥的作用不容忽视。但目前思想政治理论课仍存在教学内容重复单一、教学方式死板落后、教学目标脱离实际、教学评价缺乏科学性等问题,必须加快推进课程教学改革。借鉴发达国家的经验,需要从教学内容的整合、教学方式的创新、教学资源的拓展等多重路径入手,改变千篇一律的教学形态,强化能力导向的教学评价机制构建。一方面,思想政治理论课要深刻认识国家、社会和个人三个层面的价值取向,并根据价值取向重新设计教学内容,进一步明确教学目标,运用各种方式使课程教学从理论说教、政策宣讲逐渐向价值观教育和引导转化。另一方面,理清高校思想政治理论课教学的基本脉络,完善大学生思想政治教育的内容体系,将理论知识学习和道德认知能力培养进行科学合理地穿插,使其能够贯穿于课程教学的全过程,让大学生完全逃离枯燥乏味和死板教条的课堂氛围。

同时,从国外发达国家的经验来看,仅仅依靠思想政治理论课这种单一渠道开展大学生核心价值观教育显然是不够的,应该高度重视大量专业课程和文化素质教育课程在传播和宣传大学生核心价值观方面的作用。其他课程的任课教师也要认识到大学生社会主义核心价值观教育的重要性,将培养大学生的价值观和人生观视为课程教学的目标之一,重视价值观教育在教学内容中广泛深入渗透。为了提升教学效果,任课教师还需要充分挖掘并整理专业课程和文化素质教育课程中所蕴含的价值观内容,将这些内容的学习有机融入到教学的全过程,使价值观教育与专业知识学习、人文素质培养能够有效地加以整合。此外,基于课程教学还可以安排设计各种活动,如辩论、竞赛、演讲、研讨等多种方式开展价值观教育。

2. 发挥家庭和社会的协同作用,构建大学生社会主义核心价值观隐形教育体系。大学生社会主义核心价值观全面融入教育的核心观点之二是应该在明确学校主导作用的同时,发挥家庭和社会的协同作用,在显性教育之外构建一个大学生社会主义核心价值观隐形教育体系。高校主要担负大学生社会主义核心价值观显性教育的任务,并且更多地倾向于理论教学和知识灌输,因而难免会影响到教育效果。实际上,国外高校在开展大学生核心价值观教育的过程中不仅关注一些抽象理论和空洞道理的讲授,同时注重发挥家庭和社会的协同作用,将知识传授与日常生活紧密结合起来,促使那些理论和道理转化为具体生动的问题。在此过程中,家庭和社会的协同作用至关重要,可以将学生的学习转变为一种切实的感悟和体会,进而使大学生在日常生活实践和具体社会活动的体验中加深对核心价值观的理解和掌握。因此,大学生社会主义核心价值观的教育绝不能仅仅依靠学校,而是应该将学校与家庭、社会视为一个整体,既有理论层面的说教,又能在实践层面与学生的情感、认知和行为紧密地结合在一起,才能确保达到良好的教育效果。

面对当前大学生在接受社会主义核心价值观教育中的被动状态和听而不信的尴尬局面,我们需要努力探索不同的教育手段和教育环境,摆脱固有的僵化教育模式,在显性教育之外开拓新的隐性教育空间,让大学生在真实的社会环境中感悟理论的真谛和探索实践的体验,进而促进正确科学的价值观的培养。西方发达国家的高校非常注重通过各种不同类型的社会实践活动来潜移默化地开展价值观教育,这就是隐性教育的体现。因此,我国高校在开展社会主义价值观教育的过程中要注意研究大学生在不同阶段思想认识和价值取向的特点,以此来确定不同阶段的教育重点和教育方法,依靠家庭和社会的力量建立高效的实践教育体系,并通过各种渠道和方式为大学生搭建可靠的社会主义核心价值观教育实践平台,具有针对性地开展紧密联系社会生产生活实际的实践教育活动,让大学生在内容丰富、形式多样的实践体验中逐渐培养正确的价值观。一般而言,可以开展的社会实践活动包括实习见习活动、公益慈善活动、助教支教活动、暑假或寒假“三下乡”活动、社团活动、志愿者活动、社会调查活动以及丰富多彩的校园文化活动等。

(三) 以个体为龙头, 形成大学生社会主义核心价值观多渠道和宽领域教育格局

大学生社会主义核心价值观全面融入教育的核心观点之三是充分认识大学生个体在价值观教育中的决定性作用, 激发他们的兴趣和积极性, 通过多种渠道和不同领域的全面融入教育来提升教育效果和质量。根据国外经典的社会教育理论和道德认知发展理论, 主观能动性在大学生成长过程中扮演着至关重要的作用, 有时候甚至是决定性。为了充分激发他们参与社会主义核心价值观教育的兴趣和积极性, 我国高校必须要重视和发挥大学生的主体作用, 强调大学生的道德认知成长过程是个体在各种不同的道德理论和复杂矛盾冲突中主动探索、学习、思考、辨别、选择的过程, 而绝不是一个被动接受的过程。因此, 包括思想政治理论课在内的各种或显性教育或隐性教育都需要尊重学生的兴趣和爱好, 不能采取过于单调呆板的教学方式, 通过多种渠道、手段和方法来引导学生进行独立思考、自主感悟和亲身体会, 最终接受、认同乃至内化为自身的价值观念。每一位接受社会主义核心价值观教育的大学生, 只有经过这样一个循序渐进、潜移默化而又丰富多彩的教育过程, 才能真正理解和接受社会主义核心价值观的内涵, 并以此为基础构建自身的人生观、价值观和理想信仰, 并最终转变为践行社会主义核心价值观的实际与自觉行动。

社会主义核心价值观的多渠道和宽领域教育格局离不开社会和家庭的大力支持与配合, 因此高校要善于利用整合各种社会和家庭的教育资源, 形成一定的教育合力, 才能使大学生社会主义核心价值观教育的开展收到良好的教育效果。各种社会和家庭教育资源具有开放性、群众性、补偿性、融合性等特点: 开放性意味着任何人、任何时间, 在任何地点都能轻易获得, 这能带来教育成本的下降, 但如何有效运用却有待费心思量和精心设计。群众性意味着这些资源通俗易懂, 便于普通人接受, 当然也会是大学生比较容易接受和认同的, 这对于激发他们的兴趣和积极性是非常有利的。补偿性意味着相对于学校正规教育资源而言具有一定的可替代性, 换言之, 正规教育资源能达到的教育目的, 这些教育资源也能实现, 且更加廉价和易于接受。融合性意味着各种社会和家庭教育资源不是独立存在的, 它们或者成为一个大的系统的组成部分, 或者相互之间有着紧密的关系, 这是最符合社会实际情况的, 也是最容易在潜移默化中完成大学生的核心价值观教育。丰富多元的社会和家庭教育资源、教育渠道的灵活多样, 能够有效弥补高校大学生社会主义核心价值观教育中的短缺和不足。因此, 高校应积极鼓励大学生发挥主观能动性, 充分利用各种社会资源和家庭资源, 积极地参与实践教学基地和思想政治教育基地的活动, 有力促进自身正确价值观的构建。

自改革开放以来, 中国发生了翻天覆地的变化, 但在社会经济高速发展的过程中, 少数群众出现了思想观念上的问题和一些不正确的价值取向。这对于正在成长的大学生产生了较大的负面影响, 如何应对和有效解决这些问题, 并促使广大青年学子树立正确的世界观、人生观和价值观, 成为摆在我国高校面前的一个重要使命。因此, 要积极调查和研究大学生的身心特点和成长规律, 注重创新方式方法, 注重实效真效, 潜移默化地开展大学生社会主义核心价值观教育。当下正值教育和文化交流鼎盛之时, 作为同样重视大学生核心价值观教育的西方发达国家, 虽然与我国存在社会制度和意识形态上的差异, 但还是有许多值得我们学习和借鉴的地方。美国后现代主义学者格里芬认为, “通过了解西方世界所犯的错误, 中国完全可以避免现代化带来的破坏性影响”^[1]。同时, 研究发达国家的大学生核心价值观教育也为我们提供了一个了解他国经验教训的良好契机, 通过对大学生核心价值观教育的理念、内容、方法、成果、师资等因素进行比较分析, 在批判中继承, 在反思中吸收他国的可取之处, 从而用于改进和提升我国的大学生社会主义核心价值观教育。

参考文献:

- [1] 中共十九大开幕, 习近平代表十八届中央委员会作报告[EB/OL]. (2018-02-25) [2018-06-10]. http://www.china.com.cn/cppcc/2017-10/18/content_41752399.htm.

- [2] 曹宇, 刘格. 大学生践行社会主义核心价值观的现状与对策 [J]. 教育与职业, 2015 (25): 51-53.
- [3] 陶韶菁. 大学生对社会主义核心价值观的认知现状调查与对策分析 [J]. 思想理论教育导刊, 2016 (8): 57-60.
- [4] 王磊, 曾贤贵, 王瑞浩. 多元化背景下大学生社会主义核心价值观教育的现状与对策研究 [J]. 湖北成人教育学院学报, 2013 (5): 38-40.
- [5] 郑汉华. 新加坡共同价值观及其启示 [J]. 高等农业教育, 2006 (1): 6-9.
- [6] 王维婷. 基于韩国影视文化视角下分析我国大学生价值观隐性教育 [J]. 湖北科技学院学报, 2016 (10): 12-14.
- [7] 左蓉. 柯尔伯格的道德认知发展理论及其对学校道德教育的启示 [J]. 理论观察, 2010 (3): 73-74.
- [8] 杨茂庆, 严文宜. 澳大利亚学校价值观教育的特点及其实现途径 [J]. 外国教育研究, 2014 (4): 122-128.
- [9] 何大隆. 英国: 合力传播核心价值观 [J]. 瞭望, 2007 (22): 27.
- [10] (美) 大卫·格里芬. 后现代性科学: 科学魅力的再现 [M]. 马季芳, 译. 北京: 中央编译出版社, 2004: 16.

责任编辑 陈 瑶

Education of Core Socialist Values for College Students from the Comparative Perspective and Its Choice of Path

QIAN Xiaolong, DENG Hongbao (School of Education Science, Nantong University, Nantong 226019, Jiangsu, China)

Abstract: One of the key missions of higher education in China is the education of the core values of socialism. Homogeneity as regard the education channel, content and the means is still found in the education of socialist core values. On the sufficient consideration of the variability and particularity of higher education institutes in China, construction of the curriculum system for the education of core values of socialism should be promoted by learning from the experience in the education of core values in developed countries with such institutes taking the lead, which is to be coordinated with the family and society for the construction of an education system for such values. With individuals taking the initiative, multichannel layout for the education of socialist core values with a wide coverage is to be constructed among college students so that such education can be continuously improved and perfected.

Key words: socialist core values; comprehensive immersion education; strategic paths

列宁晚年权力制约监督思想对 纪检监察体制优化的启示

陈科霖

(深圳大学 党内法规研究中心, 广东 深圳 518060)

摘要: 列宁晚年所著的系列反思文章作为其政治遗嘱, 为完善无产阶级政党的党内权力制约监督制度及纪检监察体制改革提供了有益借鉴。列宁晚年权力制约监督思想的核心是改革党内权力结构和运行机制, 从而实现权力的有效控制。借鉴列宁的相关思想, 当前党内纪检监察体制的优化路径主要有: 科学认识和辩证处理巩固党的领导核心权威与加强党内权力制约监督之间的关系; 进一步强化纪委的相对独立作用; 建立健全重大决策的终身责任追究制度及责任倒查机制; 开展廉政风险管理, 建立权力制约监督的长效机制。

关键词: 列宁; 权力制约监督; 纪检监察; 权力结构; 运行机制

中图分类号: A82

文献标识码: A

文章编号: 1674-9170(2019)01-0078-06

党的十九大报告指出, 要“增强党自我净化能力”“加强对权力运行的制约和监督”, 并“深化国家监察体制改革”。党纪作为对党员干部有效的制约制度, 是国法监督的“前哨”。纪在法前, 纪比法严, 违法必先违纪, 因而党内权力制约监督体制的改革与优化便成为廉政治理长效机制的重要制度保障。列宁在晚年对党内权力制约监督的理论构想对当前我国纪检监察体制改革实践有重要的借鉴价值与指导意义。

一、列宁晚年的权力制约监督思想及其贡献

列宁在进入晚年, 特别是在去世的前一年, 对党内权力制约监督的设计尤为重视, 他在生命最后时期的著作中, 开展了大量的对党内权力结构, 特别是无产阶级政党党内权力制约监督及监察体制改革方面的理论探索。《给代表大会的信》(1922年12月23日)、《关于赋予国家计划委员会以立法职

收稿日期: 2018-11-20

作者简介: 陈科霖(1991-), 男, 河北石家庄人, 深圳大学党内法规研究中心助理教授, 博士。

基金项目: 国家社会科学基金专项课题(18VSJ052); 中国法学会部级法学研究课题(CLS(2017)B01)

能》(1922年12月27日)、《论我国革命》(1923年1月16日和17日)、《我们怎样改组工农检查院》(1923年1月23日)与《宁肯少些,但要好些》(1923年3月2日)等五篇著作突出地反映了列宁晚年的权力制约监督思想。就写作这一系列文章的初衷,有学者指出,由于列宁病重,党中央出现了不团结和不稳定的苗头^[1],因此认为列宁撰文的原因是基于党内团结的需要;亦有学者指出,由于苏联实行一党制,在革命成功后,党中央所能接受的各项监督措施都极度弱化甚至消失^[2],因此认为列宁撰文的原因是基于希望形成一种新的监督机制的需要。结合当时的历史情境,上述两种解释都具有一定的合理性。我们认为,列宁撰文的原因主要是希望形成稳定的政治体制,从而使国家权力有序运行,人民的意志能够得到有效表达,党内的权力能够得到有效制约。结合列宁晚年所撰写的系列文章,我们可以寻找到列宁关于权力制约监督的思想火花。

首先,由于党内权力的高度集中,因此有必要建设精干有力的监察机关及其队伍,并提升监察人员自身的素质。在《改组》一文中,列宁指出,“应该把工农检查院的职员缩减到300~400人”“这些职员要经过专门考查……还要经过专门考验”^{[3]780}。与此同时,列宁亦强调,工农检查院的职员应当“高度熟练、经过特别审查、非常可靠……要给他们很高的薪金”^{[3]781}。在列宁晚年时期,很多党员干部以功臣自居,并且反对党已全部退出历史舞台,党内的官僚主义作风却日趋严重,从而使党的内部,特别是党中央的权力难以受到制约与监督。为此,列宁尝试通过纪检监察的队伍建设来促进对党内权力的制约。但是在建国初期的苏维埃俄国,封建农奴社会的影响依然存在,人民的科学文化素质普遍偏低,因此在列宁看来,必须“利用我们社会制度中真正的精华来建立新的人民委员部”,做到“宁可数量少些,但要质量高些”^{[3]786}。在具体的选拔环节,列宁要求吸收进入中央监察委员的工人,“应当是无可指责的共产党员”,而被破例立刻委派的人员,则应通过党员的推荐以及相关考试,并且能够在工作中做到相互配合,等等。^{[3]787-788}由此可以看出,列宁选择提升监察人员素质作为建设权力制约监督体制的基础,是符合当时苏维埃政权实际情况的正确选择。

其次,在权力结构层面,应当突出强调监察机关的独立性与监督职能。如前所述之历史背景,当时的苏维埃政权呈现出了愈发集权的特征,并且危害到苏维埃政权的正常活动。正如列宁所指出的,“我党中央全会已有发展成为党的一种最高代表会议的趋势”^{[3]779}。那么如何破解执政党自身监督的难题呢?列宁针对性地给出了这样的制度设计,即“把中央全会完全变成党的最高代表会议……有中央监察委员会参加”^{[3]780}——当党中央的组织结构已不可避免地发生变化之时,并不是试图重构党中央的组织结构,而是将相对平行的监督力量引入,从而加强执政党内部的“外部监督”。列宁进一步阐述了这一思想,即“新的中央监察委员……也像一般中央委员一样……也应享有中央委员的一切权利”,“工农检查院因此能获得很高的……威信”,“我们的中央委员会就会同中央监察委员会一起最终走上变成党的最高代表会议的道路”。^{[3]780}在列宁的制度设计中,党中央是由党的中央全会与党的中央监察委员会两个相互制约实体组成。这里的“制约”,是指权力主体之间相互约束牵制的关系^[4],意即制约关系的双方主体是平等的。在列宁的思想中,随着中央监察委员会体制的改变,党的中央全会不再保持“一家独大”的状态,从而使其权力能够更有效地受到制约;而对于中央监察委员会而言,随着其相对地位以及独立性的提高,其监察权的行使得到了更有效的保障,进而能够切实发挥自身的监督作用。列宁逝世后斯大林放弃这一改革并导致的“大清洗”运动与个人崇拜恶果,无疑从反面证明了列宁这一党内权力制约结构设计的合理性。

再次,在权力运行层面,应当使监察机关深入到党的决策与执行环节。在《改组》一文中,列宁指出,“中央监察委员会应有一定人数的委员出席这种会议”^{[3]782},即通过出席会议的形式使得中央监察委员会成员能够在具体的决策与执行过程中将监督嵌入。此外,列宁还就苏共中央的日常运行做出了制度安排:“凡与政治局会议有关的文件,一律应在会议前24小时送交中央委员会和中央监察委员会的各委员”^{[3]782}、“中央监察委员会委员必须……经常检查政治局的一切文件”^{[3]790}、“应该‘不顾情

面’，应该注意不让任何人的威信……来妨碍他们提出质询，检查文件……使各项事务严格按照规定办事”^{[3]782-783}。列宁认为，通过这样的程序设计，可以使“纯粹个人因素和偶然情况的影响减少”^{[3]782}。在列宁的制度设计中，中央监察委员会的主要职责是参与中央委员会的决策与提出质询，从而在动态的程序层面实现对中央委员会的制约与监督。这一设计是与前述权力结构密切相关的，只有在权力结构层面形成对中央委员会的制约，才能有效地在权力运行的动态层面加以有效监督。在《给代表大会的信》一文中，列宁指出要“增加中央委员的人数……要求工人阶级出50~100个中央委员……这种改革会大大增强我们党的巩固性”^{[3]743}，通过增加中央委员中基层代表的比例，将有助于增强党的团结，遏制党内过度极权的苗头。与此同时，列宁还强调法治程序在权力运行阶段规制的必要性，在《国家计委》一文中，列宁便指出党内权力运行存在的弊端：“应该使国家计划委员会的决定不被通常的苏维埃审议程序推翻，改变决定要有特别程序……现在在这里把个人问题同原则问题过分紧密地牵扯在一起了”^{[3]750-751}，因此法治化的制度建构便显得尤为必要。

列宁晚年的权力制约监督思想的创新之处在于如何处理监督机关（纪委）和决策执行机关（党委）的关系。各无产阶级政党在处理决策执行监督三者关系时，几乎无一例外地采用了重决策执行，而轻监督的思路。从列宁在晚年对权力制约监督的反思来看，无疑这是与共产主义运动自身的特点有着密切的关系。那么为什么主要的无产阶级政党大多采取了这样的权力制约监督思路呢？这就需要从历史中寻找答案。

二、党和国家纪检监察体制的改革变迁

中国共产党在长期的革命战争与社会主义建设过程中，形成了具有中国特色的社会主义纪检监察体制。党在处理纪委与党委的关系以及建构党和国家的纪检监察体制这一问题上的历史变迁，是与党的发展与执政历史紧密相关的。

在党的革命战争时期，党的生存、发展与壮大是党所面临的首要问题。大革命时期党的组织机构得到了空前壮大，但党员质量却有所下降，特别是工人阶级出身的党的高级领导人如向忠发、顾顺章等接连叛变之后，党中央成立了中央监察委员会与中共中央特别行动科（中央“特科”），专司党内监察与政治保卫工作，从而维护党的纯洁性，并增强党的战斗力。但在白色恐怖的斗争形势下，中央监察委员被派往各地领导党的工作，无法集中办公，加之革命形势的突变，多半牺牲于“七一五”政变中，而党中央无暇充实监察委员会^[5]，从而使党的监察委员会未能发挥应有的作用。于是，在《中央通告第二十六号——关于监察委员会的问题》中，中共中央做出通告，“监察委员会似已成为不必要的组织……决议监察委员会之存废问题须在第六次全国大会解决”^[6]。在延安时期，党的组织得到了空前壮大，纯洁党的队伍，增强党组织的战斗力仍然是党的工作的核心，因此党中央于1942年至1945年展开了为期三年的整风运动，并形成了权力更加集中的领导体制。不可否认的是，这种集中式的领导体制对于夺取革命胜利起到了重要的作用，但是相比之下，党的纪检监察体制却未能同步进行，应当说这是在革命大背景下客观环境所导致的。

解放初期，中央政治局适时地通过了《中共中央关于成立中央及各级党的纪律检查委员会的决定》，初步建立起党的纪检监察机构的雏形。但是建国初期的“高饶事件”以及在“三反”运动中查处出的“刘青山、张子善案件”表明，党的高度集中的领导体制难以真正实现对高级干部的监督。为此，1955年3月党的全国代表会议通过的《关于成立党的中央和地方监察委员会的决议》，赋予了新的纪检监察机关以更高的地位、更广的工作范围、更大的权力^[7]。应当说，在1955年后，特别是在党的八大之后到“文化大革命”前夕，党的监察委员会在制度建设、组织建设与案件审查方面取得了显著的成绩。但是，“文化大革命”期间，由于林彪、“四人帮”等的破坏，使得党的纪检监察体制彻底瘫痪，特别是在此期间党的九大与十大通过的《中国共产党章程》中，均删去了有关党内监察制度的内容。

在党的十一届三中全会上,邓小平深刻回顾了这段“走弯路”历史的根源,他指出,“我们需要集中统一的领导,但是必须有充分的民主,才能做到正确的集中”^{[8]144}。随后,邓小平更是指出,“权力过分集中的现象……全国各级都不同程度地存在这个问题。权力过分集中于个人或少数人手里……必然要犯各种错误……社会主义建设的任务极为繁重复杂,权力过分集中,越来越不能适应社会主义事业的发展。对这个问题长期没有足够的认识,成为发生“文化大革命”的一个重要原因”^{[8]328-329}。因此,党中央决定恢复自八大以来形成的纪检监察体制,并重新设立中央纪律检查委员会。在“文化大革命”之前,党章中的规定均表述为“各级纪委(监委)在同级党委领导下工作”;而在1980年,根据“各省、市、自治区党委纪委同志提议”,将纪委领导体制改为双重领导体制^[9],即地方纪委“受同级党委和上级纪委双重领导,但以同级党委领导为主”;至1982年十二大,党章正式修改为现行的“双重领导体制”,删去了“同级领导为主”的表述。但是在实践中,纪检监察工作的双重领导体制难以有效发挥作用,特别是在实践中形成了“上级监督下级太远,同级监督同级太软,下级监督上级太难”的发展趋势。在这种趋势下,系统性、塌方式的腐败现象愈演愈烈,并出现了周薄郭徐令苏等一大批腐败大案要案。

党的十八大开启了全面深化纪检监察体制改革的新篇章。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)中明确提出,“改革党的纪律检查体制,健全反腐败领导体制和工作机制,改革和完善各级反腐败协调小组职能”,并明确了党委的主体责任与纪委的监督责任。《决定》中特别强调,“强化上级纪委对下级纪委的领导。查办腐败案件以上级纪委领导为主……各级纪委书记、副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主”。由此,党内纪检监察权力结构初步实现了在双重领导体制下的由“同级领导为主”向“上级领导为主”的转化;而在权力运行机制层面,则明确了查办案件的“上级纪委领导为主”的提法,从而增强了纪检监察部门在办案中的独立性。随后在中央政治局会议通过的《党的纪律检查体制改革实施方案》(以下简称《方案》)中,对党的纪检监察体制提出了更为深入细致的改革路径。在这项改革方案中,最为重要的是提出了“推动党的纪律检查工作双重领导体制具体化、程序化、制度化,强化上级纪委对下级纪委的领导”的改革任务。应当说,在《方案》中,更加明确了党的纪检监察体制改革的方向,即走向“上级领导为主的双重领导体制”。这一改革的意义首先在于权力结构的变化:在传统的模式下,由于是以同级党委领导为主,纪检监察部门在执纪办案过程中易受到来自同级党委的掣肘,在当前中国的地方政府,长期面临的问题是如何保证经济增长,而当纪检监察工作影响到地方经济的增长之时,很容易受到地方党委的干预;而当纪检监察的领导改为上级领导为主后,地方的纪检监察人员在隶属关系与责任关系上发生了转变,即不再纯粹对地方党委负责,而是向上级纪委负责,有利于摆脱地方党委对纪委执纪工作的干扰,从而促进纪检监察工作的有效进行。此外,这项改革还附加了权力运行机制层面的相关优化,即查办案件明确“以上级纪委领导为主”,而纪委书记、副书记的提名和考察则以“上级纪委会同组织部门为主”,从而在具体的权力运行层面进一步消除了受到干扰的可能,最大限度地增强了纪检监察部门权力制约监督的实效。

党的十九大后,国家监察体制改革被提上议事日程。从早期的由北京、山西、浙江三省市试点,到十九大后的全面铺开,再到十三届人大的立法与全面实施,都充分表明了党和国家在深化权力制约监督机制改革并始终实践法治中国的坚定决心。国家监察委的设立标志着相对独立的国家监察权的诞生,我国的横向权力结构实现了由“一府两院”向“一府一委两院”的历史性转换。党统一领导、权威高效的反腐败机构业已形成,纪委与监察委在合署办公中依纪监督审查与依法调查职能分设、监督协同,与司法机关有机衔接、相互制衡的体制机制正在形成。这一系列的变化表明,纪检监察体制历史性变革的根源在于实现权力结构与运行机制的重塑,通过科学的权力结构和运行机制实现对权力的制约与监督,在最大程度上发挥反腐败与廉政建设的有效性。

三、对当前纪检监察体制优化的启示

结合列宁晚年的权力制约监督思想,我们可以看到,党在当前阶段的纪检监察体制改革与其在思路方面是较为相似的,即通过对纪检监察力量的建设与改革,从而增强纪检监察工作的实效。当前我国的纪检监察体制改革在权力结构和运行机制两个层面做了较大程度的推进,通过成立监察委员会整合了相关反腐败工作机构。反思和回顾列宁的相关论述,可以总结出以下几点启示:

第一,科学认识和辩证处理巩固党的领导核心权威与加强党内权力制约监督之间的关系。无产阶级政党领袖作为党内最有威信、最有影响、最有经验的成员,是经过实际斗争与党内民主程序双重考验产生的党的核心人物。无产阶级领袖既是党的领导核心,也是党的成员,需要服从党的领导,接受党的监督。只有这样才能保障党的领导核心在思想、组织及行动上的权威性、科学性与先进性。因此,巩固党的领导核心权威,有利于党的健康发展,有利于党的长远利益,有利于党的长治久安。作为近9000万人的大型政党,党内法规作为制度化、规范化、法制化的规范手段,对确保党的纯洁有着重要的意义。特别是基层党组织,经常有“天高皇帝远”的错误认识,由此导致的过度集权化是基层“微腐败”,甚至是“小官巨贪”现象产生的重要根源。为此,一方面需要巩固和加强党的领导核心权威,确保党的大政方针及发展方向不动摇;另一方面需要进一步加强党内的权力制约监督,从而实现党自上而下的纯洁、净化与革新。

第二,强化纪委和监察委的相对独立作用,从而有利于纪检监察工作的有效开展。结合党史与国际共运史,我们可以看到,当党内的纪检监察力量相对健康发展之时,亦是党的事业蒸蒸日上的阶段;而当党内的纪检监察力量弱化之时,则是党的事业面临重大危机与挑战之日。人类历史证明,对公权力的制约与监督始终是预防与治理腐败最为有效的手段。在列宁的反思之中,列宁意识到党内监察机构的独立性是解决党内腐化风险,保持党内团结的最有利手段。改革开放以来,中国共产党的纪检监察体制经历了由重建—双重领导、本级为主—双重领导、上级为主的发展阶段,在权力结构上始终朝着相对分权化的方向发展。集权与分权是一个硬币的两面,正如民主与集中之间存在的张力,过分强调某一方都会导致不利的后果。长期以来,相对的权力集中是党取得革命胜利,并实现社会主义经济建设大发展的重要保证——“集中力量干大事”,说的就是这样的道理。但是我们依然要正视集权所带来的廉政风险,因此,对于我国纪检监察体制的改革,下一步的重心依然是调整党委与纪委的权力结构。我们认为,适度增强纪委的相对独立性,将有利于对党内权力的制约与监督。这样,在党内便能形成复合式的权力结构,即在执行层面,通过集权式的结构设计,增进党的工作效率;而在决策层面,通过分权式的结构设计,使纪检监察力量全方位参与重大事项的决策与执行中来,从而增强制约实效;而在监督层面,纪检监察系统内部通过相对集中的权力设计,同样可以增进其工作效率,实现监督力量的优化。

第三,使纪检监察力量真正参与到重大决策中去,并建立健全重大决策的终身责任追究制度及责任倒查机制。目前我国重大行政决策的制约监督机制运行不畅,主要因为缺乏对重大决策的决策问责。所谓“决策问责”,即“政府及其公务人员有义务就其决策行为向问责主体进行责任回应并据此接受决策失责惩罚的行为过程”^[10]。这里的问责主体,应该就是党和国家的纪检监察机关。因此,纪检监察力量参与重大决策是十分必要的。

第四,开展廉政风险管理,从源头对腐败的产生加以遏制。现代社会已经成为风险社会,这是人们的普遍共识。由于经济社会体制的快速发展变化,权力腐败的形式亦发生了诸多新的变化,从而增加了国家治理中的廉政风险。列宁的相关探索明确告诉我们,应当着力加强监督权在运行机制层面的控制。为此,在反腐败体制机制建设过程中,应当主动构建廉政风险管理体系,将反腐败工作融入日常管理之中。在廉政风险管理机制设计中,要着力构建廉政风险的分析机制、预警机制、防范机制、应对机

制与沟通机制^[11]。通过多元协同的制度设计推进反腐败工作的前瞻化,增强廉政管理实效。

参考文献:

- [1] 俞良早. 被曲解的列宁与真实的列宁[J]. 中共天津市委党校学报, 2007(1): 26-32.
- [2] 尹彦. 列宁对党和国家监督机制的思考与设计[J]. 中国延安干部学院学报, 2011(1): 55-60.
- [3] 列宁. 列宁选集: 第四卷[M]. 北京: 人民出版社, 1995.
- [4] 陈国权, 周鲁耀. 制约与监督: 两种不同的权力逻辑[J]. 浙江大学学报: 人文社会科学版, 2013(6): 43-51.
- [5] 王谦. 浅析中共五大产生的中央监察委员会[J]. 党的文献, 2010(6): 63-68.
- [6] 本书编委会. 中国共产党组织史资料: 第八卷·上[M]. 北京: 中共党史出版社, 2000: 158.
- [7] 陈自才, 陈惠. 党的纪检监察体制演变的历史回顾[J]. 中州学刊, 2014(4): 5-11.
- [8] 邓小平. 邓小平文选: 第二卷[M]. 北京: 人民出版社, 1994.
- [9] 纪委“扩权”: 破解监督同级党委难题[N]. 新京报, 2013-11-20.
- [10] 谷志军. 决策问责: 行政问责的新发展[J]. 当代中国政治研究报告, 2015(1): 176-187.
- [11] 庄德水. 廉政风险管理分析框架: 理论、过程和机制[J]. 广州大学学报: 社会科学版, 2011(10): 5-10.

责任编辑 王学青

Enlightenment of Lenin's Thoughts on Power Supervision during His Later Years for the Optimization of Discipline Inspection and Supervision

CHEN Kelin (Research Center for Inner Party Regulations, Shenzhen University, Shenzhen 518060, Guangdong, China)

Abstract: Reflections by Lenin in his series of articles during his later years, as a political will, provide beneficial materials for the perfection of restriction and supervision of inner powers of the proletariat Party. The core of Lenin's thoughts during these years is the restructuring of power within the Party and its operating mechanism for the effective curb of power. What can be learned from Lenin's thoughts for the optimization of discipline inspection and supervision within the Party at present is mainly demonstrated in the scientific recognition and dialectical consideration of the relationship between consolidating the authority of the Party in its leadership and strengthening power restriction and supervision within the Party, the relatively independent function of discipline inspection commission to be further strengthened, the lifelong accountability and reverse investigation mechanism to be established and perfected for vital decisions together with the risk management mechanism for clean governance so that a long-term mechanism for power supervision can be founded.

Key words: Lenin; power restriction and supervision; discipline inspection and supervision; power structure; operation mechanism

王符“融通儒法”的廉政思想及其悖论

柴永昌

(陕西师范大学 马克思主义学院, 陕西 西安 710119)

摘要: 防治腐败、建立善政是王符思想的主要内容。王符对东汉时期的政治腐败进行了深刻揭露和批判,有针对性地提出“循名责实”加强官吏选用监督、隆赏重刑厉行“依法治国”、“忠正为本”提升官吏行政道德素养等廉政建设思路,体现出鲜明的“融通儒法”的学术特色。但是,王符认为国家治乱在于君主,把腐败防治的根本责任归结于自身有限的君主,这是其廉政思想的悖论所在。

关键词: 王符; 廉政思想; 悖论

中图分类号: B234.93

文献标识码: A

文章编号: 1674-9170(2019)01-0084-07

王符大约生于东汉和安时期,卒于桓灵之际,与王充、仲长统号称“后汉三贤”^{[1][135]}。王符作为东汉重要思想家受到学界广泛关注,其所著《潜夫论》一书被认为是“愤世嫉俗之著作”^{[2][191]},且早有学者对王符社会批判思想进行过专门论述。有学者认为“王符是以时代问题批判者的角色,彪炳于汉代思想史册的。直面社会,敢说真话,他在思想史上树立了独到的‘潜夫’议政传统”^{[3][71-72]}。身处东汉中后期这一“衰世”的王符,依据民本思想对当时政治腐败进行了深刻揭露和批判,并提出较为系统的防治腐败、建立善政的理论设想。

一、“循名责实”:加强官员选用与监督

王符认为君主治国的根本工作是知贤、用贤。《潜夫论·考功》^①说:“凡南面之大务,莫急于知贤。”《思贤》还说:“国之乱待贤而治。”《本政》甚至说:“国家存亡之本,治乱之机,在于明选而已。”可以说,知贤、选贤、用贤是“善政”之本。针对东汉政治在选人、用人、管人方面存在的系统性腐败,王符提出了以“循名责实”为基本原理的用人思路。

^① 按:以下所引《潜夫论》原文仅写出篇名。另,本文所引《潜夫论》原文及标点主要依据彭丙成注译的《新译潜夫论》(台北:三民书局,2017年第2版)。

收稿日期:2018-11-20

作者简介:柴永昌(1979-),男,陕西华县人,陕西师范大学马克思主义学院讲师,博士。

基金项目:陕西师范大学中央高校基本科研业务费专项资金项目一般项目(17SZYB01)

(一) 树立正确的用人观念

要加强选人用人工作,君主首先要树立正确的用人观念。王符认为,出现选人用人腐败的重要原因是“以族举德”(《论荣》),而它在理论上是站不住脚的。《本政》说:“贤愚在心,不在贵贱;信欺在性,不在亲疏。”可见,是否贤能不取决于身份贵贱;是否诚实可靠,也不取决于血缘亲疏。《论荣》还说:“人之善恶,不必士族;性之贤鄙,不必世俗。”可见,人的善恶并不取决于出身家世;人的善恶也不取决于出生地。^[44]因此,君主选人用人,不能依据身份的贵贱和关系的亲疏。《论荣》还说“用士不患其非国士,而患其非忠”,强调用人不必在意他是不是本地人,而应考虑他是否忠诚。王符因此而特别推崇周公、刘邦、刘彻等人的用人做法,认为君主选人、用人应以“才能”“德义”为标准,具有广阔的视野,而不应以贵贱、远近取人。《明暗》篇甚至认为君主应该“敬纳卑贱以诱贤”,有意提拔身份“卑贱”之人,才能发挥“表小以厉大,赏鄙以招贤”的激励作用。总之,在思想上突破以血缘、亲疏为标准的用人套路,树立正确的选人、用人观念,是君主防止臣下比周、出现用人腐败首先要留意的事情。

(二) 通过“实贡举”加强官员选拔

王符认为“选举实则忠贤进,选虚伪则邪党贡”(《本政》)。“选举”事关重大,直接影响着政治生态的好坏。实贡举,把好官员入口关,是防治腐败的重要手段。王符认为“十室之邑,必有俊士”(《实贡》),但为何会出现“官无直吏,位无良臣”窘境?一个重要的原因就是贡举出了问题。贡举出现问题,除了有“志道者少友,逐俗者多俦”、“举世多党而用私,竞比质而行趋华”(《实贡》)等难以克服的社会人情因素以外,主要原因是官员举荐人才过程中有意颠倒黑白、弄虚作假。如《考绩》说:“群僚举士者,或以顽鲁应茂才,以桀逆应至孝,以贪饕应廉吏,以狡猾应方正,以谀谄应直言,以轻薄应敦厚,以空虚应有道,以嚚暗应明经,以残酷应宽博,以怯弱应武猛,以愚顽应治剧,名实不相副,求贡不相称。富者乘其材力,贵者阻其势要,以钱多为贤,以刚强为上。”可见,在推荐人才时,弄虚作假,颠倒黑白,非常严重,人才推荐工作最终被“富贵”者把持,被“金钱”左右。王符认为,要做到“实贡”:

首先,要避免“舍实听声”,对“虚张高誉,强蔽疵瑕,以相诳耀”(《实贡》)的行为要高度警惕。同时,应注意多方听取意见。《交际》篇强调在“论人”时注意“毁誉必参于效验”,而“不随俗而雷同,不逐声而寄论”。《潜叹》强调在选人过程中既要“参听民氓,断之聪明”,又要防止“信乱臣之说,独用污吏之言”。《潜叹》还说“尧参乡党以得舜,文王参己以得吕尚”,强调在选人过程中要注意在“参人”与“参己”之间适当平衡,既不能被巧言迷惑,也不能刚愎自用。其次,要本着实事求是原则考察人才。《实贡》强调贡举应“据实而言,其有小疵,勿强衣饰,以壮虚声。一能之士,各贡所长,出处默语,勿强相兼。”王符认为贡举人才,即使有小毛病也不必掩饰美化,应实事求是;同时认为,“物有所宜”,应“不责兼行”,求全责备。最后,要掌握选人的基本要领。《实贡》说:“夫明君之诏也若声,忠臣之和也当如响应,长短大小清浊疾徐,必相和也。是故求马问马,求驴问驴,求鹰问鹰,求骠问骠。由此教令,则赏罚必也。”君主一旦发出诏令,臣下就要立刻奉行;君主求马,臣下就要寻马;君主需要驴,臣下就要寻驴;……在此过程中严明赏罚,君主教令即可雷厉风行。《实贡》紧接着说:“攻玉以石,冶金以盐,濯锦以鱼,浣布以灰。夫物固有以贱治贵,以丑治好者矣。”对官员据“诏”所贡之士应“任之于官”,通过官位这个“试金石”来试验人才。《实贡》说“选贤贡士,必考核其清素^①”,“各以所宜,量材授任”。在王符看来,实贡举其实并不困难,臣子本来就是执行君主命令的,君主需要什么人才,就发布相应的命令,然后把推荐的人“任之于官”进行试验,如果德能与职位相匹配就给予推荐者赏赐,如果不匹配就给予推荐者惩处。这是贡举选人的基本要领,也是杜绝选人腐败的关键所在。

(三) 通过“考功”加强对官员的监督

要防止用人腐败,确保吏治清明,加强对官员的管理,君主就要强化“考功”。“考功”就是考察官

^① “清素”当作“情素”。见彭铎,《潜夫论笺校正》,北京:中华书局,1985年,第159页。

员在其岗位上的“实绩和治功”^{[5]123}。《考绩》说：“大人不考功，则子孙惰而家破穷；官长不考功，则吏怠傲而奸宄兴；帝王不考功，则直贤抑而诈伪胜。”家长对子孙不考功，子孙就会懒惰败家；官长对官吏不考功，官吏势必也会懒政，乃至作奸犯科；帝王不考功，诈伪之人势必胜过贤人，出现“恶币”驱逐“良币”的现象。《考绩》说：“知贤之近途，莫急于考功。功诚考则治乱暴而明，善恶信则直贤不得见障蔽，而佞巧不得肆其奸矣。”判别人贤能与否最快捷的办法就是“考功”。如果认真考功，贤能的人就不会被埋没，花言巧语奸诈之人就无法逞其奸。就是说，君主如果实行“考功”，就能让贤能之人施展才华，防止当途之人蒙蔽君主，达到“昭贤愚而劝能否”效果。可见，“考功”是防治腐败、营造良好政治生态的便捷、有效方法。

对君主而言“考功”的重点应是核心干部队伍。《三式》篇强调对三公、诸侯、守相的考核与管理非常重要。《三式》认为“三公在三载之后，宜明考绩黜刺”，如果三公达到“致治之效”，就给予封侯；如果他们“尸禄素餐”，就要受刑。王符认为“诚如此，则三公竞思其职，而百寮急竭其忠矣”。针对诸侯白吃饭等特权行为，《三式》强调诸侯作为“国之大臣”，应“心在王室”“以佐天子”，履行相应的为臣义务和责任；强调诸侯“未有得以无功而禄者”，认为诸侯如果效忠天子，有功民众，就要适当表彰；他们如果作恶多端，就要“削土夺国”以示惩戒。《三式》说“牧守大臣者，诚盛衰之本原也，不可不选练也”，还说“今之守相，制地千里，威权势力，盛于列侯，材明德义，未必过古，而所治逾百里，此以所治多荒乱也。是故守相不可不审也”。《述赦》还强调要“严督牧守以擒奸猾”。这均是强调对地方大员的“考功”的重要性。在王符看来，如能对核心干部做到“赏重而信，罚痛而必”，就能收到“群臣畏劝，竞思其职”之效。

（四）循名责实是官员监督的基本原理

君主求贤，在下者竟敢“应之以鄙”（《思贤》），凶恶狡猾之徒可以随意侵凌百姓，一个重要的原因是官吏监督出了问题。王符认为官吏为政的理想状态是“有号者必称于典，名理者必效于实，则官无废职，位无非人”（《考绩》）。而现实的情况则是，从中央到地方，从三公到群僚，均存在不严格履职的严重腐败问题。对此，《考绩》说：“夫守相令长，效在治民；州牧刺史，在宪聪明；九卿分职，以佐三公；三公总统，典和阴阳；皆当考治以效实，为王休者也。侍中、大夫、博士、议郎，以言语为职，谏诤为官，及选茂才、孝廉、贤良方正、惇朴、有道、明经、宽博、武猛、治剧，此皆名自命而号自定，群臣所当尽情竭虑称君诏也。”王符认为，官员官位不同，但均是帮君主“牧养万民”（《考绩》）的，各个官职皆有名号，皆有其岗位职责，君主要选拔的各类人才也有相应的名号称谓，一定的官名称号意味着相应的职责要求，在官位上的人应该按“名号”要求履职，《考绩》说：“群僚师尹，咸有典司，各居其职，以责其效；百郡千县，各因其前，以谋其后；辞言应对，各缘其文，以核其实，则奉职不解，而陈言者不得诬矣。”因此，对君主而言，要做的就是根据岗位名号“以责其效”，根据官员所言检核其所行，这样官吏就不敢懈怠，就不敢说诬枉的话。所以《考绩》强调“审名实而取赏罚”，则“能别贤愚而获多士，成教化而安民氓”。可见，实贡举、考功的过程概括起来就是“循名责实”，这是对官员进行监督的基本原理，也是防止贪官污吏、奸邪小人邀功冒进的最好办法^{[6]186}。

二、“以法治国”：防治腐败的重要途径

要做到循名责实，前提是有法可依，有规矩可循。因此，君主要管好官员，防治腐败，必须建立相应的法制。在《潜夫论》中，王符认为官吏“不奉法令”（《考绩》）、“违背法律”（《三式》）、“挠法以便佞”（《务本》）普遍存在，与理想的“善政”背道而驰。总体来看，王符虽并不认为“以法治国”是国家治理的最根本、最好方式，但他仍认为“法令者，君之所以用其国也”（《衰制》），“夫国无常治，又无常乱，法令行则国治，法令弛则国乱”（《述赦》）。同时，王符还认为“选以法令为本，法令正则选举实，法令诈则选虚伪”（《本政》），“吏之所以无奸者，官有法”（《衰制》），“法令”的制定、实施在官

员选拔、管理中的不可或缺。君主治民要靠官吏，治官吏要靠法令，国家是治是乱，要看奉行法令的情况。因此，“依法治国”是管好官员、防治腐败、治理国家的重要途径。

（一）立法、用法的作用和目的就是劝善惩恶

君主要用好法令，先要搞清楚法令的目的和作用，知道它的意义和价值所在。《述赦》说：“夫有罪而备辜，冤结而信理，此天之正也，而王之法也。”有罪就要受到刑罚的惩罚，含冤者就要为其伸张正义，还他公理。“法”的本质就是通过赏善罚恶来维护社会公正的。《断讼》认为“法”会随时代变化而变化，但“立法之大要，必令善人劝其德而乐其政，邪人痛其祸而悔其行”。《述赦》也说“先王之制刑法也，非好伤人肌肤，断人寿命者也，乃以威奸惩恶除民害也”。制刑罚的目的不是为了伤人，而是为了除奸、惩恶、为民除害。因此，法令的作用是劝善惩恶，它是引领社会风尚不可或缺的重要方式，君主必须充分有效使用。

（二）君主要牢牢掌握法令

王符认为君主要让法令发挥其应有作用，必须“自握权秉”（《明忠》）。《衰制》说：“夫法令者，人君之衔辔榘策也，而民者，君之舆马也。若使人臣废君法禁而施己政令，则是夺君之辔策，而已独御之也。”法令作为强制性的行为规范和行为准则，^{[5]99}君主如果把发号施令权拱手交给他人，若“愚君暗主托坐于左，而奸臣逆道执辔于右”，势必导致政局危乱。《衰制》还说：“夫法令者，君之所以用其国也。君出令而不从，是与无君等。主令不从则臣令行，国危矣。”法令是君主驾驭国家的法宝。如果君主出令而“贵臣骄吏弗顺”，那么国家就很危险。可见，君主牢握制令权，确保法令集中统一，确保法令权威，是施行“依法治国”的前提和基础，当然也是防治腐败的前提和基础。

（三）隆赏、重刑确保法令落实

要确保法令的权威，而不至于使其成为摆设，就要严明赏罚。《三式》说：“法令赏罚者，诚治乱之枢机也，不可不严行也。”赏、罚是落实法令的手段，法令要得到落实，就要严赏、罚。《明忠》还说：“夫帝王者，其利重矣，其威大矣。徒悬重利，足以劝善；徒设严威，可以惩奸。乃张重利以诱民，操大威以驱之，则举世之人，可令冒白刃而不恨，赴汤火而不难，……岂有人臣而不可使尽力者乎？”君主掌握着各种资源，利用“重利”“大威”，即可“诱”民而“驱”使之，就可让人臣尽心尽力。王符进而认为“赏重而信，罚痛而必，群臣畏劝，竞思其职”，“积怠之俗，赏不隆则善不劝，罚不重则恶不惩”。（《三式》）就是说，君主执行法令不仅要严，而且要隆赏、重刑，只有如此，才能发挥其应有的激励和惩处作用，才能防治腐败，提升官员行政效能。《衰制》还说“妄违法之吏，妄造令之臣，不可不诛也”，强调君主应该以铁腕惩治违法行为。王符还认为，要发挥刑罚的有效惩治作用，还要从严办“尊贵”始，这样即可收到“一人伏正罪而万家蒙乎福”（《断讼》）的警示效果。

（四）去“数赦”以维护法制公平

封建帝王往往把赦免看作是行仁政的体现，东汉时期赦免相当频繁。《述赦》说：“凡民之所以轻为盗贼，吏之所以易作奸匿者，以赦赎数而有侥幸也。”王符认为“数赦”给坏人留下侥幸空间，是导致社会不公、腐败横行的重要原因。《述赦》还说：“赦赎数，则恶人昌而善人伤矣。奚以明之哉？曰：孝悌之家，修身慎行，不犯上禁，从生至死，无铄两罪；数有赦赎，未尝蒙恩，常反为祸。何者？正直之士之为吏也，不避强御，不辞上官。从事督察，方怀不快，而奸猾之党，又加诬言，皆知赦之不久，则且共横枉侵冤，诬奏罪法。今主上妄行刑辟，高至死徙，下乃沦冤，而被冤之家，乃甫当乞鞠告故以信直，亦无益于死亡矣。”可见，“数赦”严重影响司法公正，让“正直之官”也无法生存，蒙受冤屈的人没有办法伸张正义。只有维护惩戒的严肃性，才能真正维护社会正义，使坏人无机可乘。王符认为民众中确实存在“下愚极恶之人”，此种人“虽脱桎梏而出囹圄，终无改悔之心”，因此他认为“大恶之资，终不可化，虽岁赦之，适劝奸耳”。总之，王符反对“数赦”，希望君主强化法令的权威性，避免“数赦”带来的司法腐败，以防止官员投机取巧。

三、“忠正为本”：提升官员的行政道德素养

王符认为“人君之治，莫大于道，莫盛于德，莫美于教，莫神于化”（《德化》），强调道德教化是最基本的国家治理方式，^{[5]192}也是最理想的方式。他还说“上圣不务治民事而务治心”（《德化》），“圣人甚尊德礼而卑刑罚”（《德化》），理想的政治着眼于“治心”，而不是靠刑罚，认为“心精苟正，则奸匿无所生”（《德化》）。王符还讲“仁义之心，廉耻之志，骨著脉通，与体俱生”（《德化》），认为人生来都有善性^{[5]196}。这不仅肯定了自上而下实施道德教化的积极作用，也肯定了发挥主体道德自觉的可能性。因此，从王符推崇“德化”角度来看，防治官员腐败，除了通过“循名责实”以及“法治”的硬性方式外，着力增强官员的行政道德品质势必成为官员廉政建设的一个重要途径，《潜夫论》对此有多方面的论述。

（一）树立正确的富贵观

王符认为社会普遍存在“靡不贵廉让而贱财利焉，及其行也，多释廉甘利”（《遏利》）的悖谬现象，一个重要的原因就是人们缺少正确的富贵观。《遏利》说“无德而贿丰，祸之胎也”，“人有无德而富贵，是凶民之窃官位、盗府库者也，终必觉，觉必诛矣”，“无功庸于民而求盈者，未尝不力颠也；有勋德于民而谦损者，未尝不光荣也”。《忠贵》还说“德不称其任，其祸必酷；能不称其位，其殃必大”。王符还通过大量历史故事告诫人们“以货自亡，用财自灭”的道理，认为“能弃利约身”，就能“无怨于人，世厚天禄，令问^①不止”（《遏利》）。他还强调君子不应以“财贿不多，衣食不赡，声色不妙，威势不行”为忧，而应以“行善不多，申道不明，节志不立，德义不彰”为耻辱。总的来看，王符认为，人是得吉，还是遭凶，其中确有人不可抗拒的“命”的因素，但“祸福之来主要取决于人的德行”^{[5]174}，人应该把自己应该做的做好。这些均是强调：为官者在行政活动中应树立正确的富贵观，不可唯利是图，而应有功德于民，自求多福。

（二）忠君爱民

千百年来，忠诚都是被作为一项重要的伦理规范和道德义务看待的，受到高度重视。王符说“人臣者，以忠正为本”（《务本》），“人臣之誉，莫美于忠”（《明忠》）。“忠”是官员行政的根本道德要求。《明忠》说：“君臣义重，行路礼轻。过耳悟目之交，未恩未德，非贤非贵，而犹若此，则又况于北面称臣被宠者乎？”就是说，那些偶然相遇之人尚且能相互救助，君臣情义与之相比不可同日而语，为臣者岂有不尽忠之理？《忠贵》说：“夫帝王之所尊敬，天之所甚爱者，民也。今人臣受君之重位，牧天之所甚爱，焉可以不安而利之，养而济之哉？”君主和上天都是以爱民为本的，作为人臣自然当以爱民为职志，可见忠君就是要爱民。《忠贵》还说：“季世之臣，不思顺天，而时主是谀，谓破敌者为忠，多杀者为贤。白起、蒙恬，秦以为功，天以为贼。息夫、董贤，主以为忠，天以为盗。此等之俦，虽见贵于时君，然上不顺天心，下不得民意，故卒泣血号咷，以辱终也。”可见，忠君并非阿谀君主，而应“以道事君”（《忠贵》）。白起、蒙恬为秦屡建奇功，并不值得称道，原因在于“天以为贼”；息夫、董贤以阿谀之道侍奉君主，更不值得称道，原因在于“天以为盗”；检验臣下“忠”的终极标准是“天心”“民意”。可见，真正的“忠”不仅要得到时君认可，也要经得起历史考验。这就对为臣者提出了很高的道德要求。

（三）掌握正确的交际之理

正确认识和处理人际关系是官员行政道德的重要体现。《交际》说：“交际之理，其情大矣。非独朋友为然，君臣夫妇亦犹是也。”可见，正确处理人际关系，对君臣来说也很紧要。《交际》说：“富贵则人争附之，此势之常趣也；贫贱则人争去之，此理之固然也。”在交往中抱以势利之心是普遍存在的现象。之所以会如此，是因为在一般人看来：“与富贵交者，上有称举之用，下有货财之益。与贫贱交者，大有赈贷之费，小有假借之损”（《交际》）。王符认为，这种以“交利相亲，交害相疏”（《交际》）的庸俗原则进行交际，势必导致“絜士所以独隐翳，而奸雄所以党飞扬”，进而搞坏政治生态。

① 按：问、闻古通。见彭铎，《潜夫论笺校正》，北京：中华书局，1985年，第29页。

对此,王符认为“富贵未必可重,贫贱未必可轻”,还告诫“凡百君子,未可以富贵骄贫贱,谓贫贱之必我屈也”。(《交际》)结合《本政》所谓“贤愚在心,不在富贵”的观点来看,王符认为人在本性上、心理上、才能上本来是共同的、平等的,君子应该摆脱以“势利”为原则的人际关系准则。为此,他提出“恕”“平”“恭”“守”四大交际原则,认为做到这四条,才能称得上“真贤”。

(四)慎微积善

王符注意到了矛盾双方的消长变化^{[51]54},认为“贫生于富,弱生于强,乱生于治,危生于安”,因此他主张应该“慎微防萌,以断其邪”(《浮侈》)。《慎微》说:“积正不倦,必生节义之志;积邪不止,必生暴戾之心。……积善多者,虽有一恶,是为过失,未足以亡。积恶多者,虽有一善,是为误中,未足以存。”王符认为,人臣应在日常活动中要积累善行,善行积累得多,即使有些过失,也不足以亡;如果积累恶行太多,即使有一善行,也无可救药。《慎微》还说:“正性胜,则遂重己不忍亏也,故伯夷饿死而不恨;邪性胜,则怩怵而不忍舍也,故王莽窃位而不惭。积恶习之所致也。”在积善的过程中,正性胜,就会把自我德性的完善、志节的保持看得重;如果积恶成性,即使做了大错事,也无愧怍。因此,在行政过程中应该“战战栗栗,日慎一日,克己三省”(《慎微》),慎微积善,不断反省总结,才能避免重蹈覆辙,最终得福。

四、王符廉政思想的悖论

从加强对选人、用人的监督管控,到提升官员自身的行政道德修养,王符提出了一套旨在标本兼治的相对完整的防治腐败措施。但是,如果仔细分析,我们能清晰地看出,王符把政治腐败问题最终解决希望寄托在君主身上。

王符认为通过“循名责实”即可强化对官员选拔、任用活动的监督,进而促使官员兢兢业业履职。但是,他又认为贤能者是否能真正得到任用取决于君主。《实贡》说:“忠良之吏诚易得也,顾圣王欲之不尔。”《本政》还说:“方以类聚,物以群分,同明相见,同听相闻,惟圣知圣,惟贤知贤。”可见,忠臣是否能得到,取决于君主想不想要;贤能之人是否能被任用,取决于君主是不是贤能。《本政》还说“选以法令为本”,但紧接着又说“法以君为主,君信法则法顺行,君欺法则法委弃”。可见,选举是否能“实”,取决于君主是否能“信法”而行。

王符认为君主实现对官员的监督控制要严格法令执行,通过隆赏、重刑等方式即可纳臣民于法轨,进而达到防治腐败的目的。但是,他又认为法令是否能得到落实根本仍在于君主。《明忠》说:“法禁所以为治也,不奉必乱。……法之奉与不奉,其秉皆在于君,非臣下之所能为也。”《述赦》说:“法无常行,亦无常弛,君敬法则法行,君慢法则法弛。”可见,“封建制度下的‘法治’,只能寄希望于明智的君主”^{[51]100},法令是否能够得到严格执行,最终并不取决于臣下,而取决于君主自身。

王符认为通过强化臣下的行政道德,增进臣下的道德自觉,是防治腐败的重要途径。但是,《明忠》又说“明据下起,忠依上成”,认为“术诚明,则虽万里之外,幽冥之内,不得不求效”,“权诚用,则远近亲疏,贵贱贤愚,无不归心矣”。可见,臣下“忠之贡与不贡”,“其秉皆在于君”,即臣下是否能尽“忠”于君,取决于君主是否掌握用权的方法和技巧。《明忠》还说:“人君不开精诚以示贤忠,贤忠亦无以得达。……是以忠臣必待明君乃能显其节,良吏必得察主乃能成其功。君不明,则大臣隐下而遏忠,又群司舍法而阿贵。”就是说,忠贤之人是否能够发挥其应有的积极作用,在于君主“开精诚”,这又将臣下是否能够尽忠的问题归结到君主自身的“品行”上去了。

针对“听塞于贵重之臣,明蔽于嫉妒之人”导致“天下溃叛”,王符认为君主要“兼听纳下”,认为“人君之称,莫大于明”(《明忠》),认为君“明”就会让“贵臣不得诬,而远人不得欺”(《明暗》)。但是,王符又说“德薄者恶闻美行,政乱者恶闻治言”(《贤难》)。看来,君主是不是能听谏,在于君德之薄厚。王符还说:“人君内秉伐贤之斧,权噬贤之狗,而外招贤,欲其至也,不亦悲乎!”(《潜叹》)可

见，君主暗而不明不是没有可能。王符还说：“京房数与元帝论难，使制考功而选守；晁错雅为景帝所知，使条汉法而不乱。夫二子之于君也，可谓见知深而宠爱殊矣，然京房冤死而上曾不知，晁错既斩而帝乃悔。”（《贤难》）可见，君主即使比较明察，也不能保证时刻能够用贤能。在王符看来“人君有常过”（《忠贵》）是客观事实，君主和普通人一样是有限个体，他不可能时刻“聪明”。既如此，君主要真正做到“兼听”岂不又成了或然之事？

总体来看，王符作为东汉王朝中后期重要思想家，忧国忧民，以民为本，其廉政思想一方面继承了先秦法家“循名责实”“以法治国”的传统，另一方面又充分吸收了先秦儒家“德化”思想，体现出鲜明的“融通儒法”学术特点，具有较强针对性。不过，王符认为治乱根本在君主，君主在国家治理过程中发挥着关键作用，这是其国家治理思想的根本理论预设，也是其对历史经验的总结。王符说“国之所以治者君明也，其所以乱者君暗也”（《明暗》），“世之善否，俗之薄厚，皆在于君”（《德化》），“君明察而百官治。……君不明则百官乱而奸宄兴”（《爱日》）。可以说，君主是治乱的关键，不管是在察百官方面，还是在导风俗方面，都起着决定性作用。因此，王符提出的防治腐败方法的真正落实，势必取决于君主的权威与明察。《明忠》说：“夫神明之术，具在君身，而君忽之，故令臣钳口结舌而不敢言。此耳目所以蔽塞，聪明所以不得也。制下之权，日陈君前，而君释之，故令群臣懈弛而背朝。此威德所以不照，而功名所以不建也。”臣下不敢讲真话，群臣懈怠背离朝廷，君主自己被蒙蔽，归根结底问题出在君主自身。“神明之术，具在君身”是王符对国家治理提出根本见解，也必然成为其解决腐败问题的根本思路。有学者指出，“完全仰仗一个人的政治体制是最简单的政治体制。同时，这种体制也是最不稳定的。”^[7]王符明知君主自身局限，而又将国家治理的责任寄于君身，这正是其廉政思想悖论所在。

参考文献：

- [1] 钱仲联, 马茂元. 韩愈全集[M]. 上海: 上海古籍出版社, 1997.
- [2] 杨幼炯. 中国政治思想史[M]. 上海书店, 1984.
- [3] 王健注. 潜夫论[M]. 开封: 河南大学出版社, 2008.
- [4] 彭丙成. 潜夫论新译[M]. 第二版. 台北: 三民书局, 2017.
- [5] 刘文英. 王符评传[M]. 南京: 南京大学出版社, 1993.
- [6] 卜宪群. 中国历史上的腐败与反腐败[M]. 厦门: 鹭江出版社, 2014.
- [7] (美) 塞缪尔·P·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 上海: 上海人民出版社, 2008.

责任编辑 王学青

Wang Fu's Thoughts About Clean Governance in "Integrating Confucianism and Legalism" and Their Paradox

CHAI Yongchang (School of Marxism, Shaanxi Normal University, Xian 710119, Shaanxi, China)

Abstract: The gist of Wang Fu's thoughts is corruption prevention and the establishment of a favorable government. Wang Fu launched a thorough-going exposure and scathing criticism of political corruption during East Han Dynasty, and proposed accordingly "responsibility in accordance with the title" for supervision in the selection of officials, strict implementation of legalism in abundant awards and severe punishments, improving the administrative ethics of officials and other methods for the construction of clean governance, in which was demonstrated distinctive academic features of "Integrating Confucianism and Legalism". However, it is also Wang Fu who thought that both order and disturbance of the country lie in the monarchy, putting the responsibility of preventing corruption on the monarchy that is not omnipotent, which is where the paradox with his clean-governance thoughts lie.

Key words: Wang Fu; clean-governance thoughts; paradox

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。

邵景均，王伟达 / 改革开放以来党的反腐败理论发展与启示

改革开放40年来，中国共产党围绕改革开放和发展社会主义市场经济条件下“为什么必须反腐败、由谁领导反腐败、依靠谁反腐败、怎样推进反腐败斗争”这个主题，紧密结合反腐败斗争新的实践，不断推进反腐败理论发展，为马克思主义理论宝库增添了新的华章，走出了一条中国特色社会主义的反腐败道路。进入中国特色社会主义新时代，党的反腐败理论更加系统，更加完备，更加有效地指导着反腐败斗争实践，主要观点有：(1) 腐败是我们党面临的最大威胁；(2) 党的领导始终是反腐败斗争胜利的根本保证；(3) 全面落实纪委反腐败的监督责任；(4) 惩治是预防的前提，要以“惩治”破局；(5) 构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系；(6) 不忘初心、坚守正道，增强不想腐的自觉；(7) 反腐败工作必须坚持以人民为中心；(8) 坚持“不敢腐、不能腐、不想腐”的战略目标；(9) 加强反腐败的国际合作；(10) 坚定不移全面从严治党，筑牢反腐败的政治基础。反腐败理论发展的历程启示我们：有正确的理论指导，才会有丰硕的实践成果；理论来于实践，必须注重推进创造性实践；理论靠实践检验和修正，必须坚持用新的理论指导实践。当前，应着重学习和贯彻习近平关于反腐败的重要思想，夺取反腐败斗争压倒性胜利。

(《中国行政管理》2018年第12期)

靳海婷 / 论人大监督权与监察委监察权之关系、界限与衔接

监察委员会的监察权与人民代表大会的监督权同属监督权体系。这是否打破了人大单向监督模式的平衡状态，学界尚存异议。人民代表大会制度是我国根本政治制度，监察体制改革需在人民代表大会制度框架内进行，方可确保我国民主政体的稳定。监察委员会的监察权来源

于人民代表大会的监督权，为监察权注入了民主因素。基于此，区分人大监督权与监察委监察权并明确两权关系的意义凸显。首先，需明确监察权独立的法律地位及其保障，以保证监察委员会欲达监察之目标的实现。其次，以“公职人员为中心”及“以国家机关为中心”的标准，试图为人大监督权与监察委监察权的权限范围划出界限。第三，基于“人大主位监督、监察委次位监察”的论断，理清人大监督权下监察委监察权的行使，主张监察委需纳入人大的规范性文件备案审查与法律法规实施情况检查的监督范围之内。此外，人大特定问题调查权与监察委调查存在一定的重合，故需对两种调查权的行使进行疏通，以发挥我国监督体系的整体实效。

(《华侨大学学报哲学社会科学版》2018年第5期)

陈朋 / 村干部腐败新特征及民主治理路径

村干部虽然不是“官”，但却是最贴近基层的治理力量，也是国家行政管理的神经末梢，其腐败问题不容小觑。较高的发展态势、涉“地”腐败占主体、个体腐败多样化与集体贪腐并存、“小官巨贪”式腐败不断显露、村庄“一把手”涉腐增多是村干部腐败的新特征。乡村治理结构失衡、基层民主相对滞后、有效的监督制约缺位、不良的乡村政治生态是产生村干部腐败的深层次因素。这些问题同“四个民主”尚未得到充分发展直接相关。因此，破解村干部腐败难题，重要之维就是从“四个民主”的角度寻求有效突破。即：要优化基层民主选举程序，筑牢预防村干部腐败的第一道防线；打造科学合理的民主决策系统，构筑预防村干部腐败的堡垒；修复基层民主管理漏洞，拓展预防村干部腐败的载体；建立上下并举的民主监督机制，加强对村干部权力使用的监督。

(《理论探索》2018年第6期)

黄红平 / 新时代防止党内形成利益集团的逻辑考量与实践理路

自在的利益群体是党内组织结构中的实态，但当自在的党内利益群体，在共同的逐利价值观下强化自我利益认同，并有意识进行自我组织化

或集团化,就会演变成为党内利益集团。从本质上说,作为一种非法政治性组织,党内利益集团是寄生在党的健康肌体上的“政治肿瘤”,是恶性的政治变异,具有严重的危害性。坚决防止党内形成利益集团,是马克思主义政党的本质要求,是苏共亡党深刻教训的警示,是全面从严治党实践提出的重大命题。中国特色社会主义进入新时代,开展伟大斗争、推进伟大事业、实现伟大梦想,关键在于把党的建设好,防止出现“党在长期执政条件下腐化变质”这一颠覆性错误。而当前要抓好这一重大政治任务落实,务必正视现实风险,将其纳入党的建设目标架构;学习历史经验与教训,获取有益镜鉴;重塑共产党人价值观,夯实思想基础;深化执政党治理,密织制度之笼;聚焦政治建设,锤炼强健体魄;完善自净机制,保持高压态势。

(《马克思主义研究》2018年第7期)

章 勇 / 利益规制:新时代基层腐败治理的制度逻辑

长期以来,制度反腐论、市场反腐论、文化反腐论没有对基层腐败背后的物质动因进行彻底的聚焦追问和制度设计,而马克思主义利益理论可以弥补这一不足。利益是基层腐败的解释理路,利益规制是基层腐败治理的制度逻辑。运用利益理论分析基层腐败的形成因素和反腐败动力生成,可以深刻认识基层腐败治理的利益结构、内在机理和基本规律,进而探寻国家治理体系现代化背景下的基层腐败治理进路。进入新时代,只有围绕利益规制廓清基层党组织、基层行政机构、市场主体和基层民众四大主体的职能边界,完善知情前提、体制机制、法治规章、举报渠道四大反腐要件,才能有效铲除基层腐败滋生的土壤。

(《重庆大学学报社会科学版》2018年第6期)

祝猛昌,王翔宇 / 推动全面从严治党向纵深发展 更要实行党务公开

实行党务公开对新时代推进全面从严治党向纵深发展具有重大意义,即有利于发展党内民主、加强党内监督、密切党群关系和提高党的

领导水平与执政能力。党的十八大以来,尽管党务公开工作得到切实推进并取得诸多成就,但在党务公开内容和范围的界定、党务公开的渠道和平台建设、党务公开的体制和制度建设等方面还存在不足。进一步贯彻落实党务公开,必须:(1)加强对党员领导干部的思想教育,使他们深刻认识到党务公开对发展党内民主、实行党内监督等方面的重要意义。(2)明晰党务公开的内容和范围,制定党务公开的详细实施方案,精心编制党务公开的目录,明晰党务公开信息发布的程序。(3)切实加强党务公开的渠道和平台建设,积极探索互联网、微信公众平台等新媒体在党务公开中的作用。(4)着力加强党务公开的体制、制度建设,在注重信息公布的同时,注重构建科学合理的信息监测和反馈系统,使两者之间形成良好的互动,使党务公开系统得到良性的循环和发展。

(《中州学刊》2018年第12期)

郭剑鸣 / 廉能激励相容:完善干部考评机制的理论向度与实施进路

“廉政”与“能政”是反腐败压倒态势和实现高质量发展两大背景对干部履职要求的一体两面,但在实践中却存在一定程度的“能政”与“廉政”背反现象,“能人腐败”与“为官不为”犹如按下葫芦浮起瓢,对政府创新力和公众满意度都构成严重危害。以激励相容原理为基础,研究发现我国现行干部考评机制中存在着激励目标、激励过程、激励手段和激励标准等诸多激励错配问题,这些因素严重影响了干部的“廉能兼优”成长。为此,完善我国干部考评机制需要从体系整合、手段相容和过程协同等方面构建干部廉能激励相容体系,促进国家治理体系与治理能力现代化。

(《社会科学战线》2018年第11期)

责任编辑 王学青