

# 项目扶贫场域碎片化衍生的贪腐问题

肖云忠<sup>1</sup>, 邓淑萍<sup>2</sup>

(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:**项目扶贫是项目治国在精准扶贫领域的重要体现,是以项目为载体的精准扶贫形式,承载特定的价值目标和实践功能,但在以项目为载体的精准扶贫过程中出现了贪腐问题,受到社会各界的关注。把扶贫项目衍生的贪腐问题放在项目扶贫场域中观察和分析更能够呈现其内在实质、发生机制和演化过程。项目制把主体、内容、运行等要素集成而构成项目扶贫场域。多元主体的多元利益诉求、运行过程的多元规则并存、资金政策的多渠道投放共同作用建构了项目扶贫场域的碎片化特征,诱发部分扶贫干部价值取向偏差,扶贫项目成为追求私利的机会,构成“项目扶贫场域碎片化—价值取向偏差—贪腐行为”的逻辑机制。弄清项目扶贫场域与贪腐行为的关联对通过项目扶贫场域治理来抑制贪腐行为具有理论和实践意义。

**关键词:**项目扶贫场域;碎片化;贪腐行为

中图分类号:D630.9

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)03-0001-10

## 一、项目扶贫中的贪腐问题

目前我国正处于扶贫攻坚的关键时期,以项目制为载体的扶贫方式是实现扶贫目标任务的重要形式,项目扶贫是精准扶贫的重要体现和实现方式,有助于扶贫理念和扶贫任务落地,具有较强的实践性、操作性、可视性和评估性,但不可忽视的是,项目扶贫实施过程中又容易滋生违规和腐败行为,成为乡村社会腐败的集中区域。审计署2015年10月发布公告,广西壮族自治区马山县存在扶贫资金未及时拨付或违规认定扶贫对象的问题,其认定的扶贫对象中有3119人不符合扶贫建档立卡的标准,其中有343人属于财政供养人员,有2454人购买了2645辆汽车,有43人在县城购买商品或自建住房,439人为个体工商户或经营公司。《人民日报》在2016年8月2日以《中央纪委:九起扶贫领域腐败问题典型案例曝光》为题报道扶贫领域中的腐败问题,引起社会关注。通过对325起案例进行分析,发现扶贫领域腐败呈现出四个特点:发生地域广,西部12省份占一半;涉及领域多,危改、低保等领域是“问题高发区”;涉事者职级低,村官是主要违纪群体,占比为67%,乡镇干部占比19%,县区干

收稿日期:2018-04-07

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;邓淑萍(1995-),女,四川巴中人,成都理工大学马克思主义学院硕士研究生。

基金项目:成都理工大学社会管理教育与研究创新团队资助项目(KYTD2015003)

部占比 9%，社区干部和地市相关部门干部占比为 5%；涉事金额悬殊，最低为 500 元，最高为 2970 万元，10 万元以下占半数，325 起案例涉及总金额近亿元，平均案值近 30 万元。<sup>[1]</sup>主要手段包括：(1)无中生有、虚报套取，通过虚列项目、虚增工程量的方式套取国家扶贫资金；(2)以权谋私、坐地生财，利用职务影响，在扶贫建设项目发包、扶贫物资采购等环节索要回扣，收受好处费；(3)张冠李戴、优亲厚友，通过编造事由、虚报人数等方式，骗取、冒领低保、危房改造补助等资金；(4)雁过拔毛、顺手牵羊，利用审批权或资金发放权等违规收费、截留私分；(5)欺上瞒下、挪作他用，违反财经纪律和专项资金使用规定，将专项扶贫资金用于修路、风貌改造等非扶贫项目。<sup>[2]</sup>

2016 年 1 月，十八届中央纪委六次全会就严肃查处扶贫领域虚报冒领、截留私分、挥霍浪费问题作出专门部署。2017 年 1 月，十八届中央纪委七次全会聚焦扶贫民生，重点督查督办，坚决整治侵害群众利益的不正之风和腐败问题。2018 年 1 月十九届中央纪委二次会议指出：“要围绕打赢脱贫攻坚战，找准定位、服务大局，开展扶贫领域腐败和作风问题专项治理，重点查处和纠正贯彻党中央脱贫攻坚决策部署不坚决不到位、弄虚作假问题，主体责任、监督责任和职能部门监管职责不落实问题，严肃查处贪污挪用、截留私分、虚报冒领、强占掠夺等行为。”<sup>[3]</sup>基于项目治国及项目扶贫的时代背景，认真思考和分析扶贫领域的腐败问题，聚焦扶贫项目如何成为贪腐载体的机制问题，为治理扶贫项目腐败进而落实精准扶贫任务提供理论支持和对策建议。

关于精准扶贫中的腐败问题研究有两个方面：一是关注项目扶贫中的偏差现象，二是直接对扶贫领域中的贪腐问题进行描述、解释和提出对策；在解释贪腐原因时，主要观点有权力监督不力论、主客观因素共同作用论，这些解释是一种静态解释，不能较好揭示项目扶贫中的贪腐成因及作用机制。本文引入场域理论来考察项目扶贫中的贪腐问题，一是因为项目扶贫具有结构性特点，二是因为项目扶贫过程存在显著的利益关联与争夺态势。场域作为实践社会学范畴，具有结构与行动互构的理论主张及方法论启示，是考察项目扶贫结构复杂性与多主体竞争性的适合武器。

## 二、项目扶贫场域及其贪腐形态

### (一)项目扶贫场域分析框架

项目制是指中央政府对地方政府、上级政府对下级政府采取专项化、项目化方式进行财政转移支付以便重新配置资金，它突破了常规行为科层体制，寻找到另外一条财政资金的运作途径。项目制是我国改革开放以来社会治理方式的创新，其特点有：资金方向明确，专款专用，专职专责，资金跟着项目跑；带有技术治理的特点，力图做到项目目标明确，资金分配平衡，预算结构清晰，过程管理严格，操作程序合理，审计监督规范，在实施过程中一统到底，带有明显的专家治国倾向。地方政府或者村庄要通过申报才能获得项目资金，使得项目制带有市场竞争的特点，同时中央政府运用科层制对地方政府或者村庄进行管理和控制，也可以绕过省级政府和市级政府，直接到达县乡级政府甚至村庄，形成一种超越常规官僚体制的资金运作形式。

项目扶贫是项目治国在精准扶贫领域的体现，是以项目为载体的精准扶贫形式，具有项目治国的共性，表现在项目的来源是国家财政，构成发包—分包—抓包的流线型程序，项目制关联着多元主体，具有多主体利益的关联性，项目具有周期性，在时间上有立项、中期检查和结项等过程监督特点。项目扶贫的特殊性是：针对贫困问题而设立，有明确的价值目标和任务要求；在内容层面把经济、政治、人口、资源、环境等多种要素集成，具有复杂性；在运作方式上试图通过项目制来实现这些价值目标，所以项目扶贫的共性和个性使其成为一个显著的社会事实，承载多元主体、多元利益诉求，由此集成而建构成为项目扶贫场域。在此把场域理论与项目扶贫相结合，用场域视角来观察和分析项目扶贫中的贪腐问题，一是能够更清晰呈现项目扶贫结构的组成要素及其内在关联，有助于揭示贪腐行为的发生机制。静态看待扶贫政策、扶贫主体、扶贫利益，难以看出要素之间的关联和互动，一旦把这些要素以项

目扶贫场域视角联结起来的时候,孤立要素之间的互动就使得项目扶贫结构及运行发生变化,项目扶贫的价值目标和实践功能异化风险应运而生,认识和控制不当容易诱发贪腐行为。二是在弄清项目扶贫场域结构特征及诱发贪腐行为机制的基础上提出治理对策,要在项目扶贫场域结构治理及优化上下功夫,有助于防止扶贫项目的功能异化和运行偏差,从而发挥扶贫项目的真正价值。

场域是法国社会学家布迪厄用来观察和解释社会结构及社会行动的一个概念,是联结主观能动性与客观制约性的一个综合性概念,表明人的实践活动总是在特定情境下做出的选择,有助于从动态角度观察和解释行动的发生和演化。场域是一个相对稳定的空间,有自己的特点和逻辑性;是一个由客观关系组成的系统而不是实体系统;是一个动态的演进过程,是各要素不断竞争博弈的结果。社会的抽象性被化解为以场域为代表的小社会,是更能够细致入微地考察社会结构及其运行的分析性概念,“在高度分化的社会里,社会世界是由具有相对自主性的社会小世界构成的,这些社会小世界就是具有自身逻辑和必然性的客观关系的空间,而这些小世界自身特有的逻辑和必然性也不可化约成支配其他场域运作的那些逻辑和必然性”<sup>[4]</sup>。

项目扶贫场域是多元主体围绕扶贫项目展开争夺所构成的行动体系和运作态势,其利益属性和运作特点为贪腐行为提供基础和前提,容易诱发价值取向偏差,并使贪腐行为有了明确的动机、目标和手段,最终生成贪腐行为,其实质是借助项目扶贫场域以追求和实现利益的非正当行为。

由此,在项目扶贫场域中观察和分析贪腐行为发生的关键点包括:利益变异的节点是什么,或在哪些环节存在廉政风险点?利益变异节点如何影响利益主体的价值取向,如何发生价值取向偏差并导致贪腐行为的发生,分析框架见图1。

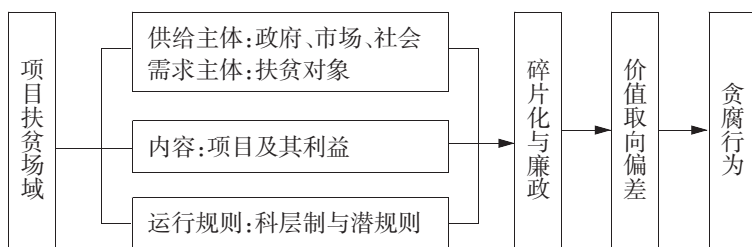


图1 项目扶贫场域与贪腐行为分析框架

## (二)项目扶贫场域中的贪腐行为特点

从项目扶贫场域视角对扶贫领域9起典型案例进行分析,表1显示项目扶贫场域中的腐败特点有:(1)扶贫项目的最终落实及其体现都是资金,资金构成贪腐行为发生的载体;(2)围绕项目的贪腐主体多元化,可以分为直接主体和间接主体,直接主体是贪腐行为谋划、执行和造成结果的承担者,是有意识通过项目来达成私利的操作者,从主体数量分布来看,9个案例的直接主体是1人的有4个,是2人的有4个,是3人的有1个;从主体职务来看,属于村级职务的有5个,主要是村党支部书记、村委会主任、村委委员,属于乡镇职务的有1个,属于县级职务的有3个。间接主体是与扶贫项目贪腐行为有关联的主体,有6个案例,一是上下关系,上级负有项目监督责任,但出现失职,有5个案例;二是县委书记这个“一把手”做出错误决策,其他干部没有阻止,导致贪腐行为发生,有1个案例。从直接主体和间接主体的关系来看,一是间接主体在数量上往往比对应的直接主体多,表明扶贫项目主体关系比较复杂,主体关系的复杂性意味着利益诉求的多样性,利益诉求的多样性意味着信息传递、行为选择的差异性甚至异变性。二是从受处分的成员来看,有纪检监察部门干部受处分的案例只有2例,即甘肃和贵州,其他7例没有涉及纪检监察部门,这表明项目资金运行过程失控现象比较普遍,是造成贪腐的重要原因。(3)从贪腐行为方式来看,有侵占、骗取、挪用、合谋、违规、造假等六种形式,其中挪用发生于县级层面,如县扶贫办挪用扶贫资金,县委挪用扶贫资金,而侵占、骗取、违规行为则发生在村



级层面,挪用属于资金把中央和省级扶贫资金截获下来用作非扶贫用途,扶贫资金不能落地,侵占、骗取、违规行为属于横向截取资金谋取私利,也会造成扶贫资金部分或全部不能落地。(4)贪腐行为发生的廉政风险点,在空间集中于县级、乡镇级、村级,在环节集中于精准识别阶段、项目竞争阶段和项目实施阶段。

表 1 扶贫领域 9 起典型案例

序号	省份	贪腐直接主体	贪腐间接主体	贪腐载体	贪腐行为方式
1	山西河曲县鹿固乡辉塔村	2 人: 村书记与村主任, 开除党籍, 涉嫌犯罪问题移送司法机关	8 人: 县畜牧兽医中心主任 1 人, 留党察看 2 年、撤职; 县住房城乡建设局副局长、县扶贫开发中心干部、乡干部共计 3 人, 党内严重警告; 县扶贫开发中心党支部书记、乡人大主任、副乡长共计 3 人, 党内警告; 副乡长 1 人, 行政警告	项目资金	骗取“以奖代补”项目资金 3 万元、危房改造补助资金 11.24 万元、村民供炭款 7.66 万元
2	安徽当涂县姑孰镇连千村	1 人: 村委会委员, 责令辞职, 涉嫌犯罪问题移送司法机关	3 人: 村党支部书记、主任, 党内严重警告; 镇包村干部, 行政警告	项目资金	侵占村民参保养老费 10.04 万元
3	湖北咸宁咸安区扶贫办	2 人: 区扶贫办党组书记兼主任、副书记, 党内严重警告	1 人: 区财政局农财股负责人, 党内警告	项目资金	50 万元扶贫贴息贷款被骗, 监管失职
4	四川乐至县中天镇	1 人: 镇党委副书记兼镇长, 开除党籍、公职, 涉嫌犯罪问题移送司法机关	3 人: 县发改局党组书记兼局长、副局长, 党内警告; 农经股长; 党内严重警告	项目资金	协助他人骗取以工代赈建设项目资金 41 万元
5	贵州织金县扶贫办	3 人: 扶贫办党组书记兼主任, 党内严重警告、行政降级; 党组书记, 党内严重警告、免职; 党组成员、副主任, 党内严重警告、行政降级	2 人: 县纪委第四纪工委书记, 党内警告; 副乡长, 党内警告	项目资金	挪用基期调查费、项目管理费、建档立卡费、奖励经费、小额运作费等财政扶贫资金 211 万元
6	云南宣威市龙潭镇陆泉村	2 人: 村书记、主任, 开除党籍, 撤职; 副主任, 开除党籍、撤职	无	项目资金	违规收取危房改造户保证金 11.36 万元
7	甘肃秦安县五营镇北坡村	1 人: 村书记、主任, 开除党籍、罢免市人大代表和村委会主任职务	3 人: 镇党委书记, 党内严重警告; 镇纪委书记: 免职; 镇纪委副书记、监察室主任, 撤销党内、行政职务, 调离纪检监察系统	项目资金	将 30 万元精准扶贫贷款转入自己账户, 刻私章套取扶贫资金 4 万元, 套现
8	宁夏西吉县苏堡乡张撇村	2 人: 村书记, 撤销党内职务; 村委会主任, 免职	无	政策资金	书记违规给自己及 3 个儿子办理 8 个低保指标; 村主任违规给自己及妻子办理 4 个低保指标
9	重庆丰都县	1 人: 县委书记, 开除党籍, 移送司法机关	8 人: 县委副书记、县长, 党内警告; 县城建设委主任、书记, 仙女湖镇党委书记, 三元镇党委副书记、镇长, 党内严重警告; 南天湖镇党委书记、三元镇党委书记、包鸾镇党委书记, 党内警告	项目资金	挪用危房改造补助资金、扶贫办开发补助资金 2970 万元



### 三、项目扶贫场域结构碎片化及其衍生的贪腐行为

齐格蒙特·鲍曼指出：“现代性将世界的碎片化作为自己最大的成就，加以炫耀。”<sup>⑨</sup>碎片化是现代的重要特征，碎片成为我们审视与反省现代社会的一面多棱镜。碎片是事物结构的散乱、功能的分异、运行的各行其是，是多主体之间基于利益诉求的差异而呈现出来的低整合度现象，可以从系统内部和系统外部角度进行分析。系统内部存在多种要素，系统外部是系统之间的关系，系统内部出现碎片状态，就是系统结构的散乱、功能的分异、运行的各行其是；系统外部出现碎片状态，是系统之间在目标、规则和行为层面出现的不一致。项目扶贫场域以项目为载体，把各种利益相关者纳入一个系统，构成多元利益主体介入扶贫，投入多种形态多种渠道的扶贫资源，围绕扶贫项目展开竞争，使得项目扶贫场域结构和运行呈现出碎片化状态，造成项目扶贫场域结构的断裂与空隙，形成廉政风险点，诱发当事人价值取向偏差，进而采取以权谋私行为，造成扶贫项目运行目标和功能偏移。

#### (一) 项目扶贫供给主体的碎片化

精准扶贫是一项国家战略，具有重要的政治意义，使得参与主体众多，中国扶贫开发实行“中央统筹、省（自治区、直辖市）负总责、县抓落实”的工作机制，县级政府处于关键位置，乡镇政府配合县级有关部门开展工作。项目扶贫主体包括供给主体和需求主体，供给主体是提供扶贫项目的主体及参与实施扶贫项目的主体，包括政府、企业和社会组织三类主体，其中政府是最重要的扶贫主体，其结构包括纵向的“条条”与横向的“块块”，从条条来看，包括从中央到地方的各级政府部门，包括国务院—省级政府—市级政府—县级政府—乡镇，块块是各级职能部门。条条与块块构成复杂交错的格局，扶贫项目在这个格局中缘起、流转、运作，各种利益主体有各自的利益诉求和行动逻辑，造成项目扶贫供给主体的碎片化，它是多主体供给扶贫项目但缺乏有机联系和协调一致的散乱状态，这种散乱状态留下项目监管的盲点，为贪腐行为发生提供机会。一是中央政府提供财政扶贫资金，目的是精准扶贫和精准脱贫，省级政府一方面争取中央扶贫项目，另一方面又把中央扶贫项目转包到所辖地级市及其县级政府，同时提供省级层面的扶贫项目。地级市及县级政府承接省级政府的扶贫项目，并分解到乡镇和村庄。精准扶贫涉及扶贫办、农业局、发改委、旅游局、民政局等不同职能部门，不少扶贫项目需要多个部门协同参与，面对同一贫困对象的不同项目也可能落在不同部门管辖范围，也需要部门间的协同，但现实是，每个职能部门主要考虑自己部门利益和绩效目标，很难为了项目整体规划或扶贫整体目标而压制乃至放弃自我利益，势必导致项目多头管理、政出多门及扯皮等问题。

#### (二) 需求主体的复杂性与供给主体不对称造成的碎片化

需求主体即扶贫单元，包括区域、县域、乡镇、村庄、家庭、个体，分别构成贫困区、贫困县、贫困乡镇、贫困户、贫困个体。扶贫需求主体贫困原因及需求是不同的，使得在满足扶贫需求主体的项目供给层面存在信息不对称、瞄准偏差等情况，甚至出现争当贫困户和贫困县的情况。在项目进村过程中，村干部与村民之间信息和角色差异使二者对项目的感知呈现分化状态，二者之间缺乏有效沟通和互信，心力分散而不能形成合力，部分村干部在承担公共职能的同时，也大肆追求自我利益，甚至贪污腐败，挪用或侵吞项目资源。

#### (三) 项目扶贫内容多元带来的整合难度所产生的碎片化

扶贫项目的来源及资源的提供主体是多元的，由此决定项目扶贫内容的多样性以及追求目标和功能的针对性，一方面是作为政府职能部门的“条条”担负着相应的扶贫任务，要把资源发包出去，对应着各项目提供者基于自身利益的考虑。2016年中央和省级财政专项扶贫资金投入首超1000亿元（中央660亿元、省级400亿元），2017年中央和省级财政专项扶贫资金投入1400亿元（中央860亿元、省级540亿元）。在我国，中央财政专项扶贫资金有10类专项，涉及7个主管部门，各部门的专项之间、同一部门扶贫专项与其他专项之间存在交叉重复，经常出现多项资金投入同一项目的现象，为

贪腐带来很大的空间,成为某些官员敛财的途径。扶贫办在实践中担任资金下发及使用监督、效果评估的角色,主导着扶贫款的具体投向、工程验收等日常工作,扶贫款使用权集中,往往是由少数领导说了算,却又缺乏有效监督,为暗箱操作及贪污腐败甚至集体窝案埋下隐患。

#### 四、项目扶贫场域运作碎片化及其衍生的贪腐行为

##### (一) 扶贫立项过程中的断裂

项目扶贫是一个从发包、分包到抓包的运行过程,每个环节体现行为主体的意图和行动逻辑,在扶贫项目运行的各个环节因规则变异导致衔接不畅而出现的断裂现象就是项目扶贫立项过程的碎片化,从发包、分包到抓包的运行过程具有科层制特征和要求,扶贫模式是政府主导型,存在着对扶贫资源的决策权、使用权和控制权的垄断,具有鲜明的技术官僚主义特征,<sup>[6]</sup>容易在政策绩效考核压力下使精准扶贫偏离其正功能。学者对项目进村案例进行分析,揭示项目制的分级运作机制和治理逻辑,<sup>[7]</sup>这对项目扶贫运行主体及过程具有启发意义,项目涉及中央政府、地方政府和村庄三个行动主体,国家部委“发包”,把国家“大盘子”进行“条条”分割,遵循自上而下的控制逻辑,地方政府“打包”,是把“条条”重新做成“块块”、“小盘子”,遵循的是自下而上的反控制逻辑,村庄“抓包”,村庄加入自己发展意图,遵循自下而上的反控制逻辑。三者构成对立互补、竞争合作的关系,也反映出三个行动主体利益诉求的差异性,其间隐含着廉政风险:一是中央政府发包过程中的廉政风险,发包不是一个消极的转移补贴,而是一个积极的调动诱因,发包的项目不是普惠性的,必须以竞争方式获得,竞争方可用关系来运作权力,其中包括越级运作,出现分级的科层体制与竞争性的越级运作同时并存局面,这就不排除实际过程中有利用项目向下“寻租”的可能性;二是地方政府打包过程中的廉政风险,中央部委发包的专项资金单一地解决某个特定领域事项的意图,与地方政府以项目拉动地方经济发展的战略性目标有冲突,这就为地方政府挪用资金提供了可能性,不能保证资金落实在合适的地方。这个廉政风险点的形成机制是:中央政府要求“一项目一政策”,同时又要求地方政府给予配套措施,也就赋予地方一种利用项目政策的弹性权力或自由裁量权,使得地方政府具有较大的“借壳建设”投资冲动,这就形成一个“结构漏洞”,为地方政府用打包消解国家条线控制提供了可能性。国家是项目发包者,真正的项目主角是地方政府,其中县(市)级政府作用最为重要,县(市)是社会转型问题的交汇处,具有较大的发展冲动,项目制就成为发展的契机和载体,“狠抓项目立项,坚持项目引路”成为发展的有力抓手,并制定出奖励办法,激发跑项目的热情,但项目运作过程中存在很大的不确定性,决定权主要掌握在部门甚至个别主管手中,要靠人际关系去疏通,难免产生“寻租”和腐败行为。与此同时,地方政府在打包过程中,在整合各级项目以实现整体发展理念支配下,各部委项目资金与地方配套资金融合构成一种资金形态,使国家部门项目的“条线”秩序模糊化,为违规操作埋下隐患。

##### (二) 扶贫项目运作规则的偏移

村庄是项目扶贫场域的重要载体,是行动主体行为发生的物质空间和社会空间,精准扶贫最终要落地于村庄,在村庄场域中,乡土逻辑对扶贫项目运行具有重要影响,对村干部贪腐行为的发生具有直接影响。一是指项目进村过程中的私人化运作方式,作为承上启下的村干部尤其是村支书在项目进村过程中扮演着关键作用,对项目制的运行绩效具有直接影响,这种私人化运作表现在项目争取环节和项目实施环节,其后果是:容易形成以村支书为核心的私人化圈子,把项目实施带来的主要利益分配给忠于自己的村庄精英群体,把反对自己的精英和村民排斥在分享利益之外,使得村庄治理由公共治理走向了私人治理,<sup>[8]</sup>难免产生以权谋私行为。二是多层级政府之间的委托代理问题、政策信息传递过程中不对称效应、权力干预的参与悖论、权力分布的差序格局等构成了隔离国家权力和贫困者的无形藩篱,使得扶贫资源无法与贫困户有效对接和公平传递,<sup>[9]</sup>出现村干部在扶贫资源上的违规行为。

### (三) 扶贫项目进村中的共谋行为与分利秩序

共谋行为表现为项目申请阶段的共同包装、项目建设阶段的共同摆平、项目考评阶段的共同应付,其生成逻辑是基于分税制实施以来型构的社会结构,“政治集权,财政分权”逐渐成为理解中国上下级政府间关系的说法,但在多数情况下,实际上的权力却是分散的,由纵向职能部门代表的“条”与横向地方政府代表的“块”所构成的矩阵组织长期以来彼此切割,形成“分散化的集权主义政体”<sup>[10]</sup>。基层政府间的“条”和“块”基于各取所需的“分利”逻辑引发“共谋”行为,其后果是削弱压力型科层体制的政策监督,在乡村构建一个局限于中国基层政府“条块”官员各取所需的分利秩序,容易导致基层政府间形成寻租和设租等隐性的腐败问题。<sup>[11]</sup>

### (四) 扶贫对象参与不足诱发廉政风险

在精准识别阶段,目前学界的基本判断是扶贫瞄准目标出现偏离,其原因既与瞄准机制有关,又与农民的价值认知和行为有关。在评选机制上,主要依赖农户参与民主评议,但是受到外出务工、信息封闭的影响,一些农户不愿意参与到扶贫中来,或者表现出无所谓态度,或者作为扶贫对象的村民或贫困户处在项目底层,加上信息渠道少、文化素质不高,不了解监督权行使方法,甚至连知情权也难以保证,更多的是听从地方干部把自己的材料上交而无法参与到整个项目运行的监管运行之中,很难发现地方干部出现的技术性腐败问题。当农户自身参与不足时,只能依靠村民代表进行评议,参与讨论和监督会议的代表缺乏代表性和广泛性,且参会代表和村两委的权利关系不平衡,村两委权力过大使得村民监督成为虚设,扶贫资源容易被乡村精英捕获,资源分配容易出现不合理现象。

### (五) 基层政府扶贫工作投入不足诱发廉政风险

基层政府面临的农户是很分散的,而且与乡村社会距离往往比较远,使得政府没有时间和精力来主持和监督扶贫项目,难以掌握足够信息来甄别真正的贫困户,只能委托基层干部来实现。作为代理人的基层干部有自己的利益诉求,贫困户评选的最终决定权掌握在村两委手中,在实际操作过程中,难免出现一些照顾自己亲属、朋友的违规现象,正如案例所示:“人情还是人情,有关系的托关系,精准是不可能的。就那个张榜公示,有的写上去了,有的还没写上去,有个暗榜,他不在榜上钱照拿,甚至拿的比你多。给的时候对你说你不要讲,用关系用钱买的,一半都不止。”<sup>[12]</sup>“镇里就一个分管扶贫的副镇长和我一个扶贫专干,每天要处理很多行政事务,哪有时间去监督啊!镇里要求按照建档立卡的相关程序开展识别工作,各村也上报了农户的申请表、村民代表会议记录和照片,我们也知道很多村没有按照相关程序认定,但也没有办法。即使我们去检查也发现不了什么问题,村委会干部可以把你带到农户家给出很多贫困的理由,而且我们也没有什么更好的办法对农户进行比较,还是他们最清楚。基层工作很复杂,只要村里没有太大的意见和矛盾就行。”<sup>[13]</sup>

### (六) 扶贫项目监督力量分散造成的碎片化

在监督体制中,不同层级的部门之间各自为战,彼此沟通协调不够,纪检监察机关所开展的专项监督检查往往存在滞后性,紧缺的监察工作费用与高额的监察成本使国家监察更多用于打老虎、杀鸡儆猴,难以达到全方位、多角度、全过程的监督目标。纪检监察机构是主导的扶贫监督力量,第三方监督力量还很薄弱,相关的社会组织缺乏自主性与必要的资源和制度支持,既无法与政府监督有机配合,也难以对政府和企业等强势主体形成有力监督。贫困村民在村庄中的弱势地位加上项目进村中的信息不对称等因素,使得村民难以发挥监督作用。<sup>[14]</sup>这种分散化的监督状态削弱了监督效力。

项目扶贫场域碎片化诱发部分扶贫干部的利益追求心理和侥幸心理。现有贫困农村普遍存在产业结构单一、增收渠道狭窄、自然环境不佳、专业人才外流等现象,在农村推行精准扶贫工作缺乏专业技术人员和管理人员,基层干部一家独大的主导局面普遍存在。个人道德修养和约束能力在面对扶贫资源时往往难以抵制诱惑,基层干部自身法治意识不强,加之反腐机构普遍存在查处时间长、惩处弹性较大、查处范围通常不及乡村等问题,造成心存侥幸的干部官员触碰法律底线而彼此之间达成某种



心照不宣的潜规则,彼此牵连,相互袒护。

在项目扶贫场域结构失衡、规则变异、取向偏差共同作用下,部分扶贫干部出现贪腐行为后果。地方基层政府、资本方、村庄精英等强势利益主体结成利益联盟,通过各种“共谋”吸吮了“项目下乡”中的财政资源。从精准扶贫政策在村庄级层面实施过程和效果来看,发生了大量扶贫补助被村干部及其关系人侵占冒领、扶贫项目与贫困户实际需求脱节等在“最后一公里”发生的瞄准偏离现象。

## 五、项目扶贫场域重构与贪腐治理

弄清项目扶贫场域碎片化特点及对贪腐行为生成的作用机制,对通过重构项目扶贫场域来治理贪腐行为提供了依据。项目扶贫场域的碎片化是廉政风险发生的重要因素,治理贪腐行为就是治理项目扶贫场域的碎片化,也就是在找到扶贫项目可能的断裂点基础上,采取措施防控、弥补、修复断裂点,既要有制度和技术的介入,也要有价值观教育的深入,这样才能在项目扶贫场域碎片整合上取得实效。

### (一)加强项目扶贫供给主体的整合性

由于扶贫项目供给主体多元,存在各自为政的情况,加强整合是必要的,整合就是在扶贫部门、职责、工作机制等方面建立沟通协作机制,有效减少衔接中的断裂点。一是中央层面的整合,参与扶贫的七个职能部门要加强协调,可以建立联席会议制度,明确各自责任,形成既合理分工又相互协作的工作机制,减少衔接中的断裂点。二是省级层面的整合,针对辖区贫困县,整合省级扶贫职能部门,建立联席会议制度,减少衔接中的断裂点。三是县级层面的整合,针对所辖贫困乡镇,整合县级扶贫职能部门,建立联席会议制度,减少衔接中的断裂点。四是乡镇层面的整合,乡镇和村是扶贫的主战场,是扶贫项目落地之处,也是贪腐行为高发频发之处,需要建立扶贫项目清单,既要上报县级部门,又要公开给乡镇所辖的贫困村和贫困户。

### (二)以技术手段强化扶贫资金的规范运行

扶贫项目是以资金形式呈现的,多渠道多用途的项目资金构成复杂交错格局,资金的使用和开销名目比较多,容易形成资金使用和监管的盲点,出现虚报冒领、骗取、贪污侵占、挪用等违规行为,紧紧抓住项目资金的流向是防控项目资金违规使用的关键点。一是发挥审计部门对扶贫资金的审计功能,尽量减少资金的违规使用。在县纪委牵头督办下,由县组织、财政、农业、审计、监察等部门联合成立专门审计小组,对扶贫项目资金进行审计,对发现的违纪违规问题,必须跟踪监督,限期整改。二是把大数据技术引入扶贫项目财务管理,借鉴贵州黔东南州建立大数据平台实现有效监督的经验,建立集民生资金数据查询、数据预警、数据分析为一体的“民生资金云”大数据平台,设置干部及亲属领取补助资金、人均领取补助标准等若干个督查模型,精准发现民生资金发放和管理中的问题。群众可以输入身份证号码查询自己的民生资金收益情况。三是完善立法惩治统计数字腐败,目前《统计法》和《统计法实施条例》对统计数字腐败的惩治力度不够,只规定了违纪处分,没有行政处罚力度,更谈不到刑事责任,通过完善《刑法》,根据造假情节,分别按照滥用职权罪或玩忽职守罪来定罪量刑,提高威慑力。<sup>[15]</sup>

### (三)强化对基层干部的监督和激励

一是破解乡土逻辑对项目扶贫的违规操作,需要加强扶贫信息公开监督监察制度,纪委应增强主动反腐意识,提高主动发现腐败线索的能力,组织精准扶贫监督办公室成员单位开展扶贫信息公开情况专项监督监察。根据《中国共产党纪律处分条例》第 111 条的规定,从严追究不如实公开扶贫信息的相关部门直接责任者和领导责任者,倒逼扶贫相关部门履行信息公开职责,并结合扶贫信息公开情况倒查其中隐藏的腐败行为,消除腐败黑数,用明规则取代潜规则,防止暗箱操作。在防止干部优待亲友问题上,借鉴重庆市渝北区纪委的做法,出台《村干部及其直系亲属享受惠民政策情况必须全面公开》

的规定,村民可以通过村务公开栏、聚居点公示栏、广播、电视、短信、微信群、QQ群等渠道,随时查看村干部及其直系亲属享受扶贫政策情况。二是在精准扶贫领域,借鉴中央反腐败协调小组设立国际追逃追赃办公室的成功经验,设立精准扶贫监督办公室,<sup>[6]</sup>吸纳扶贫、财政、农业、发展改革、水利等相关扶贫部门领导成员,建立专门沟通协调机制,形成监督合力,对于监督中发现的疑难问题,要发挥扶贫领域技术专家、管理专家、评估专家的作用,为扶贫提供专业支持。三是推动纪检工作向村级延伸,根据江苏省的经验,应该以县为单位整合全县的纪检力量,成立多个纪检监察工作室,分片进驻农村一线,农村工作室直接设在乡镇,便于对重大项目、惠农资金进行监督监察,也便于直接接待群众来访工作。四是建立村干部扶贫敬业奉献的激励机制,这是从正面激励村干部在项目扶贫工作过程中做到敬业奉献、廉洁自律,也就需要激励制度,提高村干部待遇,对其工作和劳动给予物质上的肯定。对扶贫效果显著的乡村干部,在进入乡镇公务员队伍时给予政策倾斜,优先考虑。

#### (四)注重扶贫项目结构的合理性

对于扶贫项目结构中的碎片化问题,有关部门早有预见及安排,《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》(2015)强调“精准帮扶与连片特困地区开发紧密结合”、“项目安排上进一步向贫困地区倾斜”及“项目安排精准”,2016年中央“一号文件”也强调“项目”在支农中的重要性。系统探究扶贫项目结构的合理性有利于在精准扶贫中破解“项目进村”碎片化难题,防范“项目进村”衍生的廉政风险,使扶贫从各方“单打独斗”到整合资源“协同出击”,提升扶贫精准性与实效性。扶贫项目结构是指扶贫项目之间的一种整合状态,合理的项目扶贫结构是项目本身的有效性及其项目之间的协同性。项目本身的有效性是指项目的精准性及功能的有效发挥,能够针对扶贫对象需求提供相应扶贫项目。项目之间的协同性是指各种项目相互支持、相互配合为村庄发展提供帮助。

一是项目要针对贫困个体及家庭的特点供给,可以量身定制。二是项目要瞄准村庄的特点供给,能够为村庄发展补齐短板。如村庄陷入贫困的主要影响因素是教育、人才短缺、资源开发不力、道路不通,那就要针对这些制约因素提供相应项目支持,使不同类型的项目供给能够精准,防止产生项目之间的碎片化,出现某种项目过多、某种项目缺失或过少的情形,这就需要不同项目供给主体通过平台建设实现信息互通互联。项目能够与村庄发展构成相互支持、相互促进的关系就是合理性关系。三是项目要与贫困乡镇整体发展规划结合,防止扶贫项目结构失衡。需要调查贫困乡镇产业、自然环境、人文传统、人口结构等基本情况,筛选出影响发展的重要因子,由乡村规划师进行扶贫整体设计,这样可以有针对性供给扶贫项目,减少扶贫项目盲目性导致的碎片化,这在很大程度上能抑制项目碎片化带来的廉政风险。四是项目要瞄准连片贫困区域的实际与特点,立足于整体性治理及区域整体脱贫。整合推进连片特困地区的“项目进村”与精准扶贫,要克服贫者失语及项目第三方监督缺位等难题,夯实扶贫项目的社会基础,化解“项目进村”碎片化的社会风险,使资源“好钢用到刀刃上”,保障连片特困地区精准脱贫。贯穿项目扶贫四个单元的红线是项目与扶贫对象之间的匹配性,努力实现项目与扶贫对象之间的匹配性也就实现了扶贫项目结构的合理性,扶贫项目结构的合理性能够最大限度减少项目多主体供给带来的杂乱、项目运行过程中的紊乱、项目监督中的散乱,从而有效治理项目扶贫场域衍生的贪腐问题。

#### 参考文献:

- [1] 宋鹏伟.大面积的扶贫作假是一种集体腐败[J].中国林业产业,2015(10):12.
- [2] 杨巨帅.除“蝇贪”侵蚀 助脱贫攻坚——从325起典型案例看扶贫领域突出问题及其治理[J].中国纪检监察,2016(17):15-16.
- [3] 中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第二次全体会议公报 [EB/OL].(2018-01-13)[2018-02-11]. <http://epc.people.com.cn/n1/2018/0113/c64387-29762975.html>.

- [4] 布迪厄,华康德.实践与反思——反思社会学导论[M].北京:中央编译出版社,1998:134.
- [5] 齐格蒙特·鲍曼.现代性与矛盾性[M].邵迎生,译.北京:商务印书馆,2003:19.
- [6] 姚迈新.对扶贫目标偏离与转换的分析与思考[J].云南行政学院学报,2010(3):122-126.
- [7] 折晓叶,陈婴婴.项目制的分级运作机制和治理逻辑[J].中国社会科学,2011(4):126-149.
- [8] 孙新华.“项目进村”的私人化运作与村庄建设困境——基于湘中村的经验[J].现代城市研究,2016(10):16-21.
- [9] 李群峰.权力结构视域下村庄层面精准扶贫瞄准偏离机制研究[J].河南师范大学学报:哲学社会科学版,2016(2):73-76.
- [10] 李侃如.治理中国:从革命到改革[M].胡国成,等,译.北京:中国社会科学出版社,2010:188.
- [11] 谭诗赞.“项目下乡”中的共谋行为与分利秩序[J].探索,2017(3):157-163.
- [12] 冯华超,钟涨宝.精准扶贫中农民争当贫困户的行为及其阐释——基于武汉近郊 Q 村的实地调查[J].中国农业大学学报:社会科学版,2017(2):78-87.
- [13] 陆汉文,李文君.信息不对称条件下贫困户识别偏离的过程与逻辑——以豫西一个建档立卡贫困村为例[J].中国农村经济,2016(7):15-22.
- [14] 李耀锋.连片特困地区的“项目进村”碎片化与精准扶贫:研究进展及理论构想[J].学术论坛,2016(11):111-117.
- [15] 王松.扶贫开发中统计数字腐败的法律规制[J].中国经贸导刊,2015(10月下):77-79.
- [16] 田关伟.充分发挥纪委职能作用惩治预防扶贫领域腐败[J].中国党政干部论坛,2017(1):41-44.

责任编辑 王学青

## Corruption Problem Generated by Fragmentation in the Projects for Poverty Alleviation

XIAO Yunzhong<sup>1</sup>, DENG Shuping<sup>2</sup> (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:** Project poverty alleviation is an important manifestation of poverty alleviation projects of China in the field of precise poverty alleviation, a form of precise poverty alleviation carried out in projects shouldering specific value targets and practical functions. However, problems of corruption arise out of this process, which arouse public attention. When observed and analyzed in the background of project poverty alleviation, such corruption problems can better be seen as of their internal nature, generating mechanism and the process of their evolution. The field of project poverty alleviation is composed of such elements as subjects, contents and operation of projects. The multiple interests of multiple subjects, the coexistence of multiple rules in the process of operation, and the multi-channel investment of capital policy play a role in the fragmentation of the project poverty alleviation field, which induces value deviation for some poverty alleviation cadres, poverty alleviation projects becoming opportunities for personal benefits, which form the logical mechanism of “project poverty field fragmentation – value orientation deviation – corruption behavior.” It is of theoretical and practical significance to understand the relationship between the project poverty alleviation field and corruption behavior, and to curb corruption through treatment of project poverty alleviation field.

**Key words:** project poverty alleviation field; fragmentation; corruption



# 精准扶贫中造假行为的成因及治理

曾南权<sup>1,2</sup>

(1. 南昌大学 公共管理学院, 江西 南昌 330031; 2. 南昌大学 廉政研究中心, 江西 南昌 330031)

**摘要:**在精准扶贫中少数地方政府存在造假行为。从博弈论视角分析这些地方政府造假成功的原因,首先是由于中央政府许诺贫困地区脱贫后,原来扶贫政策措施不改变,导致这些地区地方政府造假时能取得当地贫困农户的配合;其次是因为第三方评估机构作为中央政府委托代理人,为了追求自身利益最大化,出现了逆向选择,接受了地方政府的收买,容忍和接受了地方政府的造假行为。治理建议主要有:从有利于反腐败的角度看,贫困地区脱贫时中央政府应取消这些地区原来的扶贫政策和措施;对贫困户实行权利和机会的扶贫;实行低保和贫困标准“两线”统一,以免给地方政府造假留下制度空间,同时,建立系统全面、分类的救助制度;要采用市场、经济、行政和法律手段对一些贫困地区地方政府和第三方评估机构之间的交易行为进行治理;要加大力度建设透明政府。

**关键词:**精准扶贫;造假行为;博弈;第三方评估机构

中图分类号:D630.9

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)03-0011-06

目前有关专门研究地方政府在精准扶贫中造假行为的文献较少。涉及这方面问题的大多包含在一些研究其他方面的文献之中。如,余志刚在黑龙江省5个贫困县农村贫困退出调研报告中,通过调查发现由于低保线标准较贫困线标准高,导致一些地方政府利用低保等社会保障政策进行脱贫造假现象。<sup>[1]</sup>本文拟从博弈视角对此现象进行分析。国内已有人运用博弈论对精准扶贫过程中贫困者、非贫困者、地方政府、上级政府之间的博弈关系进行了分析。<sup>[2]</sup>本文主要从造假的角度,分析精准扶贫过程中,中央政府和地方政府之间的博弈关系,以及中央政府出台相关扶贫政策后,地方政府和贫困农户之间合作造假博弈关系的研究。

## 一、贫困地区地方政府和贫困农户在脱贫造假中的博弈行为分析

2017年两会期间,一些代表反映在精准扶贫中存在造假行为。精准扶贫中的少数地方政府造假行为是指一些贫困地区地方政府没有对贫困农户采取“开发”式帮扶措施,而是采取以低保等社会保障

收稿日期:2018-04-25

作者简介:曾南权(1969-),男,江西玉山人,南昌大学公共管理学院副教授,廉政研究中心研究员。

基金项目:江西省高校人文社会科学重点研究基地研究项目(JD1518);江西省高校人文社会科学研究项目(ZZ161001);江西省研究生教改课题(JXYJG-2014-18)

政策措施为主的脱贫操作方式。农村低保制度是保障农村贫困群众基本生活“最后的安全网”<sup>[3]</sup>,具有托底保障功能,是精准扶贫“五个一批”中“社会保障兜底一批”最主要体现,主要功能是解决贫困户生计问题,并不能增强贫困农户的“造血”能力。由于在使用过程中,存在“人情保”、“维稳保”等现象,资金使用效率并不高,如果为了降低脱贫压力和投入成本,把它作为脱贫主要方式使用,就违背了中央精准扶贫政策本意,因此,从这个角度,本文把它定位为造假行为。余志刚通过在黑龙江 5 个贫困县的调查,发现有 24.15%的脱贫户是靠低保和五保政策脱贫。<sup>[4]</sup>很多地方为减少矛盾,先将获得低保部分最贫困群体脱贫,或者把低保政策作为贫困户积极“脱贫”的一种奖励措施。在部分农村地区,出现年初刚确定的贫困户,年底即成功“脱贫”的“年头进、年底出”脱贫现象,致使低保政策的保障性“兜底”功能无法体现,无法体现社会公平,也使许多农户对这种脱贫方式不理解,对基层扶贫工作人员抵触情绪严重,对国家扶贫政策稳定性表示怀疑。

从目前情况看,造成这种情况的原因主要有:第一,基层政府脱贫压力大。截止到 2014 年年末,我国农村贫困人口的绝对数量高达 7017 万,如果要实现到 2020 年全部农村贫困人口脱贫,那意味着在未来五年的时间里,平均到每个月都必须减少 100 万以上的贫困人口。<sup>[5]</sup>第二,中央政府在出台精准扶贫政策手段时,没有对“五个一批”中的“社会保障兜底一批”手段进行一定比例限制,这也导致了一些贫困地区地方政府大量使用低保等社会保障手段对贫困农户进行脱贫。第三,“两线”标准没有统一。很多地方出现了低保线标准高于国家贫困线标准的现象。在这种情况下,获得低保资格,脱贫就在情理之中了。第四,是中央政府出台相关政策后,一些贫困地区地方政府官员分析风险得失后和中央政府博弈的结果。

这次精准扶贫中中央政府许诺地方政府,即使脱贫后,原来的扶贫政策措施仍然保持不变。其目的是为了激励这些地区地方政府和贫困农户脱贫的积极性,希望地方政府多采取开发式扶贫措施,实现可持续性扶贫,而不是采用低保等社会保障手段实现消极扶贫。但是地方政府是理性经济人,他们会降低扶贫投入,获取利益最大化,因此,他们之间存在利益博弈关系。我们假定:

一是中央政府与地方政府在扶贫资金的投入、使用上存在博弈关系。

二是中央政府精准扶贫资金投入包括这次精准扶贫投入资金  $a$ ,和原有扶贫政策投入资金  $b$ ,如果两种资金都投入,假定地方政府消极扶贫(主要使用低保等社会保障手段造假脱贫),中央政府获得收益为  $s_1$ ;假定地方政府积极扶贫(主要采取开发式扶贫手段脱贫),中央政府获得收益为  $s_2$ ,显然,  $s_2 > s_1$ 。如果取消原来的扶贫政策资金  $b$ ,假定地方政府消极扶贫,中央政府获得收益为  $s_3$ ,假定地方政府积极扶贫,中央政府获得收益为  $s_4$ ,显然,  $s_4 > s_3$ 。同时,由于中央政府获得收益  $s_4$  和  $s_3$  的经济成本比  $s_2$ 、 $s_1$  低,因此它们的关系是:  $s_4 > s_3 > s_2 > s_1$ 。

三是在中央政府不取消原来扶贫政策资金  $b$  的情况下,假定地方政府消极扶贫的成本为  $h$ ,此时地方政府收益为  $a+b-h$ ,假定地方政府积极扶贫的成本为  $l$ ,此时地方政府收益为  $a+b-l$ ,由于  $l > h$ ,因此,  $a+b-h > a+b-l$ 。在中央政府取消原来扶贫政策资金  $b$  的情况下,假定地方政府消极扶贫,地方政府收益为  $a-h$ ,假定地方政府积极扶贫,地方政府收益为  $a-l$ ,由于  $l > h$ ,因此,  $a-h > a-l$ 。中央政府和地方政府的博弈关系如图 1:

		中央政府			
		策略 1		策略 2	
		保留原有扶贫政策资金 $b$		取消原有扶贫政策资金 $b$	
地方政府	策略 1 消极扶贫(造假脱贫)	$a+b-h$	$s_1$	$a-h$	$s_3$
	策略 2 积极扶贫	$a+b-l$	$s_2$	$a-l$	$s_4$

图 1 中央政府和地方政府在扶贫资金投入、使用上的博弈

从图中可以看出,首先,不管中央政府选择策略 1 还是策略 2,也就是不管取不取消原有的扶贫资

金  $b$ , 地方政府都应该选择策略 1, 采取消极扶贫(造假脱贫)策略, 获得的收益才是最大的; 其次, 不管地方政府选择策略 1 还是策略 2, 也就是不管地方政府选择消极扶贫, 还是积极扶贫, 中央政府都应选择策略 2, 也即取消原有的扶贫资金  $b$ , 获得的收益才是最大的。因此中央政府和地方政府之间存在占优战略均衡(取消原有扶贫资金, 消极扶贫)。

但是这次中央政府为了鼓励地方政府和贫困农户的脱贫积极性, 采取的是策略 1, 并没有取消原有扶贫资金  $b$  及其相关政策措施, 其目的是鼓励地方政府采取策略 2, 即积极扶贫策略。按理, 当  $b-(1-h)>0$  时, 即  $b-1+h>0$  时, 地方政府就应该选择策略 2。即当原有的扶贫政策资金  $b$  投入不变, 减去积极扶贫和消极扶贫成本之差大于零时, 地方政府就应该选择策略 2。但是, 从理性经济人角度看, 地方政府不可能这么做, 他们只会选择策略 1, 使用低保等社会保障手段造假脱贫。因为贫困户一旦通过脱贫评估后, 政府还可以通过各种手段取消他们的低保等社会保障措施(在我国目前扶贫缺乏法治环境下, 这种情况完全可能, 这也是目前一些被造假脱贫贫困户所担心的), 收回花在他们身上的脱贫成本, 以追求自身利益的最大化。这种方法相比通过积极扶贫方式, 显然, 付出的成本更低, 收益更高。

另外, 由于这次中央政府采用了第三方评估形式, 地方政府要造假成功还需要贫困农户的配合。因此, 这里面还存在着地方政府和贫困农户在造假脱贫过程中的博弈行为。在这次精准扶贫中, 由于中央政府许诺脱贫成功后, 原来的扶贫政策资金措施  $b$  不取消, 这也会影响他们在造假脱贫过程中的博弈策略。我们假定:

一是地方政府与贫困农户在造假脱贫中存在利益博弈。

二是地方政府对脱贫可以采用造假脱贫和真实脱贫(开发式扶贫)两种方式。而贫困农户对地方政府的脱贫策略可以采取配合和不配合的博弈策略。假定地方政府通过造假脱贫, 贫困农户配合, 通过前文假设知道地方政府收益为  $a+b-h$ , 不配合, 地方政府收益为 0; 假定地方政府通过真实脱贫方式帮助贫困农户脱贫, 贫困农户配合, 通过前文假设知道地方政府收益为  $a+b-1$ , 不配合, 地方政府收益为 0。

三是假定贫困农户对地方政府造假脱贫方式配合, 贫困农户收益为  $n_1$ , 不配合, 贫困农户收益为 0; 假定对地方政府真实脱贫方式配合, 贫困农户付出成本为  $k$ , 收入为  $n_2$ , 则其收益为  $n_2-k$ , 不配合, 贫困农户收益为 0。双方的博弈情况如下图 2:

		贫困地区地方政府			
		策略 1 造假脱贫		策略 2 真实脱贫	
贫困农户	策略 1 配合	$n_1$	$a+b-h$	$n_2-k$	$a+b-1$
	策略 2 不配合	0	0	0	0

图 2 精准扶贫脱贫中贫困地区地方政府和贫困农户之间的博弈

从上图中可以看出, 从贫困农户角度看, 选择策略 1 收益大于策略 2, 到底选择配合地方政府造假脱贫, 还是配合地方政府投入到真正的脱贫活动中去, 取决于成本  $k$  的大小, 这个成本包括时间、精力、资金、能力等, 由于很多贫困农户养成了等、靠、要思想, 因此, 更愿意选择第一方框的配合地方政府造假脱贫策略。当然, 这里需要一个前提条件, 即  $n_1$  收益要永远大于零, 否则这种选择就是错误的。恰好这次中央政府许诺了这个政策, 即脱贫后, 原来的扶贫政策资金  $b$  不取消、不改变。这种游戏规则会诱导贫困农户选择配合地方政府的造假脱贫策略。因为这样做不会减损贫困农户的预期收益, 反之, 则可能会受到地方政府的恐吓, 失去先前已经获得的收益, 如低保资格等。从地方政府角度看, 选择策略 1 比选择策略 2 收益更大。由于,  $a+b-h > a+b-1$ , 因此, 双方都会选择策略 1, 存在纳什均衡。

相反, 如果脱贫时, 告诉这些贫困地区贫困农户, 原来的扶贫政策资金  $b$  会取消, 或三年后(即规



定一个较短时间后)会取消,由于改变了游戏规则,直接涉及到这些贫困农户可获得的预期收益,就会直接影响他们和地方政府的博弈策略,这时他们最不会采取的就是配合地方政府造假脱贫策略,因为,这种策略只会给地方政府带来好处,而对贫困农户只会带来预期扶贫收益的损失。因此,如果地方政府造假,他们就会采取不配合的策略,以维护自身利益。

因此,从反腐败角度看,在精准扶贫中,应该给那些贫困地区贫困农户设置脱贫时(或规定一段较短时间后)就会取消原来扶贫政策资金 b 的规则,这样有利于利用这些贫困农户自身力量来反对地方政府在精准扶贫中的造假行为。相反,如果许诺贫困地区贫困农户脱贫后,原来扶贫政策资金 b 不取消,这在某种程度上等于为当地地方政府的造假行为提供了保险措施。

## 二、贫困地区地方政府和第三方评估机构的交易行为分析

在这次精准扶贫中,为了保证评估客观公正,中央政府使用了第三方评估方法。因此,地方政府要造假脱贫成功,除了需要贫困农户的配合外,还需要第三方评估机构的配合。从实际调研情况看,一些评估机构并没有坚持客观公正原则,出现了与贫困地区地方政府的一些交易行为。第三方评估机构违规问题大的方面主要表现为在评估期间接受地方政府几十万的预评估业务,显然,这会妨碍评估的客观公正,存在利益冲突;小的方面如接受地方政府免费提供的食宿和公车接送服务等。

之所以会出现这种情况,主要是一些评估机构的团队负责人深谙这次精准扶贫政治意义重大,是一次难得的名利双收机会,获利动机明显。另外,这些评估机构大多是临时找一些老师和学生培训一下拼凑组成,并不具有执业资格,没有建立一套严格的职业道德规范,也没有行业组织对其进行严格的监督管理,完全依靠自律,很难保证其不出现违纪违规行为。正是存在以上一些天然弱点,一些评估机构才会最终被一些贫困地区地方政府“俘获”,容忍一些地方政府的造假行为。而地方政府一旦造假成功,这些地方官员就可能会得到物质奖励或职务晋升。但是,这些地区的贫困农户实际上并没有实现真正脱贫,同时,由于用于收买第三方评估机构的资金来源于精准扶贫资金,实际上也侵害了贫困农户的利益。另外,因为已经通过评估“脱贫”,从此,这些贫困农户也很可能再也没有地方干部帮扶和关心了。同时,这种造假脱贫和评估对于那些实实在在帮助贫困农户脱贫的“焦裕禄”式好干部,也是不公平的,造成的影响十分恶劣。

## 三、研究结论及治理措施

### (一)研究结论

通过上文分析,可以把地方政府造假行为及其实现途径通过下图 3 表示出来:

从委托-代理角度看,地方政府和第三方评估机构在此次精准扶贫中都是中央政府的代理人。本来中央政府委托第三方评估机构对贫困地区脱贫情况进行评估,是为了解决贫困地区地方政府精准扶贫中的信息不对称问题,但是,事实上,一些第三方评估机构和一些贫困地区地方政府一样,为了实现自身利益最大化,出现了和一些地方政府的交易行为,接受和容忍一些地方政府的造假行为,出现了逆向选择和道德风险。同时,地方政府的造假成功还需要贫困农户的合作。对于贫困农户,地方政府可以利用手中掌握分配扶贫资金的权力去游说、激励甚至恐吓,而贫困农户最关心的就是到手的扶贫政策福利会不会被取消。而这次中央政府许诺即使脱贫后也不会取消贫困地区贫困农户原来的扶贫政策资金 b,又给贫困农户配合地方政府造假提供了定心丸。但是,由于用来收买第三方评估机构的资金来源于贫困农户的扶贫政策资金,在整个造假过程中,贫困农户的利益实际上遭受了最大侵害。

### (二)治理措施

1. 取消原有的扶贫政策和措施。从反腐败的角度看,在这次精准扶贫中,当一个地区脱贫时(或规定一个较短时间后),要取消该贫困地区贫困农户原来享有的所有扶贫政策、措施,并把这些情况告知

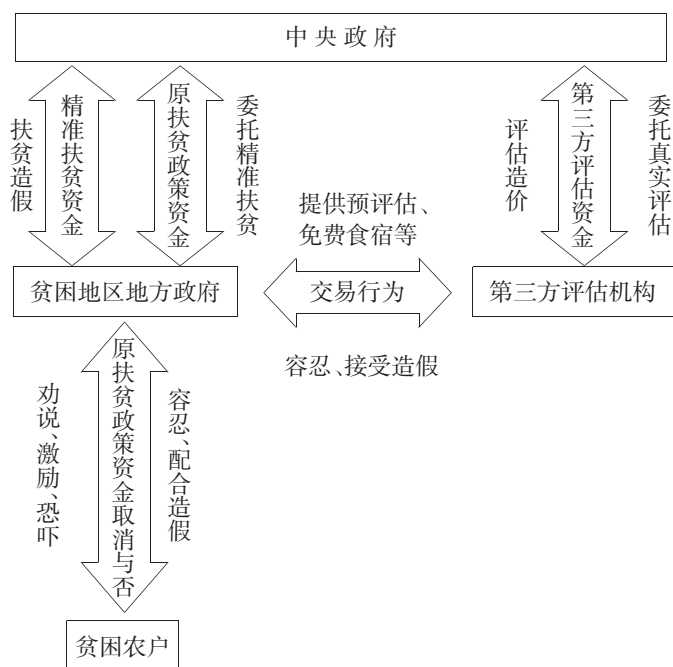


图3 贫困地区地方政府扶贫造假行为实现路径示意图

该地区的所有脱贫农户(这点很重要)。这样做的目的是为了利用贫困农户自身力量反对脱贫地区地方政府造假行为。当然,其前提是要让贫困农户准确了解国家所有精准扶贫政策措施,并建立专门的造假投诉热线和网上公众投诉信息平台,同时,指定专门负责处理投诉的调查部门,及时回应造假投诉和公布调查处理结果,整个过程要做到公正、透明。

2.“两线”标准统一。一些地方低保线标准比贫困线高的现象,给一些地方政府大量利用低保政策进行扶贫造假提供了机会。目前,急需降低低保线或提高贫困线,实现“两线”标准统一。同时,在精准扶贫中,需要对各个地区采用低保等社会保障手段对贫困户进行脱贫的比例进行一定比例的限制,并进行监督、检查,防止地方政府利用这种手段脱贫造假。另外,建立一个针对不同类型贫困户的扶贫制度设计,强化扶贫开发中“开发”定位及低保“兜底”定位,实现对不同人群的“分类施保”。具体而言,对无劳动能力家庭成员的农户实行医疗、养老、残疾、助学等专项救助,对有劳动能力家庭成员实行就业援助,对于暂时“支出型”贫困,可以制定临时救助政策,实行短期针对性援助,助其度过难关后退出低保。<sup>[5]</sup>

3.权利和机会的扶贫。“按照精准扶贫的理论预设所涉及的贫困不仅仅是贫困者收入的贫困,还包括机会以及权利的贫困,在一个社会共同体内,个人权利以及机会的贫困就意味着他能够分配到的社会资源相对较少,这也是导致社会出现不平等的重要原因。”<sup>[6]</sup>因此,对贫困户的扶贫,不仅仅是物质的扶贫,更重要的是解决权利和机会的贫困问题。应该从政治和法律上保障贫困群体接受教育,参与公民社会的机会、权利和能力。在精准扶贫中,为了防范“精英捕获”<sup>[7]</sup>问题,维护自身利益,应该通过法律法规,保障贫困农户群体参与当地政府精准扶贫工作中去,了解相关扶贫政策,参与扶贫决策,监督扶贫政策实施等。同时,中央政府应该把贫困群众对扶贫工作的满意程度作为考量地方政府官员政绩的指标之一,实行以贫困群众评价为主的脱贫评价机制,而不是第三方评估,最终,促使地方政府和贫困群体双方走向相互合作脱贫的模式。

4.对地方政府和第三方评估机构的交易行为进行治理。首先,每个省份应设立两家及以上评估机构。这一方面可以增加市场竞争,进行优胜劣汰。其次,也可以增加贫困地区地方政府与评估机构的交易成本,有利于抑制这些地区地方政府通过预评估方法收买评估机构的行为。再次,对于那些有明显证据表明其与贫困地区地方政府存在利益交易行为或工作不认真导致评价结果不准确的第三方评估

机构,采取惩罚措施,如纳入黑名单,退回评估经费,对团队负责人罚款等。对于进行利益输送的地方政府官员也要进行相应的责任追究,涉嫌违纪违法的要移送司法机关处理,以提高他们的违法成本。

5.建设透明政府。在精准扶贫中之所以会出现造假行为,主要是因为信息不对称造成的。要解决这个问题关键需要建设透明型政府。在精准扶贫中要规定相关信息必须公开,如建立精准扶贫大数据库供公众查询。脱贫评估后,第三方评估机构要把相关评估情况反馈给当地政府和贫困农户,要求其签字确认后在网上公开,公开内容包括脱贫地区评估对象名单、脱贫时间、脱贫方式、具体评估人等。地方政府则要定期公开精准扶贫资金使用去向、扶贫对象名单、扶贫时间、扶贫方式、扶贫金额、具体负责人等,接受社会监督。

#### 参考文献:

- [1] 余志刚.农村贫困退出中的“低保悖论”及路径设计——基于黑龙江省 5 个贫困县的调查[J].农业经济与管理,2016(6):15-20.
- [2] 徐龙顺,李婵,黄森慰.精准扶贫中的博弈分析与对策研究[J].农村经济,2016(8):17-19.
- [3] 杨艳东,车凯丽.精准扶贫战略下农村低保工作中的问题及改革思路[J].经济界,2016(9):92.
- [4] 莫光辉.精准反腐:脱贫攻坚的政治生态保障——精准扶贫绩效提升机制系列研究之九[J].行政论坛,2017(1):44.
- [5] 钟玉英.国外社会救助改革及其借鉴[J].中国民政,2015(18):55-57.
- [6] 虞崇胜,余杨.提升可行能力:精准扶贫的政治哲学基础分析[J].行政论坛,2016(1):24.
- [7] Dutta D.Elite Capture and Corruption:Concepts and Definitions[R].National Council of Applied Ecomic Research,Working Paper,2009.

责任编辑 王学青

## Causes and Treatments of False Behavior Found in Precise Poverty Alleviation

ZENG Nanquan<sup>1,2</sup> (1. School of Public Management, Nanchang University, Nanchang 330031, Jiangxi, China; 2. Research Center of Clean Government, Nanchang University, Nanchang 330031, Jiangxi, China)

**Abstract:** Fraudulent behaviors are found in some local governments in their precise poverty alleviation efforts. The reasons as found from the perspective of game theory are as follows: first, the promise by the central government that no changes will be made to the original poverty alleviation measures when poverty is shaken of makes it impossible for the local governments to win the cooperation of poverty-stricken families; second, third-party evaluation agencies entrusted by the central government take the adverse selection course in their pursuit to maximize their profits when bribed by the local government, thus tolerating and accepting the fraudulent behaviors of the local government. Suggestions for their treatment are mainly found in: first, original policies and measures for poverty alleviation should be removed by the central government when poverty is shaken off, which will benefit anticorruption efforts; second, poverty alleviation efforts should be carried out from the perspectives of rights and opportunities; third, the integration of the two lines for subsistence allowance and poverty, together with an assistance mechanism that is comprehensive and categorized, will remove room for fraudulence for local governments; fourth, trade between local governments and third-party evaluation agencies can be treated by means of the market, economy, administration and the law; fifth, greater efforts must be made to the construction of transparent governments.

**Key words:** precise poverty alleviation; fraudulent behavior; game theory; third-party evaluation agencies



# 节俭型治理：传统、意涵和路径

曹武龙

(武汉大学 政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

**摘要:** 追本溯源, 节俭型治理在中国和西方都有特定传统。就节俭型治理的内涵而言, 它是一种多元合作的治理、民主治理、法治型治理、人本治理和软硬结合的治理。同时, 新时期节俭型治理具有理念细致化、视角微观化、内容多样化、方式多元化、结果有效化五个特点。实行节俭型治理, 有利于保障社会发展和政治生态良好, 在全社会形成节俭风气, 有力促进社会主义现代化建设。通过加快推进节约型社会建设, 不断完善立法和制度建设, 加强多元主体的合作治理以及实行软硬结合的治理, 可以在新时代有效地践行节俭型治理。

**关键词:** 节俭型治理; 传统; 意涵; 路径

中图分类号: D630.9

文献标识码: A

文章编号: 1674-9170(2018)03-0017-07

节俭, 随着生产力的发展而不断更新自身内涵, 传统意义上是指生活俭省, 有节制, 其现代内涵则是指理性、适度地消费物质资料。在当下存在奢侈浪费、过度消费等现象的情形下, 节俭更应成为实现社会主义现代化所提倡的美德。从个人角度而言, 节俭是一种伦理习惯。<sup>[1]</sup>出于对物资匮乏的本能恐惧或受传统观念的教化以及社会主义新道德观的洗礼, 个人养成了节俭的习惯。从家庭视角看, 节俭是一种持家之本。家庭节俭是指在家庭生活中, 用节俭的观念和方法来处理家庭生活中的各种事务。家庭是社会存在和国家建构的基础, 家庭的节俭往往是一种理性考量, 通过成本—收益的计算, 维系正常生活。从社会角度来看, 节俭不但可以降低生产成本, 还可以促进资源的有效利用。物质资本、人力资本和社会资本都是有限的, 在这些资本的生产和再生产过程中, 节俭可以实现收益的最大化。从政党和政府的角度看, 节俭是实现有序治国理政、防止腐败的“利器”。党和政府的治国理政, 强调科学执政和有效政府, 可以通过精简机构、透明化和提升治理能力等实现。从国家角度看, 节俭可以安邦定国, 实现国家长治久安。社会治安综合治理和群众性精神文明创建活动的开展, 旨在使国家走向安全、和谐与文明。从人类角度看, 节俭是维持人类生存的必需, 是构建人类命运共同体的基础条件之一。

## 一、西方社会的节俭型治理理念

节俭型治理, 虽然由福柯首次提出, 但他不是凭空造词, 而是刻意将西方低效宏大政府向高效节

收稿日期: 2018-03-14

作者简介: 曹武龙(1989-), 男, 山东费县人, 武汉大学政治与公共管理学院博士研究生。

基金项目: 湖北省社会科学基金重点项目([2014]JW017)

俭政府的转变称为“节俭型治理”。西方关于节俭型治理的思想有其发展脉络:其一,将节俭与正义结合,强调“节制”在城邦建构中的独特作用。柏拉图和亚里士多德都强调,“节制”应该是各个阶层必须具备的德性,只有懂得节制,才能使城邦更好地运转。<sup>[2-3]</sup>西塞罗说过,“人是唯一知道节制的动物”<sup>[4]</sup>,“天上也讲究节俭,把灯烛一起熄灭了”,强调应时时刻刻保持节俭。古希腊、罗马的消亡恰恰就是因为从统治阶级到普通民众不再保持“节制”,奢靡成风。其二,将节俭融入神学,强调“节制”是神赐能力。奥古斯丁强调,一种智慧如果不能指引它所有的审慎、坚忍、节制、正义去实现上帝为万物之主的、永恒完善的和平这一目的,那么它就不是真正的智慧。<sup>[5]</sup>神学家阿奎那提倡基督徒特质中的“节制”,并称之为“独特的美德”,一个人必须在生活的方方面面都要节制。作为上帝在人间的代表,领主更应该保持节制。其三,节俭是统治的需要,是应对内外战争的基础。马基雅维利认为,金钱为武力提供力量支持,所以君主要节俭。只有财政充足,才能保证国内稳定,才有精力和财力去应对政敌和对外战争。托马斯·孟指出,努力积累财富和勤俭持家是一个王国金库的真正守卫者的品质,而王子禁令的威力和效力却不能起到同样的作用。<sup>[6]</sup>其四,节俭的新教伦理导致资本主义的兴起。节俭是马丁·路德提倡的新教四大美德之一。马克斯·韦伯认为,新教的节俭伦理精神带来了近代资本主义的兴起。他指出,加尔文宗的商人身体力行勤劳节俭,有了利润就再去投资,最终成了富人。<sup>[7]</sup>其五,将节俭作为一种习惯。卢梭认为,享受舒适和节俭都是一种习惯,安于享乐久了,虚假需要会变成真正的需求。王朝初期的统治者都将节俭作为习惯,享乐却成了后期统治者的习惯。其六,随着资本主义的兴起“节俭”向“奢侈”转向。维尔纳·桑巴特挑战马克斯·韦伯的节俭伦理导致资本主义兴起的论断,认为奢侈才是资本主义社会发展的动力。“奢侈,它本身是非法情爱的一个嫡出的孩子,是它生出了资本主义”<sup>[8]</sup>。这一思想也是资本主义过度发展和过度消费的写照,资本主义不懂得节制,陷入到不断循环的危机中。其七,马克思主义的节俭理论。资本主义压榨工人的剩余价值用于自身的过度消费,马克思主义号召推翻资本主义,建立按需分配的共产主义社会。其八,后现代主义关于节俭的认识。从后现代主义解构资本主义的思想基础,即从现代主义的角度看,其对认识和批判资本主义的奢侈具有一定意义,但后现代主义消解一切的精神又陷入了相对主义。其九,当代西方的节俭思维。当代西方关于节俭的思考有一些回归,一方面,认为节俭是一种伦理习惯,是一种习惯养成的美德;另一方面,其试图走出西方经济学中的“节俭悖论”<sup>①</sup>。西方传统到现当代对节俭型治理的认识主要分为四个阶段:古希腊罗马到中世纪,充分肯定节俭在治理中作为核心理念的地位;文艺复兴到宗教改革时期,节俭成为统治和致富的手段;近代随着资本主义的兴起,节俭的地位不但降低,沦为一种习惯甚至其对立面——奢侈,成为了资本主义发展的动力;经过现当代马克思主义的批判和后现代主义的反思,对节俭型治理的认识重新步入正轨,节俭不只是一种治理理念,更是一种治理方式,但也时不时受到“节俭悖论”的桎梏。

## 二、中国传统的节俭型治理理念

节俭型治理的思维在中国由来已久。“黜奢崇俭”的节俭型治理观是传统文化核心之一。<sup>[9]</sup>古代崇尚节俭,把治国理政之道概括为“修身齐家治国平天下”<sup>[10]</sup>。中国传统的节俭型治理主要包括四个方面的内容:一是对自身的治理;二是对官员的治理;三是对国家的治理;四是对社会的治理。首先,节俭可以修身。对自身的治理最主要的就是修身,修身主要有两个方面:其一是反思自身。儒家提倡温、良、恭、俭、让为人之五德,其中“俭”就包含了节俭、节约的思想,“俭”成为个人治理自身的五德之一。诸葛

① “节俭悖论”是约翰·梅纳德·凯恩斯最早提出的一种理论,也称为“节约悖论”、“节约反论”、“节约的矛盾”,根据凯恩斯的国民收入决定理论,消费的变动会引起国民收入同方向变动,储蓄的变动会引起国民收入反方向变动。但根据储蓄变动引起国民收入反方向变动的理论,增加储蓄会减少国民收入,使经济衰退,是恶的;而减少储蓄会增加国民收入,使经济繁荣,是好的,这种矛盾被称为“节俭悖论”。

亮《诫子书》中:“君子之行,静以修身,俭以养德,非淡泊无以明志,非宁静无以致远。”修身和养德相辅相成,“俭”是其中的关键要素。其二是检点自己的行为。孔子强调在仪式上保持个人节俭。“礼,与其奢也宁俭”,“奢则不孙,简则固。与其不孙也,宁固”。其次,惟俭可以养廉。对官员的治理除了要求忠诚,最重要的是官员必须廉洁,腐败是历代王朝衰败的根源之一。只有节俭可以使人廉洁奉公,“惟俭可以助廉,惟恕可以成德”。《晏子春秋·谏下十四》也提到,后人需效法前人节俭而不是奢侈,“法其节俭则可,法其服,居其室,无益也”。墨子提出了帝王的节俭之道,“当为宫室,不可不节”,“当为衣服,不可不节”,“当为饮食,不可不节”,“当为车舟,不可不节”。与此同时,清代魏源提出,“俭,美德也;禁奢崇俭,美政也”,为政以俭,保持清廉。再次,节俭可以巩固政权。对国家的治理强调要让国家安定有序。商初大臣伊尹就建议太甲要“慎乃俭德,为怀永图”,要重视节俭之德,怀有长远的谋划,国家大计,非在一时。汉代王符提出要减轻徭役,他指出:“力者,乃民之本也,而国之基,故务省役而为民爱日。”崔寔提出“明法度以闭民欲”的节制欲望的观念,节制民欲在当时有利于保证财政供给,维护国家稳定。最后,节俭可以创造社会财富。对社会的治理强调要让节俭成为财富涌流的源泉。“俭节则昌,淫佚则亡”,节俭会繁荣昌盛,淫佚享乐就会败亡。“取之有度,用之有节,则常足”,有计划地索取,有节制地消费,就会常保富足。韩非子强调:“侈而惰者贫,而力而俭者富。”中国古代由于是小农经济,统治者一般施行“重农抑商”的政策,以保证国家的财政供给。被束缚在土地上的农民往往仅能糊口,统治者着力提倡节俭,一方面是源远流长的传统美德,另一方面则是为了维护脆弱的小农经济结构。因此,国家严禁奢侈,即便商人富有,国家也将其排在“士农工商”的末位,限制其消费奢侈品,以防止不良示范。

近代以来,受西方思想的影响,资本主义在中国开始兴起。资本主义强调消费拉动经济,与节俭形成冲突。近代思想家一般持有“适度消费,奢俭有度”的节俭型治理观。此时,传统的节俭型治理观已经阻碍经济发展,影响到国计民生。魏源认为,节俭“可以励上,不可以建下;可以训贫,不可以规富”,贫民、皇帝可以节俭,富民应崇尚奢侈,奢侈可以刺激生产和服务。谭嗣同指出,“崇俭”导致人人贫穷,天下大事,遂乃不可以支。至贫极窘之中国御侮“败亡之由,咸此而已矣”<sup>[11]</sup>。梁启超认为,“举国尚俭,则举国之地利日堙月塞,驯至穷蹙不可终日,东方诸国之瘠亡,盖以此也”<sup>[12]</sup>。严复看来,“滞财之致贫,其害烈于侈靡。昔者之印度,今日之中国,以庶富之国而有贫乏之形者,害端在此”<sup>[13]</sup>。这些言论都戳中了传统节俭型治理观造成积贫积弱痼疾的要害,“适度奢侈”的节俭型治理观成为近代思想家的共识,也是西方资本主义入侵带来的重要影响之一。

自中国共产党成立以来,“节俭”一直是取得一个个胜利的“法宝”。回顾中国共产党由革命、建设到改革的历程,可以将中国共产党的节俭思想总结为“先锋”节俭型治理观。毛泽东强调保持艰苦奋斗的作风,他在《共同纲领》中写道:“一切国家机关必须厉行廉洁的、朴素的、为人民服务的革命工作作风,严惩贪污,禁止浪费。”<sup>[14]</sup>党员干部是党的事业的先锋队,应带头节俭。邓小平强调对领导干部的节俭管理,“对于违反中央规定的党员干部,一定要进行认真的教育,教育无效的就实行组织措施以至纪律处分”<sup>[15]</sup>。十八大以来,以习近平同志为核心的党中央领导集体,分析了当前党的建设面临的突出问题,制定了改进工作作风和密切联系群众的八项规定,开展了党的群众路线教育实践活动,目标所指就是严抓“四风”问题。与此同时,还制定了一系列党内法规,严格党的组织和纪律,大力倡导勤奋和节俭的工作作风。中国共产党的节俭型治理观呈现出新的特征:节俭型治理理念细致化、节俭型治理视角微观化、节俭型治理内容多样化、节俭型治理方式多元化、节俭型治理结果有效化。

### 三、节俭型治理的当代内涵及实践意义

十八大以来,中央对两种现象引起了足够重视:一是党员干部的铺张浪费行为,另一个是基层中存在的大操大办等不良习俗,两种现象皆是腐败的渊藪。因此,党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央厉行勤俭节约,反对铺张浪费,打响了清理腐败土壤的战役。党员干部的节俭靠纪律约束,



群众的节俭靠政策引导,这是两条路径。节俭是福柯“治理术”的一种。“实际上,我想眼下我们正在进入所谓节俭型治理的时代”<sup>[6]</sup>。福柯首次采用“节俭型治理”,用来代表西方的治理传统由低效的宏大政府向高效的节俭政府转向。节俭代表着一种追求善的生活理念,节俭型治理不仅是一种治理理念,还是实现节俭的“善”理念的一种方式 and 手段,是治理两种不良现象的重要工具。

2012 年底,中共中央发布八项规定,积极倡导“厉行勤俭节约、严守廉洁从政”。自 2014 年起,各地各部门均采取适当措施,在全社会宣传和呼吁节俭的重要意义。移风易俗是新时期节俭型治理的具体体现,是改善干部群众生活方式的活动,节俭是这一活动的核心理念。2016 年 6 月,中宣部、中央文明办确定山东省和陕西省为“全国农村移风易俗工作试点省”,这一具有代表性的节俭型治理活动遂在全国展开,这也是节俭型治理逐步迈向深入的过程。节俭型治理是新时代国家治理的形式,是采取节俭的方式,以实现党科学执政、政府有效管理、社会形成节约氛围、群众养成节俭习惯的全面治理,既要形成有效节俭的理念,又要实现科学节俭的目的。节俭型治理有以下内涵:首先,节俭型治理是一种多元合作的治理。单一主体的节俭行为并不能形成全社会的共同效应,不能养成良好的社会风气。只有中国共产党坚持科学执政,廉洁奉公,政府实现透明化、有效化、节约化,社会组织向节俭型组织转变,公民个人都自觉养成良好的节俭习惯,节俭型治理才能发挥实效。其次,节俭型治理是一种民主治理。节俭型治理不是一种自上而下的命令式管理,而是通过平等交流、相互砥砺和监督才能实现的治理。执政党的节俭需要人大、政协、媒体、社会组织和群众等进行监督,政府的管理行为要公开透明,接受来自群众的监督,社会组织的运转和公民个人的行为是否做到节俭也要受到党和政府的监督和引导。这种多元合作的主体之间的监督与学习的互动,是一种民主的治理方式。再次,节俭型治理是一种法治型治理。没有健全法律的规约,任何行为都可能越轨。节俭型治理同样以法律为前提条件,需要法律的约束和保障。第四,节俭型治理是一种人本治理。节俭型治理是从人的本性出发,为了自我保存天生就具有的节俭倾向,而奢侈是后天养成的习惯。从人本角度出发,可以更好地发挥节俭型治理的功能。第五,节俭型治理是一种软硬结合的治理。针对党员干部中存在的铺张浪费现象,需要采取强硬手段阻断并杜绝权力寻租的路径。对于基层群众而言,节俭型治理并不会强制个人节约,而是通过思想和物质激励等手段引导个人走向节俭。群众中大操大办的不良习俗也并非一朝一夕形成,因此对移风易俗应循序渐进、稳步过渡、软性治理。节俭型治理的特征包含以下几点:其一,理念细致化。传统的节俭型治理虽然强调节俭执政、节俭做事、节俭做人,但皆泛泛而谈,单方面强调节俭的好处和奢侈的坏处,或是简单强调俭奢有度。而当前节俭型治理理念已经细致入微,各省开展移风易俗的活动中“喜事新办,丧事简办”就是这种理念细致化的具体体现。其二,视角微观化。以往的节俭型治理观属于宏大叙事,不能深入基层,流于表面。而当前节俭型治理在群众路线的指导下,深入基层和群众,与文明创建相结合,“聚焦重点,落细落小落实”。其三,内容多样化。传统的节俭型治理观念相对模糊,目前的节俭型治理主要强调掌握好四种关系:习俗与低俗、传承与创新、治标与治本、党员与群众,侧重抓好教育引导、综合治理和文明创建等重点环节。其四,方式多元化。传统的节俭型治理多停留在理念阶段,缺少具体行动,而当前节俭型治理的方式日趋多元化。在开展移风易俗治理、反对奢侈浪费的活动中,一是要充分发挥好移风易俗联席会议职能作用,搞好统筹协调和工作指导;二是要突出问题导向,做好调查研究,发现问题,拟定整顿和改革的清单;三是要加强执法检查,促进移风易俗形成制度,使之常态化,全面提高文明水平。其五,结果有效化。以当前移风易俗作为具体形式的节俭型治理,让干部群众少了人情负担,多了文明风尚。

节俭型治理具有很强的实践性。当前,作为节俭型治理的具体实践形式——移风易俗活动的开展,仍面临着以下挑战:一是美丽基层建设成效未显;二是仍然存在不同程度的封建迷信、伤风败俗、黄赌毒、婚丧嫁娶大操大办、非法宗教等不良现象;三是干部群众大办宴席,讲排场;四是基层干部没有深入走群众路线;五是某些市县没有可行的具体安排。因此,实践节俭型治理不仅十分必要,而且具

有重要意义。其一,实践节俭型治理是社会发展的重要保障和良好政治生态的有力基础。人类的资源总体有限,没有这些资源人类将无法生存。挥霍浪费不仅是个人的损失,还会给人类生存带来危机。勤俭节约应上升为国家与社会共同推动的公共政策,以保障社会的有序发展和政治的良性运转。其二,实践节俭型治理有利于在全社会形成节俭风气。2014年5月,中宣部、国家发改委召开节俭养德全民节约行动电视电话会议,刘奇葆在会上强调广泛开展节俭养德全民节约行动。节俭不再仅仅作为个人美德,而是上升至社会风气的高度,致力于在全社会形成节俭风气是节俭型治理的核心目标。移风易俗,就是改变旧有的风俗习惯,但并非所有旧的风俗习惯都是不良的,节俭即是反例,良好社会风气的涵养便需要节俭。习近平敦促大力弘扬中华民族勤俭节约的优秀传统,努力使厉行节约、反对浪费在全社会蔚然成风。<sup>[17]</sup>“历览前贤国与家,成由勤俭败由奢”。只有领导干部带头节俭,才能带动社会大众牢固树立倡导节约、回归节俭的思想,让节约就像是一种自然的空气,静静地漂浮在人们的生活中,人们自然地去遵守,从而形成一个良好的社会氛围。同时,党员干部带头节俭,可以防止“破窗效应”,提高生产效率,节约社会成本。一是领导干部率先垂范,尚俭戒奢,以身作则,反对铺张浪费,杜绝婚丧喜事大操大办,做移风易俗、勤俭节约、文明办事的表率。二是党员干部发挥先锋模范作用,先试先行,主动做移风易俗的引领者,并以正确的导向和行为示范推动广大群众转变想法,打破旧习俗,树立新风尚。三是提倡简朴、简约、简单的社会风气,树立重情重义的价值取向。党员干部带头移风易俗,有利于纠正不良的社会风气,促进社会主义核心价值观深深地扎根于人们的心灵。其三,实践节俭型治理,有利于全面完成社会主义现代化建设。走向现代化就是走向文明进步,节约意识应当贯穿于中国社会主义现代化建设的全过程,成为全民族的良好风尚。推进国家治理体系和治理能力现代化必须学习和借鉴人类文明的一切优秀成果。节俭是中华民族传统文化中的优秀思想遗产,而习近平治国理政思想是对传统节俭型治理思想的继承、发展和创新,是国家治理体系和治理能力现代化的指导思想。同时,在国家治理体系与治理能力现代化进程中,廉洁从政始终是一个不可或缺的衡量标准,它是一个国家治理能力的直接反映。在国家治理体系中,作为一个重要的治理机构,政府要达到有效地节俭型治理,必须始终坚持全心全意为人民服务的理念和宗旨。通过简政放权,管住权力,管好钱财,政务公开,节俭从政和依法促廉,建立廉洁政府。因此,节俭型治理是保障建立廉洁政府,实现国家治理体系现代化的重大举措。同时,提高节俭型治理方式方法的有效性,可以进一步提升政府的治理能力。

#### 四、新时代践行节俭型治理的有效路径

习近平反复强调“厉行勤俭节约,反对铺张浪费”,各级各部门要把节俭理念始终贯穿于社会治理中。但是,尽管中央着力提倡节俭,狠刹奢靡之风,但奢侈浪费现象仍然存在。因此,新时代如何推进节俭型治理仍是一个亟待解决的现实课题。

第一,进一步推进节约型社会的建设。在十九大报告中,习近平指出:“必须坚持节约优先的方针,形成节约资源的生产方式和生活方式,还自然以宁静、和谐、美丽。”<sup>[18][61]</sup>新时代节约型社会涉及两个重要问题:一是为何要形成节约资源的空间格局、生产方式和生活方式;二是如何推进资源全面节约和循环利用。<sup>[18][63]</sup>节俭型治理很好地回应了这两方面的问题:一方面,节约资源的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式,是建设美丽中国的基本路径和重点任务。节俭型治理在资源节约方面表现为:节约资源是我国的基本国策,是推进生态文明建设的基本政策导向;形成节约资源的空间格局,就是要珍惜每一寸国土,尽可能集中利用国土空间,减少对自然生态空间的占用;形成节约资源的产业结构,就是要降低资源消耗,减少环境污染,建立绿色低碳循环发展的产业结构和经济体系;形成节约资源的生产方式,就是要有效降低发展带来的资源环境代价;形成节约资源的生活方式,就是要尽量减少对自然生态系统有负面影响的生活行为。另一方面,就如何“推进资源全面节约和有效利用”而言,节俭型治理体现为:减少能源消耗,减少材料消耗,提高资源利用率;实现生产系统和生活系统循环链



接,大力发展循环经济;提倡简单简约、绿色低碳的生活方式。

第二,加强立法完善和制度建设。《周易》中曰:“节以制度,不伤财,不害民。”《十八届中央政治局关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定》的出台、《党政机关厉行节约反对浪费条例》的印发实施、纠正“四风”以及习近平总书记关于节俭的系列讲话,为新时代开展节俭型治理活动提供了思想指导,也为节俭方面的立法完善和制度建设提供了理论基础。节俭法律法规的完善、节俭制度的建设,为治理腐败和移风易俗提供了有力保障。法规制度带有根本性、全局性、稳定性、长期性。<sup>[19]188</sup>为了使“四个全面”战略布局做得更好,完善现有的法规制度,废止不合适的法规体系,努力形成系统和完整的法规制度体系势在必行。党的十八大以来,新一届中央领导集体高度重视法规制度建设。习近平指出,要善于用法治思维和法治方式反对腐败,加强反腐败国家立法,加强反腐倡廉党内法规制度建设,让法律制度刚性运行,要把权力关进制度的笼子里。<sup>[20]</sup>《十八届中央政治局关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定》及其实施细则的印发,《党政机关厉行节约反对浪费条例》、《党政机关国内公务接待管理规定》、《关于厉行节约反对食品浪费的意见》等一系列配套法规制度的出台,以及十九大后出台的《中共中央政治局贯彻落实中央八项规定的实施细则》等,这一系列举措标志着反腐倡廉法规制度体系的建成,实现了反腐倡廉建章立制的完善。而一旦建立反腐倡廉法规制度,就有必要让铁的法规发挥效力,让令行禁止发生威力,确保所有法规制度生根发芽。如果良好的法规制度不能实践,只是写在纸上,贴在墙上,编在册里,那么就会成为稻草人、纸老虎,它不仅不能发挥应有效力,反而会损害法规制度的可信度和公信力。<sup>[19]189-190</sup>只有通过建立规章制度并强力结合与高效落实,才能使制度的权威性和有效性真正得到提高。执行才能保住制度的生命,实现制度目标过程中,制度执行力分别体现为速度、质量和效益。落实是法规制度的生命力,可以充分释放法规制度的力量。节俭型治理是反腐倡廉法规制度得以落实的路径之一,落实法规制度的科学性是其主要体现。科学落实反腐倡廉法规制度,可以避免无效操作,达到节俭目的:一是限制权力使其更加科学有效,实现反腐倡廉法规制度对权力的全覆盖,提高其对权力的防控力;二是确保权力在合法的制度下运行,确保行使权力有理有据;三是使用科学的制度钳制权力,使这些制度机制具有更强的控制能力和约束能力。因此,在建立和完善反腐倡廉制度、科学落实《廉政准则》的同时,应不断提高反腐倡廉建设的科学化水平,进而提升反腐败的制度执行力,以确保反腐败各项法规制度落实到位。

第三,加强多元主体的合作治理。崔寔提出了“明法度以闭民欲”,要求克制民众欲望。然而,随着我国社会经济的发展 and 物质生活水平的不断提高,当前社会主要矛盾变为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”,人民对美好生活的需要就是一种欲望,这种民众欲望不能通过克制就能解决。节俭型治理思维提倡多元主体之间的互动,党和政府应积极了解民众的具体需求,满足群众的合理诉求。群众通过有效的途径表达自己的要求并获得反馈,这一过程不仅节约了各种资源和时间,而且避免了低效的政府运作。党员干部在行使权力的过程中,必须受到群众的监督,让权力在阳光下运行,才能真正减少铺张浪费现象,有力根治腐败。与此同时,党员干部特别是各级领导干部要修身律己、带头节约,展现为民务实清廉的良好形象。此外,党和政府应积极引导群众,使其认识到奢侈浪费等不良习俗对社会的消极影响,才能更好地移风易俗。这一多元合作的互动形式,是节俭型治理的完美展现,也是迈入新时代的重要路径。

第四,正确对待奢侈浪费行为,实行软硬结合的治理。先秦《三国志魏书己凯传》中提到“奢俭之事,必视世之丰约”,强调人们的消费水平是由社会经济发展水平决定的。随着社会主义市场经济的发展和完善,提倡消费对于扩大内需和生产具有重要价值,适度消费是理所当然的事情。但有两类现象不能与社会主义市场经济挂钩,那就是公务人员的铺张浪费和基层群众的奢侈浪费。如果靠这两种手段刺激消费无异于自掘市场经济的根基,不但不能使市场经济健康发展,反而容易造成金钱至上的不良风气。因此,一方面要通过完善立法,加强纪律监督,杜绝党员干部的铺张浪费;另一方面,也要积极



引导、激励基层群众走出大操大办、奢侈浪费的不良习俗。这种软硬结合的治理也是节俭型治理的核心要义。

总之,新时代实施的节俭型治理是继承传统“节俭”思想,又异于传统的新理念新思维。同时节俭型治理也是实现党员干部清廉、基层群众拥抱公序良俗、社会形成良好风气的重要方式和路径。

#### 参考文献:

- [1] 弗朗西斯·福山.信任:社会美德与创造经济繁荣[M].桂林:广西师范大学出版社,2016:46.
- [2] 柏拉图.理想国[M].北京:华夏出版社,2012:144-151.
- [3] 亚里士多德.尼各马可伦理学[M].南昌:江西教育出版社,2014:25.
- [4] 西塞罗.沉思录Ⅲ[M].北京:中央编译出版社,2009:48.
- [5] 奥古斯丁.上帝之城[M].北京:人民出版社,2006:935.
- [6] 托马斯·孟,尼古拉斯·巴尔本,达德利·诺思.贸易论(三种)[M].北京:商务印书馆,2009:5.
- [7] 韦伯.新教伦理与资本主义精神[M].上海:上海人民出版社,2010:53.
- [8] 桑巴特.奢侈与资本主义[M].上海:上海人民出版社,2005:233.
- [9] 赵炎才.清末时期“奢俭”观的学理透视[J].学术研究,2006(10):105-111.
- [10] 习近平.摆脱贫困[M].福州:福建人民出版社,2014:43.
- [11] 蔡尚思,方行.谭嗣同全集[M].增订本.北京:中华书局,1981:323.
- [12] 梁启超.史记货殖列传(今义)[M]//饮冰室合集(二).北京:中华书局,1989:35.
- [13] 王尧基.严复经济思想的复合特征及其意义[J].中州学刊,2003(1):102-105.
- [14] 毛泽东.毛泽东选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1991:134.
- [15] 邓小平.邓小平文选:第1卷[M].北京:人民出版社,1994:200.
- [16] 福柯.什么是批判:福柯文选[M].北京:北京大学出版社,2015:250.
- [17] 习近平.习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2014:364.
- [18] 本书编写组.党的十九大报告学习辅导百问[M].北京:学习出版社,2017.
- [19] 中共中央文献研究室.习近平关于全面从严治党论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2016.
- [20] 中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2014:135-136.

责任编辑 陈 瑶

## Frugal Administration: Tradition, Implication and Path

CAO Wulong (School of Politics and Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

**Abstract:** Frugal administration has a specific tradition in both China and the West when traced to its origin. Its connotation considered, frugal administration is a combination of administration arising out of cooperation of multiple entities, democratic administration, legal administration, man-orientated administration and the integration of soft administration and hard administration. Moreover, this national governance in the new era is characterized by its meticulous notions, micro perspectives, various contents, plural means and effective outcomes. The practice of administration benefits social development and the formation of a favorable political ecology so that a fashion of frugality can be nurtured in the society to effectively promote the construction of socialist modernization. The promotion of the construction of a frugal society, the continuous improvement in legislation and institution, the strengthening of cooperative administration by plural entities, the implementation of administration integrating soft and hard means help with the effective exercise of frugal administration.

**Key words:** frugal governance; tradition; implications; paths

# 廉洁军队：人民军队建设的鲜明指向 和不懈追求

刘 鹏

(中国人民解放军国防大学 政治学院, 上海 201600)

**摘 要:**历史反复证明,廉洁出凝聚力,廉洁出战斗力。革命战争时期人民军队反腐倡廉建设处于开创与探索时期,这一时期多重举措促使人民军队反腐倡廉建设取得显著成效,战争环境为军队反腐倡廉建设提供了有利条件,成功经验为军队反腐倡廉建设开创了基本范式,但也带有革命战争年代的历史局限性。社会主义革命和建设时期是人民军队反腐倡廉建设不断探索的曲折发展时期,这一时期人民军队反腐倡廉建设从建设思路上看,依靠群众运动推进;从建设目标上看,过于强调清除腐败;从建设模式上看,被动应对打击为主。改革开放和社会主义现代化建设新时期是人民军队反腐倡廉建设不断创新的发展时期,与改革开放以前相比,这一时期人民军队反腐倡廉建设呈现出思路由运动反腐向依法治腐转变、手段由惩治为主向预防为主转变、方式由被动应对向主动出击转变、目标由理想绝对向科学务实转变、格局由应急单打向系统治理转变的鲜明特点。

**关键词:**人民军队;反腐倡廉;发展历程

**中图分类号:**E22

**文献标识码:**A

**文章编号:**1674-9170(2018)03-0024-12

强国必强军,强军必反腐。加强党风廉政建设和反腐败斗争,是治军带兵的铁律,也是建设强大军队的基本规律。我们党和军队历来都高度重视反腐倡廉建设,特别是党的十八大以来,习近平在深刻总结古今中外党和军队建设的历史经验教训的基础上,把党风廉政建设和反腐败斗争提到了关系军队生死存亡的历史高度。人民军队反腐倡廉建设的历史经历了革命战争时期、社会主义革命和建设时期以及改革开放和社会主义现代化建设新时期等三个历史时期。由于所处的历史地位不同,所面临的任务不同,人民军队反腐倡廉建设也呈现出不同的历史特点。深入学习和研究人民军队反腐倡廉建设

**收稿日期:**2018-03-19

**作者简介:**刘鹏(1986-),男,湖南邵阳人,中国人民解放军国防大学政治学院讲师,博士,中国人民解放军国防大学政治学院军队政治工作学博士后科研流动站博士后。

**基金项目:**国家社会科学基金青年项目立项课题(16CDJ014);国家社会科学基金军事学项目立项课题(14GJ003087);南京政治学院“十二五”计划课题(15-ZY02-15);南京政治学院2016年度学科基础理论学术专著研究扶持项目(院研(2016)10:11)

的历史,认真总结人民军队反腐倡廉建设的经验教训,对于新时代推动人民军队反腐倡廉建设向纵深发展具有重要而深远的现实意义。

## 一、革命战争时期人民军队反腐倡廉建设的提出与探索

人民军队自建立之日起,就开始关注反腐倡廉建设。1927年8月1日,中国共产党在领导南昌起义的过程中,“中央前委和总政治部为严肃军纪,作出了许多具体规定和要求,如服从命令,听从指挥;不准鸣枪抓夫,不准采摘农田瓜果;住宿农家,所用柴米油盐要照价付款等”<sup>[1]</sup>。从此,人民军队反腐倡廉建设在土地革命战争、抗日战争、解放战争22年的革命斗争历史进程中发挥着强有力的服务保证作用,展现了人民军队廉洁的良好风貌。

土地革命战争时期,红军作为执行政治任务的武装集团,其成员大多数都是抱着为实现革命理想的愿望,艰苦奋斗,廉洁奉公。但是由于思想、组织、制度、环境等方面的原因,红军内部出现腐败现象是难免的,如部分人员生活腐化、贪污浪费、将没收的财物据为己有、乱用钱物等现象;“如内务部、裁判部、军事部……一切经手收钱用的机关,都有贪污浪费的可能”<sup>[2]</sup>。针对这些问题,红军在与国民党军队进行较量的同时,作了大量探索与尝试性工作来抑制军内腐败思想和行为,如改造思想远离腐败,严肃法纪约束腐败,倡导节约反对腐败,建立机制预防腐败,严厉惩治震慑腐败。抗日战争时期,随着抗日民族统一战线的建立,八路军、新四军在党“建立廉洁政府”目标的牵引下,艰苦奋斗、廉洁奉公的现象十分普遍。但是改编之后,由于国内军阀制度的诱惑,“贪污、腐化、堕落、挑拨离间,不爱惜战士等军阀主义的习惯和传统,是可能与必然在我们党内和部队内发生的”<sup>[3]</sup>。随着抗战形势的深入发展,特别是相持阶段的到来,八路军、新四军各部队不同程度出现了个人享乐主义、自我牟利、腐化堕落、以权谋私的现象以及贪污、谋求小团体利益、侵害集体与群众利益的行为,严重影响了抗战大业的进行、军队的团结稳定以及军政军民关系的巩固,“应该把贪污、腐化的现象看作是我们最凶恶的敌人,集中火力与它作坚决与无情的斗争”<sup>[3]172</sup>。针对这些现象,在党中央的领导下,八路军、新四军着眼廉政建设的新使命,采取注重培育廉政意识、突出干部审查工作、完善制度体制建设、严格奖惩以法护廉等举措,坚决反对和肃清各种腐败现象、腐败行为,保持军队纯洁巩固。解放战争时期特别是转入战略进攻后,随着形势的新发展和战争的新进程,攻克的大中城市越来越多,党的工作重心逐渐向城市转移,军队面临的诱惑也越来越多,部分党员干部把我们抗战八年来艰苦奋斗及红军十八年来的优良传统忘掉了,幻想到都市如何大吃大喝、住洋楼、坐汽车、怎样享乐等,“正因为如此,贪污、腐化的现象发生了,逛窑子、搞女人、通奸等等不道德的流氓行为出现了,打骂群众,劳役群众的现象严重了,尊干爱兵的关系削弱了,功劳主义与享乐主义,成为思想上的最大负担”<sup>[4]</sup>。这些行为和现象虽然不是我军发展的主流,但问题的性质和危害极为严重,“在军队内部经常要防腐,防止腐化、堕落、保守、不进步、脱离群众等”<sup>[5]402</sup>。因此,人民解放军以“建设廉洁军队”为指向,通过开展新式整军运动、进行军队民主运动、突出纪律制度建设、倡导“两个务必”等措施加强军队反腐倡廉建设。

总的来看,革命战争时期人民军队反腐倡廉建设处于开创与探索时期。虽然,党和军队也处理过不少腐化或蜕化变质分子,但反腐倡廉的迫切性,与成为执政党军队后的情形不可同日而语。

### (一)多重举措促使人民军队反腐倡廉建设取得显著成效

革命战争时期,人民军队通过多重举措取得了反腐倡廉建设的明显成效。一是净化了军队党员干部队伍。通过教育、惩处等手段,严厉打击和惩办了军队的腐败思想和贪污浪费腐化行为,清除了个别腐败分子,纠正了各种不良倾向,从思想上组织上确保了军队党员干部队伍的纯洁。如红军时期学习古田会议决议的活动,有效克服了红军内部存在的特殊化、享乐主义、消极怠工、流寇思想、盲动



主义等各种非无产阶级思想,并在红军党员干部中初步树立了“没有发洋财的观念,不吃鸦片,不赌博”<sup>[6]</sup>等廉政意识;抗战时期的整风运动,对军队内部存在的主观主义、宗派主义、党八股等不正之风进行了有效的整顿,培育了军队党员干部“实事求是,一切从实际出发,注意调查研究,密切联系群众,倾听官兵意见”等廉政意识;解放战争时期的新式整军运动,通过整思想、整作风、整关系、整纪律、整编制、查成分等民主整军运动,肃清军队内部存在的蜕化思想、名利思想、享乐思想、畏难思想,“基本上克服了部队贪污腐化的严重现象及山头主义、本位主义的恶劣倾向”,“贪污腐化之风根本上被杜绝了”<sup>[5]695</sup>。二是树立了“廉洁”军队的形象。通过严格的法纪约束、严厉惩治破坏法纪行为等手段,树立了“廉洁军队”的形象,密切了军政军民的关系,奠定了人民军队胜利发展的深厚民众基础。如红军时期形成的三大纪律八项注意,其中的各项“爱民”举措突出了红军“廉洁爱民”的指向;抗战时期的拥政爱民运动,通过颁布拥政爱民公约、开展拥政爱民活动月等活动,培育和强化了八路军、新四军“全心全意为人民服务”的宗旨意识;解放战争时期人民解放军模范执行各种城市政策纪律,有效扩大了我党我军的政治影响,获得新区和新解放城市人民的信任和拥护,使得胜利得到继续巩固。三是确保了作战与建设的顺利开展。通过加强财经管理、发动生产运动等手段,理顺了军队财经关系,解决了军队财经困难,奠定了军队作战与建设的物质基础。如红军时期初步建立预算决算、经济监督等财经管理制度,以及开展节约运动提倡“节省每一个铜板为着战争和革命事业”<sup>[7]</sup>,充实了红军的战争费用,保证了红军的物质生活,推动了反“围剿”作战和长征的进行;抗战时期开展的大生产运动以及审计制度的建立,确保了军队物质供给,提高了工作效率,克服了经济困难,奠定了抗战胜利的物质基础;解放战争时期颁布的处理缴获物资条例、接管人员工作条例、接管纪律以及革命军人委员会的建立,督促部队更好地遵守财经制度,改善了部队经济生活,巩固了部队的战斗力,推动了人民解放战争取得胜利。

### (二)战争环境为人民军队反腐倡廉建设提供了有利条件

革命战争时期军队反腐倡廉建设取得显著成效,也与处于革命战争年代有着一定的关系。一是残酷的战争环境形成了保持廉洁的无形压力。革命战争时期,人民军队先后经历了反“围剿”作战、长征作战、对日伪作战、反摩擦作战、解放战争等,长期处在艰苦残酷的战争环境中。客观上这种残酷的战争环境,对军内的腐败思想和腐败分子形成了无形的压力,使得人民军队有更高的思想觉悟,强大的革命勇气以及英勇的牺牲精神,用一切力量,来消灭敌人。因此,“我们的物质生活,尽管那样的艰难困苦,战斗环境尽管那样的紧张残酷,但我们的部队反而锻炼得像铁一般的巩固”<sup>[8]</sup>。二是党局部执政时期的人民军队各种关系简单透明便于制约和监督。革命战争时期,党虽处于局部执政时期,但按照“一切服从革命战争的原则”,积极探索廉洁民主高效政权的建设,党的这些理念必然要贯彻落实到其绝对领导下的军队中。在党的领导下,军队积极开展精兵简政、进行整编整训、加强民主建设等,一方面军队各级机构力求精简灵便随时可以移动,切忌庞大臃肿重形式务虚名而不顾及实际情况;另一方面形成了民主平等和谐的官兵关系,军队内部关系简单透明,便于对军内的贪污腐败现象和行为进行监督和揭露。三是人民军队实行了严厉的惩处制度并得到了广泛的认同。革命战争时期,为了战争的胜利,在党的领导下,对军内存在的腐败分子都进行了严厉的惩治,并强调法律制度面前人人平等,不管是什么人,多高的职务,多大的功劳,只要因贪污腐化堕落行为触犯了法纪,“应罚的罚,应拘的拘,任何人的威胁不屈,任何大头子的说情不理”<sup>[9]</sup>。通过严厉的惩治,营造了人民军队廉洁的风气,深得官兵的认同,一方面从自身来说树立廉洁自律的思想,另一方面提高了检举身边贪污腐化堕落现象的积极性。

### (三)成功经验为人民军队反腐倡廉建设开创了基本范式

革命战争时期的反腐倡廉建设,不仅积累了成功的经验,而且为此后的建设提供了基本范式,如

标本兼治、领导表率、发展民主、群众监督等。一是治标的同时重视治本,革命战争时期在严惩腐败、反对腐败、发挥惩治威慑效应使官兵“不敢腐”的同时,还注重在预防腐败治本上下功夫,一方面注重从思想上进行改造,通过党的路线、方针、政策教育,我党我军性质、宗旨教育和遵纪守法教育,强化官兵廉政意识,自觉做到思想上“不想腐”;另一方面,通过建立财政管理制度、干部审查制度、请示报告制度、党委制等制度,使得官兵“不能腐”。二是人民军队勤政廉政、崇尚廉洁风尚的形成与领导干部的模范作用紧密相关。革命战争时期,党和军队领导率先垂范,如毛泽东布衣草履,朱德担水劈柴,周恩来纺纱织布等,又如上海解放后部队进城不入民宅,不扰市民,军长、政委露宿街头,中共中央机关和人民解放军总部由西柏坡移迁北平(北京),毛泽东住进北京香山双清别墅后做的第一件事就是关掉院子里大白天还亮着的电灯。这些高尚行为,鞭策全军艰苦奋斗,激励官兵尤其是党员干部勤政廉政,开创了人民军队兴廉反腐的良好局面。三是发展民主为军队反腐倡廉建设开辟了有效途径。“民主运动有两种作用:一种是防腐作用,另一种是生新作用”<sup>[10]</sup>。从土地革命战争时期开始,人民军队在民主建设方面就进行一些探索,并随着新形势的发展不断丰富和充实,到解放战争时期形成了军队民主的基本内容:政治民主、经济民主、军事民主。这三大民主在革命战争时期人民军队反腐倡廉建设中发挥了重要作用,官兵在政治上平等,开会有说话的自由,为官兵进行民主监督提供了政治保证;经济上实行民主,“主要地是反贪污浪费,伙食由战士参加管理,账目定期公布”,并强调“士兵委员会和经济委员会,是防止干部贪污浪费及军阀主义最好的条件”<sup>[11]</sup>。这些民主建设在建国后乃至现在的人民军队反腐倡廉建设中仍然发挥着重要作用。四是群众监督为人民军队反腐倡廉建设提供了重要保证。依靠群众监督有两个方面的涵义,一方面依靠军内广大官兵,通过开展群众性的运动如节约运动、检举运动、整风运动、整军运动等,揭发检举腐败思想行为,清除腐败分子;另一方面,依靠军外力量监督人民军队,通过拥政爱民运动、邀请地方群众召开座谈会等形式,了解人民军队反腐倡廉建设情况,及时纠治不良行为和作风。

与此同时,由于革命战争年代的明显特点和历史局限性,革命战争时期人民军队反腐倡廉建设出现一些扩大现象和过火行为,带来一些负面效应。由于认为腐败是反革命,“人治”色彩浓厚,容易冲击法制的权威,不可避免地出现了扩大化和处罚过重的倾向。在对贪污腐败行为进行惩治的时候,部分部队简单采用“惩办主义”,不问对象,不分错误轻重,一律给以严重处罚,动辄就开展斗争,不让受处分者申明和发言,如其不接受,又加重对他的处分。如红军时期的肃反扩大化,“一切犯了错误的人都当做 AB 团看待”<sup>[12]</sup>;抗战时期,个别部队对于腐败分子依然采用单纯的处罚办法,结果只是撤换了大批人,情况并没有好转,例如陕甘宁边区一个部队“一九四一年,那时采取了单纯处罚的方法,对于犯贪污浪费等错误的干部撤消了十多个,其中计有营长两名,政教两名,连长两名,政指两名,卫生队长一名,民运干事一名。但在一九四二年,同样的不良现象,不但没有减少,反而增多了”<sup>[13]</sup><sup>[12]</sup>。解放战争时期开展的新式整军运动中也出现过火行为,隐藏在部队中的“严重贪污分子,一经查出即行捆(也有捆错了的)、吊、打,以致打死人,甚至有个别逼供信的错误。虽时间很短,共有几天即行纠正,但造成某些部队中的恐怖,使真正的奸细不易根除,被打死的奸细罪恶也未充分暴露,不易教育群众”<sup>[13]</sup>。这些负面效用启示我们,打击和惩办腐败分子,应该严格依据党纪党规军纪军法,秉着“惩前毖后、治病救人”的原则,克服“左”“右”两种偏向。

## 二、社会主义革命和建设时期人民军队反腐倡廉建设的探索与曲折

反腐倡廉建设,是中国共产党面临的重大课题,也是和平条件下人民军队建设的重大课题。1949年新中国成立至1978年党的十一届三中全会之前,是我党领导全国人民进行社会主义革命和建设并取得巨大成就的29年。

人民军队在这段时间的反腐倡廉建设,由于面临的形势和历史条件不同,又分为四个阶段。第一个阶段是新中国成立初期,即国民经济恢复和社会主义改造时期。这一时期,随着地位和环境的变化,人民军队内一部分革命意志薄弱者,产生了骄傲自满、贪图享乐的情绪,放松了对资产阶级思想侵蚀的警惕,出现了严重的贪污、浪费现象,存在着各种不同程度的官僚主义作风。为此,人民军队就在党的领导下,采取了整风运动、“三反”运动、整党运动、加强纪检监察工作、防止高级干部腐化堕落等措施,大张旗鼓地开展了反腐败斗争,取得了反腐倡廉的良好效果。第二个阶段是开始全面探索社会主义建设道路时期。这一时期,在党领导全国人民探索符合中国国情的社会主义建设道路的同时,党和军队也对反腐倡廉建设进行了新的探索。党的八大,对反腐败斗争形势进行了符合实际的分析,并提出一系列正确的举措。但党的八大后,在如何推进的问题上,却沿用了革命战争年代的运动反腐方式,开展了一个又一个政治运动。从人民军队来说,采取了开展“反官僚主义、反宗派主义、反主观主义”的整风运动,反对党员干部特殊化和腐化蜕化,开展增产节约和反对贪污盗窃、反对投机倒把、反对铺张浪费、反对分散主义、反对官僚主义的“五反”运动,扩容增权强化纪检监察<sup>①</sup>等措施。其中有的取得了较好的反腐败斗争成效,有的则显示出很大的负面作用。第三个阶段是十年“文革”时期。这一时期,人民军队的反腐倡廉建设贯彻执行了“文化大革命”的错误理论、指示和决定,遭受了严重的挫折。但同时,由于我军的特殊地位和职能,党中央和中央军委对人民军队反腐倡廉建设也作了一些正确的指示和规定,再加上不少老一辈无产阶级革命家和众多久经考验的老干部仍在人民解放军的重要领导岗位上,对保持人民军队反腐倡廉的正确方向发挥了重要作用;同时由于人民军队反腐倡廉建设在几十年革命斗争实践中所形成的优良传统,早已深深地植根于军队的广大党员之中,各级党委、政治机关和广大党员在极端困难的情况下,做了大量有益的工作。“文化大革命”期间的军队反腐败斗争,是一种特殊社会环境下表现畸形的斗争,看起来似乎很有成效,实际上付出的代价也是相当大的。第四个阶段是两年徘徊前进时期。这一时期,在总结历史经验教训的基础上,通过深入揭批“四人帮”罪行肃清流毒、恢复健全纪检机关加强纪律建设、开展“三学”<sup>②</sup>发扬军队优良传统等措施,人民军队反腐倡廉建设也在徘徊中前进,得到了初步整顿,并使全军同志深刻认识到,整顿军队,必须整顿党纪,端正党风,这是医治“文革”给人民军队造成的创伤,加强军队党的建设尤其是反腐倡廉建设的关键。

总的来说,社会主义革命和建设时期是人民军队反腐倡廉建设不断探索的曲折发展时期。在党中央、中央军委的领导下,针对不同发展阶段人民军队建设的新形势、新任务、新情况、新问题,人民军队反腐倡廉建设进行了新的探索,有了新的发展,探索有益但是教训深刻。

#### (一)从建设思路上看,依靠群众运动推进

这一时期,由于党执政经验不足,再加上革命年代搞群众运动的惯性,在中共中央、中央军委的领导下,人民军队反腐倡廉建设的思路主要依靠发动群众运动来推进。新中国成立初期,相继开展了“以整顿与提高战斗意志、保持与发扬我军光荣的传统作风为中心”的整风运动、“反贪污、反浪费、反官僚主义”的“三反”运动、“以‘怎样做一个共产党员’教育为重心”的整党运动;全面建设社会主义时期,相继开展了“反官僚主义、反宗派主义、反主观主义”的整风运动、“反对贪污盗窃、反对投机倒把、反对铺张

① 1957年9月,解放军监察委员会根据党的八大通过的党章,结合军队实际情况,制定了《关于军队各级党的监察委员会工作概则(草案)》,对监察委员会的领导体制、任务、职权以及工作制度都作了具体规定。1962年12月,为贯彻八届十中全会《关于加强党的监察机关的决定》,中央军委作出《关于加强军队中党的监察工作的指示》,指示要求党的各级监察委员会应即充实与健全组织,适当扩大委员名额。

② 1978年《中共中央军委关于加强军队政治工作的决议》提出的“广泛深入开展学雷锋、学硬骨头六连、学航空兵一师的群众运动”。



浪费、反对分散主义、反对官僚主义”“五反”运动;“文化大革命”时期开展的反骄破满自我教育运动<sup>①</sup>。应当说,开展这些运动,在当时的情况下是必要的,这些运动的矛头几乎都指向人民军队党员干部中的贪污腐化、以权谋私、官僚主义等脱离群众的不正之风和消极腐败现象,通过这些运动大张旗鼓地开展了反腐败斗争,取得了军队反腐倡廉的良好效果。但是这些反腐倡廉建设的群众运动是在阶级斗争扩大化背景下进行的,不可避免地产生了负面效应,尤其是1957年整风运动后期的反右派斗争扩大化、“文化大革命”运动,使得军队反腐倡廉建设逐渐偏离正确轨道,所以也误伤了一些人,造成了一大批冤假错案。

### (二)从建设目标上看,过于强调清除腐败

这一时期,军队反腐倡廉建设的着眼目标是彻底肃清腐败,建国初期毛泽东就提出“老虎不捉净不许收兵”的目标。人民军队在开展反腐倡廉建设的过程中,也多次强调要肃清军队一切消极腐败思想、腐败现象和腐败分子,如“彻底检查与肃清贪污、浪费和官僚主义现象,粉碎资产阶级对于我们革命武装的腐蚀和进攻”<sup>[14]72</sup>、“深入发动党员起来肃清资产阶级思想,提高无产阶级觉悟”<sup>[14]399</sup>、“清除资产阶级的思想影响和其他各种不正确的思想意识,反对任何形式的居功骄傲和个人权威思想”<sup>[15]</sup>,等等。这一时期党和军队发布的指示、命令、规定等,经常可以看到“消除”、“清除”、“肃清”等字眼。消除腐败、根绝腐败反映了反腐倡廉建设的最终目标是消除腐败,党和军队通过加强建设也有能力最终消除腐败,表达了党和军队反腐败的坚定决心、人民群众和广大官兵的良好愿望。但是腐败是一种复杂的社会历史现象,古今中外的反腐败历史表明,腐败在进入阶级社会后至目前的人类社会发展阶段中,是不可能根除和消灭的。特别是这一时期,还正处于社会主义革命和建设时期,各种腐朽思想影响根深蒂固,党的指导思想“左”倾,人民群众和广大官兵思想觉悟还没有达到这个高度,人民军队反腐倡廉建设与完全消除腐败的目标始终是有差距的。因此,反腐败是一项长期的、艰巨的任务,最科学最务实的反腐败目标是有效控制腐败,进而遏制腐败。

### (三)从建设模式上看,被动应对打击为主

这一时期,在党的领导下,人民军队反腐倡廉建设的工作模式是:出现什么腐败,就及时打击什么腐败;什么问题突出,就集中治理什么问题。这一时期针对特定阶段存在的突出腐败问题,军队都果断采取了措施进行应对和治理。新中国成立初期,由于人民军队一些党员干部经不起胜利的考验,骄傲自满,甚至有贪污腐化、政治上堕落颓废、犯法乱纪等极端严重现象发生,因此开展了一次大规模的整风运动,严厉整顿军队党的作风;由于在人民军队中党在思想上、组织上的巩固程度不够高,党内还存在着思想上、组织上的某些不纯现象,党的建设工作还不够健全,因此在军队党内进行一次有计划、有准备、有领导的整党运动;由于在增产节约运动中揭露出许多触目惊心的贪污、浪费和官僚主义问题,因此人民军队系统地进行反贪污、反浪费、反官僚主义的“三反”运动;由于人民军队若干高级干部经不起资产阶级腐朽思想的侵袭,在胜利之后滋长着极端严重的个人主义的享乐腐化思想,追求资产阶级骄奢淫逸的生活方式,侮辱与玩弄女性,违反共产主义的品德,以致蜕化堕落违法乱纪,因此提出“制止高级干部腐化堕落违法乱纪行为”<sup>[16]</sup>的问题。全面建设社会主义时期,由于人民军队存在思想上的主观主义、工作上的官僚主义和组织上的宗派主义,因此进行了反官僚主义、反宗派主义、反主观主义的整风运动;由于军队部分高级干部特殊化、铺张浪费、特权思想、生活腐化等不

<sup>①</sup> 1971年1月11日,中共中央、中央军委、总政治部在转发济南军区和毛泽东的批示时指出:多年来,军队和地方以及中央机关没有从反对居功骄傲这一方面进行整风,“我们军队、地方和中央机关,都要以毛主席的批示为纲,利用当前极好时机,开展一场反对骄傲自满、提倡谦虚谨慎的自我教育运动。”人民解放军全军开展反骄破满自我教育运动,主要是学习济南军区的“三破三立”(破“一贯正确论”,立一分为二的世界观;破“领导高明论”,立群众是真正的英雄的观点;破骄傲有“资本论”,立为人民立新功的思想)。

良现象的严重存在,因此提出了“反对党员干部特殊化和腐化蜕化”<sup>[119]</sup>的问题;由于人民军队贪污盗窃、投机倒把、铺张浪费、分散主义、本位主义和官僚主义等不良风气的存在,因此开展了“五反”运动。“文化大革命”时期,由于少数单位、少数人员,甚至个别中高级干部,仍然严重地存在着无政府主义、资产阶级派性的无组织无纪律、道德败坏,腐化堕落,贪污盗窃的现象,因此提出了“加强军队组织性纪律性”<sup>[120]</sup>的问题;由于少数单位讲排场,摆阔气,请客送礼,铺张浪费等不正之风有所抬头,因此提出“厉行节约闹革命”<sup>[121]</sup>的问题;由于人民军队有些干部存在着居功自恃、骄傲自满、军阀主义、自以为是、一言堂、讲假话、不走正道等歪风邪气,因此开展了反骄破满自我教育运动;由于人民军队“肿、散、骄、奢、惰”等问题的严重,因此提出了“军队要整顿”<sup>[122]</sup>的要求。两年徘徊前进时期,由于军队个别人长期闹派性,有恃无恐,不服从命令,不遵守纪律,因此提出了“恢复健全纪检机关加强纪律建设”<sup>[123]</sup>的问题,等等。这些反腐败措施当然都是必要的,这种反腐败的模式也取得了一些成效,但都带有“应急单打”的色彩,疲于应付、被动应对,总体上处于一种治标的层面上,形成了“头痛医头、脚痛医脚”的局面,除恶务尽的决心和行动并未收到预期的效果,有的领域腐败依然易发多发,甚至有的腐败分子敢于顶风作案。

### 三、改革开放和社会主义现代化建设新时期人民军队反腐倡廉建设的创新与发展

党的十一届三中全会实现了党的思想路线、政治路线和组织路线的历史转折,同时也使党风廉政建设发生了一系列根本变化。改革开放以来,在改革开放和推进现代化的历史进程中,党中央和中央军委清醒认识到新时期人民军队可能出现腐败的严峻形势,实事求是,解放思想,提出了一系列加强人民军队党风廉政建设和反腐败斗争的重要思想,并结合军队实际在实践中进行了新的探索,开创了军队反腐倡廉建设的新局面,标志着人民军队反腐倡廉建设进入了创新发展新的历史时期。

改革开放初期,在党的领导下,军队结合自身实际,在军队党风廉政建设方面进行了新的探索,如拨乱反正纠正军队冤假错案,调整组织体系理顺工作关系,打击纠正军队各种不正之风,整顿规范军队生产经营活动,做好精简整编中的纪检工作,着眼党风根本好转进行整党,建立制度初构军队监督体系等等,这些措施和探索,开创了改革开放初期军队反腐倡廉建设新的历史局面。社会主义市场经济体制建立初期,“我军正面临着两个深刻的转变,一个是国家从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变,另一个是军队从着眼于打常规条件下的局部战争向立足于打赢一场现代技术,特别是高技术条件下的局部战争转变”<sup>[124]</sup>。在实现两个转变的过程中,在党的领导下,人民军队结合自身实际,着眼机关领导要带头廉洁自律、查办一批大案要案、狠刹群众反映强烈的不正之风军队,即反腐倡廉三项工作的大格局进行了新的探索,如加强党风廉政教育提高拒腐防变能力,贯彻廉政制度确保领导干部廉洁自律,狠抓突出问题大力开展专项整治活动,改革生产经营明确军队停止经商活动,加大办案力度严厉打击违法犯罪行为等等,这些措施和探索,掀起了这一时期军队党风廉政建设和反腐败斗争的“风暴”。新世纪新阶段特别是党的十六大以来,世情国情党情军情都发生了深刻变化,人民军队建设发展所处的环境条件日益复杂,肩负的使命任务艰巨繁重。党中央和中央军委站在发展中国特色社会主义、推进党的建设新的伟大工程的高度,着眼人民军队反腐倡廉建设面临的新情况新问题,加大工作力度,高标准抓好反腐倡廉各项工作落实,扎实搞好军营廉政文化建设,加大对高中级干部监管力度,不断强化军队行政监察工作,稳步推进军队惩防体系建设,着力展开军队巡视试点工作等等,人民军队党风廉政建设呈现全面加强、深入推进、创新发展的良好态势。党的十八大以来,在新的历史起点上,国防和军队建设进入了新时代,实现党在新时代的强军目标、把人民军队全面建设成世界一流军队,对人民军队党风廉政建设和反腐败工作提出更好的标准和要求。2012年11月16日,刚就任军委主席的习近平在中央军委扩大会议上就明确提出“要切实加强军队反腐倡廉建设”

[22],向全军发出了加强党风廉政建设和反腐败斗争的动员令。人民军队反腐倡廉建设,深入学习贯彻党的十八大、十九大精神和中央纪委历次会议精神,坚决贯彻党中央、中央军委和习主席决策指示,着眼加强人民军队党的先进性和纯洁性建设,紧紧围绕能打仗、打胜仗的要求,坚持依法治军、从严治军,坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防,以维护党的政治纪律、改进领导干部和机关作风、加强基层风气建设、查办违纪违法案件为重点,统筹谋划,整体推进军队党风廉政建设和反腐败工作取得新进展新成效。

改革开放和社会主义现代化建设新时期是人民军队反腐倡廉建设不断创新发展的时期。与改革开放以前相比,改革开放以来我军反腐倡廉建设呈现出“五个转变”的鲜明特点。

#### (一)建设思路由“运动反腐”向“依法治腐”转变

改革开放以来,人民军队反腐倡廉建设的思路在吸取改革开放以前运动反腐的弊端和教训的基础上,经历了一个由运动反腐向依法治腐转变的过程。邓小平在军内外多次讲话中都强调“不要搞运动”,1981年3月27日,他同总政治部负责同志谈话时指出:“不要人人过关,不要搞运动。人人都去作检查,那就会变成运动。”[23]1987年5月12日,邓小平再次强调:“我们不搞运动,这也不是运动所能解决的问题。”[24]235“不搞运动”的前提下对于出现的贪污腐化等腐败现象和行为如何解决?1992年,他在视察南方时的谈话中强调:“对于干部和共产党员来说,廉政建设要作为大事来抓,还是要靠法制,搞法制靠得住些。”[24]379

人民军队在开展党风廉政建设和反腐败斗争过程中,坚决贯彻邓小平“不要搞运动”、“还是要靠法制”等思想。1986年1月31日,军委纪委三次全会对整党运动中出现的问题指出:“我们也不开展运动,也不斗哪一个人”,“我们强调的是在提高思想、提高自觉自愿、自我批评的基础上,不是搞什么运动。这个精神和做法,完全适用于纠正不正之风”。[25]12月16日,军委扩大会议进一步指出:“在端正党风工作的指导上,坚持实事求是的原则,不搞大轰大嗡,不搞人人过关,有什么问题就解决什么问题。既注意发扬民主,倾听群众意见,又不搞运动,不‘刮风’”[26]。1993年8月30日,全军纪检工作会议强调,“不搞群众运动,不搞人人过关,严格区分和处理两类不同性质的矛盾”,“党风廉政建设要靠教育,更要靠法制”,“从长远看,还是法规制度更靠得住”。[27]288可以看出改革开放以来人民军队反腐倡廉建设坚决否定了运动反腐的模式,采用依靠法规制度反腐的常态模式。

改革开放以来,人民军队反腐倡廉制度建设随着党的建设全面推进而推进,从无到有、从单一到整体、从零散到系统取得了丰硕成果,“初步形成了具有军队特点的结构合理、配置科学、程序严密、便于操作的反腐倡廉制度体系”[28]。1978年9月25日,中央军委发出《关于团以上各级党委成立纪律检查委员会的通知》,随后军队团以上单位党的纪律检查委员会相继重建。1980年12月9日,中央军委发出《关于中央军委纪律检查委员会组成的通知》。1981年1月6日至12日,中央军委纪委举行第一次全体会议讨论通过了《中央军委纪律检查委员会工作任务和职权范围的暂行规定》。军委纪委组建后紧紧围绕维护党规党法、端正党风这个中心卓有成效地开展工作,高度重视纪律检查工作,不断加大军队反腐倡廉规章制度、党纪条规建设,构建以党章为核心的各项制度彼此衔接、互为补充的军队反腐倡廉制度体系,使整个纪检系统有章可循、关系协调、运转自如,从而使人民军队反腐倡廉建设从军队各级纪委恢复重建之初,就开始迈进规范化、制度化的轨道。

#### (二)建设手段由“惩治为主”向“预防为主”转变

改革开放初期,由于受改革开放以前反腐倡廉建设惯性影响,人民军队把反腐倡廉建设的重点放在了严厉惩治腐败分子和侧重遏制不正之风上,集中开展了打击军队经济犯罪的活动,清理整顿全军生产经营活动,严厉打击军队倒买倒卖行为,狠刹了以权谋私、贪占公款公物、奢侈浪费、腐化堕落等不正之风,而查处大案要案更是这一时期军队反腐败工作的重中之重,仅1986年,全军掌握的240起



大案要案,就已处理结案 164 起。这些努力取得了一定的成效,但总体上还处于一种治标的层面。这种现实促使党和军队在不放弃惩治的同时探寻新的反腐倡廉建设手段。

关于这一点人民军队早就有所关注,早在 1985 年,全军纪检工作会议就提出“防腐”的思想,“要把工作做在前面。尽可能把各种情况设想到,采取有效措施,争取少出或不出问题”。1990 年,全军纪检工作会议进一步指出:“在加强党风党纪建设中,一定要重视抓预防抓苗头”,“坚持以预防为主”。邓小平南巡讲话发表后特别是党的十四大以后,预防和治本开始在军内被屡屡提及。1993 年 8 月 30 日,刘华清在全军纪检工作会议上指出:“发现苗头,要及时提醒和解决,防微杜渐”,“要通过总结经验教训,抓住容易产生腐败问题的部位和环节,完善制度规定,强化监督制约机制”<sup>[27]277-278</sup>。1998 年 1 月 20 日,全军纪检工作会议提出:对一个时期的消极腐败现象,必须狠抓治标,坚决查处违纪违法行为,严厉惩处腐败分子,努力遏制腐败现象的苗头,同时要加强治本的力度,研究解决深层次的问题,注重从源头上预防和治理腐败。从“治理腐败”发展为“预防和治理腐败”,标志着我军对反腐倡廉建设的认识有了新的发展,预防腐败从此摆到了人民军队反腐倡廉建设的重要位置。2005 年 1 月 12 日,全军纪检工作会议指出:坚持标本兼治、惩防并举,推动人民军队党风廉政建设向纵深发展。2008 年 1 月 14 日,全军纪检工作会议提出:加强以完善惩治和预防腐败体系为重点的反腐倡廉建设,在坚决惩治腐败的同时,更加注重治本,更加注重预防,更加注重制度建设,拓展从源头上防治腐败工作领域,努力开创军队反腐倡廉建设新局面。人民军队反腐倡廉建设从此走上了标本兼治、惩防并举,更加注重治本、更加注重预防、更加注重制度建设的道路。

### (三)建设方式由“被动应对”向“主动出击”转变

改革开放以前人民军队反腐倡廉建设方式的一般模式是:出现什么腐败,就及时打击什么腐败;什么问题突出,就集中治理什么问题。尽管这种反腐败的方式取得了一些成效,但毕竟是疲于应付、被动应对。改革开放以来的实践证明,主动出击实施改革是最有效的预防和治理腐败的方式。深入开展军队反腐倡廉建设,加大工作力度,如果不主动出击从体制、机制、制度及管理上进行改革,只是就事论事,碰到什么问题就抓什么问题,很难取得明显成效。如针对经济领域的犯罪活动,在国家实施价格改革和价格并轨后,严重经济犯罪现象明显减少;针对建房分房中的不正之风,改革军队住房制度和管理体制之后,这种不正之风得到有效纠治;针对军队出现的“跑官要官给官”问题,中央军委改革完善干部选拔任用制度后,这一不良风气得到明显改善。党中央和中央军委及时总结这些经验,提出主动出击深化人民军队反腐倡廉制度机制体制改革创新,把工作思路由单纯的亡羊补牢调整到着力未雨绸缪上来,既注重对腐败结果的治理,又强化对源头的治理,着力解决深层次问题。

1998 年 1 月 22 日,全军纪检工作会议提出:以改革创新的精神研究新情况、解决新问题,积极探索对外开放和社会主义市场经济条件下反腐倡廉工作的特点和规律。2000 年 12 月 25 日,全军纪检工作会议进一步明确提出:“反腐败光靠遏制还不行,必须通过改革体制机制制度,从源头上消除腐败现象滋生蔓延的土壤和条件”,“把反腐败同部队各项建设和改革结合起来。各级领导机关制定政策法规、出台改革措施、筹划部署工作,都要充分考虑反腐败的要求”。2006 年 1 月 2 日,中央军委颁发的《建立健全军队惩治和预防腐败体系实施意见》指出:研究新情况,解决新问题,把反腐倡廉寓于军队改革发展的各项政策措施之中,用发展的思路和改革的办法防治腐败。2008 年 8 月 30 日,中央军委颁发的《建立健全军队惩治和预防腐败体系 2008-2012 年工作规划》进一步指出:坚持解放思想、深化改革,以改革创新精神推进反腐倡廉各项工作,探索特点规律,创新工作思路,完善工作机制,破解工作难题,促进军队惩治和预防腐败体系建设更加科学有效。在这种防治腐败思路的指引下,人民军队大力推进干部选拔任用制度改革、财经制度改革、物资装备采购和管理制度改革、营房、医疗等管理制度改革等等。这些改革措施正在发挥着或已经发挥了反腐治本的作用。由此可以看出,坚持主动出击,大

胆改革创新,加大从源头上预防和治理腐败的力度,是加强人民军队反腐倡廉建设的必由之路和根本途径。

#### (四)建设目标由“理想绝对”向“科学务实”转变

改革开放以来,在党风廉政建设和反腐败斗争的砥砺磨炼中,人民军队反腐倡廉建设的目标定位也在悄然发生变化。与改革开放前相比,这一时期党和军队对军队反腐倡廉建设的目标越来越清晰,逐渐认识到人民军队反腐倡廉建设是一项长期的、艰巨的政治任务,最科学最务实的建设目标就是遏制腐败、有效控制腐败,把腐败现象降到最低限度。

1980年11月29日,陈云作出了“党风问题必须抓紧搞,永远搞”的重要指示。1986年12月16日,军委扩大会议提出:端正党风的工作,任重道远,要深刻认识反对不正之风的斗争是长期的,一定要坚决持久地进行下去。1989年,邓小平明确提出:“我们要反对腐败,搞廉洁政治。不是搞一天两天、一月两月,在整个改革开放过程中都要反对腐败。”<sup>[24]327</sup>1993年8月30日,刘华清在全军纪检工作会议上指出:“惩治腐败、加强党风廉政建设是一项长期的战略性任务,改革开放进行多久,这方面的工作就要抓多久,要不断地抓,长久地抓。”<sup>[27]289</sup>1998年1月20日,全军纪检工作会议提出:既要树立长期作战的思想,在整个改革开放的过程中都要坚定不移地反对腐败,又要有明确的阶段性目标,增强工作紧迫感,扎扎实实抓好当前应该做到也有条件做到的事情,一件一件抓出成效。2000年底,江泽民在一次讲话中对滋生腐败现象的因素进行分析后指出:“这些土壤和条件不是短时期就可以铲除的,因此消除腐败现象必然要经历一个很长的历史过程。我们必须不懈地与腐败现象进行斗争,努力把它减少到最小的程度。”<sup>[28]</sup>2008年1月16日,全军纪检工作会议指出:各级党委、纪委一定要充分认清反腐败斗争的长期性、复杂性、艰巨性,认清抓好反腐倡廉建设的重大政治责任,切实把反腐倡廉建设摆上重要议事日程。2014年4月,中央军委《贯彻中央〈建立健全惩治和预防腐败体系2013-2017年工作规划〉精神深入推进军队惩治和预防腐败体系建设工作规划》指出:各级必须从保持党的先进性纯洁性、巩固党的执政地位、推进国家治理体系和治理能力现代化、实现中国梦强军梦的高度,深刻认识反腐败斗争的长期性、复杂性、艰巨性。充分认清人民军队反腐倡廉建设的长期性、艰巨性,把腐败控制到一个比较低或者很低的水平,可以看出改革开放以来人民军队反腐倡廉建设目标的选择越来越科学,越来越务实。

#### (五)建设格局由“应急单打”向“系统治理”转变

改革开放以来人民军队已经形成了一套反腐倡廉建设的战略思想,标志着人民军队反腐倡廉建设格局已由应急单打的战术反腐逐步转变为构建军队惩防体系的战略反腐。改革开放以来,针对特定阶段存在的突出腐败问题,人民军队都会果断采取措施进行应对和治理,如整顿生产经营活动、严厉打击倒买倒卖、反对铺张浪费、治理大吃大喝等等。这些措施当然都是必要的,但都带有“应急单打”的色彩。

经过科学总结建军以来人民军队反腐倡廉建设的经验,新世纪新阶段人民军队不仅在理论上认识到“反腐倡廉建设是个系统工程,与党的思想、组织、作风、制度建设紧密相连,与部队军事、政治、后勤、装备各领域密切相关,工作涉及方方面面”,而且在实践中也相继印发了《建立健全军队惩治和预防腐败体系实施意见》、《建立健全军队惩治和预防腐败体系2008-2012年工作规划》、《贯彻中央〈建立健全惩治和预防腐败体系2013-2017年工作规划〉精神深入推进军队惩治和预防腐败体系建设工作规划》等文件,明确提出了建立健全军队惩治和预防腐败体系的指导思想、工作原则等。《2008-2012年工作规划》将《实施纲要》确定的教育、制度、监督、惩处四项工作部署拓展为教育、制度、监督、改革、纠风、惩处六项工作部署,从而形成了对人民军队惩防腐败体系建设的总体布局。从此,人民军队反腐倡廉建设格局实现了由应急单打向构建惩防体系进行系统治理的转变。

提出加强以完善军队惩治和预防腐败体系为重点的反腐倡廉建设,是人民军队反腐倡廉建设由被动到主动、由自发到自觉的必然成果。近年来,军委、总部和各大单位先后制定出台近 200 项廉政法规制度,形成用制度管权、用制度管事、用制度管人的良好局面,标志着军队惩治和预防腐败体系逐步形成。2012 年底,《工作规划》确定的军队惩防体系构建的主要目标基本实现,经过五年的扎实工作,人民军队惩治和预防腐败体系框架基本建成,违纪违法案件得到严肃查处,消极腐败现象得到明显遏制,部队官兵的满意度进一步提高。党的十八大以来,经过坚持不懈的努力,全军官兵高举旗帜、听党指挥更加坚定自觉,拒腐防变思想道德防线不断巩固;惩治腐败力度进一步加大,震慑和警示作用充分彰显;预防腐败工作扎实开展,党员干部不想腐、不能腐、不敢腐的有效机制基本形成,广大官兵的满意度显著上升。

人民军队建军 90 多年来,强力正风肃纪,铁腕惩治腐败,始终保持了人民军队的政治本色。人民军队反腐倡廉建设在实践中积累了宝贵的历史经验:始终坚持党对军队的绝对领导,保证反腐倡廉工作的正确方向;始终以党的科学理论为指导,推动军队反腐倡廉工作的创新发展;始终围绕部队中心任务开展工作,为军队现代化建设提供坚强有力的纪律支持和政治保证;始终坚持教育为先、预防为主,提高各级党组织和广大党员拒腐防变能力;始终坚持从严治党、从严治军、从严治官,加强高中级干部教育管理;始终坚持依纪依法办案,严肃惩处腐败分子;始终着眼保持部队高度稳定、增强凝聚力战斗力,切实纠正危害部队建设、损害官兵权益的不正之风;始终坚持和完善军队反腐倡廉领导体制和工作机制,形成齐抓共管的整体合力。人民军队反腐倡廉建设的这些基本经验,对推进军队反腐倡廉工作向纵深发展、健全完善适应军队特点的惩治和预防腐败体系、不断开创军队反腐倡廉建设新局面,具有重要指导作用,必须在实践中长期坚持和发展。

#### 参考文献:

- [1] 总政治部纪律检查部.中国共产党军队纪律检查工作大事记[M].北京:解放军出版社,2007.
- [2] 怎样检举贪污浪费[Z].红色中华,1934-01-04.
- [3] 总政治部办公厅.中国人民解放军政治工作历史资料选编:第七册[M].北京:解放军出版社,2004:172.
- [4] 总政治部办公厅.中国人民解放军政治工作历史资料选编:第八册[M].北京:解放军出版社,2007:128.
- [5] 总政治部办公厅.中国人民解放军政治工作历史资料选编:第九册[M].北京:解放军出版社,2007:402.
- [6] 总政治部办公厅.中国人民解放军政治工作历史资料选编:第一册[M].北京:解放军出版社,2002:345-346.
- [7] 毛泽东选集:第一卷[M].北京:人民出版社,1991:134.
- [8] 舒同.晋察冀军区抗战三年来政治工作概况[J].八路军军政杂志,1940(11).
- [9] 古世林.谢觉哉司法轶事[N].法制周报,1982-05-18.
- [10] 谭政军事文选[M].北京:解放军出版社,2006:289.
- [11] 徐向前军事文选[M].北京:解放军出版社,1993:153.
- [12] 中央档案馆.中共中央文件选集:第七册[M].北京:中共中央党校出版社,1991:456.
- [13] 彭德怀军事文选[M].北京:中央文献出版社,1988:266.
- [14] 总政治部秘书处.政治工作文件汇编:第二辑[M].1953:72.
- [15] 总政治部组织部.关于进一步加强党支部工作建设的意见[Z].1954(05).
- [16] 中央纪委纪检监察研究所.中国共产党反腐倡廉文献选编[M].北京:中央文献出版社,2002:50.
- [17] 中央军委.关于加强我军组织性纪律性的指示[Z].1969-08-21.
- [18] 中共中央,国务院,中央军委.关于保护国家财产,节约闹革命的通知[Z].1967-03-16.
- [19] 邓小平军事文集:第三卷[M].北京:军事科学出版社、中央文献出版社,2004:7.
- [20] 中央军委纪律检查委员会办公室.军队党纪工作文件汇编(1978-1989)[M].1989:119.
- [21] 迟浩田军事文选[M].北京:解放军出版社,2009:444.



- [22] 总政治部.习近平关于国防和军队建设重要论述选编[M].北京:解放军出版社,2014:17.
- [23] 邓小平文选:第二卷[M].北京:人民出版社,1994:381.
- [24] 邓小平文选:第三卷[M].北京:人民出版社,1993.
- [25] 杨尚昆同志在军委纪委三次全会上的讲话[Z].1986-01-31.
- [26] 郭林祥,张伯祥,颜金生.巩固和发展端正党风成果,坚持不懈地抓好党风建设[Z].1986-12-16.
- [27] 刘华清军事文选:下卷[M].北京:解放军出版社,2008.
- [28] 江泽民文选:第三卷[M].北京:人民出版社,2006:176.

责任编辑 张煜洋

## Clean and Honest Army: The Vigorous Orientation and Untiring Pursuit in the construction of the People's Army

LIU Peng (College of Politics, National Defense University of People's Liberation Army, Shanghai 201600, Shanghai, China)

**Abstract:** History has repeatedly proved that honesty produces cohesion and combat effectiveness. During the period of revolutionary war, the people's army was building and exploring into anticorruption and the promotion of integrity. Multiple initiatives during this period made remarkable achievements in the anti-corruption construction of the people's army. The war environment provided favorable conditions for the army to fight against corruption and its successful experience created a basic paradigm for the army's anti-corruption campaign. However, it also bore the historical limitations of the revolutionary war years. The period of socialist revolution and construction witnessed a twisted development in the exploration into anticorruption and integrity-promotion in the people's army, which, as viewed from the perspective of development notions, relied on mass movement, overemphasized the uproot of corruption when considered from the goal for construction, and mainly took the form of passive attacks from the perspective of the construction mode. The new period of reform and opening up is the era of constant innovation and development of the people's army's anti-corruption campaign. Compared to the years before the reform and opening up, the people's army's anti-corruption campaign in this period assumed distinctive features in its "five changes": the change in its notions from anticorruption in the form of movements to anticorruption by legal means, the change in its means from mainly punishment to mainly prevention, the change in its modes from passive response to initiation of attacks, the change in its goal from idealism to scientific pragmatism, and the change in its layout from individual emergency attacks to systematic treatment.

**Key words:** people's army; combating corruption and promoting honesty; development history

# 毛泽东人民监督思想及其实践的再思考

洪 汛

(广东外语外贸大学 马克思主义学院, 广东 广州 510006)

**摘 要:**毛泽东人民监督思想是“人民至上”与“人民民主”两个基本要素的统一。其通过给予人民群众在政治参与中的更多话语权,促成基层社会的政治认同,这是毛泽东对发展人民当家作主所做的重要尝试。毛泽东人民监督思想与实践,能够帮助我们加深对以毛泽东为首的中国共产党人在政权建设过程中坚持以人民为中心思想的正确理解,即制度实践是历史活动,必须遵循历史唯物主义的规律,不能将制度实践与人民主体性割裂;人民群众不仅是推动中国民主政治制度发展的实践主体,还应该是共享中国民主政治制度发展成果的主体。如何将传统政治优势与现代治理方式充分融合,弥合理论构想与现实实践的反差,建立起科学的人民监督制度,充分发挥人民群众对党和国家的监督作用,增强人民群众的政治发展获得感,是当前坚持以人民为中心发展理念所亟需思考的问题。

**关键词:**毛泽东;人民监督;制度实践;人民主体性

中图分类号:A84

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)03-0036-07

以人民为中心,让人民当家作主,是中国共产党建章立制的根本遵循,也是毛泽东人民监督思想的基本出发点与落脚点。从“全民监督苏维埃”,到“民主新路”,甚至是其晚年提出所谓的“大民主”,都存在一条基本的逻辑,其既是理论逻辑,也是实践逻辑,即从维护人民根本利益的宗旨出发,突破传统基层民主在权利效用范围上的束缚,将对领导干部的直接监督权赋予了广大人民群众,从而实现人民群众对国家的有效管理,最终达到维护人民利益的根本目标。这种以“人民利益”为出发点与落脚点的闭环逻辑链,是将“以人民为中心”作为中国共产党治国理政逻辑起点的集中体现,也是准确理解与把握毛泽东人民监督思想内涵与实践价值的关键要素。

## 一、人民监督何以建构:毛泽东人民监督思想内涵的理论解读

毛泽东人民监督思想的基础是历史唯物主义,对人民群众在历史发展过程中主体作用的坚信促成毛泽东在推动国家政权建设过程中,始终坚持以人民为中心,发展人民当家作主。从整体上来看,毛泽东人民监督思想由两个基本的理论要素构成:一是“人民至上”,二是“人民民主”。前者包括对人民

收稿日期:2018-03-11

作者简介:洪汛(1987-),男,湖南衡阳人,广东外语外贸大学马克思主义学院讲师,博士。

基金项目:国家社会科学基金重点项目(13AZD007)

群众在国家政权结构中的地位与作用的认知及其理论构建,主要回答“为什么要坚持人民监督”,是人民主体性理论的重要构成部分与集中体现;后者包括对人民监督形式的认知及其具体实践,主要回答“人民监督该如何来进行”,是中国共产党探索构建人民政权的重要实践。

#### (一)主体性与唯一性:“人民至上”的双重表现

“人民至上”理论观是毛泽东人民监督思想的理论基础,主要体现在两个方面:其一,人民的主体性,即权力的主体是人民;其二,人民的唯一性,即人民是权力服务的唯一对象。

毛泽东强调任何权力都来源于人民,属于人民,权力的主体是人民。在毛泽东还未完全接受马克思主义之前,便萌发了“权力属于人民”的思想。早年毛泽东在借读梁启超主编的《新民丛报》中的《新民说》一文时,便批注道:“正式而成立者,立宪之国也,宪法为人民所制定,君主为人民所拥戴;不以正式而成立者,专制之国家也,法令为君主所制定,君主非人民所心悦诚服者。前者,如现今之英、日诸国;后者,如中国数千年来盗窃得国之列朝也。”<sup>[1]</sup>这是迄今为止所能够发现的毛泽东最早的政论文字,其中已经表露了毛泽东依靠人民治政的观点。“五四运动”中,毛泽东号召要以“平民主义”打倒“强权主义”,提出要在政治方面“由独裁政治变为代议政治,由有限制的选举变为没限制的选举”,主张“由少数阶级专制的社会变为全体人民自由发展的光明社会”<sup>[2]</sup>,通过无限制的选举来实现人民对统治阶级的监督。而之后在苏维埃政权的建设过程中,他更加坚定地认为:“苏维埃是群众自己管理自己生活的政权,选举苏维埃代表是群众最重要的权力。”<sup>[3]</sup>权力缺乏监督,将引发权力的异化,毛泽东长期保持着对领导干部角色互换的警惕,担心人民主体地位的丧失,“人民的公仆”变为“人民的主人”,这种角色的转变是权力异化开始的标志,所以他一直强调“人民至上”,称只有当“人民真正成为政权的主人,干部真正成为‘公仆’,权力才不会变质”。权力必须受其授予人的监督,这是最为基本的权力逻辑,也是社会主义国家的基本原则,在毛泽东看来,共产党最有力的监督者无疑是人民群众,人民群众需要“把权力委托给能够代表他们的、能够忠实为他们办事”<sup>[4]</sup><sup>[128]</sup>的共产党人。在1944年回答美国记者“你们办事,是谁给的权力?”的提问时,毛泽东当即回答“是人民给的”。在中国共产党的话语体系中,向人民负责,接受人民监督成为其最基本的遵循。

同时,毛泽东强调任何权力只能服务于人民,人民是唯一的、至上的。在马克思主义权力观中,国家权力只能属于人民群众,只能为人民利益服务。一旦偏离这个目标,人民群众有责任“把国家政权重新收回”<sup>[5]</sup><sup>[95]</sup>,用革命的方式把“旧政权的纯属压迫性质机关予以铲除,而旧政权的合理职能则从僭越和凌驾于社会之上的当局那里夺取过来,归还给社会的负责的勤务员”<sup>[5]</sup><sup>[97]</sup>。人民及其根本利益成为权力服务的唯一对象,而我们也并不止一次看到毛泽东用“人民”的唯一性来验证“人民至上”。如在《愚公移山》一文中,毛泽东把“人民”比作上帝,称“上帝不是别人,也就是全中国的人民大众”<sup>[6]</sup><sup>[102]</sup>。在西方语境中,“上帝”既是“唯一”的,也是“至上”的,此时却准确地表现出了人民群众在这位东方领袖心中的所处地位。毛泽东不断地强调:“只有人民,才是创造世界历史的动力。”<sup>[6]</sup><sup>[103]</sup>这是一种对“人民至上”的坚持,其不仅奠定了人民监督思想的理论基础,并且深深影响到了毛泽东关于人民监督具体实践乃至对中国民主道路的探索。

#### (二)人民监督:“人民民主”的具体实践形式

“人民民主”是对马克思主义无产阶级民主学说的进一步发展,其本质是人民当家作主,奉行的是人民参与政权管理的原则,通过建立各种人民民主制度来实现。人民监督是人民民主的具体实践形式之一。在毛泽东看来,它是人民享有共同管理政权的权利的具体化。人民民主的实践与人民监督是分不开的,所以毛泽东才会把“人人起来监督,人人起来负责”称之为“民主新路”。

毛泽东曾在中央苏区推行全民监督,这是探索人民监督的重要举措。其“使农民在代表会议上真正可以根据自己的意见决定一切问题,选举或撤销苏维埃的委员”,同时“要使广大的农民群众都实地感觉着苏维埃是他自己的政权,要使他感觉着自己自己是苏维埃的主人”<sup>[7]</sup>,领导建立工农代表大会,创办



工农检查机构,规定工农检查处代表工农和城市贫农的利益,有权对国家机关人员进行监督;组建赋有鲜明地方特色的轻骑队、突击队。而延安时期所推行的普选制度,是在继承了巴黎公社选举制度的基本经验基础之上探索出来的符合当时中国实际的新型竞选制度,选民在坚持自由选举的原则基础上,可以凭借自己的意愿选举代表,“凡妨碍选举自由或以威胁利诱等方式进行竞选或当选的,除制止其行动外,并将当事人及参加人提交法庭,依法惩处”,“各抗日政党、抗日群众团体,可提出候选名单及竞选纲领,进行选举运动。……竞选运动在不妨碍选举的秩序下,任何人不得加以干涉或阻止”<sup>①</sup>,结合人民群众创造的“烧洞法”(每个选民发选票一张、香头一个,同意谁,就在谁的名字上烧一个洞)、“投豆法”、“背箱法”(一种流动投票箱)、“举拳法”等选举方式,用最为原始的民主选举形式实现了人民群众对党和政权的真正监督。作为马克思主义中国化的开创者,毛泽东坚持人民群众对党和国家的监督,是出于其对中国实际的深刻认识。几十年的革命斗争与政权建设,使他时刻意识到“意见不是从群众中来,就不可能制定出好的路线、方针、政策和办法”<sup>②</sup>。对于他来说,中国共产党的目标就是通过建立人民民主政权,从而“向人民负责”<sup>③④⑤</sup>,接受人民监督。

## 二、从严治党何以显效:人民监督下腐败治理的实践成果

腐败源于权力的滥用,治理权力滥用的关键在于实现有效的监督。毛泽东人民监督思想及其实践使人民实现了对政权管理者的直接监督,这不仅让人民群众有了政权建设的参与感,更重要的是还拥有了能将政权中掌握权力的不合格者(腐败分子)踢出队伍的话语权,实现了对腐败的有效治理。

### (一) 腐败现象的有效遏制

人民群众监督领导干部中共早期执政便已开始,实行的是全民直接监督。毛泽东主政中华苏维埃临时政府时,就号召人民群众严格监督党政干部的贪腐问题。在人民的直接监督与举报下,查处了瑞金县财政部会计唐达仁和中央财政部会计处长。此外,临时政府在当地群众的配合下,还查办了胜利县临时县委书记钟圣谅、县苏维埃主席钟铁青等倒卖烟土案,中央印刷厂、中央造币厂、会计科长贪污公款案,于都县党政领导机关领导干部贪污腐化窝案串案。其中,时任江西瑞金叶坪村苏维埃政府主席的谢步升,被人民监督举报滥用职权,成为中国共产党成立中华苏维埃共和国后枪决的第一个腐败分子。此时人民监督力度之大前所未有的,人民群众可以直接监督中央政府及其领导。在 1934 年底中央工农检查委员会关于全年惩治贪污的报告中,被群众所检举的机关有“中央总务厅、招待所,财政、劳动、土地三部”,“被检举的分子,会计科长与科员 10 个,管理科长与科员 8 个,总务处长 3 个”,“共查出贪污款项大洋 2053.66 元”<sup>⑥</sup>。

延安时期毛泽东延续了人民直接监督干部的做法,并且借助整风运动把人民监督推向了高潮。从 1937 年至 1939 年,陕甘宁边区司法机关在人民群众协助下,依法查办了 180 起贪污腐化案件。陕甘宁边区存在历史中唯一因腐败案被判处死刑的两个人,也都是群众直接揭发检举的:一个是黄克功,一个是边区贸易局副局长、张家畔税务局长肖玉璧。一些犯错误的干部不断被人民群众举报出来,受到批评和惩处。如在 1941 年清涧乡选中,店联六七保群众严厉揭发了保长官僚主义、辱骂群众、贪污羊毛税、征兵征粮不公等劣迹,当场决定了处罚。<sup>⑦</sup>在延安时期全民选举制度实行过程中,人民监督同样发挥了重要作用。据 1945 年边区的乡选材料,仅 28 个县市的选民就提出了 48078 个问题。<sup>⑧</sup>通过人民监督不仅惩治了党员干部队伍中的腐败分子,同时也是挽救干部,将不好的苗头遏制在萌芽状态的一种重要方法。例如延县柳林区四乡乡长刘俊德,常不“守机关”,群众提出意见后,经区长说服,他承认了错误,又被选为乡长。<sup>⑨</sup>

① 参见 1941 年修正公布的《陕甘宁边区各级参议会选举条例》。

② 参见 1941 年 9 月 17 日《解放日报》。

③ 参见 1946 年 2 月 19 日《解放日报》。

建国后毛泽东开始将人民监督与政治运动相结合,使之在遏制腐败上的激烈度迅速被放大。根据当时的统计,北京从1949年解放到1951年底,在人民群众直接监督与举报下,市属机关和企事业单位内部共查处了贪污分子650人。同期,上海查办了大大小小贪污案件3002件,涉及3230人。其中就有刘青山与张子善,两人最终被揭发并处以极刑。之后的“三反”与“四清”运动,整顿党员队伍,治理党内腐败是毛泽东的一个重要目标。人民监督思想在其中得以很好地贯彻。“三反”运动群众参与积极,共有383.6万人参与,查出贪污分子和犯有贪污错误的120.3万多人。在“四清”运动的总结材料当中,也可以看到从运动开始到1963年10月,通过人民群众的监督与举报,揭露出全国贪污盗窃人民币千元、粮千斤、布千尺以上的案件2万多件,贪污盗窃人民币万元、粮万斤、布万尺以上的案件1千多件。<sup>①</sup>尽管“三反”与“四清”运动在后期出现了一些偏差,但从某种意义上来说,人民监督与政治运动的结合,有力推进了腐败治理,是建国后能够迅速肃清党内贪腐风气的重要原因之一。

### (二)人民监督治理腐败的心理整肃

当在社会层面取得良好效果的同时,毛泽东探索人民监督的实践在形成党员队伍对腐败的敬畏心理方面也起到了相当大的作用。从中央苏区开始,毛泽东便一直致力于通过大规模的人民直接监督,将干部曝光于公众视野,干部迫于监督压力从而对权力心生敬畏。这种人人起来监督的氛围,确实在很长一段时间里,让广大干部不敢轻易触碰廉洁底线。晚年毛泽东更是倾其全力不惜将人民监督实践嵌入政治运动中开展,希望用更为激烈的全民监督方式促使党员干部不能轻易尝试挑战徇私枉法、贪污受贿的“高压线”。干部长期处于大规模的人民直接监督之下,所产生的巨大压力也在不断增大。尤其当“阶级斗争”被镶嵌于反对官僚主义当中,这样一根“高压线”变得异常危险,犹如“达摩克利斯之剑”时刻悬置于党员干部头上。此时的贪污腐败、以权谋私分子一经被发现,将被冠以“阶级敌人”的帽子,陷入生存困境。如此看来,当毛泽东将“检举”“揭发”等手段大规模运用到人民监督实践当中,成为一种整治社会不良风气的常见手段时,其也成为了干部的“紧箍咒”,使之处处小心,事事谨慎。大规模的人民监督使权力受到来自社会强有力的制衡,使掌权者不能腐败。加上人们长期受到“灵魂深处爆发革命”、“狠斗私字一闪念”的熏陶,也导致了对腐败前所未有的深恶痛绝,促使掌权者不敢腐败。于是,人民政府成为了当时世界上鲜有的廉洁政府,中国共产党成为当时世界上鲜有的廉洁政党。

## 三、人与制度何以协调:毛泽东人民监督思想的当代省思

“人民”是中国共产党革命斗争与治国理政的逻辑起点,依靠人民群众是自中国共产党成立以来,中国共产党人在残酷的革命斗争与艰苦的政权建设中所达成的历史共识。毛泽东作为中国共产党与中华人民共和国的主要缔造者与领导人,既是这种历史共识的最早实践者,又是这种历史共识形成与发展的促成者。依靠人民监督领导干部作为毛泽东的重要政治实践,所遵循的也是这样的逻辑起点。但在晚年,出于对人民群众主观能动性上的理解偏差,毛泽东探索人民监督出现了转向,认真总结其经验教训,对于我们厘清在推进中国政治民主化过程中如何正确地坚持人民主体地位有着重要意义。

### (一)经验与教训:制度缺失与制度失效的辨议

毛泽东探索人民监督的实践经历了一个转向过程,由发动群众转向运动群众,逐渐地将坚持人民主体性与制度实践相割裂。在晚年受到运动思维的严重干扰后,毛泽东的人民监督实践与政治运动紧密结合在了一起,最终生成了一种激烈的民主方式,即“大民主”。这种民主方式并没有从根本上解决对于干部权力进行监督的问题,反而因为其作为高度集权体制的产物而备受诟病。运动治理思维指导下的人民监督,开始感染上运动治理所具有的无序性与暴烈性特质,罔顾与僭越法律的情况增多。人民监督的范畴也逐步由监督公权力转向为监督个人言行举止甚至是隐私的个人领域,致使人民监督

<sup>①</sup> 参见1964年1月2日中共中央批准的《中央监委关于“五反”运动中对贪污盗窃、投机倒把问题的处理意见的报告》。

丧失了原始要义。这种状况的出现,主要原因之一就是运动思维本身所暗含的反制度性给人民监督带来的消极影响。运动思维的核心是“人”的绝对化,人的主观能动性被空前夸大。如此一来,作为维护治理成果的长效手段之一——“制度”(包括制度意识与制度本身)被严重削弱与破坏,严重阻碍了人民监督乃至中国政治民主制度化的进程,导致本来在中央苏区与陕甘宁边区已经有了较好制度探索的人民监督,却因为制度要素被破坏而慢慢地丧失了原有的功能,甚至出现了走向瓦解社会秩序倾向。鉴于此,大部分人在反思毛泽东对人民监督的探索所出现的失误时,会以“制度”作为切入点。实际上,这也是反思毛泽东在探索中国特色民主化道路时出现失误的重要切入点,从制度层面寻找问题根源,将问题与错误归咎制度,形成了“凡事必谈制度”的惯性思维。

但是,惯性思维有时是不能全面地反映问题的,也未能澄清在反思毛泽东某些政治实践失误问题上的思维迷雾。如在反思毛泽东探索人民监督出现失误时,我们并没有认真地且更为细致地反思究竟是“制度缺失”还是“制度失效”。更进一步讲,我们很少思考中国民主化过程中出现的问题究竟是归咎于制度的有无,还是因为作为推动历史发展的主体——“人”对制度的破坏而造成制度的约束力下降直至丧失。毛泽东晚年在推动国家民主化发展的道路上出现了失误,很大原因不是制度缺失,而是制度失效,尤其是法律制度在频繁的群众运动的冲击下,显得不堪一击。如建国初期所建立起来的人民信访制度、人民监察员制度、人民陪审员制度等,虽然在上世纪五六十年代延续了下来,但在政治运动的冲击下,基本形同虚设,丧失了原有的人民监督作用,甚至在之后被“大民主”(大鸣,大放,大辩论,大字报)取而代之,认为革命与建设中的所有问题“都可以用这个鸣放辩论的形式去解决,而且会解决得比较快”<sup>[1]</sup>。“大民主”将人的主观能动性无限放大,而已有的制度已经无法约束人的行为,运动治理开始取代制度治理,这成为毛泽东出现失误的关键所在。

毛泽东在探索中国特色民主化道路中并不缺少制度意识与制度建设。苏维埃时期实行的人民检察制度,颁布的组织法、选举法等相关条令法规都对人民监督作出了明确规定与指引;工农检查处、群众法庭、突击队以及轻骑队等人民群众的监督组织也都有严格的执行制度。延安时期实行的略显原始却被认为最接近巴黎公社式的全民选举制度,至今仍然被视为是能够很好实现人民群众监督干部的经典民主制度,这些都是很好的制度探索。这些时期,人民监督能够很好地发挥作用,毛泽东人民监督思想本身的正确性是一个方面,另一个方面是源于有一个良好的制度运行环境,这些制度能够遵循运行规律,得以严格的贯彻执行。革命年代以军事斗争为中心,民主政治建设领域中相对较小规模与较少次数的群众运动,以及合理的权力结构都为良好的人民监督制度运行环境提供了有力条件。遗憾的是,毛泽东晚年的群众观出现了一些理解上的偏差,将制度实践排斥在人民主体性之外,致使不仅在人民监督实践上偏离了正确导向,同时在运动治理思维的干扰与党内权力结构的非正常化下,对已经建立与正在运行的人民监督制度遭到群众运动的破坏也予以了默认甚至是支持。所以说,我们在反思毛泽东人民监督实践的失误时,需要同时认真审视人与制度两个要素,正确认识人民主体参与与制度实践的关系,避免将人的主观能动性以及制度效用无限放大,防止陷入“群众万能论”与“唯制度论”的双重泥潭。

## (二)省思与回归:人民主体性与制度实践的统一

回看当前中国特色民主政治的建设,对制度实践推崇备至,而对人民主体参与的关注却显得略为薄弱,多停留在口号与形式上。在一些党员干部眼里,作为执政党传统政治优势的人民参与几乎成为一种“形式主义”的套路,甚至被视若畏途。这里面不乏诸多历史与现实因素的考量,尤其是受近年来民粹主义思潮的滋扰,以致于索性采取选择性回避;或者说只是停留在纸面上,实操中却无意为之,将人民主体性付诸空谈,沦为形式。当前应该重新探究、认识人与制度在政治发展过程中的关系,重新推动人民群众真正参与到监督党和政府的工作中来。

制度实践是历史活动,同样必须遵循历史唯物主义的规律,不能将其与人民的主体性割裂。人民



的积极参与是中国共产党的传统政治优势,制度治理是现代治理方式,如何将传统政治优势与现代治理方式充分融合,建立起科学的人民监督制度,充分发挥人民群众在反腐斗争中的主体性,是中国特色民主政治进一步发展的重要体现。

一方面,科学的制度实践离不开人民群众的参与和探索。人民群众是推动人民监督制度建设的核心要素,人民监督制度在整体布局安排、具体执行、效果评判上,都离不开人民群众的群策群力、积极配合与及时反馈。人民监督制度的建立必须切实发动人民群众参与,才能反映民意,迎合民心,符合民情,从而才能从根本上形成人民群众对党和政府真正的有力监督。中国共产党局部执政时期略显原始的民主制度为什么能够发挥巨大作用,建国后毛泽东关于人民国家管理权利的思想为什么能够通过“两参一改三结合”、职工代表大会制度等实践得到很好的贯彻,与广大人民群众共同参与探索不无关系。归根到底,什么样的制度好,只能由人民群众才能真正做出评判,中国建设道路的选择,最终是人民的选择。习近平总书记近日重提“人民立场”是中国共产党执政的根本政治立场,那么,积极推动人民参与到执政党的制度建设过程中来,便是“人民立场”的最好体现。

另一方面,人民的有序政治参与离不开制度的约束。过去的群众运动告诉我们,“人民至上”不等于“群众万能论”、“唯群众论”,必须将人民的政治参与置于法制规范之下。十八届四中全会提出全面依法治国,建立与健全人民监督制度体系,是助推依法监督的重要步骤。人民监督制度建设需要坚持自上而下与自下而上相结合的方式,既需要国家高层的重视,加强与推动顶层设计,亦需要基层民众的努力争取与积极探索,在现有的基层自治基础上进一步推进基层民主的发展。既要在国家法律体系中进一步完善关于人民群众监督的相关条款,同时,也要及时将一些经过试点推行的关于人民监督的地方法规条例进一步整合提升为国家层面的单行法律,适时出台《人民监督法》或者《群众监督法》,增强人民监督的法理依据,依法依制对人民群众行使监督权利的过程进行规范,对监督对象、监督范围以及监督行为的合法性进行严格规定,从立法、执行、反馈等层面着力构建科学合理的人民监督体系,寻求现代社会人民有序参政途径的科学化与规范化,防止人民监督初衷丧失,沦为他用。

此外,必须重申人民监督的实质是贯彻群众路线,不是群众运动与民粹主义。群众路线绝不等于群众运动,群众路线与实事求是的一致性,是对群众运动脱离实际的根本否定。同时,群众路线也绝不等于民粹主义。群众路线与民粹主义具有某种相通的理论渊源,即对“民本主义”的认同。但民粹主义却是一种“绝对民本主义”,将社会精英与底层群众割裂开来,提倡铲除社会精英,铲除精英政治,宁肯绝对相信人民自己,也不要相信已然成型的社会制度,是一种以摧毁现有社会制度为目的的反制度主义,这与群众路线显然不相同,也与构建科学人民监督制度的价值取向不符。群众路线是中国共产党在革命与建设中形成并始终坚持的根本工作路线。毛泽东在探索人民监督过程中出现了错误,源于其晚年生成的较为偏激的“群众观”,从根本上偏离了群众路线的科学内涵,从而导致已有的监督制度不能运行。而事实上,贯彻群众路线与人民监督具有同样的逻辑起点,正确贯彻群众路线,是人民监督制度健康运行的重要保障。我们必须把握群众路线的科学内涵,减少在关于人民监督目的的唯一性(为了群众)与实践的工具性(依靠群众)上的认知性错误,防止由狭隘的“唯群众论”滑向群众运动的深渊。同时,加强对人民群众依法依例监督的宣传教育,引导人民群众积极并正确地行使自己的监督权利,树立依法监督的法治精神与法治观念,避免无序与暴烈式的群众运动监督的再兴起,警惕民粹主义借助人民监督的名义对社会秩序发起冲击。

将毛泽东人民监督思想与实践放在历史长河当中来看,发动人民群众起来监督党和政府,是中国民主化进程中的重要尝试。尽管他在晚年出现了一些错误,我们也不能因此否定毛泽东探索中国特色民主道路所作出的努力,不能否定毛泽东人民监督思想及其在历史上的重要地位。他至始至终所坚持的“人民至上”与“人民民主”,依然是“人民主体论”的主要理论依据,其背后蕴含着人民群众既是推动中国民主政治发展的主体,亦是共享中国民主政治发展成果的主体的正确思想。总而言之,无论是正

确的思想与实践,还是晚年的失误,都应该成为发展中国特色民主政治的重要经验来源,成为当前我们坚持以人民为中心发展理念的重要借鉴。

**参考文献:**

- [1] 高菊村,刘胜生,陈峰,等.青年毛泽东[M].北京:中共党史资料出版社,1990:17-18.
- [2] 毛泽东早期文稿[M].长沙:湖南人民出版社,1990:239.
- [3] 周恩来选集:上卷[M].北京:人民出版社,1981:253.
- [4] 毛泽东选集:第4卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [5] 马克思恩格斯选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1995.
- [6] 毛泽东选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [7] 建党以来党的重要文献选编:第6册[M].北京:中央文献出版社,2011:323.
- [8] 逢先知,金冲及.毛泽东传:第5卷[M].北京:中央文献出版社,2013:2166.
- [9] 关于中央一级反贪污斗争的总结[N].红色中华,1934-03-27.
- [10] 张希坡,韩延龙.中国革命法制史[M].北京:中国社会科学出版社,2007:37.
- [11] 建国以来毛泽东文稿:第6册[M].北京:人民出版社,1980:592.

责任编辑 陈 瑶

## Reconsideration of Mao Zedong's Thoughts of Supervision by the People

HONG Xun (School of Marxist Studies, Guangdong University of Foreign Studies, Guangzhou 510006, Guangdong, China)

**Abstract:** Mao Zedong's thought of supervision by the people is the unity of the two basic elements of "people first" and "people's democracy". It is an important attempt for Mao Zedong to make the political democratization in China by giving people more discourse power in political participation to forge political recognition and at the bottom level. His ideology and practice in the area of supervision by the people help us better understand the insistence of the people's status at the center, which is manifested in the construction of the government by the Communists of China headed by Mao Zedong. That is, practices of institutions are historical activities in which historical materialism must be followed with no separation between practices of institutions and the subjectivity of the people; the mass are not just practical subjects promoting the development of Chinese politics of democracy, but also subjects to share the achievements in the development of such a democracy. How to integrate the traditional political advantage and modern management to make up for the contrast between theoretical constructions and actual realities, to set up a scientific supervision mechanism by the people so that the supervising function of the people for the Party and the government can be fully practiced to enhance their sense of achievement in political development is a problem calling for urgent attention in the insistence of the people at the center and the adherence of the people as the ruler of the country.

**Key words:** Mao Zedong; people's supervision; institutional practices; people's subjectivity

# 中国大陆廉政研究的发展现状与趋势分析

——基于对国家社科基金廉政研究立项项目的量化统计

时影<sup>1,2</sup>, 邱琳<sup>1</sup>

(1. 南昌大学 公共管理学院, 江西 南昌 330031; 2. 南昌大学 廉政研究中心, 江西 南昌 330031)

**摘要:**以 1991~2017 年期间国家社科基金项目中有廉政研究立项项目为样本,运用文献计量学方法对其进行了量化统计分析,可以从立项时间、立项数量、立项类别、立项学科、立项单位与地区分布、所属系统、课题负责人等方面总体呈现中国大陆廉政研究的基本状况以及项目研究主题的演进轨迹和热点内容。研究发现,27 年来中国大陆廉政研究学科分布越来越广泛,研究力量越来越充实,在经历了萌芽期、成长期之后,其研究也越来越成熟。当前廉政研究的热点和趋势主要集中在廉政治理法治化、制度化、技术化、前置化和协同化五个方面。在今后的廉政研究中,应进一步拓宽学科交叉的研究力度,注重理论对实践的指导与应用。

**关键词:**廉政;反腐败;国家社科基金;立项数据

**中图分类号:**G311

**文献标识码:**A

**文章编号:**1674-9170(2018)03-0043-14

腐败是“政治之癌”,在任何国家、任何社会都不可避免。在当今中国,伴随改革开放以来经济与社会转型升级,腐败现象也呈现出蔓延发展趋势。正因为如此,十八大以来,党中央高悬反腐利剑,加强廉政建设,有效地遏制了腐败的蔓延,维护了国家肌体的健康与社会的和谐发展。而与此同时,学术界和理论界愈来愈多的学者,基于自己的学科背景,从不同的学科视角介入到廉政研究中来,使得近年来廉政研究的数量不断增长,研究质量也日益提高,呈现出一片学术繁荣的景象。面对这一日渐兴起的研究领域,对其研究的主题结构、队伍质量、知识积累进行总结和反思是非常有必要的,它不仅能为后续的廉政研究提供理论借鉴,同时也能为当前的反腐败实践提供一定的决策参考。

要了解一个主题研究领域,科研项目和研究论文是衡量其研究质量和水平的两个重要指标。从当前国内对廉政研究的总结与评价来看,从论文的角度对廉政研究进行总结性回顾有很多,如倪星教授基于 1980~2009 年期间在国内公开期刊上发表的以腐败和反腐败为主题的学术论文,总结并分析了

收稿日期:2018-01-23

作者简介:时影(1984-),女,山东单县人,南昌大学公共管理学院讲师,南昌大学廉政研究中心研究人员,新加坡国立大学访问学者,博士;邱琳(1997-),女,江西南康人,南昌大学公共管理学院学生。

基金项目:江西省高校人文社会科学重点研究基地招标课题(JD17110)



当代中国廉政研究文献中的四大主题,并提出中国廉政研究需要在持续的反思中寻求新的发展方向。<sup>[1]</sup>曾明教授从研究队伍、研究规范、研究方法等方面分析中文核心期刊 2000~2012 年的廉政研究论文,并以此评价了当前中国廉政研究的学术队伍和学术质量。<sup>[2]</sup>然而,从科研项目的角度来看,当前国内对廉政研究还未发现有学者采用文献计量法对廉政研究的科研项目进行统计分析,而这与廉政研究的日益兴起之势是不相称的。本文试图通过对 1991~2017 年期间廉政研究领域的国家社科基金项目进行量化统计,进而梳理分析廉政研究的现状和主题热点,充分展现我国廉政研究的概况。

## 一、数据来源与研究方法

国家社会科学基金项目(以下简称国家社科基金)是我国哲学社会科学领域最高级别的项目,其基金资助深刻体现了我国对科研的支持力度,为我国前沿科研活动提供了有力保障。另一方面,科研项目从提出到确定的全过程都要经过广泛深入的研究论证,其选题往往代表着该学科领域内研究的新问题、新动向与新趋势,具有科学性、前瞻性与先进性,客观反映各学科研究的重点、热点与未来方向。

自 1991 年开始,国家开始设立国家社会科学基金资助哲学社会科学领域的研究课题。全国哲学社会科学规划领导小组领导国家社科基金管理工作,全国哲学社会科学规划办公室作为全国社科规划领导小组的办事机构,负责国家社科基金日常管理工作。本研究依托的立项数据就来自于全国哲学社会科学规划办公室官方网站的国家社科基金项目数据库。在立项查询系统中将“廉政”、“腐败”、“反腐”、“防腐”、“廉洁”、“巡视”和“纪委”作为关键词输入“项目名称”一栏中,共搜集到 238 项国家社科基金廉政研究立项项目,排除重复的 36 项基金项目,最终确定研究样本数量共 202 个,立项年度从 1991 年至 2017 年,涵盖了国家社科基金重大项目、重点项目、一般项目、青年项目、西部项目和后期资助项目等类别。

在研究方法上,本研究首先将廉政研究的立项项目数据输入 Excel 2010 进行统计整理,其次借助统计软件 SPSS19.0 对立项的基本信息进行计量分析,最后运用文字云软件对廉政研究的项目名称进行分析,提炼其研究的主题和热点,进而在宏观上勾勒出当前廉政研究的研究队伍、研究进展和发展趋势等,以期寻找出廉政研究领域真正的知识增长点和新的发展方向。

## 二、廉政研究项目的数量结构和学科分布特征

自 1991 年开始,廉政研究领域立项第一个国家社科基金项目:《毛泽东的廉政思想》,截至 2017 年,国家社科基金关于廉政研究的立项项目共 202 项;项目类型包含了重大项目、重点项目、一般项目、西部项目、青年项目和后期资助项目等各种类型;涉及学科也涵盖了国家社科基金的 11 个学科。廉政研究已成为一个跨学科的研究领域,越来越多的学者分别从各自的学科视角切入到廉政研究中来,其所受到的重视程度也越来越高。

### (一) 廉政研究立项数量的变化

从立项总量来看(见表 1),自 1991 年以来,廉政研究立项数量有了较大的增长。从 1991 年的 1 项上升到 2017 年的 20 项,立项数量最多的年份为 2015 年,立项 29 项,合计总立项 202 项,年度立项 7.5 项。这在一定程度上体现出廉政研究是一项长期性、持久性且具有丰富研究意义的领域。同时,也显示研究廉政的学者越来越多,研究队伍在不断壮大,而且对于廉政研究的视角和观察角度也呈现出越来越深入和开阔的状态。

另外,从年度数量变化趋势上看,廉政研究总体上呈波动上升态势(见图 1)。从 1991~2017 年共出现 7 次波动上升情况,先是立项数量不断增加,达到一定数量后又开始下降,而后又开始呈现上升状态。值得注意的是,最近的一次也是增幅最大的一次是从 2013 年开始,立项数量呈急剧增长状态,廉政研究项目数量由之前的个位数上升到两位数,并保持在 20 项左右,2015 年更是一度接近 30 项的

表1 1991~2017年廉政研究年度立项数量与项目类别分布

立项年度	重大项目	重点项目	一般项目	青年项目	西部项目	后期资助项目	立项总数	国家社科基金立项总数	廉政研究项目比重(%)
1991	0	0	1	0	0	0	1	583	0.17
1992	0	1	0	1	0	0	2	958	0.21
1993	0	0	1	0	0	0	1	501	0.20
1994	0	0	2	1	0	0	3	410	0.73
1995	0	0	0	0	0	0	0	174	0
1996	0	3	3	0	0	0	6	1043	0.58
1997	0	0	3	1	0	0	4	601	0.67
1998	0	0	1	0	0	0	1	535	0.19
1999	0	0	2	0	0	0	2	544	0.37
2000	0	0	5	1	0	0	6	695	0.86
2001	0	0	5	0	0	0	5	801	0.62
2002	0	2	2	0	0	0	4	1135	0.35
2003	0	0	1	0	0	0	1	1041	0.10
2004	0	0	3	0	0	0	3	1317	0.23
2005	0	1	1	1	1	0	4	1508	0.27
2006	2	0	1	0	0	0	3	1781	0.17
2007	0	0	4	0	0	0	4	1917	0.21
2008	0	1	4	0	0	0	5	2152	0.23
2009	0	1	8	2	1	0	12	2388	0.50
2010	0	2	3	1	2	1	9	3387	0.27
2011	1	1	7	2	0	0	11	4258	0.26
2012	0	0	5	2	0	0	7	4828	0.14
2013	2	4	5	3	5	0	19	5125	0.37
2014	2	2	15	2	1	1	23	5182	0.44
2015	1	2	17	6	3	0	29	4332	0.67
2016	0	3	9	3	1	0	16	4289	0.37
2017	1	1	14	5	0	0	20	5113	0.41
总计	9	24	122	31	14	2	202	52296	0.39

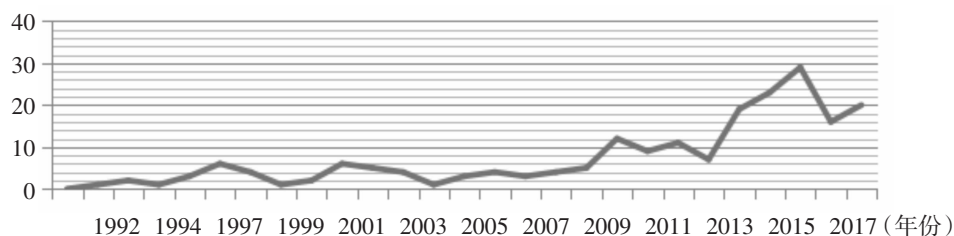


图1 廉政研究立项数量年度分布

高峰,而这与十八大以来我国的大力反腐形势紧密相关。2012年11月,中国共产党第十八次全国代表大会召开,以习近平同志为总书记的党中央高度重视并出台了一系列关于廉政建设的重要规定,全面推进党风廉政建设。应社会发展的需求,学术界和理论界人士也加强了对反腐败与廉政建设问题的研究,这从客观上也反映了廉政研究与社会发展的紧密相关性。同时,十八大以来关于廉政研究的立项数和所占比重都有较大幅度增长,也反映出国家对于廉政研究资助的力度在不断加大,对廉政问题的重视程度也越来越高,当然,这也更深层次地说明反腐败与廉政建设在当前我国政治与社会发展进程中的重要分量,以及亟待解决的紧迫程度。

## (二)廉政研究项目的类别与结构分析

从廉政研究项目的类别来看,我国廉政研究的项目类别包含了重点项目、重大项目、一般项目、西部项目、青年项目和后期资助项目(见表2)。

表2 1991~2017年廉政研究项目类别与占比分布

项目类型	项目数量	占总立项数的比重(%)
重大项目	9	4.46
重点项目	24	11.88
一般项目	122	60.40
青年项目	31	15.35
西部项目	14	6.93
后期资助项目	2	0.99
合计	202	100.00

结合表2和表1,我们可以发现,立项项目最多的是一般项目,占本研究领域立项总数的60.40%(122/202)。自1991年以来,除个别年份外,一般项目在所有类型的立项数量都是最高,可见中年学者作为廉政研究的主体地位至今未有变化。排名第二的是青年项目,占比为15.35%(31/202),青年学者全面介入廉政研究是从2009年开始的。2009年以前,青年项目只是在某些年度偶有立项;2009年以后,青年项目数量呈相对稳定并逐渐增加趋势,说明青年科研力量逐渐承担起廉政研究领域的重任,同时也反映了国家对青年科研力量的重视与培养。

重大项目和重点项目主要研究各学科的重要研究领域和研究方向,以国家和社会急需重大理论和实际问题为资助方向。一直以来,在项目立项方面,国家社科基金委始终坚持质量第一、高要求和严标准的原则,确保项目立项的有效性、公平公正性和高质量,因此立项比率较低,廉政研究项目也不例外。在所有202项廉政研究项目中,重大项目 and 重点项目只有33个,其中重大项目9项,占比为4.46%;重点项目24项,占比为11.88%,因而,整体而言,廉政研究领域的突出研究人才不足,尤其是在重大项目研究方面的力量不足。另外,从立项时间上看(见表1),重大项目有9项,十八大以后立项6项;重点项目有24项,十八大以后立项12项,这在某种程度上说明,随着十八大以来反腐进程的不断深入,我国在反腐败与廉政建设过程中碰到的一些重大理论和现实问题,需要通过数个重大或重点项目集中研究力量进行针对性研究,有效突破,进而指导反腐和廉政建设实践。

西部项目自2004年开始设立,旨在资助西部地区社科研究工作者重点围绕西部地区改革开放和现代化建设进程中的重大理论和现实问题,提供切实可行的解决对策。一直以来,国家对于西部项目的扶持力度还是相对比较大的,西部项目与其他项目的比例大概在12%左右,而在廉政研究项目中,西部项目立项数量为14项,仅占6.93%,年度立项数量较少且不够稳定。可见,廉政研究项目作为民族和区域特色不明显的研究领域,没有受到西部地区学者的格外关注。最后是后期资助项目,主要资助人文与社会科学基础研究的学术成果,以学术专著为主。廉政研究只立项2个,占比为0.99%,由此可见,廉政研究的基础研究和自主研究还很缺乏,当然,这在某种程度上也反映了廉政研究的复杂性,



如果缺乏一定的项目支持和资金资助会很难深入下去。

### (三) 廉政研究项目的学科分布特征

国家社会科学基金目前共有 26 个学科类别。<sup>①</sup>统计发现,廉政研究的基金项目呈现出多学科分布的特征,涵盖党史·党建、政治学、法学、马列·科社、管理学、应用经济学、新闻学与传播学、世界历史、社会学、理论经济、教育学等学科(见表 3)。其中,党史·党建(67 项)、政治学(50 项)、法学(43 项)、马列·科社(17 项)是廉政研究的四大核心学科,合计立项 150 项,占立项总数的 79.01%,可见廉政建设既是国家与社会发展的重要问题,也是加强执政党建设的重要问题。管理学(7 项)、应用经济学(7 项)、新闻学与传播学(5 项)这四个学科也获得一定的立项,而世界历史(2 项)、理论经济(2 项)、社会学(1 项)和教育学(1 项)四个学科立项相对较少,偶见立项。

表 3 廉政研究立项项目学科类别的历时分布

序号	学科类别	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2015	2016-2017	立项总数
1	党史·党建	3	7	7	11	25	14	67
2	政治学	2	2	3	13	23	7	50
3	法学	1	3	3	4	22	10	43
4	马列·科社	1	5	4	1	3	3	17
5	管理学	0	0	0	0	6	1	7
6	应用经济	0	2	0	0	4	1	7
7	新闻与传播	0	0	0	1	4	0	5
8	理论经济	0	0	0	1	1	0	2
9	世界历史	0	0	0	1	1	0	2
10	教育学	0	0	0	1	0	0	1
11	社会学	0	0	0	0	0	1	1

从历时分布来看(见表 3),党史·党建、政治学、法学、马列·科社在各阶段都有研究立项,进行了持续性的廉政研究,它们不论在总项目数还是阶段立项,都遥遥领先于其它学科;管理学、应用经济、新闻传播、理论经济、世界历史、教育学、社会学零散分布于各个阶段,这些学科在 2011 年以前很少涉入到廉政研究中来,只是偶有立项,而 2011 年以后这些学科基本都有相关廉政研究项目立项。综合显示,随着社会的不断发展,越来越多的学科、越来越多的学者加入到廉政研究中来,廉政研究成为一个跨学科、综合性的交叉研究领域。

## 三、廉政研究项目的研究机构与队伍建设

国家社科基金的资助对象广泛,面对各种类型的研究机构,被社会科学界视为衡量科研组织能力和科研水平的重要标志。而主持国家社科基金项目,尤其是主持过多项国家社科基金项目也被认为是学者科研水平的重要体现。

### (一) 廉政研究机构所属系统分布

据统计,1991~2017 年国家社科基金关于廉政研究立项项目所属系统分布情况显示:项目所属系统较为广泛,六类系统都有分布(见表 4)。

<sup>①</sup> 国家社科基金共有马克思主义·科学社会主义、党史·党建、哲学、理论经济、应用经济、统计学、政治学、法学、社会学、人口学、民族问题研究、国际问题研究、中国历史、世界历史、考古学、宗教学、中国文学、外国文学、语言学、新闻学与传播学、图书馆、情报与文献学、体育学、管理学共 23 个学科以及教育学、艺术学和军事学 3 个单列学科的申报分别由全国教育科学规划办、全国艺术科学规划办、全军社科规划办另行组织。本文所有数据来源于全国哲学社会科学规划办公室官方网站的国家社科基金项目数据库。

表 4 1991~2017 年廉政研究机构所属系统分布<sup>①</sup>

排名	所属系统	立项数目	比例(%)
1	高等学校(含其他学校)	131	64.85
2	各级党校(含行政学院)	33	16.34
3	各级党政机关	20	9.90
4	社科院系统(中国社会科学院及省、市社科院)	13(5,8)	6.44
5	军队系统(含地方军队院校)	4	1.98
6	其他	1	0.50

由表 4 可知,高等院校是廉政研究的主阵地,在六大系统中处于绝对领先地位。其立项数量为 131 项,占立项总额的 64.85%,然而我们应该注意到,这种领先主要源自于高校在国家社科基金申报数量上的优势地位。总体来说,廉政研究立项比例还低于高校项目在每年国家社科基金总项目的占比(约 85%),说明廉政研究在高校学者中还有待加强。其次,各级党校(33/202)、各级党政机关(20/202)、社科院系统(13/202)都获得一定立项,合计占比为 32.6%,远高于这些系统在整个国家社科基金立项总数的比重(约 15%),这直接反映了党校、党政机关研究部门和社科院作为党和政府智库的功能,其研究必须与党和国家政策紧密相关,而反腐败和廉政建设作为党和国家的重要理论和实践课题,得到这些智库机构的高度重视。排在最后两位是军队系统(4/202)和其他系统(1/202),立项相对较少,只在某些年份偶有立项,研究力量和研究力度略显不足,尤其是在当前大力加强军队反腐的形势下,加强军队廉政建设研究显得尤为重要。

(二)获得廉政研究项目较多的机构分布

国家社科基金项目申报机构较为广泛,从廉政研究的立项机构统计数据看,1991~2017 年立项的 202 项廉政研究项目分布在 138 个不同科研机构中,立项 1 项的机构有 102 个,占立项机构总数的 73.91%;立项 2~4 项的有 33 个机构,其中 2 项 23 个,3 项 5 个,4 项 5 个,合计占机构总数的 23.91%;立项 5 项及以上的有 4 个机构,占机构总数的 1.98%。总体来说,廉政研究力量比较分散,集群效应不明显,还未形成研究的规模效应(见表 5)。

表 5 1991~2017 年廉政研究获得立项数 3 项及以上的机构分布

序号	立项机构	立项数量	序号	立项机构	立项数量
1	中共中央纪律检查委员会	6	8	清华大学	4
2	中共河南省委党校	6	9	浙江财经大学	4
3	湖南大学	6	10	最高人民检察院	3
4	北京师范大学	5	11	南昌大学	3
5	中南财经政法大学	4	12	东南大学	3
6	中国社会科学院	4	13	中共浙江省委党校	3
7	中共北京市委党校	4	14	郑州师范学院	3

表 5 列出了 27 年来廉政研究立项数 3 项及以上的 14 个研究机构。可以看出,这些机构在廉政研究四大系统中都有分布:其中高等院校 9 个(湖南大学、北京师范大学、中南财经政法大学、湖南大学、清华大学、南昌大学、东南大学、浙江财经大学和郑州师范学院)、各级党政机关 2 个(中共中央纪律检

<sup>①</sup> 2013 年修订的《国家社会科学基金管理办法》第十条规定:“中华人民共和国境内的高等学校、党校、社会科学院等科研院所(所)、党政机关研究部门、军队系统研究部门,以及其他具有独立法人资格的公益性社会科学研究机构,作为国家社科基金项目申请和管理的责任单位。”本研究参照该项规定,将研究机构所属系统分为高等学校(含其他学校)、各级党校(及行政学院)、社科院系统(中国社会科学院及省、市社会科学院)、各级党政机关、军队系统(包括地方军队院校)及其他相关机构六类进行考察。

查委员会和最高人民检察院)、各级党校 3 个(中共河南省委党校、中共北京市委党校、中共浙江省委党校)和社科院系统 1 个(中国社会科学院),这些机构分别是所属系统内廉政研究的主力军。

另外,结合这 14 个机构中的项目负责人所在具体部门,我们发现,这些负责人大都依托于一个共同的教研部门或具有自我研究特色的中心,说明这些机构大部分已经形成一个相互合作的学术共同体,他们在廉政研究上逐渐形成一定的积聚效应,成为该地区廉政研究的重点研究基地。比如,在高校系统,湖南大学、北京师范大学、中南财经政法大学、清华大学、南昌大学都结合自身专业特色成立了廉政研究中心或廉政研究院,将研究力量进行了有效地整合,有些学校的研究中心在所在省份还被列入省级研究机构或协同中心,如湖南大学国家腐败预防与惩治协同创新中心,南昌大学的江西省党风廉政建设研究中心就是依托该校的廉政研究中心而成立。在党校系统,中共北京市委党校的立项集中在党史党建部,初步形成廉政研究的学术团队。当然,还是有一部分单位并没有组建廉政研究机构,尚未把廉政研究人员有效地组织起来,还处于各自为战的状态。尤其值得我们注意的是,这 14 个机构中有 3 个机构尽管立项数量排在前列,但都集中在个人身上。这种机构的廉政研究力量很有可能随着主要人物的退休或离职而衰落,所以加强培养团队显得尤为重要。由此可见,整合研究力量,组建廉政研究机构,加强廉政研究的团队建设,有利于扩大廉政研究的影响力,增强廉政研究的可持续性。

### (三)廉政研究项目的地区分布状况

为考察国家社科基金廉政研究项目和研究力量的地区分布,我们以省级为单位,对国家社科基金廉政研究项目地区分布情况进行了统计分析(见表 6)。由表 6 可见,在全国除港澳台外的 31 个省、自治区、直辖市中,廉政研究立项覆盖全国大部分省份,包括中部、东部、西部等共计 26 个省份,只有新疆、西藏、甘肃、青海、河北 5 个省份没有立项。

表 6 1991~2017 年廉政研究立项项目的地区分布

序号	地区	项目数	比例(%)	序号	地区	项目数	比例(%)
1	北京	44	21.78	14	广东	4	1.98
2	河南	17	8.42	15	贵州	4	1.98
3	湖南	14	6.93	16	黑龙江	4	1.98
4	江苏	13	6.44	17	四川	3	1.49
5	浙江	13	6.44	18	天津	3	1.49
6	湖北	12	5.94	19	安徽	2	0.99
7	陕西	11	5.45	20	山东	2	0.99
8	江西	10	4.95	21	山西	2	0.99
9	广西	8	3.96	22	云南	2	0.99
10	辽宁	8	3.96	23	福建	1	0.50
11	上海	8	3.96	24	海南	1	0.50
12	吉林	7	3.47	25	内蒙	1	0.50
13	重庆	7	3.47	26	宁夏	1	0.50

由表 5 和表 6 可知,北京以 44 项立项数量占据首位,同时廉政研究立项 3 项及以上的 14 家机构中有 6 家位于北京地区,我们可以认为,北京是廉政研究的重要据地,凸显其研究实力。这首先是与北京作为中国政治中心密切相关,党政机关和党校的研究力量突出,如中纪委、最高人民检察院、中国社会科学院、中共北京市委党校等。其次也源于北京作为高校集中地的数量优势,除北京师范大学和清华大学这两所廉政研究重心之外,北京还有 9 所高校获得立项。

排名第二为河南省,立项数量达到 17 项,以中共河南省委党校(6 项)为主,获得立项的机构有 8 个,同时立项年度也历时较长,最早的在 1996 年,一直到现在都有立项,可见河南学者对于廉政研究



介入较早并有持续的研究。除以上两个省份之外,湖南、浙江、江苏、湖北、陕西和江西等省份立项数量均在 10 项以上,也属于廉政研究的集中地区。可以看出,廉政研究具有一定的地域性,大部分集中在中部,其次为东部,最后是西部。5 个未获立项的省份 4 个属于西部,即使获得立项的西部省份排名也比较靠后。这似乎与权力的集中程度和腐败发生的地区,以及政治历史因素有一定的关系。

(四)廉政研究项目的研究队伍分析

在国家社科基金项目信息中,作为研究队伍与研究力量的重要体现之一就是项目负责人的具体情况。而立项时的职称和立项次数可以被看作是研究者科研水平和科研能力的重要标志。

从对项目负责人职称分布的梳理过程中,我们发现,1991~2017 年的国家社科基金项目廉政研究立项项目负责人主要以高级职称为主,占立项总数的 86.07%,其中正高级占立项总额的 53.23%,副高级占总额的 32.84%(见图 2)。而在 9 项重大项目和 24 项重点项目立项中,仅有一项课题负责人职称为副高级,其他都为正高级,说明国家在对重点项目、重大项目立项过程中,对负责人职称与学术积累有着较高的要求。同时,中级职称的研究学者项目也占到 13.93%,可以看出,优秀青年学者逐渐成为廉政研究的一支重要力量。

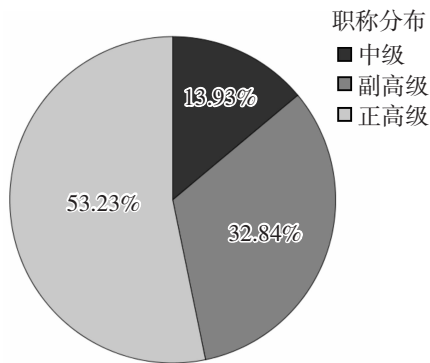


图 2 廉政研究项目负责人职称分布

而在统计所有项目负责人立项信息后,我们也发现,多位学者有主持多项廉政研究项目的经历,并且主要集中在党史·党建、政治学、法学、马列·科社四大核心学科之中,成为该学科领域廉政研究的重要学者(见表 7)。比如,中共河南省委党校的郭学德在廉政研究领域先后获得 5 项国家社科基金资助项目,包括重大项目 1 项、重点项目 1 项和一般项目 3 项,可以被认为是廉政研究领域的资深学者。郑州师范学院的乔德福和浙江财经大学的郭剑鸣也在该研究领域先后获得了 3 项立项资助。除此之外,最高人民检察院陈雷、中共北京市委党校罗忠敏、西南财经大学李江涛、中共陕西省委党校薛引

表 7 廉政研究项目的核心项目负责人情况分布

项目负责人	所在机构	立项数	立项时间	所属学科
郭学德	中共河南省委党校	5	1996(一般)、2000(一般)、2004(一般)、2006(重大)、2014(重点)	马列·科社
乔德福	郑州师范学院	3	2005(一般)、2008(一般)、2012(一般)	党史·党建
郭剑鸣	浙江财经大学	3	2009(一般)、2013(重点)、2017(重点)	政治学
陈雷	福建省人民检察院 最高人民检察院	2	2007(一般)、2011(一般)	法学
罗忠敏	中共北京市委党校	2	2001(一般)、2010(重点)	党史·党建
李江涛	西南财经大学	2	2010(青年)、2015(一般)	政治学、管理学
薛引娥	中共陕西省委党校	2	2001(一般)、2004(一般)	政治学、马列·科社
唐贤秋	广西民族大学	2	2010(后期)、2015(一般)	政治学
邓献辉	中共贵州省委党校	2	2003(一般)、2013(西部)	党史·党建、政治学

娥、广西民族大学唐贤秋,中共贵州省委党校邓献辉这几位学者都先后在该研究领域获得 2 项立项资助,充分说明这些学者都是廉政研究领域具有丰富研究经验的学者,对反腐败问题进行了持续性的研究。而从这些学者历次主持项目的标题,可以清楚地看到他们在不同时间的立项项目之间的继承性与发展性。他们之所以能够主持多项国家社科基金项目,就在于他对廉政领域进行了深入研究,因此廉政研究的学者们要有横向与纵向、深度与广度的研究意识,既要在某一领域深挖,也要加强触类旁通与横向迁移的发展意识,以提升廉政研究的深度与广度。

#### 四、廉政研究项目的主题演进与热点趋势

项目标题是研究项目内容的高度凝练,通过分析项目标题词的变化,能够清晰明确地了解 27 年来廉政研究项目的进展与趋势。本文首先将立项项目标题名称整理汇总输入到 text 文本文档中;再通过文字云进行分析,提取题目中的关键词共 151 个;然后根据立项数据梳理出主题词的首现年份,得出高频词的基本状况(见表 8)。我们根据这些关键词的首现年份和出现频率,同时结合相关时代背景和 CNKI 数据库同时期学术生态发展状况,揭示廉政研究立项项目的研究路径、主题演进与热点趋势。

表 8 廉政研究项目关键词首现年份与词频分布

首现年份	廉政关键词(总频次)
1991	廉政(27)、思想(6)、毛泽东(3)
1993	机制(48)、反腐败(36)、监督(9)、斗争(4)、社会主义(2)
1994	建设(39)、体制(12)、中国共产党(8)、党风(5)、社会主义市场经济(2)
1996	腐败(74)、制度(33)、治理(30)、反腐(28)、反腐倡廉(16)、对策(15)、理论(13)、政府(12)、实践(6)、战略(3)、法制(2)、途径(2次)、防腐(2)
1997	新时期(4)
1998	滋生(2)、蔓延(2)
1999	国有企业(6)、制约(4)、规范(2)
2000	创新(12)、惩治(11)、防治(9)、改革(7)、党内(6)、民主(3)、司法(2)
2001	预防(19)、干部(3)、组织(3)、遏制(2)、源头(2)、深化(2)
2002	权力(9)、历史(5)、经验(5)
2003	经济学(2)
2004	公约(3)、联合国(2)
2005	廉洁(5)、健全(5)
2006	立法(11)、犯罪(6)、国际(4)、贪污(2)、贿赂(2)
2007	执政(2)、合作(2)、执政党(2)
2008	廉政文化(6)、村官(2)、考察(2)、长效(2)
2009	网络(13)、审计(6)、法治(6)、模式(5)、制度化(4)、预算(4)、互联网(4)、特色(4)、公共(3)、预警(2)、舆论(2)
2010	巡视(7)、保障(6)、评价(4)、责任(2)、传统(2)、学术(2)
2011	防控(4)、公务员(4)、运行(4)、中央苏区(3)、启示(3)、领导(3)、廉政风险(2)、公民(2)
2012	协同(8)、路径(8)、视角(5)、政治(5)、实证(4)、一把手(2)、隐性(2)、教育(2)
2013	刑事(4)、法治化(3)、规制(3)、防范(2)、微博(2)、效应(2)、设计(2)、环境(2)、视阈(2)
2014	大数据(3)、领域(3)、腐败案件(2)、科学(2)、结构(2)、数据(2)、时代(2)、追逃(2)
2015	习近平(4)、总书记(4)、治党(2)、情境(2)、传播(2)、公开(2)、心理(2)、视野(2)、约束(2)
2016	生态(3)、激励(2)
2017	扶贫(2)、公众(2)、配置(2)

##### (一)廉政研究项目的研究路径

任何研究领域都有其核心的研究内容,廉政研究也不例外,这可以从项目标题中频现的核心关键

词发现。通过梳理 27 年间廉政研究项目标题关键词的年代词频分布,我们发现最核心的高频关键词基本在各自首现年份出现后,此后几乎每个年代都会出现,出现的频次都相对稳定。这类稳定性的核心高频关键词在某种程度上可以揭示出廉政研究的核心主题(见图 3)。图 3 是出现频次最高(27 次以上)的廉政研究核心关键词频次的历时性演变图,我们发现,它们的总频次遥遥领先于其他的关键词,且首现的年份较早,此后每年代出现的频次都相对稳定,尽管在十八大以来呈现出大幅增长,这与这一时期廉政立项总数增加有关,从总的趋势来看,对应的几条曲线都呈现相对平稳的态势。

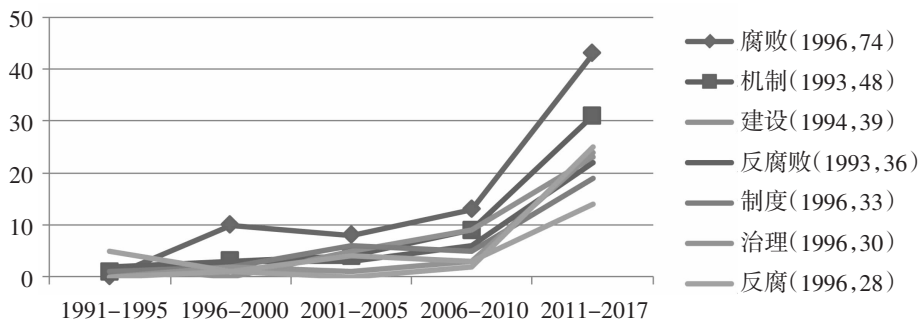


图 3 廉政研究核心关键词频次的历时性演变图

从这些关键词的变化曲线再结合相关时代背景与 CNKI 数据库,了解同时期学术生态发展状况,我们不难发现廉政研究有两条研究路径:

1.问题取向的反腐败研究。包括对腐败现状、腐败发生状况、腐败惩治、反腐败斗争形势等进行研究,主要侧重于治理腐败问题的手段、对策和路径探索。这些项目从不同学科视野出发,从不同角度对不同领域内的腐败问题进行研究并提出对策。比如,有对权力拥有者角度的研究,如村官腐败、“一把手”腐败、县委书记权力腐败、“吏治腐败”、国企高管腐败、CEO 腐败等;有对权力实施过程的研究,如科技资源配置中的腐败、跑官要官、期权腐败等;也有专门针对不同领域的腐败研究,如房地产领域腐败、非公经济组织腐败、扶贫领域腐败、学术腐败、公共投资腐败等。他们大都从特定腐败现象产生的原因入手,分析腐败现象生成的逻辑,然后提出自己的相应对策等。

2.廉政建设体系构建研究。包括廉政制度、廉政立法、廉政文化、权力运行、廉政生态等研究,它们侧重于廉政建设的系统性,力图构建一个有效的惩治和预防腐败体系,尤其注重廉政的制度建设。在文字云分析中,“机制”、“制度”、“体制”、“立法”、“法制”几个高频词所占权重皆达到70%以上。不仅有围绕廉政与反腐败政策法规落实上的制度研究,而且有反腐败国家立法或针对与国际反腐败公约对接的立法研究,除此之外,还有关于廉政文化和廉政生态方面的研究,这些都是关于廉政建设的体系研究。随着时代的发展,腐败问题日益复杂化、多元化,原有的经验与方法已远远不能解决廉政建设的现实困境。因此,加强廉政生态研究,建设廉洁政治应当成为廉政学术研究的重点方向。

### (二)廉政研究项目的主题演进

随着时间的推移,廉政研究的主题也在不断演进。从表 8 的高频词汇表中我们可以发现,前文所分析的频次在 27 次以上的 7 个核心关键词首现年份都在 1996 年以前,而以词频 10 次为界,所有 20 个关键词中也有 16 个出自 1991~1996 年,也就是说 1991~1996 年间廉政研究的大部分关键词都有人开始研究,由此我们可以把这一阶段称为廉政项目萌芽期,初步构建了廉政研究的基本主题体系,为后续廉政研究奠定了基础。另外,我们还发现,2013 年以后首现的关键词频次都在 4 次以下,而在 2012 年却有高于词频 8 次的关键词出现。由此,我们可以以 2012 年为界,将 1997~2012 年划分为廉政研究的成长期,在这一时期廉政研究的主题和领域得到迅速拓展,随着社会的不断发展,研究主题越来越丰富,新主题也在不断出现。尽管研究的深度较为缺乏,但是在横向上进行了丰富地探索。而 2013 年以后可以算是廉政研究的成熟期,至今为止 5 年间,立项 107 项,超过前面 22 年的立项总数,



但词频超过5次的新词却没有一个,说明这一阶段的主要研究还是立足于既有主题的深化研究,出现学科主体多元化、研究主题精细化、研究方法多样化等趋势。在横向上,也积极探索廉政研究与其他学科领域等的交叉融合,简言之,这一时期廉政研究更加强调廉政建设的系统化与纵深化,呈现愈发成熟的态势。

1.廉政研究的萌芽期(1991—1996):研究主题的初步构建。1992年,邓小平在南巡讲话中着重指出:“我们要反对腐败,搞廉洁政治。在整个改革开放过程中都要反对腐败”<sup>[13]327</sup>，“对干部和共产党员来说,廉政建设要作为大事来抓”<sup>[13]379</sup>。由此,廉政研究开始得到学术界和理论界的关注。这个时期的研究是在经济建设为中心的大背景下,主要围绕“社会主义市场经济”、“中国共产党执政地位”、“经济体制改革”等反映社会焦点和时代热点的主题进行。当然,伴随着中国学术研究朝向问题研究和借鉴西方的开放大趋势,这个时期廉政研究的另一个研究方向就是:立足本土需求,学习借鉴国外廉政建设的经验。因此,这个阶段的研究主题主要包括三个方面:一方面是对长期以来只强调反腐败斗争的腐败治理的总结,如对毛泽东思想的研究。另一方面就是围绕当时廉政、监督、反腐败等相关问题展开对策研究,例如中国共产党的执政地位与反腐败斗争,当前反腐倡廉战略研究、反腐倡廉规范性文件的有效性等。最后,通过学习借鉴国外有益经验,指导廉政建设的实践,如关注发展中国家廉政问题研究、亚洲“四小龙”廉政建设研究等。简言之,这一时期的国家社科基金项目廉政研究立项数量屈指可数,但是却抓住了廉政研究的基本方向和核心主题,为廉政研究指引了科学的发展思路。

2.廉政研究的成长期(1997—2012):研究主题和研究领域逐步扩展。1997年以后,中国政治经济社会进入发展的新时期,各种新情况新问题不断出现。比如1997年“依法治国”确立为我国治国基本方略、2001年我国加入世界贸易组织、2005年10月,中国加入《联合国反腐败公约》等等,这些都对廉政建设提出新的要求。因此,为满足这些需求并推动廉政建设向前发展,学者们对于廉政的研究主题和研究领域进行了逐步的扩展。从这一时期高于8次(含8次)的关键词,如创新(12)、惩治(11)、防治(9)、预防(19)、权力(9)、立法(11)、网络(13)、协同(8)、路径(8),能够窥见到随着内外部环境的变化,廉政研究的主题与领域也在不断拓展与丰富:如惩治腐败、腐败预防与源头研究、国际合作与协同治理研究、反腐制度建设研究、廉政法治研究、廉政文化建设研究、网络反腐等技术反腐手段研究。除此之外,我们还发现,这一阶段的项目研究在方法上也开始有所创新,不再是纯粹的定性研究,开始出现一些实证研究和定量研究,如2001年立项的《深化干部制度改革:从源头遏制腐败的治本措施——对广东干部制度改革的调研与思考》是第一个以具体案例进行的对各种腐败现象进行分析的研究项目。总的来说,这一时期的廉政研究能够紧贴社会变迁,抓住时代主题,拓展了廉政研究的领域,同时在研究视角、研究方法和研究方向上也有一定的突破。尽管研究的深度较为缺乏,但是这些新主题的提出为接下来向纵深研究起了铺垫作用。

3.廉政研究的成熟期(2013—):研究主题的深化与系统化。2012年11月,中国共产党第十八次全国代表大会召开,以习近平同志为总书记的党中央对于党风廉建设和反腐败斗争重要性的认识不断提高,并提出将廉政治理作为国家治理体系的一个重要组成部分。与之相应,学术界的廉政研究也越来越深入,十八大以来的5年立项项目已超过之前22年的立项总数,涉及的学科越多越多,参与研究的学者也越来越多,研究方法也越来越多元。但从高频词汇表中我们却发现,尽管这一时期也出现一些新的主题,但频数都不是很高。这说明大部分研究项目并不侧重创新研究主题,而是对既有主题的深化研究。如关于廉政治理技术,就不再仅仅局限于网络反腐的研究,开始关注微博、数据、大数据等反腐作用研究;关于廉政制度,开始关注一些具体的专项制度研究。如有学者从心理的角度分析公众参与反腐,而在关于反腐经验和历史研究方面,很多学者开始从话语体系、传播过程的角度进行研究。当然,除了深化研究以外,这一阶段结合时代发展拓展了一些新的研究主题:比如结合大数据时代的反腐败研究、精准扶贫实践中腐败问题研究、国家监察体制改革试点研究,值得一提的是,2016年第

一次有学者开始关注廉政生态研究,标志着廉政建设研究的重要突破——廉政生态建设体系的构建,强调廉政建设的生态系统性。这反映出随着党内政治生态建设的提出,廉政建设逐渐系统化,廉政研究朝着多学科、纵深化方向发展,研究角度越来越多元,研究方法也在不断创新。总的来说,这一时期是对既有主题的深化研究,实证分析不断增多,研究的切入点也越来越细,凸显廉政研究的系统化与纵深性。

(三)廉政研究项目的热点与趋势

通过提取出高频词汇表中那些首现年份早,但是一直被关注与研究(频数超过 8)的关键词,同时去除基本常用词和表征含义不明显的词语,如腐败、反腐败、对策、路径等,我们可以筛选出一些表明趋势的廉政关键词(见表 9)。通过分析这些关键词,再结合时代发展变化与相关文献,不难发现,当前廉政研究有五个热点与趋势。

表 9 表明趋势的廉政关键词词频分布

热点趋势	热点关键词	相关关键词(首现年份,频次)
廉政法治化	立法(2006,11)	法制(1996,2)、司法(2000,2)、法治(2009,6)、法治化(2013,3)、刑事(2013,2)
廉政制度化	机制(1993,63)	制度(1996,33)、体制(1994,12)、制度化(2009,4)、巡视(2010,7)、 创新(2000,12)、改革(2007,7)
廉政技术化	网络(2009,13)	互联网(2004,4)、微博(2013,2)、大数据(2014,2)、数据(2014,2)
廉政前置化	预防(2001,19)	防腐(1996,2)、防治(2000,9)、源头(2001,2)、预警(2009,2)、 防控(2011,4)、廉政风险(2011,2)、防范(2013,2)
廉政协同化	协同(2012,8)	合作(2007,2)

1.廉政治理法治化。在高频词汇表中,与“法”相关的关键词有 6 个:法制、司法、立法、法治、法治化、刑事,其中“法制”一词首现的年份在 1996 年。到了 2000 年之后,司法、立法、法治、法治化、刑事相继出现,而且频数越来越高,说明廉政法治越来越受到研究者的关注。结合立项项目与时代背景,廉政治理法治化具体经历了以下历程:从研究反腐败的法制机制、反腐败法制的完善研究等,到之后展开了廉政建设的立法研究,力求构建具有中国特色的反腐败国家立法体系,再到反腐败法治的研究、对腐败问题的治理法治化进行理论探索,可见我国越来越关注法治在廉政治理中起到的关键性作用,廉政建设离不开法治,法治研究有利于为构建廉政法治体系奠定基础。

2.廉政治理制度化。廉政建设离不开法制,廉政建设更离不开更为直接的制度建设,由表 9 可见,“体制”、“制度”、“制度化”几个高频词所占权重皆达到 65%以上,其中“制度”一词出现最早,在 1996 年首现,词频最高达到 33 次,在此后的 22 年里也平均每年出现 1.5 次。而出现频数较多的“创新”和“改革”也大多与“制度”同时出现。在众多研究主题中,廉政制度可以说是最受关注的内容之一。它主要围绕廉政主体公权力的监督制衡进行相关制度建设研究,包括宏观的反腐败体制研究,如中国特色社会主义反腐败体制研究、健全反腐败领导体制和工作机制研究、国家监察体制改革研究等;中观的反腐败与廉政制度研究,如廉政保证金相关的制度设计研究、隐性腐败的防治制度研究、公共权力约束与预算制度改革研究等;微观的权力运行与反腐败机制研究,如地方纪委落实监督责任保障机制问题研究、党风廉政建设责任制考核评价体系研究、大数据时代查办腐败案件侦查模式研究等。将权力关进制度的笼子里是廉政研究关注的一大趋势,廉政治理的制度化研究有助于廉政现实治理的制度体系建设。

3.廉政治理技术化。随着互联网技术的迅猛发展,网络反腐成为廉政建设的一大突破点,技术反腐成为廉政研究的新主题,其主要内容在于运用互联网、大数据等先进技术作为廉政的监督与预防工具。2009 年首现的关键词“网络”拉开了廉政治理技术化的帷幕,当年立项的 11 个廉政研究项目中就有 5 个与互联网相关。之后“微博”、“大数据”、“数据”等关键词频现,表明学者们不断利用新技术探讨

廉政领域出现的问题,并积极探索出廉政建设的新路径,促进了廉政治理的新发展。关于网络反腐与技术反腐的研究主要分为以下几个方向:一是“互联网+”条件下技术反腐研究;二是网络反腐的法制化制度化研究;三是惩治和预防腐败体系中网络监督、新闻舆论监督的创新路径研究;四是运用大数据进行政府廉政评价与预警、查办腐败案件侦查模式等研究;五是从实践运用上对其反腐的有效性和有限性进行研究;六是从网络反腐的制度规范、激励、约束、保障机制以及与其他机制衔接等各个方面进行研究。

4.廉政治理前置化。2001年,中央提出反腐败与廉政建设新思路:“标本兼治、综合治理,注重从源头上预防和解决腐败问题”<sup>[4]</sup>。“预防”一词开始成为廉政研究高频词(19次),这意味着之后的16年里,“预防”一词平均每年出现1.19次。而在此之前,“防腐”在1996年首现,2000年出现“防治”(9次),2009年首现“预警”(2次),2011年首现“防控”(4次),2013年首现“防范”(2次),这些都是与预防腐败密切相关的关键词,可见,预防腐败一直以来都受到廉政研究者的密切关注。我们不仅应该强调腐败发生之后的惩治,更应该重视腐败发生前的预防,廉政治理前置化应成为当前乃至未来廉政研究与廉政建设的重中之重。当前关于廉政治理前置化的研究主要是针对预防腐败的研究,包括预防腐败机制研究,如廉政预警研究、廉政防控机制研究、源头防腐机制研究、预防腐败体系研究等。这种对廉政建设的预先防控与预警研究将为有效遏制腐败现象的发生提供理论性指导,因此成为廉政研究的一大趋势。

5.廉政治理协同化。自《联合国反腐败公约》签字以来,关于腐败的协同治理和国际合作便得到廉政研究者的密切关注。同时由于它与学界流行的治理理论和理念高度契合,因此廉政治理协同化成为当前廉政研究的新趋势和重要切入点。从梳理统计的数据来看,2012年首次出现了“协同”这一关键词,共出现8次,即在此后的5年里,“协同”一词平均每年出现1.6次。廉政治理协同化主要是指廉政治理的多元与协作性,包括多元主体合作、多元手段协同和多元技术运用。当前的研究也主要体现在这三个方面:一是廉政治理多元主体合作,如廉政治理中公众、专家、官员等多元主体的差异性、社会选择压力以及合作制度设计等。二是廉政治理多元手段协同,如制度、激励、教育等手段的功效与协同机制等。三是廉政治理多元技术运用,例如如何运用网络、微博、新闻舆论、大数据等分析腐败问题,并探索出廉政治理对策。廉政治理协同化是当今廉政生态建设的必然要求,有利于推动廉政研究领域的理论突破。

## 五、结语

一直以来,国家社科基金项目都比较重视和支持反腐败与廉政建设研究,越来越多的学者也从不同学科视角和逻辑出发涉入该领域的研究。通过对1991~2017年国家社科基金项目中关于廉政领域的研究立项项目情况梳理统计分析,我们发现:

1.从廉政研究立项项目数量结构与学科分布特征来看,廉政研究立项数量总体呈增长趋势,重大项目、重点项目也越来越多,立项学科也逐渐呈现出多学科分布特征。可见,廉政建设作为政治与社会发展过程的重要问题,不仅受到党和国家的高度重视,也成为学术界和理论界的重点研究领域。

2.从廉政研究项目的研究机构与队伍建设状况上来看,廉政研究主要集中在高等院校、各级党政机关、各级党校和社科院四大系统之中,力量分布相对比较均衡,很多深耕于该研究领域的核心研究机构和重要研究学者开始出现,依托于专业性廉政研究机构或研究中心的学术共同体逐渐形成。但廉政研究力量的省际和校际分布仍较为分散,集群效应不明显,因此加强省际和校际研究机构的进一步合作,不仅有利于推动廉政研究发展进一步深入,也有利于扩大廉政研究的影响力及保持研究的可持续性。

3.从廉政研究立项项目的研究主题与热点内容分析上看,廉政研究主要有问题导向的反腐败研究



和廉政建设生态体系构建研究两大研究路径。27 年来廉政研究经过萌芽期、成长期,已进入成熟期,当前主要研究热点和趋势集中在廉政治理法治化、廉政治理制度化、廉政治理技术化、廉政治理前置化和廉政治理协同化五个方面。然而对于这些领域的研究还是不够深入,诸多的研究主题还有待进一步深化。

在今后的廉政研究中,我们更需要在已有知识积累的基础上开辟新的方向。首先,在理论研究基础上,要更加注重实践应用,从实践中发现问题,并将丰富的理论成果运用于廉政建设实践中,从而有效解决腐败问题。其次,加强拓宽多学科交叉的研究力度,开展跨学科学术合作,使得廉政研究中出现的知识壁垒得以突破,廉政研究成果也得以各学科共享,建构一个多元互动的廉政研究体系的平台。最后,要针对当前廉政研究中出现的不足进行完善,以期推动廉政研究向纵深发展,不断充实丰富该领域的研究。

#### 参考文献:

- [1] 倪星,陈兆仓.寻找新的方向:当代中国廉政研究回顾与展望[J].天津行政学院学报,2011(5):45-52.
- [2] 曾明,刘婷.中国廉政研究队伍与学术质量:中文核心期刊论文(2000—2012 年)的分析[J].江西社会科学,2013(6):194-197.
- [3] 邓小平文选:第 3 卷[M].北京:人民出版社,1994.
- [4] 中共中央关于加强和改进党的作风建设的决定[EB/OL].(2001-10-07)[2017-11-09].<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/16/20011007/575835.html>.

责任编辑 陈 瑶

## Status Quo and the Development Trend of Researches into Clean Governance in Mainland China

—A Quantitative Analysis Based on Projects of Anti-Corruption and Clean Governance Funded by NSSF

SHI Ying<sup>1,2</sup>, QIU Lin<sup>1</sup> (1. School of Public Administration, Nanchang University, Nanchang 330031, Jiangxi, China; 2. Center for Anti-Corruption Studies, Nanchang University, Nanchang 330031, Jiangxi, China)

**Abstract:** Sampling from projects of anti-corruption and clean governance funded by NSSF during 1991 to 2017, applying methods of bibliometrics into the study, a quantitative analysis produces a bird view of the study of clean governance in mainland China and the evolution of their tracks and focuses as well from such perspectives as the time, number, categorization, subjects, funding entities, and spatial distribution, affiliated system, and the responsible persons for such projects. It has been found that in the past 27 years, researches into clean governance have been covering an ever-growing variety of disciplines with ever-growing research capabilities, whose achievements are becoming better matured gradually. Current focuses are on legalization, institutionalization, technicalization, prepositioning, and coordination. Efforts must be made to enhance interdisciplinary studies with attention paid to the application of theories in practice.

**Key words:** clean governance; anti-corruption; national social science fund of China (NSSF); project data

# 网络舆情视域下的学术腐败治理

王 健

(阜阳师范学院 马克思主义学院, 安徽 阜阳 236037)

**摘 要:**“学术”一词代表着系统的知识与高深的学问,也界定着一个从事高等教育和科学研究的文化群体。然而,愈演愈烈的学术腐败现象不仅破坏了学术生态,而且严重损害了学术研究的声誉。网络舆情又在客观上成为曝光学术腐败的放大器,无法释怀的利益追逐是学术腐败产生的根本原因。治理学术腐败,需要行政权力与学术权力协同联动,通过明确学术腐败行为的治理主体、建立学术腐败监督与信访举报机制、由第三方学术机构甄别学术腐败行为、在学术领域内以一定方式公布学术腐败处理结果、加强学术评价研究和学术规范教育等途径,有效遏制学术腐败高发态势。

**关键词:**网络舆情;学术腐败;治理

**中图分类号:**G311;D630.9

**文献标识码:**A

**文章编号:**1674-9170(2018)03-0057-04

## 一、网络舆情:曝光学术腐败的放大器

“学术”一词代表着系统的知识与高深的学问,在英文中用“Academia”表示,通常意义上也界定了这样一个从事高等教育和科学研究的文化群体。在世俗的世界里,学术是神圣而不可及的,学术界也一直受到来自社会民众的普遍尊重与敬仰。然而,学术腐败(Academic Corruption)的出现,让大众对学术失去了应有的敬畏与信任。何为学术腐败?复旦大学葛剑雄教授认为,学术腐败是指利用权力、金钱、其他物质或精神方面的资源,以非法的或不正当的手段为自己或帮助他人获得学术成果、学术声誉、学术地位或其他与学术有关利益的行为。<sup>[1]</sup>

近年来,学术腐败现象愈演愈烈。早前发生的国际医学期刊《肿瘤生物学》“107篇中国论文撤销事件”备受社会广泛关注,科技部正在推进相关人员后续处理工作。中国学术腐败问题此前也曾受到国际知名学术期刊的关注。英国《Nature》杂志2006年5月31日刊发社论《在中国查找欺诈》,《柳叶刀》杂志2010年1月9日发表《造假:中国需采取行动》,都在提醒中国重视学术腐败现象。<sup>[2]</sup>学术腐败让

收稿日期:2018-01-06

作者简介:王健(1971-),男,安徽阜阳人,阜阳师范学院马克思主义学院副教授,安徽省暨安徽大学高等教育研究所特聘研究员。

基金项目:安徽省哲学社会科学规划项目(AHSK11-12-0226);安徽省普通高校“思想政治理论课”教学团队项目(2014jxtd024);安徽省教育厅教研项目(2015jyxm220)

中国科技工作者在世界面前蒙羞,严重损害了中国科研群体的学术声誉,也破坏了中国的国际形象。学术腐败问题不容小视,需要党和国家相关部门正视之,治理之。

网络空间为学术腐败行为提供了天然的温床,信息沟通的匿名性和跨时空性给学术腐败创造了条件。许多学术论文中介机构伴随着网络发展应运而生,他们公然在网上兜售论文、代写论文、物色专业写手甚至推荐到国内重点期刊、国际权威期刊发表。进入 21 世纪,中国高等教育迎来大众化时代,这也预示着我们将有更多适龄青年有机会接受高等教育,从事高等教育教学和研究。据全国教育事业统计公报显示,2016 研究生招生 66.71 万人,在校研究生 198.11 万人,普通高等学校教职工 240.48 万人,专任教师 160.20 万人。这些人往往都需要通过发表学术论文,以实现个人专业成长,促进学校的事业发展。还有许多科研机构及医院等以专业技术为主体的事业单位人员,在职称、评级、奖励甚至单位更名升级的过程中,都需要高水平学术论文的积累与呈现。在这样的评价导向下,一些人心存侥幸,选择了铤而走险。

但我们也应看到,随着网络技术的迅速发展,网络空间已经成为曝光学术腐败的放大器。学术成果的数字化大大加快了信息的流通速度,极大地拓展了传播领域。在纸媒时代,我们无法及时发现抄袭剽窃等学术不端行为,因为我们个体的知识记忆容量和文献阅读量是有限的,无法快速或不可能及时有效地辨识和判断出一份学术成果是否存在学术不端行为。今天,发达的互联网带来海量的知识存储和原始文献的瞬时查询,方便了科研人员和各级机构对学术不端行为的识别与治理。这样一旦出现学术腐败问题,就会有人散播于网络空间,很容易引起社会的广泛关注,以期让学术腐败得到更快的治理。无所不在的互联网就像一个放大器,让学术腐败曝光在大众视野,成为人人喊打的过街老鼠,而网络舆情也进一步推动和加快了对学术腐败行为的治理。

## 二、腐败成因:无法释怀的利益追逐

和官员贪污腐败一样,学术腐败同样是寄希望于通过不正当手段谋取个人学术利益或荣誉的腐败行为,二者在本质上是一致的。学术腐败产生的原因是多方面的。市场经济固有的逐利本性助长了社会不正之风,拉关系、走后门、弄虚作假等不良行为早已渗透到人们日常生活中,成为滋生学术腐败的有机土壤。

当然,腐败的根本原因还是个体对个人利益的恣意追逐和过度关注。在科学的学术评价体系还没有健全完善时,评价学术成果更多关注的是数量而不是质量。这种重量轻质的评价方式,就会导致一些人急功近利,心态浮躁,不愿潜下心来研究问题,而是追求短平快,少投入,多回报。同时,我们看到,当前高校教师、科研院所工作人员、医院医生都是在一定领域从事专业研究的工作人员,这样的专业性决定了这一类人必须在入职后不断学习研究,以提高专业水平和专业能力。国家对此设有相应的专业技术职务岗位,一定职级对应不同的待遇和利益。为谋取这些岗位,个别人不择手段,无所顾忌,或利用自己的职务影响力,或利用自己的人际关系,或金钱开道,为实现个人利益的最大化而放弃应有的原则和底线。有的甚至沦为学术掮客的“袋中物”,丧失了自己的学术人格,败坏了自己的学术声誉,也断送了自己的学术生命,甚至破坏了一个单位、一个地区乃至更大范围的学术生态。

学术腐败产生的直接原因是学术腐败监督与治理机制不健全,从而导致已曝光的学术腐败行为得不到及时查处,进而造成学术腐败行为频发、多发。学术腐败行为专业性、隐蔽性较强,如何建立有效的学术腐败行为监督与举报信息收集机制?一旦学术腐败行为曝光,谁来主动作为,跟进信息收集、甄别与查处工作?对于涉及到一些单位领导或知名学者的学术腐败线索如何查处,如何避免来自学术腐败涉案人的干扰与阻挠?学术腐败行为查处后,如何以适当方式面向社会公布?上述这些问题在现有的学术腐败治理中都没有得到很好的呈现或完善。诚然,学术腐败行为如果得不到及时有效的查处、久拖不决或惩处不到位,都会助长学术圈的歪风邪气,造成“学术腐败风险小、成本低”的社会印



象,从而导致学术腐败行为愈演愈烈,也严重削弱了学术、科研的公信力,破坏了党和政府的形象。

### 三、治理路径:行政权力与学术权力协同联动

学术腐败一经曝光,备受社会广泛关注,后续如何处理更是网络舆情和社会舆论的热点与焦点。从“107篇论文撤销事件”来看,网络舆情突然曝光后,科技部及时采取了有效措施,督促各单位对当事人学术不端行为进行甄别与处理,对责任单位和责任人作出学术处理和党纪政纪处分,并向社会公布处理结果。尤其是对于拥有一定职务和学术权力的党员领导干部,要从制度上加以设计,行政权力与学术权力双管齐下、协同联动。国家教育部早在2006年也提出通过道德力量、行政力量和法律力量三管齐下治理学术腐败。<sup>[8]</sup>这就要求我们要从源头上加以管理,制定出切实可行的具体措施来防范和处理学术腐败行为。

第一,明确学术腐败行为的治理主体。学术腐败总是一个人或一个团队(包括一个单位)的行为,治理主体应体现“谁主管,谁治理”的原则。党员违纪,由所在单位党组织负责处理;干部违纪,由干部的任命机构处理;二者兼而有之的,以管理机构的层级上限为准。如某高校领导涉及学术腐败,应由所属省教育工委、教育厅组织人员核实处理(部属高校由教育部主持处理),而不应由当事人所在学校组织核实处理,否则就变成了自己处理自己,一个单位的下级核查上级。这需要进一步从国家层面予以明确规定,在学术腐败按照学风管理规定处理之后,应对党员给予党纪处理,其他人员给予行政处理;情节严重者,应追究其法律责任,并追讨和剥夺其既得利益,切实维护学术规范的严肃性。

第二,拓展学术腐败监督与信访举报途径。学术腐败不同于官员的贪腐行为,可以通过纪委来举报受理。学术腐败究竟如何认定还有一个认识的过程,甚至人们并不了解当发现涉嫌学术腐败的问题时,究竟向哪里举报。人们往往不是通过正常渠道去反映情况,而是通过微博、贴吧、论坛、微信、QQ群等方式,直接呈现给网络受众,从而得到迅速传播。据网络舆情监测显示,多起学术腐败如某大学校长、院士、博导、杰青、博士、教授等典型案例多由网络空间发起,在网民持续关注下,引爆网络舆情。政府主管部门应引导建立基于数据采集技术的学术腐败行为监测与信访举报途径,“运用先进的学术不端检测软件与学术腐败决策系统,加强对各类学术成果的监督与发现学术腐败的能力,提高对腐败行为的查处”<sup>[9]</sup>。同时,可以在科技部等单位建立国家层面的学术腐败信访与举报网站,设置全国统一的举报电话,各省市县区及高等院校和科研机构也可参照设置,有利于随时收集学术腐败线索。探索建立奖励性举报机制,“鼓励更多的民间学术打假斗士的大批涌现,并对举报投诉者予以应有的奖励与保护,形成全社会监督氛围”<sup>[9]</sup>,及时有效地查处学术腐败行为。

第三,学术腐败行为应由第三方学术机构甄别。学术腐败是学术领域的贪腐行为,具有较强的专业性和隐蔽性,需要引入独立的第三方学术机构来进行甄别,做出专业的评价与科学的判断,不能由单位党委或行政机构来进行直接判断,否则无法服众,也有损严谨的科学精神和学术规范。“在现有制度规范架构下,学术委员会是拥有学术不端结果认定的唯一学术权力机构,所谓公正性事实上就是权威性。既然学术委员会的决定是权威性的,那么,非有其他充足的理由是不可更改的,特别是行政权力不得基于效果及学校利益的考虑而加以干涉”<sup>[9]</sup>。第三方学术机构应秉持学术操守和专业精神,本着对科学负责、对社会负责的态度,进行学术腐败行为的鉴定工作。否则,这样的学术机构也将无法立足于社会和学术界。当事人对处理结果不服可申请行政复议、仲裁或提起诉讼。

第四,学术腐败处理结果要在学术领域以一定方式公布。学术腐败处理结果应本着“腐败来自于哪里,结果就公布于哪里”的原则,让学术腐败行为回归原有的学术圈,接受广大学术工作者的共同监督,也可以促使所有圈内人士都能从中受到警示教育,汲取教训。“学术共同体要构建学术诚信机制。要从国家层面推行强制性学术责任赔偿制度和学术不端与学术腐败‘一票否决制’。学术诚信制度建设可按照如下程序推进:全社会广泛参与、建立包括所有学术人员的信用信息资料库、实行信用信息

的公开化、动员社会力量来监督失信行为”<sup>[7]</sup>。可以参考中纪委的做法,把学术腐败行为查处的过程,按照学术领域分类呈现在国家科技部、教育部等主管部门网站或其他专业性学术网站上,让腐败行为曝光于网络空间或社会舆情之中,让每一个科技工作者的学术成果都接受社会和广大人民群众的监督。

第五,学术腐败治理需要加强学术评价研究和学术规范教育。其一,建立科学的学术评价体系。科学的学术评价体系应建立在对成果本身的认定之上,而不是仅仅考察成果发表的期刊或获得过什么级别的奖励。期刊的质量也是学术成果质量的积淀,没有学术成果的质量,期刊的质量也就无从谈起。同时,也要避免以奖励来界定成果的质量。政府级奖项究竟如何评选,怎样评选出让人民信服的优秀成果,同样值得我们反思。武汉大学邓晓芒、赵林、彭富春等教授实名曝光湖北省哲学社会科学评奖过程的学术腐败问题,引起了社会的强烈反响。<sup>[8]</sup>其二,学术规范教育应从源头开始,强化学术道德教育。在高校引导学生进行学术训练时,应注重学术规范的养成,让学生明确基本的学术规范是什么,可以做什么,禁止做什么。今天高度发达的互联网也为学术规范提供了很好的载体,中国知网(CNKI)、万方数据库等海量的资源信息方便了学术不端和学术腐败行为的查处工作。因此,对学生的学术腐败行为要及时加以惩处,以警示其本人以及其他学生。只有从源头抓起,才能从根本上遏制学术腐败高发态势,不断净化学术环境,营造和谐学术生态。

#### 参考文献:

- [1] 葛剑雄.学术腐败、学术失范与学风不正:探究与思考[J].民主与科学,2012(2):49-53.
- [2] 顾肃.学术大跃进与象牙塔的造假工程[J].文化纵横,2010(4):111-114.
- [3] 教育部将建学风监督委员会治理学术腐败[EB/OL].(2006-03-28)[2017-12-04].<http://www.edu.cn/20060328/3181327.shtml>.
- [4] 蒋嵘涛,邓林.高校学术腐败查处的博弈分析研究[J].高教探索,2016(4):30-34.
- [5] 李大元.我国学术生态“雾霾”及其治理[J].改革,2016(4):153-156.
- [6] 谢小瑶,叶继元.高校查处学术不端行为的双重困境与制度选择[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2016(4):70-83.
- [7] 陈治亚.综合防治高校学术不端与学术腐败[J].中国高等教育,2016(Z3):19-20.
- [8] 湖北官方哲学社会科学评奖中的学术腐败[EB/OL].(2001-08-27)[2017-12-04].[http://www.jiaoyu.eol.cn/gao\\_deng/zong\\_he/zhuan\\_tifu\\_bai/200603/t20060323\\_13324.shtml](http://www.jiaoyu.eol.cn/gao_deng/zong_he/zhuan_tifu_bai/200603/t20060323_13324.shtml).

责任编辑 陈 瑶

## Treatment of Academic Corruption Against the Background of Network Public Opinion

WANG Jian (School of Marxism, Fuyang Normal College, Fuyang 236037, Anhui, China)

**Abstract:** “Academy” represents systematic knowledge and profound learning, defining a cultural group who are engaged in higher education and scientific research. However, growing academic corruption damages academic ecology and the prestige of academic studies. Network public opinion objectively amplifies the exposure of academic corruption. The pursuit of interest that cannot be abandoned is still the root cause of academic corruption. The treatment of academic corruption requires the coordination of administrative power and academic power. The effective curb of the rise of academic corruption can be realized by means of the clear definition of management entities, the establishment of the mechanism for supervision and letter complaints, the identification of such behaviors by third-party academic institutions, publicizing the punishment decision within a certain academic circle, and strengthening academic assessment and the education of academic regulations, etc.

**Key words:** network public opinion; academic corruption; treatment

# 全面从严治党视域下 党内巡视制度创新研究

李胜凯

(中共中央党校 研究生院, 北京 100091)

**摘要:**十八大以来,党中央注重巡视制度创新对落实全面从严治党的治党新要求起到了重要作用。党内巡视制度创新具有深刻的时代内涵,它既是增强党内监督的必然选择,也是推进全面从严治党的重要保障,更为党内其他制度创新提供了宝贵经验。党内巡视制度在内容与范围、方式与方法、体制与机制上的创新举措,保障了巡视工作的有效开展,其基本经验是:坚持政治性与有效性相统一、当前任务与长远目标相结合、以问题为导向与依法依规治党相融合。

**关键词:**全面从严治党;巡视制度;创新

中图分类号:D262.6

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)03-0061-07

十八大以来,全面从严治党取得了卓著的成效,全党政治素养不断增强,党内政治生态得到明显好转,为党和国家事业发展提供了坚强的政治保证。应该说,这一系列的成效离不开对党内巡视制度的创新与运用。正如习近平总书记所言:“巡视是党章赋予的重要职责,是加强党的建设的重要举措,是从从严治党、维护党纪的重要手段,是加强党内监督的重要形式。”<sup>[1]</sup>这就表明,党中央注重巡视制度创新对增强党内监督及落实全面从严治党的新要求具有重要意义。

## 一、党内巡视制度创新的时代内涵

制度创新是对制度自身的变革,目的是使制度能够满足现阶段的需求,并通过改进制度中诸多阻碍因素,以期获得一定有益效果的行为。党内巡视制度创新是中国共产党人在现有党内制度框架基础上,通过建立党内巡视制度,根据党内与党外治党环境的变化,不断地寻求巡视制度变革以适应治党新要求的实践活动。在新民主主义革命时期,党中央为了加强对地方党组织的革命指导与监督,建立了党内巡视制度,为壮大革命力量与新民主主义革命的最后胜利提供了坚实的制度保障。但是,在党执政后相当长的一段时期内,党内巡视制度发展停滞,并没有得到有效地运用。直到1990年,在党的

收稿日期:2018-04-03

作者简介:李胜凯(1992-),男,河北邢台人,中共中央党校研究生院博士研究生。



十三届六中全会上,党中央提出要通过派遣巡视组的方式来加强新时期党同人民群众的联系。1996年,中央纪委重申恢复与建立巡视制度,使党内巡视制度得以重新恢复。巡视制度从建立、停滞到恢复表明了党的历史发展的各个阶段中,由于党内与党外所处不同的环境,使巡视制度发展被赋予了特定的时代内涵。

十八大以来,党内巡视制度进入了新的发展阶段,创新的力度之大,效果之明显是前所未有的。这与党在新的历史时代起点上提出治党管党的新要求息息相关。理解党内巡视制度创新,首先要准确地把握其深刻的时代内涵。

#### (一) 巡视制度创新是面对党内与党外治党环境的变化,增强党内自我监督的必然选择

改革开放以来,特权思想和特权现象依然不同程度地存在使中国共产党意识到增强党内的制度刚性监督极为重要。党内监督存在“上级监督太远,同级监督太软,下级监督太难”的困境,究其原因,就在于缺乏一种行之有效、一以贯之的制度设计,将党内监督真正地落到实处。党的十八大报告明确指出:“新形势下,党面临的执政考验、改革开放的考验、市场经济考验、外部环境考验是长期的、复杂的、严峻的。精神懈怠危险、能力不足危险、脱离群众危险、消极腐败危险更加尖锐地摆在全党面前。”<sup>[2]</sup>由于面对这样严峻的党内与党外环境的变化,使巡视制度逐步成为党内加强自身监督的制度选择。

回顾党内监督的发展历程,如何进行党内监督经历了从注重思想教育到加强制度约束的观念转变,这一转变与党所处不同的治党环境密不可分。思想建党、治党是中国共产党在革命战争环境中形成的政治优势与基本经验。因此,在相当长的一段时期内,注重思想教育监督是党内监督的主要手段。但是,信任代替不了监督。随着党的角色的不断转变,使党更加注重对自身的制度性约束。同时,和平建设的环境也为党进行制度监督提供了有利条件。十八大以来,党中央加快对巡视制度的创新与运用,使其成为增强党内制度监督的排头兵。五年来的实践证明:一方面,巡视制度运行机制契合了党的政治领导体制,由上而下进行监督,层层传导压力,有效地破除了党内监督的软而无力;另一方面,巡视制度的创新,使其实施相较于之前更加灵活与高效。

#### (二) 巡视制度创新为全面从严治党提供了制度保障,推动全面从严治党的有效实施

“办好中国事,关键在党,关键在党要管党,从严治党。”<sup>[3]</sup>全面从严治党关键在于如何治,以什么样的方式治。党的十九大报告指出:“坚持全面从严治党必须以党章为根本遵循,把党的政治建设摆在首位,思想建党和制度治党同时发力,统筹推进党的各项建设。”<sup>[4]</sup>这就意味着,制度建设是推进全面从严治党的载体,“进行政党制度化建设,不仅可以使整个政党治理更具有震慑力,也进一步提升了整个政党的执政能力”<sup>[5]</sup>。

十八大以来,党内巡视制度创新紧紧围绕落实全面从严治党的具体要求,在加强党的领导、严明党的纪律、深化反腐败斗争、净化党内风气等方面,有力地推动了全面从严治党的实施。这主要体现在:巡视制度创新从聚焦党风廉政建设与反腐败斗争到围绕深化政治巡视这一主题,着重解决党内现阶段存在的主要问题。紧扣“四个着力”与“六大纪律”的巡视内容,提出全覆盖的范围要求,并进一步通过建立市县巡察制度,将全面从严治党向基层延伸。据统计,十八大以来中央纪委立案审查的中管干部案件中,超过60%的问题线索来自巡视。应该说,党内巡视制度创新提高了巡视监督的震慑力,进一步发挥了巡视监督的利剑作用,促进了“标本兼治”。

(三) 巡视制度创新是对依法依规治党、制度治党的有益探索,丰富了全面从严治党的实践,为党内其他制度创新提供了思路

十八大以来,巡视制度在功能定位、方式方法、体制机制等方面进行了大刀阔斧的创新。首先,巡视制度转变功能定位,聚焦中心,突出重点,改变过去“大而全”“内容多”的巡视做法。其次,改进巡视方式与方法,提高巡视工作的执行力。例如,采取巡视“三个不固定”、开展“专项巡视”、进行巡视“回头

看”、建立巡视工作网站、探索“一拖N”等方式与方法。最后,完善体制与机制,保障巡视制度的有效实施。如通过建立巡视工作领导小组,实施巡视工作统一领导的体制,统一于中央,全国一盘棋。通过建立严厉的惩戒机制,进行问责追究,建立主体责任制,保障巡视工作有效落实。这些创新不仅有效地增强了巡视监督的震慑力与威慑力,而且保障了巡视监督的有效性。

同时,在创新过程中,巡视制度以党章为基本遵循,对《中国共产党巡视工作条例(试行)》进行修订,将上述全面从严治党的要求与具体创新举措写入最新巡视工作条例中,做到巡视有法可依,及时规范巡视工作。党中央根据全面从严治党的新要求,通过总结巡视实践工作,在2015、2017年两次适时对巡视工作条例进行修订与完善就充分体现了这一点。巡视制度通过上述创新做法为党内其他制度创新提供了思路,即精确制度定位、丰富方式方法、建立法治保障,三者有机统一。回顾五年来的巡视实践,巡视制度创新有力地推动了全面从严治党的实施,丰富了全面从严治党的实践。

## 二、党内巡视制度创新的具体举措

制度的生命力在于执行力,巡视工作举措创新目的是提高制度的执行力,增强党内巡视监督的效力。十八大以来,巡视工作能够取得如此显著的成效,主要在于党对巡视制度在内容与范围、方式与方法、体制与机制保障等方面进行了创新。

### (一)内容与范围创新

十八大以来,党内巡视制度创新性地将工作内容围绕解决党内存在的突出问题,扩大了巡视对象的范围。首先,巡视工作内容从以“党风廉政建设与反腐败斗争”为工作重点,发现问题,形成震慑,到围绕“四个着力”,紧扣“六大纪律”,强化党内法规法纪,再到巡视工作以深化政治巡视为主题,突出巡视重点,解决党内存在的突出问题。政治巡视不仅包括党风廉政建设与反腐败斗争、强化纪律监督,还包括被巡视党组织的领导核心作用发挥、党内建设等监督内容。新一届巡视工作将重点围绕政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设和夺取反腐败斗争压倒性胜利等方面进行巡视。党中央强调政治巡视的定位,是对十八大以来巡视内容创新的总概括,使巡视定位更加精准。可以说,巡视内容越来越丰富,问题导向越来越明确。

其次,党中央扩大巡视对象范围,将一届任期内“全覆盖”作为巡视的刚性要求。十八大以来,党内巡视对象在加强对省(自治区、直辖市)、市(地、州、盟)、县(市、区、旗)党委和同级政府党组以及人大常委会、政协党组领导班子及其成员实行巡视监督的基础上,增加了中央部委、中央国家机关、人民团体党组、中央管辖的国有重要骨干企业、金融企业、事业单位领导班子及其成员以及省(自治区、直辖市)高级人民法院、人民检察院、副省部级城市党委和人大、政府、政协的党组主要负责人等中央巡视组巡视对象和范围,以及省(自治区、直辖市)党委工作部门、政府部门、人民团体党组(党委、党工委)、国有企业、事业单位党委(党组)领导班子及其成员以及市(地、州、盟)中级人民法院、人民检察院和县(市、区、旗)的人民法院、人民检察院党组主要负责人等地方巡视组巡视对象和范围。<sup>①</sup>同时,还增加了巡视制度的适用主体,“中央有关部委、中央国家机关部门党组(党委)可以实行巡视制度,设立巡视机构,对所管理的党组织进行巡视监督”<sup>②</sup>。十九届中央第一轮巡视工作首次将沈阳、大连、哈尔滨、南京、厦门、济南、青岛、广州、深圳、成都10个副省级城市党委和人大常委会、政府、政协党组主要负责人一并纳入巡视范围,进一步扩大了巡视范围,凸显新一届巡视工作对“全覆盖”要求的落实。

十八届中央巡视工作从2013年巡视覆盖20个地区和单位,到2016年巡视覆盖64个单位,再到2017年4月,中央巡视工作组已进行12轮巡视,巡视了277个单位,完成了一届任期内“全覆盖”的要求。党的十九大进一步指出:“深化政治巡视,坚持发现问题、形成震慑不动摇,建立巡视巡察上下联动的监督网。”这就表明,新一届巡视工作将会深入到基层党组织,以巡视带动巡察,将政治巡视引向深

人,形成以中央巡视为主体、省区市巡视和中央单位巡视为基础,市县巡察为延伸的“上下联动、全党一盘棋”的工作格局。总而言之,巡视内容与范围的创新纠正了过去巡视“大而全”的做法,明确回答了巡视制度应该“巡什么、巡视谁”的问题。

### (二)方式与方法创新

首先,实行巡视前的三个“不固定”,即巡视组组长不固定、被巡视地区或单位不固定、巡视组与被巡视对象的关系不固定。十八大以来,党中央选取具有多纪工委工作经验的退休或正职官员组成巡视组“组长库”,采取每一轮巡视前确认巡视组组长人选的方法,一次一授权,改变了过去组长人选、任期固定的做法。被巡视地区或单位的不固定是指巡视前没有事前通知,“谁巡视谁,谁被巡视”完全不知道,改变了之前巡视划片、划区以及固定巡视范围的做法。巡视组与被巡视对象关系不固定纠正了过去地方巡视、金融巡视、企业巡视等分别负责各自系统的做法,并采取“任职回避、地域回避、公职回避”的制度。实行巡视“三个不固定”很大程度上规避了巡视前跑关系、人情庇护现象的发生,打破了固定的巡视格局,有利于增强党内巡视监督的公正性,提高巡视效率。

其次,采取专项巡视与巡视“回头看”。顾名思义,专项巡视不同于常规巡视,它巡视重点突出,目标清晰,任务明确,摒弃了常规巡视的“大而全”的巡视思路,只针对某一重点问题、某一重点人或某一重点事件。其特点在于:遵循问题线索而巡,不求面面俱到,是对常规巡视的一种有益补充。在十八届党中央的 12 轮巡视工作中,对专项巡视运用多达 10 次。专项巡视的意义在于提高巡视工作的效率,促进巡视工作的开展。巡视监督“回头看”是对已巡视过的地区和单位出现的未解决的问题和新的问题进行再巡视监督,目的是继续保持巡视监督的高压态势。巡视“回头看”是针对过去“运动式”监督的创新,是一种再震慑。这种创新举措使被巡视后的领导干部不敢存在侥幸心理,体现了党内“立体式”的监督。在党的十八届中央巡视组巡视的单位中,共对 16 个单位进行了“回头看”。应该说,这两种巡视的方式与方法具有很强的灵活性,彰显了巡视监督的“利剑”作用。因此,党中央在《中央巡视工作规划(2018—2022)》中要求新一届巡视工作要深化专项巡视,加强“回头看”的力度。

最后,探索“一拖 N”和“机动式”的巡视方式。“一拖 N”是指一个巡视组同时对几个被巡视对象进行监督的方式。这种方式可以减少巡视时间,最大程度地利用有限的巡视资源,可以最大限度地提高巡视效率,加快“全覆盖”目标的实现,在十八届中央巡视工作中,该方式较常见于专项巡视中。而十九届中央首轮巡视适时地将其运用于常规巡视,进一步探索“一拖 N”巡视方式的适用范围。如在中央层面:从十八届中央第六轮巡视开始,中央巡视工作组采取“一拖二或一拖三”的方式进行专项巡视。在十九届中央第一轮巡视中,中央 15 个巡视组采取“一拖二”的方式对 30 个巡视单位进行常规巡视。在地方层面,广东省在开展第十四轮巡视时,采取了“一拖三”的方式进驻 36 个被巡视单位。“机动式”巡视是一种灵活的、流动的巡视。它是专项巡视与“回头看”二者的结合,对巡视工作方式与方法的再强化。通过采取缩减程序、缩短时间、派出巡查小组,机动灵活地进行巡视,着重解决巡视“灯下黑”的问题,有力增强了巡视监督的实效性与针对性。此外,2013 年 9 月,党中央正式成立中央纪委监察部官方网站对中央与地方巡视工作的有关信息进行及时地公开,接受人民群众对党内巡视工作的监督。这是党中央主动适应巡视工作的发展需要,运用互联网的方式建立党内自我监督与人民群众监督的一项积极举措。

### (三)体制与机制创新

首先,建立中央统一领导、分级负责的领导体制。实行巡视工作统一领导是十八大以来党内巡视制度创新的重要举措。当前,党内巡视工作分别由中央和省一级党组织进行,省一级党组织包括各省、直辖市、自治区、部委等党委,具体工作由各级纪委执行。这就表明,各级巡视工作统筹于党中央、中央纪委的领导,统一规划、步调一致;各级地方党委、纪委负责本地方的巡视工作,贯彻与落实上一级党



委、纪委有关巡视工作的安排与任务。这种由上而下的领导体制有利于巡视工作的系统开展,实现巡视全覆盖,全国一盘棋。在隶属关系与管理权限上,党中央和省、自治区、直辖市委员会成立巡视工作领导小组,分别向党中央和自治区、直辖市党委负责并报告工作。同时,中央巡视工作领导小组对省、自治区、直辖市巡视工作进行领导。而巡视组作为巡视工作的基层机构,由承担巡视工作的党组织成立,隶属于巡视工作领导小组。此外,巡视工作领导小组作为开展巡视工作的党组织专职结构,受同级党委领导,负责管理各巡视组工作,下设办公室为日常办事机构,主要负责协调各巡视组工作、人员培训、进行监督等事项。巡视组受巡视工作领导小组领导,拥有对巡视组内人员调动、任务安排、具体巡视计划等权限。应该说,当前党内巡视机构设置合理、隶属关系清晰、管理权限明确,既坚持了党中央的领导,又兼顾各机构的积极性,有力地推动了巡视工作的开展与实施。

其次,实行主体责任追究机制。只有明确责任追究,才能形成压力。在《中国共产党巡视工作条例》(以下简称《条例》)中,巡视各责任主体包括巡视工作领导小组组长、巡视组组长、被巡视党组织书记等主要负责人。巡视工作领导小组组长为组织实施巡视工作的主要负责人,即同级党委的纪委书记为第一责任人。《条例》第六章第三十三条规定:“对领导巡视工作不力,发生严重问题的,依据有关规定追究相关责任人员的责任。”<sup>⑨</sup>巡视组组长负责整个巡视组工作的进行,肩负对巡视任务进行具体分配、对成员进行监督等职责。《条例》第六章第三十五条对巡视组的一些行为明确了处分规定,强调了对巡视组的纪律与责任等方面的要求。除上述开展巡视工作的两个责任主体外,被巡视党组织主要负责人作为落实整改工作的第一负责人,应在接到巡视组反馈意见后的两个月内,形成整改情况报告与组织落实情况报告,报送巡视工作领导小组办公室。主体责任机制能够有效地督促党内巡视工作的三个重要环节开展工作,切实落实党内巡视工作方针与要求。

最后,实施严厉惩戒机制。在党内巡视工作中,严厉的惩戒机制主要体现在对纪律与责任的适用对象以及严惩的要求上。适应对象不仅包括上述各责任主体,还包括应配合巡视工作的相关部门,如纪检、审计、政法、信访等部门。此外,也对巡视工作人员违反工作纪律作出了具体划分,视情节轻重程度,分别给予批评、组织处理、党内纪律处分;涉及犯罪的,依法移送司法机关进行处理。《条例》第六章第三十五条明晰了巡视工作人员出现的五种违法违规行径,分别是:(1)对应发现的重要问题而没有发现的;(2)隐瞒、歪曲、捏造事实,不如实汇报巡视情况的;(3)泄露巡视工作秘密的;(4)超越工作权限,造成不良后果的;(5)以巡视工作为自己或他人谋取不正当利益的。同时,对违反纪律的被巡视党组织,应依法依规对领导班子主要负责人进行教育、组织处理或纪律处分;情节严重者,移送司法机关依法处理等惩戒。《条例》第六章第三十七条也明晰了五种违法违规行径,分别是:(1)隐瞒不报或故意提供虚假情况的;(2)拒绝或不按要求提供相关文件材料的;(3)无正当理由拒不纠正或不按要求整改的;(4)对反映问题线索的干部群众进行打击、报复、陷害的;(5)指使、命令有关单位或人员干扰、阻挠巡视工作,或者诬告、陷害他人的。“对巡视整改落实情况,要开展‘回头看’,揪住不放;对敷衍了事、整改不力、拒不整改的,要抓典型,严肃追责”<sup>⑩</sup>。可以讲,对巡视工作中的每一个环节都有惩戒举措,有力地增强了巡视制度的震慑力,维护了党中央的权威。

### 三、党内巡视制度创新的基本经验

五年来,党内巡视制度创新取得了举世瞩目的成就,有力地推进了全面从严治党的实施。总结党内巡视制度创新实践,其主要创新经验在于:坚持政治性与有效性相统一、当前任务与长远目标相结合、以问题为导向与依法依规治党相融合。

#### (一)坚持政治性与有效性相统一

政治性是党内巡视制度的鲜明特征,也是巡视工作的基本要求。巡视制度作为一项党内政治制

度,其政治性主要体现在由谁来主导、巡视的内容以及巡视目的。巡视制度创新必须由党中央来主导。十八大以来,党内巡视制度取得很好的成效关键在于党中央的震慑与领导人的重视,内容聚焦于党风廉政建设和反腐败斗争,突出政治巡视这一主题,创新的目的是为落实全面从严治党的要求,维护党中央权威和集中统一领导。坚持党中央领导既是巡视制度创新的需要,也是开展巡视工作的目的。而制度能否有效执行是衡量制度创新的重要标准,保证巡视制度创新的有效性是创新的关键。十八大以来,巡视制度在工作内容与范围、方式方法以及体制机制上进行了有益的探索,工作内容与范围围绕“政治巡视”这一中心内容,扩大巡视范围,使工作更加具有针对性。工作的方式与方法也更为多样和灵活,不仅实施巡视“三个不固定”、“回头看”、“专项巡视”,也专门建立了官方网站与探索“机动式”巡视,使巡视工作效率得到明显提升。同时,巡视制度通过建立统一领导体制、主体责任追究机制、严厉惩戒机制,为巡视工作的开展提供了坚实的保障。因此,在巡视制度创新过程中,坚持政治性是制度有效实施的前提条件和根本保障,而制度的有效性则有力巩固了政治性的实现,二者相互统一,深入推动了巡视制度目的的实现与高效执行。

### (二)坚持当前任务与长远目标相结合

目标是制度创新的方向,决定着创新的深度。党内巡视制度创新立足于当前党内治党的主要任务,以实现“不敢腐、不能腐、不想腐”为最终目标。一方面,巡视制度创新从当前实际出发,着重发现与惩处党内违法违纪的不法分子等问题,形成震慑力,推动改革,促进发展。十八大以来,党中央从党内存在的突出问题出发,明确党内巡视工作重心,巡视工作紧扣“六大纪律”,立足于“四个着力”,加快解决党内存在的突出问题,重点监督党内高级干部这个“关键少数”。这样可以将巡视制度在有限的资源和条件下,重点解决一些较为突出的问题,提高制度的执行效率。另一方面,巡视制度创新的最终目标是形成全党同志“不敢腐、不能腐、不想腐”的局面,营造良好的政治生态。这就要求巡视制度要结合自身特性,始终围绕如何增强震慑力,如何提高发现问题线索的能力进行创新。长远目标是当前任务的最终目的,当前任务的实现则是长远目标实现的前提条件,二者是辩证统一的。总而言之,十八大以来,巡视制度创新不仅从当前实际出发,还立足长远、未雨绸缪,坚持了当前任务与长远目标相结合。

### (三)坚持以问题为导向与依法依规治党相融合

任何创新都是基于特定的问题所提出的具体对策,制度创新也是如此。以问题为导向的巡视制度创新能够准确把握巡视制度的不足,对症下药,从而降低制度执行成本,提高巡视制度的效率,以达到完善巡视制度的目的。十八大以来,创新巡视制度主要源于两个方面:一方面,党中央提出“全面从严治党”的治党目标,这就迫切地需要解决党内出现的政治、思想、作风、纪律、腐败等方面的问题;另一方面,十八大之前的巡视制度已经无法适应党内治理发展的需要。其中,前者推动后者进行创新。同时,巡视制度作为一项政治制度,创新所面临的风险与代价是较大的,原因在于:制度创新所针对的问题并不像科技创新那么明确,问题形成的原因也较为复杂,受到各种外部因素的影响,创新过程要进行慎重地考虑。因此,巡视制度创新以问题为导向,着重解决具有普遍性的问题,从而以较低的风险与代价来实现目标。同时,“制度治党,就是要依法依规治党”。党内巡视监督是在党章、规矩等要求下有指导、有依据、有目的、有程序地巡视。这就要求巡视制度创新要遵循法治化思维,将以问题为导向的巡视制度创新与依法依规治党相融合,以党内法律法规的形式展现出来,将创新成果固定下来,党中央先后两次修改《中国共产党巡视工作条例》就体现了这一点。因此,巡视制度创新以问题为导向与依法依规治党相融合,提高了巡视制度的法治化程度,增强了巡视制度执行的强制力。

**参考文献:**

- [1] 习近平.习近平关于巡视工作的一组重要论述[J].党的文献,2015(1):3-5.
- [2] 胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[J].求是,2012(22):3-25.
- [3] 中国共产党第十八届中央委员会第六次全体会议公报[M].北京:人民出版社,2016:4.
- [4] 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,2017:26.
- [5] 王美玉,李胜凯.全面从严治党与巡视制度的相互关系[J].廉政文化研究,2016(3):15-21.
- [6] 李胜凯.十八大以来中国共产党巡视制度创新研究[D].北京:北京化工大学,2017:24.
- [7] 中共中央关于修改《中国共产党巡视工作条例》的决定[N].人民日报,2017-07-15(001).
- [8] 中国共产党巡视工作条例[N].人民日报,2017-07-15(004).
- [9] 习近平.习近平谈治国理政:第2卷[M].北京:外文出版社,2017:171.

责任编辑 陈 瑶

## Study into Innovation with Inner-Party Inspection Mechanism from the Perspective of Comprehensive and Strict Administration of the Party

LI Shengkai (Graduate School, Party School of the Central Committee of CPC, Beijing 100091, Beijing, China)

**Abstract:** Attention paid to the innovation with the mechanism for inspection since the 18th CPC National Congress has played a very important role in the implementation of new requirements for comprehensive and strict administration of the Party. Innovation with the mechanism for inner-Party inspection is distinctively characterized by connotations of the time, it being an inevitable choice for enhancing inner-Party supervision, and a guarantee of mechanism for promoting comprehensive and strict administration of the Party as well, and it furthermore provides experience for innovation with other mechanisms within the Party. Innovations with inner-Party supervision mechanism from such perspectives as the content and sphere, means and methods, the system and mechanism safeguard the effective exercise of inspection, whose basic achievements can be found in the insistence of the unity of political nature and effectiveness, the combination of present tasks and long-term goals, and the integration of problem orientation and the administration of the Party by laws and regulations.

**Key words:** comprehensive and strict administration of the Party; mechanism for inspection; innovation



# 作为任务型组织的巡视组： 运作机制及其优化

王 璞，郑逸芳，陈建平

(福建农林大学 公共管理学院, 福建 福州 350002)

**摘 要:**以任务为导向的巡视组是中国共产党党内巡视制度的重要组成部分,巡视组的工作对于加强腐败打击力度、保证党的清正廉洁以及提升党的执政能力和公信力发挥了重要作用。但由于工作机制的不健全和配套政策的不完善,作为任务型组织的巡视组也面临一些挑战与问题。进一步优化巡视组工作的路径主要有:增强巡视组对环境的适应能力,健全巡视组“回头看”的工作机制,完善巡视成果运用机制,助推巡视工作的常态化。

**关键词:**任务型组织;巡视组;运作机制;优化路径

中图分类号:D262.6

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)03-0068-08

社会主义政治生态格局的不断完善要求我国应在把握实现全面建成小康社会和现代化建设重要战略的基础上推动反腐倡廉工作的发展,从而推进反腐制度和反腐形式的创新。因此,面对新形势和新变化,必须坚持在中国共产党的领导下严格按照从严治党的重要原则下健全巡视制度。<sup>[1]</sup>作为任务型组织的巡视组工作的开展对于加强腐败打击力度和保证党的清正廉洁,提升党的执政能力和公信力具有重大的理论及现实意义。

## 一、任务型组织及巡视组作为任务型组织的特点与功能

### (一)任务型组织的特点与功能

随着工业化进程的不断加速和社会化大分工的不断深入,政府部门固有的常规性组织和临时性组织在面对某些以特殊要求为导向的任务时会出现一定的弊端。因此,为完成特定任务而建立起来的组织形式——任务型组织应运而生。

收稿日期:2018-02-25

作者简介:王璞(1994-),男,河南开封人,福建农林大学公共管理学院硕士研究生;郑逸芳(1960-),女,福建古田人,福建农林大学公共管理学院院长教授,博士生导师;陈建平(1980-),男,福建南平人,福建农林大学公共管理学院副教授。

基金项目:福建省行政管理学会科研与决策咨询重点项目(2017A01);福建省社会科学规划项目(FJ2015C103)

任务型组织的出现和成立是在应对不断变化的社会需求的基础上,以新型内部构成和灵活运行机制为支撑而建立起来的以任务为导向的特殊组织形式。学界也有不少学者对任务型组织有过相应的论述。沃伦·本尼斯曾经说过:“每个时代都会出现与它相适应的组织形式。”罗斯·韦伯在其《组织理论与管理》一书中提到了“暂时性的结构是维持和保证组织弹性的一种方式”,他认为该组织的存在不会是持久的,需要根据实际情况来定夺。此处的“暂时性结构”姑且可以认为是任务型组织的前身。加里斯·摩根也提出了“暂时性组织”这一概念,他认为这种组织适用于执行在动荡复杂背景下的特定任务,一旦实现组织目标,其组成成员也由此解散。另外,与任务型组织相关的论述还包括霍奇和安东尼的“特设型组织”以及理查德·L·达夫特的“任务小组”等等,也就是说,任务型组织“不应当是笨重、稳定的金字塔组织,而应当是高度弹性、高度流动性、高度分权的扁平结构。在这种结构里,专业知识型的职工实行自我管理,人员随时进出、聚散”。它是一种弹性空间大、行动力高的组织形式,原有的科层体系在任务型组织中不再适用,而是形成了一种较为灵活的模式。<sup>[2]</sup>

任务型组织目前已经在国际和国家层面展露出其无可比拟的重要性。我们发现学者对任务型组织的理解中存在的最大共同点就是承认任务型组织的特殊任务导向,也就是说,当政府部门的常规组织和临时组织无法妥善完成由于社会发展所出现的非常任务时,国家就会对此任务进行深入剖析和定性,并针对任务的不同性质和职能要求建立相应的任务型组织。同时,非常任务所具有的阶段性特征导致了任务性组织的生命周期也相对有限。由于任务型组织采取的是不同于常规组织的非平衡组织结构和运作模式,在应对和处理复杂紧急的问题中发挥着灵活的适用性、实用的针对性及系统的全面性。任务型组织之所以存在是由组织任务决定的,一旦任务型组织在达到特定目标之后,就可能需要进行重组、转型甚至解散,任务的终结也意味着组织的终结。完成组织的非常规、特殊性任务是任务型组织全部组织运作和行动的根本目的,也是任务型组织的根本出发点和落脚点。<sup>[3]</sup>但是,任务型组织使命的完结是一个积极的、自觉的过程,应当被纳入到科学管理的范畴中来,在总结任务完成过程和结果的基础上妥善解决资源、权力、人员的安置问题。

## (二)巡视组作为任务型组织的特点与功能

### 1. 巡视组具备任务型组织的任务导向功能

巡视组是由党中央和各省市区党委共同建立起来的,其初衷就是要在社会主义廉政建设事业中监督、了解和规范省、市、县党委和同级政府党组领导班子及其成员以及人大常委会、政协委员党组领导班子及其成员的工作行为(见图1)。由此可见,巡视组是新时代社会环境背景下以特定任务为导向的组织,即任务型组织。腐败现象层出不穷、腐败形式日益多样化的政治环境和特殊反腐使

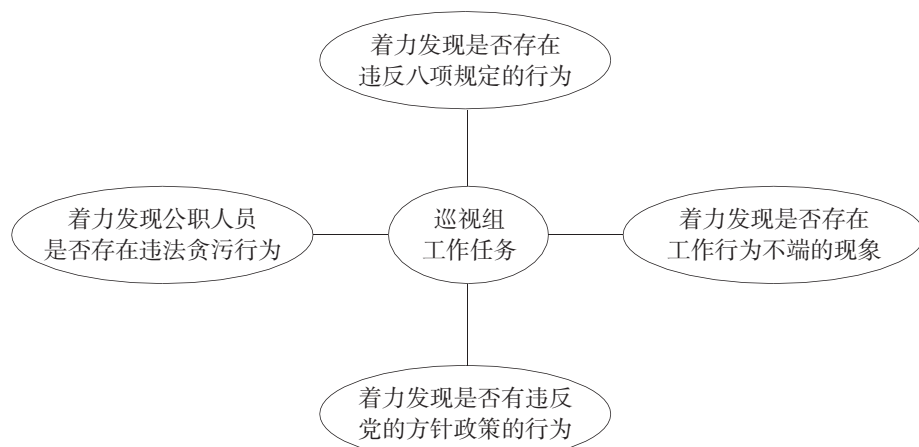


图1 巡视组工作任务

命催生了巡视组的出现。尽管不同的巡视组在设立和执行任务的过程中会在一定程度上受到不同被巡视单位的具体组织任务不同的影响,但是这些巡视组的共同目标都是致力于抓住隐匿在党和国家机关中的“害群之马”,促进反腐倡廉事业的长足发展。此外,巡视组成员的构成必须要经过严格的政治审查和选拔。由于反腐工作性质的特殊性和内容的复杂性,巡视组在组建的时候会抽调不同岗位上工作经验丰富的党政领导组织人员,且巡视组所执行的具体任务应当与对应的职能部门进行有效衔接,如此才能保障巡视工作取得成效(见图 2)。另外,在执行相关反腐任务期间,巡视组可根据不同任务性质需要自行选择恰当的工作方式,在特殊情况下甚至可直接向中央和省级党委主要负责人反馈巡视工作所面临的具体情况。虽然其他常规组织和临时组织的运转都是基于一定的组织任务,但巡视组的存在和作用的发挥有别于这些组织,它是基于当前严峻反腐形势的需要而设立,也随着这一任务的完结而转型或者解散,巡视组这一特质和任务型组织以任务为导向的基本特征是一致的,“组织通过创造特定的组成部分来处理不确定性;通过特化其他部分而使其在确定或近确定的条件下运转。”<sup>[4]</sup>

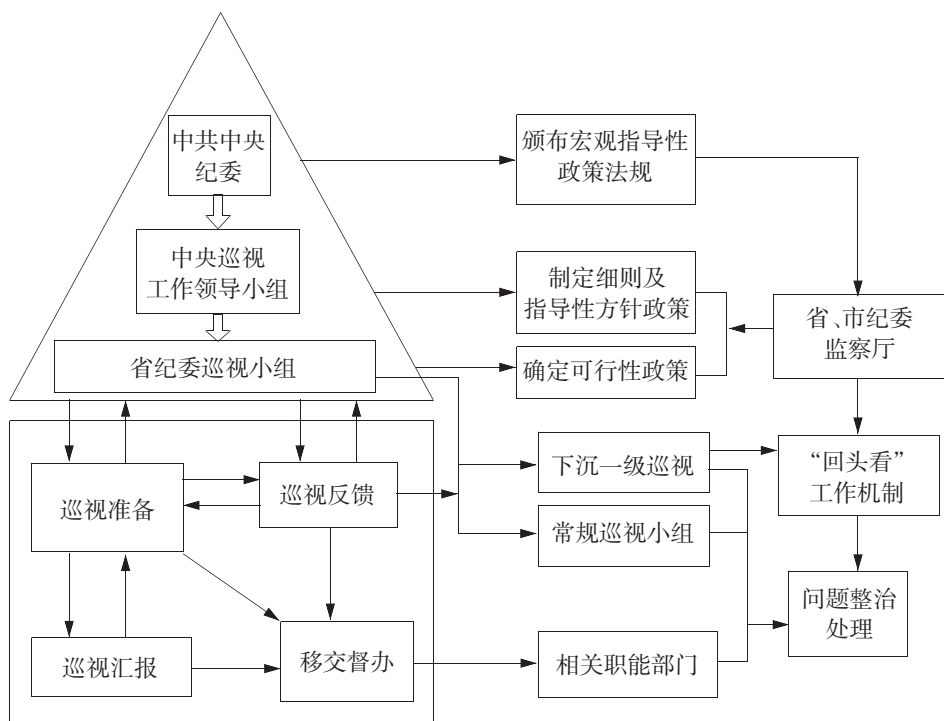


图 2 巡视组工作机制

## 2. 巡视组具备任务型组织的临时性特点

任务型组织有明确的形势和任务导向,随着组织任务和目标的达成,任务型组织也必须要进行整改和解散(见图 3)。任务型组织的临时性和阶段性是其显著的组织特征。与任务型组织相似的是,巡视组的基本特征也是有明确的任务导向,反腐是巡视组成立的一项重大使命,同时,随着反腐监督的组织任务的完成,巡视组的生命周期也因此结束。巡视组工作的具体时间安排是有明确规定的,在巡视准备和了解的过程中,巡视组进入被巡视单位和地区一般是六十天左右,而巡视汇报和巡视督查却只有三十天左右的时间,这种时间设置的目的是为了促使巡视组在最短的时间内取得较高的工作效率。巡视组从组织成立到巡视准备、巡视了解、巡视汇报、巡视反馈到移交督办,直至巡视组解散或者转型,虽然其间所经历的时间较为短暂,但却会随着反腐任务的深入而呈现出一个复杂的动态过程。<sup>[5]</sup>巡视组的有效运作机制应是“成员推动并管理着组织的活力,他们在组织的每一个领域和每一个层面上



都相互合作。传统的命令——控制管理模式已经失去了活力,一种能够激励成员自发合作、做出决策、承担风险、创新和学习的新文化悄然兴起。”虽然从目前来看,巡视组反腐倡廉的形势依旧非常严峻,但是从国家政府对反腐事业的投入和支持力度以及廉政建设事业取得的阶段性成就来看,巡视组在我国反腐行动中发挥着举足轻重的作用。总体而言,作为任务型组织的的巡视组是一个因反腐任务而建立,又以任务达成而实现转型、重组或解散的临时性任务型组织。

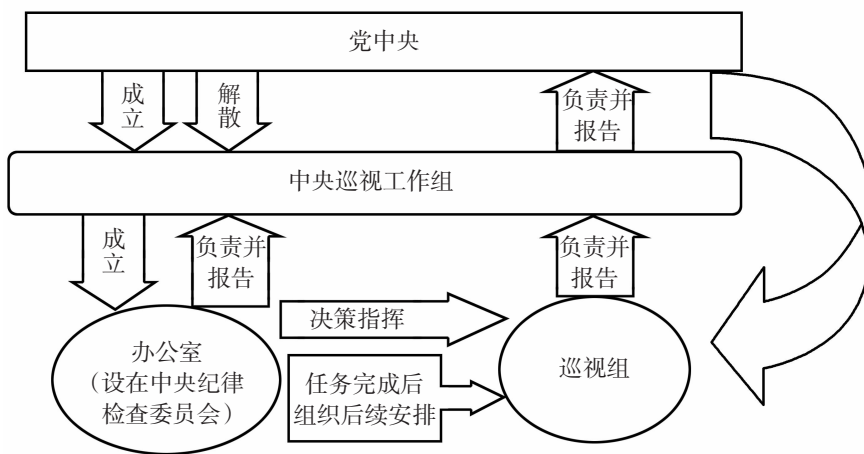


图3 巡视组工作周期安排

## 二、巡视组作为一种特殊任务型组织的成效及其所面临的挑战

### (一) 巡视组作为一种特殊任务型组织的成效

以巡视组为主要监督方式的巡视制度实现了对权力监督机制的创新,将权力监督的同体监督模式转变为半同体监督和异体监督模式,实现了对传统权力监督方式的创新。2016年上半年中共中央组织了两次大型集中巡视,其中,15个中央巡视小组对部分省市级别的政府部门、机关单位、事业单位进行相应的巡视调查工作,13个中央巡视组集中专项巡视了32家中央级别的单位机构、事业单位、党组织,还有另外两个巡视组对辽宁、安徽、山东、湖南4个省开展了“回头看”巡视工作。<sup>①</sup>据中央纪委监察部网站数据显示,在2016年上半年集中巡视工作中发现的腐败问题线索远远超过去年上半年巡视组的巡视结果。巡视组从组建以来特别是巡视工作制度化之后所取得的成绩显著,充分彰显了巡视组对

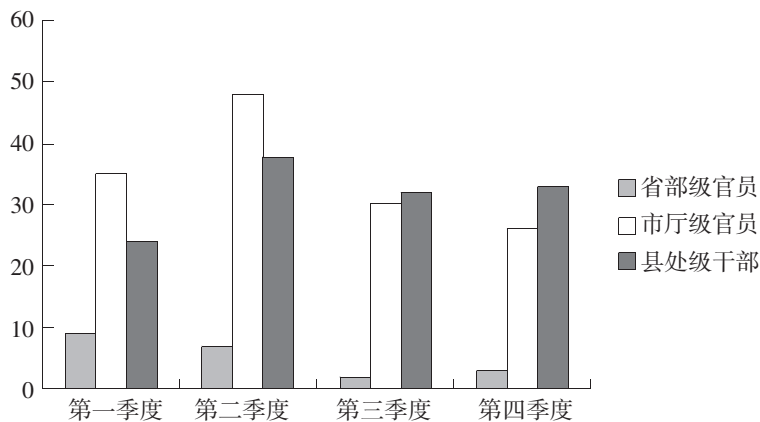


图4 2016年巡视组的巡视对象及成效

<sup>①</sup> 参见十八届中央纪委第七次全会工作报告。

于反腐违纪线索调查的突出能力。巡视组工作以廉政反腐建设为出发点,进行准确的政治工作定位,在实践的基础上不断创新其工作方法,积极发挥其作为党中央反腐事业发展的“先锋队”的重要角色。<sup>①</sup>自 2016 年上半年以来,中央巡视组一共对 66 个部门单位进行巡视调查,累计谈话 1.5 万人次,受理信访信件 12 万余件次。<sup>②</sup>巡视组的职能在于:首先,调查腐败案件,以其权威性对被巡视对象产生震慑作用。深入探究被巡视对象在工作和生活中存在的“四风”问题,形成“达摩克利斯之剑”之效,从而使被巡视对象不敢腐;其次是严格监督整治,从宏观上助力推动反腐事业发展。巡视组根据工作中发现的腐败问题和线索,提出相应的整改意见,从而敦促存在贪污腐败风险的被巡视组织和单位进行全面、有效地整改;最后,巡视组根据发现的问题(如图 5 所示),可以推动相关领域的改革。巡视工作通过指出关键问题所在,借由整改之际深入思考该领域或者行业的革新,从而倒逼改革局势的形成和推动各项创新事业的发展。

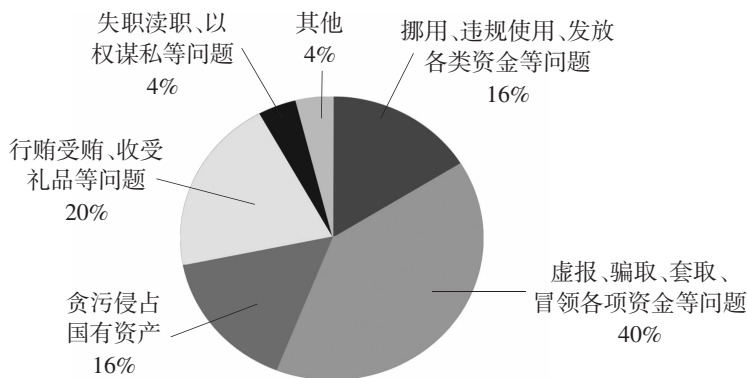


图 5 巡视组发现的腐败问题

### (二) 巡视组作为一种特殊任务型组织所面临的现实挑战

从当前巡视组在反腐事业中取得的成绩来看,巡视制度的作用是功不可没的,不仅创新了党内外监督机制,还推动了反腐事业的进一步发展,但是反腐巡视作为一项正在完善和接受检验过程中的制度安排,巡视组的工作也会因机制或配套政策手段的不完善而面临一些考验,具体表现如下:

#### 1. 巡视组工作机制尚不健全

巡视组作为政府解决腐败问题而成立的临时性组织,相关的配套制度还不完善,制度安排的缺位在一定程度上为巡视组的人员和行动提供了一个规避行政问责和体制监督的机会。<sup>③</sup>另外,巡视组作为任务型组织谋求工作效率的诉求往往会导致国家机构的膨胀与臃肿,此外,一个新的行政机构的产生必然会伴随着利益关系的调整以及人员和权力的重新配置。因此,巡视组一旦成为常规机构必将增加政府的运作成本,造成行政资源的不合理配置。

#### 2. 巡视组成果转化还不够及时

巡视问题整改落实督办工作直接关系到巡视组发现的问题能否及时转化为实质性的成果。<sup>④</sup>由于巡视组集中巡视与日常监督相结合的工作机制尚未健全,巡视跟踪评估工作机制也尚未完善,巡视组与被巡视单位之间难以确保长效性联系,致使其无法及时督促有关问题的整改落实、巩固巡视成果。

① 参见十八届中央纪委向党的十九大作的工作报告。

### 三、任务型组织巡视组运作机制的优化路径

虽然巡视反腐取得了引人注目的成绩,但在实际运行和发展的过程中仍然存在着一些问题,比如巡视组和其他部门配合较少、联系不够密切,不能形成完备的监督体系,巡视过程中发现的线索和内容无法及时转化为相应的制度和内容等。因此巡视组仍要不断完善其工作制度和路径,进而在压倒性反腐态势下继续推进全面从严治党。

#### (一)坚持任务导向,增强巡视组对环境的适应能力

因为巡视组所考察的被巡视单位和部门的差异以及配合力度的不同,以及巡视组由于自身的制度和任务安排的需要其工作成员变动较大的情况,巡视组面对的是一个复杂又多样的内外部环境。而为了更好地应对反腐这一组织任务所带来的挑战,巡视组必须要在坚持以任务导向为根本出发点的基础上深入拓展其环境适应能力,也要将其自身结构与扁平化组织有机结合起来,不断提升组织学习能力,同时不断加强与其他组织单位合作联合,努力、高效地完成社会主义廉政事业所要求的反腐任务。具体而言,首先,由于巡视组的组织规模相对较小,因此,需要借鉴和学习扁平型组织结构的优点来增强其组织优化的能力。巡视组要不断完善其组织结构,形成上级领导和基层任务实施者有机联动的组织体系,加强巡视组内部信息沟通,减少信息传递的层级,做到内部信息传导的“零失误”,剔除“条块分割”的行政管理体制弊端以实现决策的科学化民主化,调动巡视组成员工作的积极性和主动性,从而不断提升巡视组的工作效率。其次,巡视组要加强与其他职能部门的协调配合,尤其是巡视组在资源整合共享方面,应加强与人大、公安、检察、法院、信访和新闻媒体等单位的合作,向财政部门、审计预算单位学习工作所需的专业技能和知识。<sup>[9]</sup>巡视组只有与其他组织部门通力协作,学习借鉴其他职能部门的行业专识,才能在复杂多变的反腐格局中提升工作成效。再次,作为任务型组织的巡视组领导应该为组织提供所需的各种有效资源,并努力营造自由的组织氛围,进而依靠这种良好的组织氛围引导组织形成责任意识和担当意识。最后,巡视组应努力提升自身的学习能力,营造良好的组织学习气氛,塑造学习型组织的特质。随着政治经济迅速发展及互联网时代信息更新频率的加快,被巡视对象应对巡视组调查的反侦察能力不断提升和加强,巡视组只有通过进一步建构学习型组织,不断提升学习与创新能力,才能在新形势下取得更大的反腐成效。

#### (二)健全巡视组“回头看”的工作制度

“回头看”工作制度是巡视组运作机制和工作方式在实践中的创新,其目的在于对那些没有听取整改方案的单位和部门进行二度问责,强化巡视成果。“回头看”工作制度本身所具备的突击性质,能够有效弥补在集中巡视中容易遗漏或忽略问题的缺陷,能够使巡视监督的效用实现最大化,从而进一步建立健全巡视组的监督体制。<sup>[10]</sup>因此,要想健全巡视“回头看”的相关工作机制,一方面在其工作方法上要从以前的“对事不对人”转变为“对事更对人”,由全面巡视转变为发现问题,重点围绕“四个着力”,盯住重点人、重点问题、重点事,敢于碰硬,发挥震慑力,坚决遏制腐败现象蔓延的态势。另一方面,创新巡视“回头看”制度,增强被巡视对象选取的不确定性和不固定性。巡视工作开展之前不对外公开被巡视对象,巡视工作的进行开展也要避免有规律可循,杜绝巡视组工作“走过场”,扫清部门单位遗留的“腐败残渣”。在上一轮巡视组集中常规巡视的方式方法基础上不断创新,增强“回头看”这一“回马枪”的震慑性和权威性,努力做到巡视工作永远“在路上”,同时还应推进巡视“回头看”向基层和贫困地区延伸,自上而下完善巡视制度体系。<sup>[11]</sup>

#### (三)完善巡视成果运用机制

巡视组在执行反腐巡视工作的任务中,应将发现的腐败问题和案例移交给相应的组织部门,并按照相应的组织制度规定对存在的问题进行处理,切实将巡视结果转化为警诫各级党政官员的一



把“戒尺”,从而大幅度提升巡视监督效率。另外,更重要的是,要将实现巡视成果与实际运用的结合作为以巡视组为代表的任务型组织的关键原则和检验其工作实效的重要指标。因此,巡视组要不断健全巡视成果在实践中的运用机制,并与行政机关和司法机部门进行有效、积极的合作。<sup>[12]</sup>首先,建立健全巡视资料归档制度,将巡视过程中寻访调查到的被巡视单位和部门的领导干部工作作风和生活作风等方面的相关情况整理归档,上交给有关组织部门,使之成为组织部门对被巡视对象进行任职考核、选拔任用和管理晋升的主要参考内容和评判标准。其次,要加强巡视成果转化责任机制,提升巡视组与其他组织部门的整合协作水平。巡视组应根据巡视的实际情况向被巡视组织和单位反馈相应问题,给出整改意见并勒令其限期整改,并与有关部门合作构建出特定的巡视监督同盟,从而贯彻落实相关的责任机制。此外,应将巡视组在反腐调查巡视中发现的违法乱纪、腐败渎职的有关对象和线索上报给相应的纪检监察机关,根据探查和巡视得来的线索进行查办,被巡视的组织部门要严格按照上级指示强化责任问责,同时,也要对党政监察机关部门处理腐败对象的进度进行监督和管理。<sup>[13]</sup>

#### (四)助推巡视工作常态化

巡视工作的常态化不仅有利于巡视组调查发现腐败问题、对被巡视地区的单位部门起到强化震慑的影响,更有利于激励和鞭策那些纪律意识和为人民服务意识较差的单位部门领导干部,使其主动响应学习中央八项规定精神的要求。巡视工作如果不能保证常态化运作,就容易导致领导干部纪律意识松懈与自我约束意识不到位。<sup>[14]</sup>因此,想让巡视制度发挥最大的监督功效,首先要建立健全巡视组工作的长效机制,合理安排和科学部署巡视组进行巡视工作的时间、根据具体情况选择被巡视单位和部门的调查巡视以及合理安排走访调查等方面的内容,进一步健全巡视组在省级地区和地市级地区巡视的常态化长效机制。其次,应增加巡视工作不定期性,巡视组工作的不确定性和不固定性就是根据反腐工作的实际要求,对腐败问题存在可能性较大的单位和有关部门不定期地进行巡视,从而使得这些腐败易发的单位和部门“无机可乘”。<sup>[15]</sup>同时,可将固定的巡视模式根据现实的要求进行调整,重新构建适用于不同现实要求的巡查模式,进而保证巡视组工作的“尖刀突击性和难以揣摩性”,着力提升巡视组工作的实效,避免权力监督“空窗期”的出现。最后,完善巡视组工作全方位和全覆盖。各级地市巡视组在反腐任务设定的时间轮次内对基本的巡视对象进行巡视、巡查和回访,重点对市、区、县级的党政机关干部进行巡视,并兼顾对省直单位、省属企业和高校的巡视工作,从而促使巡视工作的常规化,保证反腐工作不留任何“死角”。

#### 参考文献:

- [1] 王岐山.巡视要发现问题形成震慑遏制腐败现象蔓延势头[EB/OL].(2013-05-18)[2018-02-20].<http://politics.people.com.cn/n/2013/0518/c1001-21526322.html>.
- [2] 张康之.任务型组织研究[M].北京:中国人民大学出版社,2009:162-280.
- [3] 周雪梅.任务型组织结构研究:生成、体系与建构[M].北京:首都师范大学出版社,2012:50-130.
- [4] 任建明,林文根.巡视制度及其可持续发展研究[J].广州大学学报:社会科学版,2009(10):30-70.
- [5] 褚洪彦.中国共产党党内巡视制度研究[D].海口:海南师范大学,2009:15.
- [6] 郑文靖.我国巡视制度的伦理政治基础[J].中共中央党校学报,2013(6):50-52.
- [7] 文娇慧.十八大以来中国共产党党内巡视制度执行效果研究[J].理论观察,2017(3):48-50.
- [8] 唐勤.关于完善党内巡视制度的若干思考[J].中州学刊,2014(1):1.
- [9] 任铁缕.加强和改进巡视工作的几点认识[J].中国党政干部论坛,2012(2):10.
- [10] 吴振钧.中国共产党巡视工作发展的回顾与思考[N].中国纪检监察,2011-8-1(003).
- [11] 曹阳.让震慑常在把问题结清[N].中国纪检监察报,2016-07-10(001).

- [12] 南方日报评论员.推动巡视工作向纵深发展[N].南方报,2017-02-24(F02).
- [13] 郑传坤,黄清吉.健全党内监督与完善巡视制度[J].政治学研究,2009(5):68-73.
- [14] 徐德刚.近十年来中国共产党党内巡视制度研究述评[J].长沙理工大学学报:社会科学版,2016(2):7.
- [15] 陈燕.突破与创新:十八大以来中国共产党的巡视工作研究[J].求实,2017(9):14-22.

责任编辑 张煜洋

## Inspection Groups as a Mission-Oriented Organization: Their Operational Mechanism and Optimization

WANG Pu, ZHENG Yifang, CHEN Jianping (College of Public Administration, Fujian Agriculture and Forestry University, Fuzhou 350002, Fujian, China)

**Abstract:** Mission-oriented inspection groups are an important part of inner-Party inspection system of the Communist Party of China, which play an important role in enhancing the attacks on corruption, in guaranteeing the honesty and integrity of the Party and in improving the administration ability and credibility of the Party. However, due to the unsound working mechanisms and the defective supporting policies, such mission-oriented inspection groups are faced with some challenges and problems. Paths to the further optimization of them can be found in the improvement of adaptability of such groups to the environment, the completion of the mechanism of “taking a look back again”, perfection of the mechanism for the application of inspection achievements, the promotion of normalization of inspection, etc.

**Key words:** mission-oriented organizations; inspection groups; operational mechanism; optimization path

# 《风宪忠告》的监察思想及其当代启示

侯志山

(北京大学 纪委监察室, 北京 100871)

**摘要:**元代名臣张养浩所著《风宪忠告》作为中国监察史上最早的一部监察官教科书,提出和论述了“监察官应竭忠吐诚,置生死祸福于度外”、“弹劾要不避权贵而爱护君子”、“执法之臣当以自律为第一”、“刑罚不足致治,教之而使之不犯为治之道”、“通其情,莫如悉心询访”、“全面履职,讲究监察方式、方法”等一系列思想观点。这些思想启示我们要建设一支忠诚、干净、担当的监察队伍,充分发挥监察机构在警示教育中的特有优势和作用,用好宪法和法律赋予监察委员会的调查权限和监察手段,建立健全监察权制衡机制和监察官职业保障制度。

**关键词:**张养浩;《风宪忠告》;监察思想;当代启示

**中图分类号:**D630.9

**文献标识码:**A

**文章编号:**1674-9170(2018)03-0076-07

在党的十九大精神指引下,根据党中央确定的时间表和路线图,截至2018年3月,国家、省、市、县四级监察委员会已组建完毕。接下来,新组建的各级监委在依法开展工作的同时,“合理设置纪委、监委内设机构,科学调配各方面人员,优化干部队伍结构”,“加强政治和业务培训,实践探索监察工作运行机制”<sup>[1]</sup>,以及监察机关组织法、监察官法立法等工作将陆续提上工作日程。深化国家监察体制改革,构建中国特色的国家监察体制,既要学习、借鉴国外监察制度和反腐败机构建设的先进经验,又要注意总结和吸收中国古代监察思想和制度建设的有益成分,取其精华,古为今用。在中国古代监察制度两千多年的发展史中,前人为我们留下了许多宝贵的思想和制度成果,其中,元代张养浩的《风宪忠告》一书堪称中国古代监察文化的瑰宝,书中论述的有关监察官员的行为准则、工作方法和应具备的道德修养等方面的思想观点,对当代中国国家监察体制改革、制度建构以及队伍建设仍具有很强的借鉴作用和启示。

## 一、张养浩与《风宪忠告》

元代名臣张养浩为人正直,为官清廉,为政颇具政治智慧和政治技巧,“以道德政事名于天下。其为学,则卓乎有所见,而不杂于权术。其操行,则确乎有所守,而不专于势力”<sup>[2]</sup>。张养浩在为官期间,先后根据自己任职县尹、御史、参议中书省事的经验,分别写成了《牧民忠告》、《风宪忠告》和《庙堂忠告》

收稿日期:2018-04-17

作者简介:侯志山(1951-),男,北京人,北京大学纪委监察室研究员。



三部官箴。这三部官箴各有特定的读者群,《牧民忠告》的读者群是地方官员,是对这些地方“牧民者”的忠告;《庙堂忠告》针对的是朝廷即中央官员,是对这些居于“庙堂”之上官员的忠告;《风宪忠告》的读者群为监察官员,是对执掌风纪的官员的忠告。后人将这三部官箴合并为《为政忠告》,成为中国历代官箴作品中影响深远的著作之一,被奉为历代官员案头的必备书籍。<sup>[3]</sup>其中,《风宪忠告》作为写给监察官员的官箴,刊行后即受到封建统治者和监察官员的高度重视和追捧,作为监察官员修养的教材,从元代以后曾多次刊行。据元代进士林泉生在《风宪忠告·序》中所述,他最初就是在客居京城时,从京城御史家中的案头上发现这部官箴奇书的。<sup>①</sup>

风宪指古代御史观民风、正吏治之举。监察官员是监督百官、弹劾不称职官吏的官吏,“风宪忠告”,就是对执掌风纪的监察官员的劝告。《风宪忠告》<sup>[4]</sup>全书共分十个部分,从十个方面论述监察官员的行为准则、工作方法和道德修养,即:(1)自律。作为执法的监察官员“将以纠奸绳恶以肃中外,以正纪纲”<sup>②</sup>,要严于律己,才能服众。(2)示教。认为“刑罚不足以致治,教之而使不犯,为治之道莫尚焉”,即治官仅靠刑罚是不够的,教育官员不犯法,才是治国之最佳方法。(3)询访。作为监察官员,须多了解下情,才可知“吏孰贪邪,官孰廉正”,故“通其情莫如悉心询访”。(4)按行。应廉洁自律,约束下属,监察官员如果能廉洁自律,则执行官和书吏等下属均不敢放纵。(5)审录。做到口严心慈,谨慎审判,审理案件的惟一办法就是口威心善,“口威则欲其事集,心善则不欲轻易害物”。(6)荐举。“报国莫如荐贤”,要有天下之心,举天下之贤。(7)纠弹。作为监察官员,应铁面无私,做到无朝廷内外远近之分,“凡有所知,皆得尽言以闻于上”。(8)奏对。竭忠吐诚,敢于谏言,虽说朝廷内外所有官员,属监察官员最为难当,但应依旧做到“置生死祸福于度外,庶上不负国,下不负所学”。监察官员上奏时应做到心平气和,只陈述事实。(9)临难。明理自信,处患不乱。作为监察官员,担负为国家进言之责,不敢说完全不会有刑罚受辱之事,对此要做到顺应形势,以公理、事实证明一切。(10)全节。将节义视为天下的大法,具有“宁为此而死,不为彼而生,以是处心,庶无愧于古人矣”之心。

## 二、《风宪忠告》的监察思想

《风宪忠告》是采用箴体形式写给监察官员的教科书。它同《牧民忠告》、《庙堂忠告》一样,是典型的箴体文,文字简单、质朴,但意义深远。全书不过 4000 多字,即使加上元代林泉生写的序文和张养浩之子张引写的跋文,也不到 5000 字,可谓言简意赅,意义深远。言简意赅,体现在它以极简的笔墨,就将监察官员应了解和掌握的原则(如自律、修身、廉洁、客观、公正、铁面无私、口严心善、不避危难、舍生取义等)悉数提出,对监察官员的教育、调查、巡视、审判、荐举、纠弹和奏对等项职责的规范有的放矢地做了全面论述,就监察官员应当具备的职业操守、道德修养苦口婆心、循循善诱、淋漓尽致地进行了劝诫。总之,他把监察这个“活儿”说透了,非深通个中三昧者决写不出这样的文字。意义深远,表现在作品深刻地揭示了监察工作的本质、特征、规律,具有很强的理论指导性,依据实践经验指出了监察工作面临的各种危难、风险和挑战,指陈积弊,有感而发,切中肯綮,体现了极强的现实针对性。作为中国历史上第一部监察工作专著,本书表达的监察思想主要有如下一些内容。

### (一) 监察官员应竭忠吐诚,置生死祸福于度外

一生曾三进御史台的张养浩,对监察官员这个职业的特性有着颇为独到而深刻的认识,认为这是一个充满挑战和风险的职业,是百官中最难当且最危险的官。难在何处?“人所驱者不敢驱,人所乐者不敢乐,人所私者不敢私”,在这种情况下要开展工作是十分困难的,“所谓峢峢者易缺,皦皦者易污,非难而何。”危在哪里?元代实行台谏合一的监察制度,御史身兼向皇帝进谏和监察百官的双重职责,

① “及余客京师,尝於臺臣之家见所谓《风宪忠告》者,言风纪要务凡十章,亦公为御史时所著也。”——至正乙未秋,林泉生序。

② 这里的“中外”是指朝廷内外;引文除另注者外,均出自《风宪忠告》,下同。

“入焉与天子争是非,出焉与大臣辨可否”,这也要承担风险。“至于发人之奸,贬人之爵,夺人之官,甚则罪人于死地,一或不察,反以为辜,则终身无所于诉”,更是极具风险,“非危而何”?所以,“中外之官,莫难于风宪,莫危于风宪。”因此,作者告诫监察官员要有不畏危难的气概,“尽公无私”,“竭忠吐诚”,“置死生祸福于度外”。

怎样才能做到“竭忠吐诚”、勇于担当呢?作者强调监察官员要树立“为国为民”的思想,正确对待行使职权中遇到的危难。“夫人臣而当国家言责之任,刑辱之事不敢必其无有”,关键在于遇到危难时如何应对,怎样看待荣辱祸福。“夫尽己之职,为国为民而得罪,君子不以为辱,而以为荣,虽縲继之,荆楚之,斧钺之,庸何愧哉!”假若,因一时慌乱而乞怜哀求,恐惧不安,就表明自己已经先屈服了,还靠什么来证明自己的忠诚和担当呢?为了阐明自己的论点,激励监察官员的忠诚和担当精神,作者接下来列举两组正反面的典型事例,并深入剖析了其背后的思想根源。前者是“自古处祸患而不乱者”,如子路从容就义而死、楚国勇士熊宜僚在利刃胁迫下临危不惧、汉代黄霸受人牵连而入狱后在狱中心静如水学《尚书》、南北朝时的王景文与人对弈时接到皇帝赐死的诏书仍淡定自若地下完棋后从容自杀等。这些人之所以能临危不惧,“是皆有以真知义命所在”,从其行为中我们也可以看出人们平时修养的深浅与真伪。后者是与前者鲜明对照的临危慌乱的失节之人,如“李斯临刑,父子相泣”,杨雄被捕,吓得“投阁”差点被摔死等等。批评这些人实在是白读了圣贤书,“而于圣贤性命之学实未尝得诸心也。”在“临难”一节最后,作者还援引韩愈所总结的君子在遇到危难时可以采取的三种处置方式<sup>①</sup>,强调“故君子之学,以明理自信为贵”。

沧海横流方显英雄本色。作者提倡监察官员临难时要保持气节。他引用汉代司马迁的话说:人固有一死,“死有重于泰山,有轻于鸿毛。非其义则不死,所谓‘重于泰山’者;如其义则一切无所顾,所谓‘轻于鸿毛’也。”只有这样才能临危不惧,保全自己的气节。如此,才能“不荡于富贵,不蹙于贫贱,不摇于威武,道之所在,死生以之。”相反,一些人惯于阿谀奉承,徇私枉法,虽能得到宠信和重用,但其劣迹昭昭,必将遗臭万年。

## (二) 纠弹要不避权贵而爱护君子

纠弹不法官员是监察官员的主要职责之一,监察官员应当怎样行使纠弹之权?作者认为,“夫台宪之职,无内外远迩之分,凡有所知,皆得尽言以闻于上。”本人虽在地方任职,“苟知居中非人,纠而言之,可也。”本人虽在中央任职,“苟知外官者不法,纠而言之,亦可也。”“大率惟务尽公无私”,才称得上称职。

作者指出,同样是做官,但官职有大小之分,地位有高低不同。如果纠弹从位高权重者入手,“则位卑而罪微者不待劾而艾矣。故前辈谓‘豺狼当道,安问狐狸’,亦此义也。”而荐举与纠弹的逻辑和重点是不同的,荐举“宜先小官”,纠弹“则宜先贵官”,因为贵官位高权重,其所犯过失也必然重大,如果他们的过失得不到纠正,那么其下属的过失也很难纠正。所以,纠弹应不避权贵,对于贪邪之官,“虽极品之贵,即蔑之,威拒之,纠弹之”,如能做到这一点,“则恶者惩矣”,“则位卑而罪微者不待劾而艾矣”。

作者提出,无论是荐举还是纠弹,都要注意区分“君子”与“小人”,并加以区别对待。如果是“小人”,“虽有所长,亦不必举。何则?其平日不善者多也。如诚君子,虽有小过,亦不必言。何则?其平日之善者多也。”对“小人”,“虽有小过,当立排绝之”,否则后患无穷。而对“君子”,“君子不幸而有诋误,则当为国家保持爱护,以全其德。”“君子之过苟不至甚,殆不宜轻易加之”,以免“使数十年作养之功扫地于一旦也。”

<sup>①</sup> 韩愈认为,君子在遇到无妄之灾时,可以采取三种处置方式:一是假若不是自己招致的,不必记挂在心,应当设法排除它,就好比建筑河堤来防止河水暴涨一般;二是接受这个灾祸,消除心中的不满、怨恨,把它看作是水流向大海、夏天冰雪融化一样自然;三是体会义命的道理,仔细品味这场灾祸,将它以文字表现出来,就像奏音乐来压倒蟋蟀的鸣叫一样。

### (三) 执法之臣当以自律为第一

作者在开篇即从监察官员的角色切入,提出监察人员是执法的官吏,其职责是“纠奸绳恶,肃正中外纲纪”,而要做到这一点,监察人员自身必须严格地进行自我约束,以“自律”为“第一”。这是监察官员首要遵循的行为准则。

为何监察官员必须首先严格自律呢?作者认为,这是由监察工作的特殊性所决定的。作为读书人即士子,本就应当严格要求自己,“而有官守者则当严于士”,作为监察官员更应当“严于有官守者”。因为“朝廷以中台为肃政,御史为监察,以宪司为廉访者,正欲弥奸贪,戢侵扰,开诚布公,俾所属知所法也”,如果连监察百官的御史自己都执法犯法,那么治理百姓的各级官员又怎么去遵守朝廷法令呢?执法之臣“自律不严,何以服众?”,所以,监察官员对于自己的“一行、一住、一语、一默”,必须严格要求,否则,“跬步有违,则人人得訾之”。在作者看来,监察官员的自律,不仅关系到个人品德的好坏,而且事关封建国家的统治效能。因为,一般官吏尚有监察官员进行监督,一旦犯法,轻则由监察官员“得而言之”,重则将“闻于上而戮之”,而监察官员如果贪赃枉法,不但难以纠正,而且也无法去揭发检举其他官吏的不法行为,长此以往,监察机构就会瘫痪,监察机能必将丧失,影响整个国家机器的稳定。所以,他特地在本书中将监察官员应该注意的行为一一加以列出,“俾为宪司者,有则改之,无则益知所以自重”<sup>①</sup>。

作者告诫监察官员切不可依仗权势,只谋求一己私利。他认为,以下十个方面是监察官员在履职中必须特别加以留意的:第一,巧立名目,收受钱财;第二,私自经营国家特许经营的盐、铁;第三,沉溺于饮酒作乐;第四,私自任用亲属;第五,不依时令进行农耕、狩猎;第六,宴会游玩没有节制;第七,假借公事,以权谋私;第八,大兴土木;第九,荒废官邸而别居;第十,放纵家人胡作非为,不加管教。如果监察官员身犯其中任何一项,都将失去做监察官员的资格。他还举例说,近年来有些地方上的有钱人盖起房屋供地方官居住,以收买权力谋求一己之私利。“既有官舍,则不必居于彼矣”。

作者还指出,监察官员的廉洁自律,不仅要做到廉洁自守,而且一定要注意管好下属即自己的身边人。这是因为,大凡监察官员所到之处,当地的地方官大都惴惴不安。之所以感到不安,是其中有些人“为恶日久”,总害怕有一天被人检举揭发的缘故。他们既然要把所做的坏事隐瞒起来,“则必多方以求司官所亲之人而解之”,即势必想尽办法找到与监察官员亲近的人来替自己开脱罪责。那么,与监察官员亲近的人都有哪些呢?有书吏、奏差、总领、听事等等。“夫为人弥缝私罪”,他们替不法官员开脱说情,隐瞒罪恶,自然会捞到不少好处,请托人对他们往往会有求必应。“为司官者,苟不深防预备,严为禁切,万一连己,悔将何及!”作者以北宋名臣包拯、杭州知州李及廉洁自守的事迹激励监察官员,“古人持身之廉如此,况在风宪”?他进一步指出:“大抵宪长得人,则司官不敢恣;司官得人,则书吏不敢恣。”但是,有的监察官员在赴宴的时候,与执行官员、书吏、奏差等同座一堂,嬉闹喧哗,上下不分,致使这些部属肆意弄权,“百无忌惮”。有鉴于此,“诚能设法以禁之,威武以临之”,稍有所犯,即严加惩罚,这样,就可以打掉其威风,不致使他们在外作威作福了。对此,“凡初入风宪者,不可不知”。

### (四) 刑罚不足致治,教之而使之不犯为治之道

《风宪忠告》将“示教”列为监察官员诸项职责的第一位,表明了作者对法纪和廉政教育的高度重视。他说“人之不可无教也”,教育于人的成长太重要了,即使“生如圣人”尚且需要他人教导,需要他人教诲,何况是不及圣人万分之一的凡人,怎么可以轻视教化呢?但是,教育、教化的有效性是有条件的,这个条件就是人们接受教育的心理。“大抵常人之情,服其所遵,而信其所畏”,就是说,一般而言人们都是相信和服从其所敬畏者,只有有了这种敬畏心理,教育、教化才会产生效力。否则,“虽耳提面命,则亦不足以发其良心”,为什么?这是因为教育他们者“非所素服素畏者故也”。那么,谁是他们平素所服从和畏惧的人呢?“今夫庶司之职,为众所畏服者,莫如风宪。”

“为人臣子,奸邪不法,人孰汝容?”“夫纳贿营私,所得甚少,所丧甚多”,与其等事情败露了才惩处

<sup>①</sup> 林代昭主编:《中国监察制度》(内部发行),中华书局 1988 年版。



你们,不如在事情发生之前就提醒、教育你们,以防患于未然。“吾之所言,虽曰薄汝,实厚汝也;虽若毒汝,实恩汝也。”如果监察官员能如此劝谕属下的官员,相信这些官员下去之后必定会有人遵守道德,改正自己的行为,弃恶从善。“且刑罚不足以致治,教之而使不犯,为治之道莫尚焉。”也就是说,治官仅仅靠刑罚是不够的,严刑重罚并非吏治清明的治本之策,教育他们不违法犯法,才是严格吏治的最好办法。因为“治于未然者易,治于已然者难”。如果把教育工作做在前面,首先打好预防针,就可以减少吏治腐败现象的发生,同时也有利于一些人及时改正自己的错误行为,“率德改行,易凶恶为善良”,避免小错铸成大错,从而节约反腐败的成本,提高腐败治理的效益。

然而,“近年执宪者,惟知成人以刑,而不知诲人以善”。作者对当时监察工作中存在的重刑罚、轻教化的片面化倾向深表忧虑,旗帜鲜明地对这种积弊提出批评。这也是他在此书的布局谋篇中于“自律第一”之后,紧接着就讲“示教”,把教育置于各项监察职责之首的良苦用心所在。为了纠正偏颇,作者对时任浙西宪史的刘伯宣将宋代名臣真德秀所写的《守令四箴》加以注释并播告属下的做法大为赞赏,对其鞭挞当时重刑主义之弊的观点深表赞同,认为“刘公此言,可谓仁人君子,深得风宪之体者矣。”这里,作者实际上表达了教育、教化是风纪之本、治本之策的宝贵思想。在作者看来,懂教化、会教育就是把握了监察工作的本质或根本。

#### (五)通其情,莫如悉心询访

调查权是监察机构的一项重要职权,调查核实和巡视巡察是监察官员的职责之一,也是其一个重要的基本功。在张养浩看来,履行好监察官员肩负的荐举廉正和纠弹官邪的职能,必须要首先了解真实情况,而要了解真实情况,就要深入地,调查研究。为此,他特别强调调查核实及巡视巡察的必要性和重要性,要求监察官员通过悉心询访和巡视巡察了解“小而一县一州,大而一郡一国,吏孰贪邪,官孰廉正,何事病众,何政利民,豪横有无,风俗厚薄”,然后再详细地进行综合分析,用事实来检验,这样一来就谁也不能隐瞒真相了,就可以避免先入为主的主观片面性了。“苟廉矣,即优之,礼貌之,荐举之,则善者劝矣。苟贪矣,虽极品之贵,即蔑之,威拒之,纠劾之,则为恶者惩矣。推而至于待士遇吏,亦莫不然。”

作者特别强调巡视地方的重要性,因为,中央对地方常有鞭长莫及之感,地方官员久居一方,往往结党营私,为所欲为,甚至尾大不掉,抗衡中央。为了对抗监察,他们常常谎报政绩,欺上瞒下,还可能会拉拢和收买监察官员,或是在朝廷内寻求保护伞,以逃避制裁。在这种情况下,唯有通过巡视、巡察,真正掌握下情,才能保证监察权的正确有效行使,否则就会造成对地方的虚监、弱监,甚至出现是非颠倒、以佞为忠、以贪为廉等滥用监察权的局面。在他看来,治国犹如治家。“善为家者,其子弟族属下逮奴隶,其情性良否,皆所当知;一或不及,则将甘为所弄而不悟,久必致是非颠倒,以佞为忠,以贪为廉,以无能为有能,政令不行,而纪纲替矣。”古人曾说:“为宰相不难,一心正两眼明足矣。”执掌风纪的监察官员其责任之重大又岂在宰相之下。

#### (六)全面履职,讲究监察方式、方法

要坚持纠弹与荐举并行,人们通常认为纠弹是监察官员的主要职责,监察的功能就是惩恶。然而,在张养浩看来,这并不全面,监察机构除了惩恶,还要扬善,纠弹之外还要荐举。因为,“盖天下之事,非一人所能周知,亦非一人所能独成,必兼收博采,治理可望焉。故前辈谓‘报国莫如荐贤’,真知要之言哉!”针对当时监察官员在荐举和纠弹工作中存在的非亲不举、非仇不弹以及自己举荐自己等问题,作者提出“夫士有公天下之心,然后能举天下之贤”,纠弹天下之官,就是要不徇己私。要任人唯贤,嫉恶如仇,如遇德才兼备者,虽是仇人也要举荐;即使是自己的亲属,如违法犯纪者定严惩不贷。作者认为,监察官员在向君主奏对特别是同大臣廷辩时,应该平心静气,陈之以理,以理服人。不可盛气凌人,言辞过激,以势压人。不是非常必要时,不要动辄采用法律手段,更不可随意罪人于死地。在办案工作中,要以事实为依据,避免主观臆断,调查讯问时不可刑讯逼供,以免造成冤假错案。

### 三、《风宪忠告》监察思想的当代启示

张养浩所著的《风宪忠告》，总结了秦汉以来历代监察制度的经验教训，批评了封建监察机构以及整个官僚体系所存在的一些弊端，提出了监察官员所应遵循的行为准则、职业规范和工作方法，从巩固封建统治出发，对监察官员的品德修养和职责履行等方面应注意的问题一一给出忠告，不失为中国监察史上一部弥足珍贵的监察官员的教科书。鉴古知今，张养浩的监察思想对于当前的国家监察体制改革和监察制度建设仍具有重要的启示和借鉴作用。

#### (一)要建设一支忠诚、干净、担当的监察队伍

《风宪忠告》提出监察官员所应具备的特殊品质就是要“竭忠吐诚”，“置死生祸福于度外”，勇于担当，铁面无私，刚正不阿，廉洁自律。用时下的话说，就是“忠诚、干净、担当”，就是习近平总书记在中央纪委十八届五次全会上提出的“敢于担当、敢于监督、敢于负责，努力成为一支忠诚、干净、担当的纪检监察队伍”。“忠诚”，就是执法为公，忠于人民，忠于党，按照党和人民的意志行使监察权，这是纪检监察干部的基本品质；“干净”，就是廉洁自守，严于律己，这是纪检监察干部的立身之本，只有我们自身干净，才能理直气壮地监督他人，才敢硬碰硬；“担当”，就是敢于负责，敢于碰硬，不惧危难，不避权贵，必要时敢于舍生取义，这是纪检监察干部的天职和使命的必然要求。《风宪忠告》的思想启示我们，在当下国家监察体制改革和机构、队伍建设中，首先必须注意把好人员的入口关，精心做好监察干部的选拔任用工作，通过严格考察、考核和慎重筛选，切实把那些具有忠诚、干净、担当品质的人员转隶和充实进新建的中央和地方各级国家监察委员会，而不能急于求成，草率从事，一轰而入。同时，配合国家监察法的实施和国家监察官制度的建立，适应监察工作职业化、专业化的需要，国家有关部门要尽快研究制定监察机关组织法以及监察官考试、录用、培训、考核、奖惩等相关配套办法，提高监察官任用的门槛，确保人员的高素质，为国家监察权的正确有效行使奠定坚实的组织基础。其次，要高度重视纪检监察干部的品德修养和人格塑造。遵循修身为本、德教为先的古训，将忠诚、干净、担当的道德标准和行为准则作为纪检监察干部自身修养、理论学习和干部培训的核心内容，通过正反面典型教育和实践锻炼，使其真正把这些应具备的品质入脑入心，融化在自己的血液中，体现在行动中，成为一个特殊材料制成的人。尤其要坚持“打铁必须自身硬”的原则，特别注重加强纪检监察干部的自律和自我监督，建立健全其行为准则和纪律规范，完善内外制约监督机制，防止监察权的滥用和腐败。

#### (二)要充分发挥监察机构在警示教育中的特有优势和作用

在反腐败斗争中，如何处理好治标与治本、刑罚与教育之间的对立统一关系，是反腐败斗争能否取得成功的关键。尽管中央早已确定了“标本兼治，综合治理，惩防并举，注重预防”的十六字反腐败方针，在这一方针的指引下，我国的反腐败斗争取得了举世瞩目的成就。但是，在实践中一些地方和领域的反腐败工作仍然存在着惩治一手硬、预防一手软的问题。与此相联系，在反腐败机关的职能作用上，也更多地强调其惩治和打击功能，而对其教育、预防功能则重视不够。与此形成鲜明对照的是，《风宪忠告》不仅将“示教”放在“询访”、“纠弹”、“审录”等各项监察工作之前，表明了其对这一根本治道的高度重视，而且指出了“风宪之官”在“示教”中所具有的独特优势。这一思想和洞见启示我们，在反腐败斗争中重遏制、强高压、用重典的同时，切莫忽视警示教育的基础性作用，要注意发挥纪检监察机关“示教”的传统优势，努力加强和改进反腐倡廉教育工作，以全面实现党的十九大提出的“强化不敢腐的震慑，扎牢不能腐的笼子，增强不想腐的自觉”的目标。

#### (三)要秉承先贤提倡的执法之道，用好宪法和法律赋予监察委员会的调查权限和监察手段

《风宪忠告》提出的“口威心善，明慎用刑”的监察思想告诉我们，用好宪法和法律赋予监察委员会的监督、调查、处置三项职权和相应的监察手段，必须坚持党一贯倡导的“惩前毖后、治病救人”的方针和宽严相济的刑事政策，对犯错误乃至违法犯罪的监察对象，要批评教育从严，处理从宽。尤其是在采

取留置措施时,要严格遵守法定的程序,注意保护监察对象的合法权益。

(四)要建立健全监察权制衡机制和监察官职业保障制度

为防止监察权滥用和腐败,保障监察权有效行使,必须在建立监察委员会内部监督机构的同时,借鉴香港廉政公署等反腐败机构的先进经验,引入社会外部监督机制,实现对监察权行使的全面制衡。鉴于“天下之官莫难于风宪,莫危于风宪”的职业特殊性和风险性,必须尽快建立监察官职业保障制度,这是推进国家监察体制改革的重要组成部分。监察官的职业保障制度是指为了保障监察官依法公正地履行职责而设定的关于监察官行使职权、监察官的身份、工资保险福利、人身财产、退休等方面的保障规定和机制。监察官的职权保障包括履行检察官职责应具备的职权和工作条件、监察官履行职责应保持对外独立性;监察官的身份保障是指监察官依照严格的法定程序任命,非因法定事由、非经法定程序不被免职、降职、辞退或者处分,监察官对监察机关的免职、降职、辞退或者处分决定不服的,可以依法提出申诉或者控告。此外,监察官的经济保障亦不可或缺。

参考文献:

- [1] 赵乐际.以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚定不移落实党的十九大全面从严治党战略部署——在中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第二次会议上的工作报告[N].人民日报,2018-02-13.
- [2] 吏学指南(外三篇)·为政忠告[M].杨讷,点校.杭州:浙江古籍出版社,1988:269.
- [3] 马特.张养浩与他的《三事忠告》[J].春秋,2012(1).
- [4] 张养浩.权力忠告[M].李政,注释.北京:中国盲文出版社,2004.

责任编辑 王学青

## Supervision Thoughts from Advice on Discipline and Its Contemporary Enlightenment

HOU Zhishan (Office for Discipline Inspection, Peking University, Beijing 100871, Beijing, China)

**Abstract:** Advice on Discipline, written by Zhang Yanghao, a famous politician in the Yuan Dynasty, is the first textbook for ombudsmen in the history of Chinese discipline supervision. The book has proposed and discussed a series of ideas and opinions such as “Ombudsmen shall be loyal to their responsibilities regardless of their personal interests”; “impeachments should be done with no consideration of the powerful and the wealthy while the righteous should be protected”; “Self-discipline is the foremost characteristic for the ombudsman”; “The best way of governance is realized by instruction to prevent misconduct rather than by punishment”; “The best away to ask for information is to probe into it whole-heartedly”; “Fully practice the responsibility and pay attention to the means and methods in supervision” etc. Such thoughts are enlightening in that it is necessary to construct a supervision staff that is loyal, clean and responsible, the particular advantages and functions of supervisory institutions in warning and education to be fully utilized, the investigation power and supervisory methods granted by the Institution and other laws to be exercised well, together with a balancing mechanism for supervisory powers and a career guaranteeing mechanism for supervision officials.

**Key words:** Zhang Yanghao; Advice on Discipline; supervision ideology; modern enlightenment



# 论范仲淹对通州范氏家族文化精神的影响

陈晓峰<sup>1</sup>, 曹卫江<sup>2</sup>

(1. 南通大学 范曾艺术馆, 江苏 南通 226019; 2. 南通市纪委 办公室, 江苏 南通 226018)

**摘要:**通州范氏是北宋范仲淹直系后裔,其家族文化深受范仲淹的影响。主要表现:认祖归宗、敬宗收族的家族意识;恪尽职守、忧国忧民的社会担当;清正廉洁、宠辱不惊的立身品节;孝悌忠信、广施仁爱的家风传承。

**关键词:**范仲淹;通州范氏;家族文化

中图分类号:K244

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)03-0083-08

通州(今江苏南通)范氏是北宋范仲淹直系后裔,祖居苏州,南宋覆亡之际,由江西抚州始迁通州。振叶寻根,范仲淹丹心辅国,忠厚传家,对通州范氏各代影响深刻,其独特的人格魅力以基因方式融入后代血脉之中,逐渐形成了独具内涵的家族文化精神。

## 一、认祖归宗、敬宗收族的家族意识

物本天,人本祖,家族制是中国封建社会的重要基础和显著特征。宋代以降,范氏世代演进过程之中,家族意识贯穿始终,各代以此加深族内认同,联络血亲关系,呈现出强大的凝聚力和向心力。

一是认祖归宗。古往今来,一个家族的崛起不可或缺承上启下的关键人物。经历唐末五代战乱,世家大族政治社会地位受到严重冲击,范仲淹表现出异常强烈的宗族观念:“吾吴中宗族甚众,于吾固有亲疏,然以吾祖宗视之,则均是子孙,固无亲疏也。苟祖宗之意无亲疏,则饥寒者吾安得不恤也?自祖宗来,积德百余年,而始发于吾,得至大官。若独享富贵而不恤宗族,异日何以见祖宗于地下,今何颜入家庙乎?”<sup>[1][802]</sup>可见其收族睦族的责任担当。对于迁徙新地、艰难发展的通州范氏来说,也通过颂美前辈嘉言懿行、显赫功勋的方式,团结族人,达到绍继家风、克振家声的目的。

我先文正筑捍海堤,使通泰濒海数百里之民得免于鱼,而沮洳泄卤之地永食其利,故祀之,祀其为民御大灾捍大患者也。<sup>[2][4]</sup>(范凤翼《重修四贤祠记》)

收稿日期:2018-04-08

作者简介:陈晓峰(1980-),女,江苏南通人,南通大学范曾艺术馆副教授,博士;曹卫江(1979-),男,江苏通州人,南通市纪委办公室副主任。

基金项目:江苏省社会科学基金项目(14ZWD003);南通廉政研究中心一般项目

这还表现为同宗成员的自觉认同,生成了可贵的精神归属感。晚明范凤翼曰:“质老同宗同道,生平知己,何异同胞。”<sup>[21]22</sup>(《复宗侄孙石夫孝廉书》)范景文亦有赠诗:“水木自吴天衍派,玺书专尚月为卿。同人应语偕忧乐,独往宁堪滞钓耕。”<sup>[3]613</sup>(《祝太蒙尚玺宗兄时为闰四月》)范景文(1587~1644),字梦章,号思仁,别号质公。因同为文正公后裔,相互砥砺,引为知己。两人还计划同刻先祖文集,“文正、忠宣文集不佞欲任刻成,质老亦曾有此意。”<sup>[21]22</sup>(《复宗侄孙石夫孝廉书》)刊刻家集,以追述先德,昭示后人,带来家族文化的累积传承。

二是敬宗收族。传统宗法文化熏染之下,范仲淹超越家,重视族,坚持将光荣耀祖、贍宗睦族视作一己责任。其子范纯仁曰:“臣父仲淹,先任资政殿学士日,于苏州吴、长两县置田十余顷。其所得租米,自远祖而下诸房宗族计其口数,供给衣食及婚嫁丧葬之用,谓之‘义庄’。”<sup>[1]159</sup>修家谱,创义田,兴义庄,通过多种手段形成多重架构的宗族福利保障体系。家族之人日有食,岁有衣,嫁娶凶葬皆有贍,且诸子弟知读书之美。明清时期,通州范氏家族远承祖志,坚持实施这一义举,多富贵而能仁其族之人。晚明范应龙贍宗党而周贫乏,“义声流播,则翁家文正、忠宣父子之嫡嗣也”<sup>[4]37</sup>。《云从先生八十寿序》)范国禄倡议为族内清苦之人募捐,“敢告道南,代计目下,肯为并日,不待分甘,庶几文正家风久而未坠”<sup>[5]337</sup>。《岁寒约》)晚清范如松宅心仁厚,生前欲效仿先祖,兴义庄以避世乱,令族人安居乐业、衣食无忧。因故未果,临终念念于此。其妻成氏毅然继承丈夫遗志,出资一千元置买田产兴复义庄,利用和发挥宗族组织功能,扶持本族弱势群体,为其提供基本的生活保障和教育资源,于动荡岁月之中维持家族凝聚不散、繁衍昌盛。成氏爱护族人,博施济众,是对先祖厚族之举的继承与族产制度的发扬,再现了可贵的宗族人文关怀。修谱对家族来说意义重大,家谱记录了家族的历史渊源、迁徙轨迹和世系脉络。寻流知始,摘蕊识根,范仲淹后代中不乏修家谱之人。晚明范凤翼积极修谱,定世系,序昭穆,将不同时空的个体纳入宗族整体之中,以明确家族血缘发展历程。“家谱成帙未刻,若见示,即当助成。”<sup>[21]22</sup>(《复宗侄孙石夫孝廉书》)乾嘉年间加以重修,又辑有谱稿一卷。光绪时期范如松慨然有辑支谱之意,谋之同姓,以加强对宗族血缘关系的体认,拳拳收族之心,昭然若揭。《通州范氏家谱》流传至今,体例完整,考本稽源,世系清晰,记载翔实,是对传统血缘宗法观念的继承与发展,具有重要的资料价值和文献价值。

三是重教守业。家族创业不易,守成更难。范仲淹出身寒素,以科举起家,进入仕途,名位日望,为了保证家族在竞争激烈、流动频繁的社会中立于不败,长远发展,平素重视家族内部治理,尤其关注对后代的家庭教育。他曾写作家训:“孝道当竭力,忠勇表丹诚。兄弟互相助,慈悲无边境。勤读圣贤书,尊师如重亲。礼仪勿疏狂,逊让敦睦邻。敬长与怀幼,怜恤孤寡贫。谦恭尚廉洁,绝戒骄傲情。字纸莫乱废,须报五穀恩。作事循天理,博爱惜生灵。处世行八德,修身奉祖神。儿孙坚心守,成家种善根。”<sup>[6]95</sup>(《家训百字铭》)在其言传身教之下,范纯祐、范纯仁、范纯礼等都能本于家学,温厚而文,忠孝传家,以宏才高谊上继父风,声誉远播。通州范氏后人深谙守成之难,承袭先祖遗风,各代重视家教,对家族未来发展密切关注,包含了醇厚的亲族之爱。通州范氏作为一地新兴家族,既无祖上恩荫,又鲜显宦亲友,加之各种天灾人祸,其发展之路充满坎坷,数代经营,方有崛起,诚属不易。崇祯三年(1630),通州海上乱民焚掠杀人,闔城涂炭,范氏在劫难逃,惨遭荼毒。面对飞来横祸,在家族生死存亡的关键时刻,范凤翼以诗教诲训示:

伊何贞吉,淑慎尔身;伊何能淑,有脊有伦。用柔居后,受益以谦。远尔奸慝,求其德邻。耦居无竞,古谊是敦。敷淡攻苦,节啬惟珍。载颂载读,载穫载畇。用挽颓风,用戢不逞。神之听之,福佑永臻。<sup>[4]99</sup>(《家难后垂喻》)

诗中以慎行事、以谦待人、以德为邻、以节为贵的殷殷嘱托可见对家族平安、世代绵延的美好期待,感情真切深沉。在分家析产之时,时见追溯祖先美德,教子弟,诫传人,激励不坠家声,光宗耀祖,极大增强了家族凝聚力。范凤翼《分家要说》中以先祖的胸怀和道义诫谕子女,勿忘创立家业之不易,慎守家法,笃行前辈遗志,作为立身处世之道,以实现范氏的自立自强、世代传承,可见文正遗响。

## 二、恪尽职守、忧国忧民的社会担当

忧患意识是中国古代知识分子可贵的精神品格,范仲淹是其中的杰出代表,揆文奋武,功业彪炳,忠义满朝廷,事业满边隅,功名满天下,被朱熹誉为“天地间第一流人物”。其民胞物与、先忧后乐的博大情怀得到了家族后代的坚守和发扬,表现为一以贯之的社会担当和救世情怀。

### (一)拥有救世情怀

范仲淹进则尽忧国忧民之诚,庆历三年(1043)上疏《答手诏条陈十事》,提出“明黜陟、抑侥幸、精贡举、择官长、均公田、厚农桑、修武备、减徭役、覃恩信、重命令”十项措施,主持全面改革,朝野焕然一新,影响深远,为王安石的熙宁变法提供了可资借鉴的宝贵经验。范凤翼立朝言政,也具有强烈的谏臣意识、高度的政治责任感和洗涤乾坤的救世情怀。目睹时弊,与先祖“宁鸣而死,不默而生”<sup>[119]</sup>(《灵乌赋》)、“竭肝膂以论事,犯雷霆而进忠”<sup>[1120]</sup>(《谢依所乞依旧知邓州表》)一致,慷慨言事,嫉恶如仇,有犯无隐,无私无畏。调考功佐外计时,大胆选拔真才实学之士,举荐陈道亨、毕自严、陈大绶、张铨、瞿汝稷等,“皆一时正人,后皆大有建树”。处置墨吏,如淮扬兵道杨纘、知府杜縻、知县牛维曜,“皆不徇情面,非当以贪,即当以不谨”。调文选佐考选时,奸人构阻诸贤,力排邪说,使周起元、李邦华、商周祚、张至发、熊明遇、徐良彦等,“各得台省”<sup>[15]374</sup>。此外如顾宪成之起光少,丁元荐、田大年之起礼曹,皆力为支持。这与先祖登进善类、揭发贪鄙、整肃吏治颇为相似,无愧范之贤后。

### (二)自觉恪尽职守

范仲淹是“为官一任,造福一方”的典范,天禧五年(1021)出任泰州时重修捍海堰,景祐元年主政苏州时治理水患,景祐二年(1035)任职开封时搏击豪强,皇祐二年(1050)主政青州时发粟救荒,此类美政不胜枚举。通州范氏后人担任地方官吏之时,也能够恪守职责、勤勉有为。万历三十六年(1608),范应龙担任直隶庆云县令,劝农桑,兴教化,赈孤独,奖节孝,严恕简静,百姓化之。晚清范钟居官甚勤,光绪二十八年(1902)十月初六日,以河南乡试同考官入闱,至二十四日完毕,期间:

连改四日闱墨至廿八日夜,忽然大烧,至初二连六昼夜不睡,加以大汗大吐大呕。内闱有同官知医,日日开门进药,至初七、八病势略定。初九添榜,初十出闱。勉强支持,不肯告假。至于十四日而面目全肿,饮食固十余日但吃焦米汤矣。<sup>[7]149</sup>(范钟《与范铠书》)

卷多期迫,精力有限,积劳成疾。尽管如此,恪尽职守,范钟办公不辍。光绪三十三年(1907)九月,范钟赴鹿邑任职县令。为政仁智,到任随即展开整顿,万绪千端,几无刻暇。面对当地“新政皆县官一人捐廉”之陋习,决计先打通此关,免得官民隔阂。又谨慎办案,自述曰:“前日有一命案,只带家人一名,三书二役,当场出结,地方以为奇闻,因之改观易视。”<sup>[7]161</sup>(范钟《与范铠书》)审断神明,深得民心。此外,在财政、警务、讼词等方面,颇显手腕,足可称道。又如范铠,光绪三十一年(1905)担任寿光知县,赴任伊始,赶清积案,兴利除害,表现出精干之能、宽仁之心。九月初八,因巡缉至羊角沟海口,盗贼行劫,绑人勒索,日出数起,竟至商船不行,税关一无所入,心甚忧之。“初八早晨赶到,下午即有渔户送信,当派勇役悬重赏往,即擒获洋盗五名、窝盗二名,商民快慰,颂声载道,从此海面太平。”铲除恶霸,雷厉风行。此外,当地公事繁剧,民风好讼,每告期必有七八十呈。“逐日坐大堂,讯结五六起,上下苦口劝其息讼。”虽然昼夜辛苦,勤勉自持,不敢懈怠。

### (三)关心百姓安危

范仲淹上以宗庙为忧,下以生灵为念,无时无处不忧。天圣五年(1027),范仲淹在丁母忧居丧期间,“冒哀上书,言国家事,不以一心之戚,而忘天下之忧”<sup>[1121]</sup>(《上执政书》);被贬抑期间,“孜孜于善,战战厥心,求民疾于一方,分国忧于千里”<sup>[114]19</sup>(《邓州谢上表》)。通州范氏家族多数成员忠实实践祖先“先忧后乐”精神,虽处江湖之远,但始终关注社稷民生。清初范国祿为布衣文人,却非与世隔绝,独善其身,而是凭借自身威望,热衷公共事务,关心百姓安危。范国祿对吏治弊端洞若观火,挺身而出,干预地



方事务,拯救世道人心。在深入体察社会民情的基础上,提出振官方、正士习、镇民风三条建议,切中时弊,表现出澄清吏治、淳化民风的愿望。当地方突发危机之时,范国祿更能提出具体应对措施。通州水边可耕田亩,濒临江上,淹没无常,加以地方无厌,中饱私囊,农不聊生。范国祿上书州大夫,建言献策,针对逃亡之民,“速出明示,传谕各沙公行保甲,除已往不究外,嗣后有不安心生去归乡者,许邻保明白业户凭报到州,严加处治。”对于地方乡保,“临时不及提防,平日所司何事?发觉之后,并乞法惩。”<sup>[18]273</sup>(《上州大夫书》)贡献一己之见,期待当道采纳,以使弊端革除殆尽,乡民得以安业,国库不至亏空,表现出强烈的忧国忧民情怀。

在民族存亡、国家兴衰的关键时刻,范氏家族成员的忧患意识愈显强烈。晚清范当世位卑未敢忘国忧,忠肝义胆,始终保持忠君爱国的传统观念,诗文随处可见。光绪皇帝力图振作,决定变法自强,遭到了慈禧太后的阻挠干涉。光绪二十五年十二月二十四日,慈禧以光绪体弱多病、未生皇子为由,诏立端郡王载漪之子溥儀为“大阿哥”,承穆宗嗣。范当世《果然》诗云:“一纸相看事果然,朝娱吁哭到穷年。游丝忽落三千丈,锦瑟真成五十弦。”<sup>[19]191</sup>坐实了慈禧太后处心积虑的废帝之想,故有“果然”之感。戊戌变法失败之后,光绪帝处于被幽禁状态,成为了名存实亡的傀儡,悲苦度日,范当世对此忧心如捣,有《磐硕大兄因乱弃官间道归鸣咽有赠》,唏嘘不已,深切同情。又如《善夫以次韵少陵〈杜鹃行〉索和余患词意之将竭也用其韵为〈三足乌行〉》,悯恤光绪帝险恶的政治处境,言由衷来,沉郁悲愤。光绪二十六年七月二十日,八国联军攻陷北京,慈禧为求自保,挟光绪帝仓皇西逃,二十六日至宣化鸡鸣驿。《闻说》诗云:“闻说鸡鸣驿,吾皇昨驻兹。移家无百乘,遮道有群蚩。睽旷虚臣荇,艰危仗母慈。风狂兼月黑,惟以涕涟漉。”<sup>[19]213</sup>天子蒙尘与国家丧乱均属深创巨痛,念及狼狈不堪、性命堪忧的光绪,泣不成声。是时,慈禧以光绪帝名义发布“罪己诏”,范当世有《读皇上〈罪己诏〉》,对诏书中的责问检讨骇然痛心。十一月十二日冬至,天子祭天之节,其《冬至哭》曰:“我君壹不返,天地再回旋。无奈向时节,何能背几筵?”<sup>[19]243</sup>皇帝各地避难,返京无期,诗人不觉泪下沾襟。光绪二十七年十一月二十八日,光绪帝奉慈禧自保定行宫乘火车至北京,《答伯严用叔节韵见寄》诗曰:“天子从容返里门,西征甲卒散归村。驷虬逐日嗟何及,仗马迎风更不喧。”<sup>[19]268</sup>对光绪帝平安返京欣慰不已,终于缓解了多日以来的高度紧张。范当世坚定拥戴光绪帝,喜怒哀乐与共,对其寄予挽救国运的殷切希望。

### 三、清正廉洁、宠辱不惊的立身品节

范仲淹重义轻利、清正廉洁的道德操守和安贫乐道、宠辱不惊的生命境界,久负盛誉、影响深远,通州范氏家族后人铭记在心、积极践行。

#### (一)清以立身

范仲淹重义轻利,清正廉洁,为吏部员外郎时,出守有三婢,及官大历二府以至于薨,凡十年不增一人。虽然出将入相,贫终其身,以至于歿之日,身无以为殓,子无以为丧,殓无以为新衣,友人聚资以奉葬,诸子孤无居所。其为吏之道在通州范氏得到积极响应,范凤翼清以立身,独守贫素,不汲汲于功名富贵;光明磊落,不以宦途穷通介怀。范遇担任武陵县丞之时,“政成民朴,化雨和风。半载如冰,约已效修身之操;一心若水,视民犹保赤之亲。”<sup>[10]62</sup>(程珮玉《〈范二尹归田诗〉序》)为官清廉,为政有声。离开之际,刘隆义赠其诗曰:“行李半肩书满床,扁舟一叶载还乡。”<sup>①</sup>两袖清风,有祖上之德。又如范利仁,以先人为榜样,知州施其礼客之幕中,长达十三年之久,未尝干私。礼解官时语诸父老曰:“吾莅兹土,得一廉士,知之乎?”众人起问,礼举酒属仁曰:“此君是也。”<sup>[11]</sup>时人称颂。光绪二十四年(1898),范钟、范铠束装就道,签分河南、山东。临行,父亲亲书《作吏十规》以警之:

一为民父母,不能培养元气以遗子孙,最可耻;一依托权门,一旦失势,以至十目十手之指视,最可耻;一

① 唐待徵,等:《范二尹归田诗》。

地方善善不能用,恶恶不能去,最可耻;一宦游无窘于难,天道好还,此往彼来,最可耻;一地方善政不能举,逢迎上官则恐后,最可耻;一眼前百姓即儿孙,而任情敲扑,最可耻;一小民无知误法网,而问官不察,捶楚之下何求不得?最可耻;一为民父母者,第一戒贪,贪则心昧,而书役藉此挟制舞文,其祸可堪言哉?最可耻;一天下事,诚与伪二者而已,诚则无不明,而伪则立败,最可耻;一作官须知进退,若老马恋栈,阿时殃民,必至身败名裂,辱及君亲,最可耻也。<sup>[10]224-225</sup>

《作吏十规》教导发扬贤能廉节的家风,体恤民情,莫营私利,字里行间显示了防微杜渐之苦心。光绪三十一年(1905)九月二十一日,范铠过郑村至省城太原,禁止仆从行途路过州县索要物件,清约自律细节可见,不负家教。

唐末五代士风败坏,世人寡廉鲜耻,唯利是图。范仲淹重视个人品德修养,持正修身,严于自律,崇尚气节,刚正不阿,卓然时俗之上。“大厉名节,振作士气,故振作士大夫之功为多。”<sup>[12]3086</sup> 节劲凌霜,冰清玉洁,逐渐成为当时知识分子的领袖和宋初士人风貌转变的标志性人物,这对后代的影响、启示、教育异常深刻。通州范氏敬慕先祖,内守朴忠,外修景行,家风高秀。徐骆《记通州范伯子先生》曰:“溯自异羽,下迨先生兄弟,世世为诸生,优行瑰节,列于州志,后先相望,世泽之长,清德之美,求之他郡县不一二观也。”<sup>[13]192</sup> 清德传家,这是对范仲淹的衣钵传承。万历三十六年(1608),范应龙以明经高第拜直隶庆云县令,因子任职吏部,引嫌辞臈,归里筑尊腰馆,取陶渊明“不为五斗米折腰”意,乡居不仕。父兄逝后,范国祿遭受多难,面对百口惶惶之家族,束手无策,却能不惑于道,由其《谢吴文登书》所录之事可征:

足下愀然于我之去而赠以金,犹是二十年不忘故人之意。然足下何从得此金?左右曰“帑金”。帑金不容支借,有明条矣。与者即不伤惠,受者独能无罪乎?深文而论,足下谓之借库,不知者或以为自盗矣;足下谓之赠人,不知者且以为分贓矣。<sup>[19]277</sup>

家贫如洗之人深知自爱与爱人之道,面对不明之赠义正辞严地加以拒绝,实属可贵。范当世担任李鸿章西席之时,父亲信中叮嘱其深居简出,并以颜子“非礼勿视,非礼勿听,非礼勿言,非礼勿动”进行教诲。光绪十七年(1891),范钟参加乡试,副主考是江西德化李盛铎,此人乃范当世故友蔡金台同乡,二人为了取悦其兄,遂谋泄题,并约好试卷记号,以便私相录取。范钟不肯如约,“以为有如许文,中亦该当,不中又何必勉强乎?”终至落榜。范当世与李鸿章言及此事,令其击节叹赏:“君家兄弟必不肯枉道以求之耳,此亦我生平所未尝见也!”<sup>[14]177</sup>(范当世《禀父翁书》)光绪二十四年(1898),范钟最终凭借真才实学中进士二甲第三十二名。

## (二)宠辱不惊

范仲淹宦海浮沉,四进四黜,无论身处庙堂或贬谪州郡,皆能泰然处之。“数仞高堂谁富贵,一枝巢隐自逍遥。”<sup>[11]102</sup>“千载家风应未坠,子孙还解爱青山。”<sup>[11]82</sup> 闲适的隐者之乐油然可见。诚如欧阳修之赞誉:“公少有大节,其于富贵、贫贱、毁誉、欢戚,不动其心,而慨然有志于天下。”<sup>[11]821</sup> 其安贫乐道、宠辱不惊的生命境界久负盛誉,昭范后人。通州范氏在漫长的发展过程中,家族各代命运坎坷,范崇简《怀旧琐言》曰:

余家自太高祖忤时触珙,坐东林党削籍,此一厄也;值乱民汤槐,明万里,苏如轼、如辙焚劫之难,此二厄也;鼎革后,奸人变起,仓猝祸及一州,身往南都,各历艰险,以释里人之患,此三厄也;高祖应州守王宜亨修志之聘,语触当路,为破家之张俭,此四厄也!<sup>[10]189</sup>

在家族遭受重创之际,通州范氏推重先祖儒隐精神,进退裕如,各代能够从恶劣境遇之中解脱出来,以宁静淡泊之心坦然面对,睿智坚韧,可谓善承先人。明清以科举求取功名的文化语境中,范氏家族虽然普遍投入其中,却不汲汲于是。范当世之言具有代表性:

先曾王父岁试一二次,缴还衣巾;先王父至五十之年亦不复应举,家君自甲子后即不复提篮入场。习而安

之,由来已久,不似贵人子弟期于必得而单门穷子生死于其间也。<sup>[14]35</sup>(《与张幼樵论不应举书》)

遇试则试,未尝留心于得失,不见牢骚怨言,超越荣辱贵贱,洒脱旷达,门风一脉相传。家族整体对功名利禄疏离的同时,是对山水田园的热爱和向往,诗文吟咏,涵养性情,这与范仲淹景祐元年(1034)出守睦州时的意趣一致。这一超然胸怀的获得或与佛教情结密切相关,范仲淹母亲笃信佛教,耳濡目染之下,遂与佛教结下了不解之缘。范凤翼顺治三年(1646)开始逃禅,热衷与高僧大德谈佛讲经,护持正法,活动频繁。范国祿也是虔诚的佛教信徒,常修净业,渐悟佛家真谛。其《四与岩灵禅师书》云:“猛欲投足法门,了此一件,而老母在堂,幼子在抱,终是凡夫俗人,不得走向上种子。”<sup>[18]282</sup> 据《十山楼稿》统计,与之交游的佛教人士接近 100 人,探讨佛教义理,获得心灵慰藉,实现了对苦难人生的超越。民国十一年(1922),范子愚在芜湖皈依潜山莲海法师,蒙赐法名妙谛,终身奉佛素谨。又如近代范当世之妻姚倚云、范罕、范毓等,归心佛乘,虔诚修持,均有故家遗风。诸人将禅宗忧乐圆融、荣辱不惊的人文精神融入生命深处,调适内心,提升人格境界,参透穷通得失,最终获得了感悟人生真谛的洒脱逍遥,宗教信仰支撑着范氏家族在易代更祚、世事无常、人生苦难中坚韧生存、延续至今。

#### 四、孝悌忠信、广施仁爱的家风传承

“孝悌”是传统伦理道德的核心,也是范仲淹维系家族的精神纽带,更成为明清通州范氏的显著家风。各代成员自觉奉行这一准则,父慈子孝,兄友弟恭,实现了家族内部和谐稳定。在此基础上推己及人、传递仁爱,令人肃然起敬。

##### (一)孝顺父母

范仲淹两岁丧父,随母谢氏改嫁朱文翰。进士及第之后,大中祥符九年将母亲接回身边。“欲便亲养,授广德军司理参军,迎母以往。”<sup>[11]109</sup> 谢氏病故,范仲淹上《求追赠考妣状》,流露出“子欲养而亲不待”的无限憾恨。范仲淹以继父朱氏长育训导有恩,于河南置义田四顷三十六亩,赡养朱族,可谓情义最笃,敬诚备至。通州范氏家族追步先祖,多有可称道者。范应龙对父母恭敬孝顺,以束修尽奉两尊,独支中落,周于色养。范凤翼以孝谨名世,天启二年(1622),升工部营缮司主事,以父老为由,不就,日日膝下承欢。天启三年(1623),朝廷诏改任尚宝司丞,以《乞准调理疏》恳请在籍调理,扶持亲病。是年春日,延请四方名医为父治病,朝夕侍侧,奏效甚微。“涕泣悲号,日夜忧惶。一夕焚香默祷上帝,愿以己年为翁益寿。次日,翁疾果渐复苏,而医人按脉遂惊相告,殊不知为先生默祷所致也。”<sup>[15]</sup>(王国臣《寿言》)人子竭力事父,甚至愿以己年为尊益寿,深挚孝心诚于中形于外。清代中叶范崇简晚年贫不可言,独特其子范持信教授为生。子每夕归,必得父欢而后止。一日久而不欢,问家人曰:“岂有事耶?”曰:“无之。独丁氏送蟹,辞耳。”曰:“故嗜此者,奚不言?”遂驰出门,脱中衣质钱,冥走数市,竟得大蟹以归,熟而进之。父亲殊为惊讶:“丁氏物耶?”对曰:“非也,固将烹矣。”<sup>[14]59</sup>(范当世《通州范氏诗钞》序)父喜而歌诗以尽兴,这是“养亲致其乐”的生动写照。又如范如松,咸丰七年(1857),入乡人浙江按察使徐宗幹幕,内心思父,虽慰留百端,不顾径去。同治元年(1862),徐氏擢为福建巡抚,礼聘入幕,因不肯远亲,托词未赴。其子“三范”谨守孝道,入各地公卿幕府,得鲜衣美食归来献父,范如松斥之不御,曰:“吾父所未尝有,不敢有加也。”三子俸禄尽归双亲,不私一钱。对于长辈双亲之孝,除了日常生活琐事上的尽心竭力,还表现在危急时刻的勇敢不惧。晚清咸、同之间,长江上下失守,通城危在旦夕,范持信命子范如松送妇孺至东乡舅氏,独居守家。当时城人咸外奔,婴儿弃女号田间。范如松念父只身在家,置性命于不顾,狂奔以归,其孝可谓忘我。

##### (二)手足情深

范仲淹与同父异母之兄范仲温频繁书信往来,与并无血缘关系的朱氏兄弟也关系融洽,朱氏诸兄弟皆为葬之,子弟以公荫得补官者三人,足见情深谊挚。旷代有家风,明清以降,通州范氏家族手足情深,兄友弟恭,尤以晚清“三范”最具代表意义。为了赡养家族,振兴家业,兄弟同舟共济,情深义重,世



人称美。家族中长兄如父,范当世担负起庞大家庭赡养之责,虽然备尝艰辛,笃爱两弟,书信中多可见。范当世嘱咐三弟范铠“于二百金额寄束修之内截留百金”,以宽裕行役,多做诗文。又体谅范铠顾家之心,以其名义寄银家中,并鼓励“要钱寄家做面子”<sup>[15]204</sup>,对弟之岳丈也每月分与四金,如此周全之举可谓用心。范钟也怜爱其弟,范铠年纪尚幼,离家在即,悬心不下,寄书以教。信中涉及路途携带之银,出门动身之日,拜访友朋之节等,巨细无遗。“千言万语皆为弟客中免至烦恼,触动离情。弟千万记兄言,当一场功课做也。”<sup>[7]145</sup>(《与三弟范铠书》)光绪三十年(1904)九月十四日、十九日、二十九日,范当世病危之时,频与两弟诗书往还。是时范钟身居湖北,忧心如焚。对长兄迟迟不赴沪就医十分不满,以信促之,苦劝“今日家事以治好此病为第一紧着”,期待“同享大年,归老而谋聚处之乐”<sup>[7]152</sup>(《与三弟范铠书》),足见对彼此生命的珍爱。同年,范当世逝去,两弟伤心欲绝。“白衣冠跣行风雪中,号哭流血,道路观者感动涕洟,不能仰视。”<sup>[13]4</sup>(金鉞《范肯堂先生事略》)此情真可感天动地。

### (三)广施仁爱

仁者爱人,范仲淹能够超越“孝亲”的有限范畴,推己及人。“天性喜施与,人有急必济之,不计家用有无。既显,门中如贱贫时,家人不识富贵之乐。每抚边,赐金银良厚,而悉以遗将佐。”<sup>[1]823</sup>(富弼《范文正公墓志铭》)“尝推其奉以食四方游士,诸子至易衣而出,仲淹晏如也。”<sup>[1]841</sup>(《宋史·范仲淹传》)乐善好施,惠政泽民,受到了广泛爱戴,全国建有范公祠 50 余处。通州范氏家族后人对先祖范仲淹实施仁政引以为傲,诗文中多有涉及:“先文正知青州,有惠政,溪涌醴泉,后人汲以丸药,号白丸子。”<sup>[1]6383</sup>(《范公泉》题下注)“策盐况重千言奏,捍海尤高万世功。不特贻谋尸拜舞,淮南遗爱自靡穷。”<sup>[1]6182</sup>(《邗上谒先文正公祠》)范氏后人游历各地,目睹先祖遗迹,瞻望流连,追忆嘉言懿行,感念之余更具有激励族人绍继家风、克振家声的作用。

通州范氏家族克念祖德,自觉继承这一可贵的人文关怀。范应龙里居济物利人,寒赐襦,饥赐粟。“检岐黄书,市药为剂,以施病者。又捐镞匠人,悬木门外,有骸不能掩者,恣其所取。”<sup>[1]7</sup>(邵潜《州乘资》)其怜贫扶弱、轻财乐施垂老无倦,乡里称贤。范凤翼古道热肠,关心友人生活起居的诸多方面,延伸到生命的最后时刻,对邵潜、李翀、汤有光等人敬重爱护之,妻之室之饮食之,其扶危济困、仗义疏财之举暖人肺腑。崇祯六年(1633),友人王元翰卒于金陵,助其殓葬,并撰写行状。此举显然受到了先祖直接影响,自言:“吾家先文正以麦舟助石曼卿之丧,谊高千古。”<sup>[2]160</sup>(《题贺千秋<轶尊卷>后》)高风义举,代有传人。范国禄禀性仁厚,敦尚气谊,发扬家风,解衣推食,多所施济。顺治九年(1652),友人陈尔发死,亲朋弃之不顾,范与诸人将其营葬南郊,并共同承担抚育陈氏遗孤之责。范国禄还投身地方慈善事业,与众人捐建育婴堂。作为主持和管理者,面对窘境,惨淡经营,“四五年间活人千计”<sup>[8]416-417</sup>(《〈育婴编〉序》)范如松性乐施予,以仁著称,以粥食饿人,以衣著寒士,其乐善好施之举与先祖深相契合。晚清“三范”继承了家族广施仁爱的优良传统,待人宽厚。光绪十八年(1892)二月,同乡王尤以庶常应散馆试来天津,二十九日以病遽卒。范当世奔走张罗,筹措款项,料理丧事。为替王尤还债,提前向李鸿章支取束修,并撰《初奠云悔文》、《再奠云悔文》、《三奠云悔文》,悲恻悼念。不止于此,光绪二十一年(1895),祭奠王尤,立其寡妾为妻。友人朱铭盘随庆军历驻朝鲜及奉天金州,客死于旅顺张光前军幕。其子生不满月,尚在襁褓。范当世笃念故人,收养寡妾孤子。范当世还好奖拔后进,得知弟子王守恂家贫无力购书,立刻买书局大本《史记》相赠。为资助寒峻之士渡海求学,竟至典衣卖宅,乡人仰食者常数十家。通州范氏家族自先祖范仲淹始,传递仁爱,生生不息,著誉士林,令人肃然起敬。

### 参考文献:

- [1] 李勇先,王蓉贵校点.范仲淹全集[M].成都:四川大学出版社,2002.
- [2] 范应龙,等.南通范氏诗文世家:贰[M].石家庄:河北教育出版社,2004.
- [3] 范景文.文忠集//四库全书:第1295册.上海:上海古籍出版社,1987.

- [4] 范应龙,等.南通范氏诗文世家:壹[M].石家庄:河北教育出版社,2004.
- [5] 范应龙,等.南通范氏诗文世家:陆[M].石家庄:河北教育出版社,2004.
- [6] 周鸿度.范仲淹史料新编[M].沈阳:沈阳出版社,1989.
- [7] 范应龙,等.南通范氏诗文世家:壹拾[M].石家庄:河北教育出版社,2004.
- [8] 范应龙,等.南通范氏诗文世家:伍[M].石家庄:河北教育出版社,2004.
- [9] 范应龙,等.南通范氏诗文世家:捌[M].石家庄:河北教育出版社,2004.
- [10] 范应龙,等.南通范氏诗文世家:柒[M].石家庄:河北教育出版社,2004.
- [11] 梁悦馨,等.通州志:卷末杂记[M].光绪元年刻本.
- [12] 朱熹.朱子语类[M].北京:中华书局,1986.
- [13] 陈国安,孙建.范伯子研究资料集[M].镇江:江苏大学出版社,2011.
- [14] 范应龙,等.南通范氏诗文世家:玖[M].石家庄:河北教育出版社,2004.
- [15] 叶向高,等.尊腰馆八十寿言[M].启祯年间刻本.
- [16] 范应龙,等.南通范氏诗文世家:肆[M].石家庄:河北教育出版社,2004.
- [17] 邵潜.州乘资:卷四[M].南通:南通市图书馆影印,1985.

责任编辑 王学青

## How Fan Zhongyan Influences the Cultural Spirit of the Fans in Tongzhou

CHEN Xiaofeng<sup>1</sup>, CAO Weijiang<sup>2</sup> (1. Fan Zeng Gallery, Nantong University, Nantong 226019, Jiangsu, China; 2. Municipal Discipline Inspection Committee of Nantong, Nantong 226018, Jiangsu, China)

**Abstract:** The Fans in Tongzhou are direct descendants from FAN Zhongyan in North Song Dynasty, whose family culture is deeply influenced by him, which is mainly manifested in their sense of family in their recognition and worship of their ancestors, in their willingness to shoulder social responsibilities in their devotion to their duties and their concern for the nation and its people, in their righteousness in being honest and detached when faced with fame or humiliation, and in their family tradition of filial piety and loyalty and being generous to others.

**Key words:** Fan Zhongyan; the Fans in Tongzhou; family culture

## 精品文摘

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

### 王海霞 / 习近平全面净化党内政治生态新思想新实践

新思想引领新实践,新实践开启新篇章。在党的十九大上,习近平总书记提出“全面净化党内政治生态”新的战略要求,创新了习近平党内政治生态思想,开拓了净化党内政治生态的实践途径。习近平全面净化党内政治生态新思想主要体现在以下几个方面:坚定理想信念是党的思想建设的首要任务,严肃党内政治生活是营造风清气正党内政治生态的必然要求,端正选人用人导向是全面净化党内政治生态的根本保证,完善党内法规制度是加强党内监督的有力措施,抓住“关键少数”是全面从严治党的关键所在。习近平全面净化党内政治生态新思想的实践途径主要有:不忘初心,坚定理想信念不动摇;自我净化,严肃党内政治生态;匡正导向,正确选拔任用干部;堵严漏洞,完善党内法规制度;抓住关键,重视领导示范。习近平全面净化党内政治生态新思想新实践开启了党内政治生态建设新篇章。

(《中共福建省委党校学报》2018年第3期)

### 刘 帅,赵佳佳 / 中国共产党制度治党的生成逻辑与推进思路

制度治党是以习近平同志为核心的党中央在全面深化改革的新形势下以制度化形式管党治党的新理念。党的十九大报告将制度治党作为新时代全面从严治党向纵深发展的关键举措和新时代党的建设总要求的重要内容,客观上明确了其在“建设更加坚强有力的党组织”这一时代任务中的战略性地位。制度治党的生成体现党内制度建设历史经验与时代诉求的内在一致与使命传承:就历史维度看,制度治党是对马克思主义无产阶级政党理论的根本坚守与党内制度建设优良作风的一贯传承;就时代维度看,制度治党是一个基于政党发展的客观规律性,统摄全面从严治党总体格局并体现国家治理现代化

基本要求的整体推进过程。在新时代推进制度治党工作,需要从主观的思想逻辑到客观的行为逻辑、从制度的体系完善到具体的保障操作、从短期的严管宽管到长效的抓常抓细等方面做出新的调整。

(《东南学术》2018年第2期)

### 扈 力 / 网络举报的反腐效用

网络举报作为重要的反腐方式,具有广泛的群众基础,有利于营造廉政文化环境,在预防腐败、发现腐败、惩治腐败等多方面具有重要作用,是助力我国反腐败斗争取得压倒性胜利的重要手段。在预防腐败方面,网络举报能确保“不敢腐、不能腐、不想腐”;在发现腐败方面,网络举报能坚持“无禁区、全覆盖、零容忍”;在惩治腐败方面,网络举报能实现“苍蝇”、“老虎”一起打。另外,一方面人民群众通过网络举报,提供相应的证据和事实,能够缓解纪检监察部门的工作量,降低纪检监察部门的工作难度,能够对腐败行为进行更快速、更精准的打击,让纪检监察部门能够集中力量,“打虎拍蝇”。另一方面,在人民群众的监督之下,纪检监察部门能够更加严格地履行自身权力,不敢对腐败行为进行偏袒,让纪检监察部门感到压力,但又充满动力,能够更及时地处理好每一起腐败案件。

(《人民论坛》2018年4月上)

### 张志安,晏齐宏 / 当代中共领导人舆论观及其变迁逻辑

舆论思想是中共领导人新闻思想的重要内容,也是我们党治国理政方略的构成部分。通过梳理当代中共领导人舆论工作的相关论述,从舆论功能、舆论传播的中介、舆论主体等三个维度来理解不同阶段领导人舆论观特点及其变迁逻辑。发现当代中共领导人舆论观变迁具有以下特征:舆论功能经历了从为革命服务到为建设服务、再到为治理执政服务的变迁轨迹;舆论传播中介经历了从宣传本位到对象本位、从自上而下到自下而上传播模式的变迁轨迹;作为舆论主体的人民,经历了从能动主体到引导对象再到积极表达群体的变迁轨迹。变迁过程中,领导人的舆论观始终强调坚持中国共产党的领导、坚持党性



原则,既坚持了党管舆论的核心理念,又做到了根据形势变化而有所调整,形成了拉卡托斯所说的“硬核”外加“保护带”的结构。

(《当代传播》2018 年第 2 期)

#### 周少来 / 基层巡察要避免“形式化陷阱”

基层巡察,是全面从严治党巡视工作在基层的延伸,是加强基层党风廉政建设的重大之举,已在全国各地普遍开展,并已取得重大成效。相对于中央巡视和省级巡视,县级党委对乡镇党委以及下延到对村级党组织的基层巡察,具有地域广、巡察对象多、人情关系紧密和问题复杂多样等基层特点。基层巡察是基层党组织建设的重要之举,也是一个复杂的系统协同过程。而在基层实践的组织运作过程中,基层巡察往往浮于“运动化表面”、滑向“形式化陷阱”,只有进一步深化县、乡体制的改革和调整,减少层层加码的指标和任务,下移充实乡镇政府的权力和责任,扩大乡村民众的自治和参与,以民主化和法治化的制度机制,才能构建基层党风廉政建设的持久制度保障。

(《人民论坛》2018 年 3 月中)

#### 张学娟 / 马克思主义廉政思想及其当代意义

马克思、恩格斯深刻剖析资本主义社会腐敗产生的根源,在对私有制、资本异化、劳动异化、正义的虚伪性、消费主义以及官僚主义批判的基础上,提出对未来社会构建廉价政府的设想,并从价值理念、制度设计与运行方式等方面对廉价政府做了一系列论证,初步形成了马克思主义廉政思想。马克思主义廉政思想对当今中国廉政建设有着重大的指导意义:(1)宏观上要牢固树立为人民服务的执政理念。为人民服务是马克思主义政党的首要任务,无产阶级政党一直将实现人的自由作为最高境界和价值追求,这一理念充分体现了为人民服务的深刻内涵。(2)中观上要切实践行民主务实的执政方式。如何将为人民服务的理念贯彻到执政的过程中,则需要民主务实的执政方式。民主执政与务实之风是相辅相成的,民主务实的执政方式既体现在具体政治制度设计上,也体现在对制度的贯彻执行上,关键是要善于发现现有政治运行中的不足,并不断加以修复和完善。(3)

微观上要充分发扬清正廉洁的工作作风。清正廉洁是马克思主义政党的基本要求。清正廉洁的实质,是要求党政机关及工作人员做人民的公仆,正确行使人民赋予的权力,不以权谋私、不贪赃枉法、不奢侈浪费、不消极怠慢。

(《中共福建省委党校学报》2018 年第 2 期)

#### 朱超然,王 杰 / 对香港特区廉政公署制度设计的思考与借鉴

香港特区廉政公署的机构设置及运行发展对内地的启示主要有:(1)建立完善惩治与预防并重的综合治理模式。廉政公署将惩戒、预防、教育融为一体,对三者的重视程度不偏不倚,均衡发展,形成了独立、高效、制衡的运行机制。(2)进一步完善职务犯罪侦查措施,丰富打击手段。在当前职务犯罪手段日益隐蔽化、多样化、科技含量高的新形势下,职务犯罪侦查的对抗性明显增强,启用技术侦查和隐匿身份侦查等方式侦查职务犯罪案件变得愈加迫切。(3)建立健全内外部监督机制。完善的内外部权力监督体系是廉政公署多年规范有效运行的重要保障,内地在深化国家监察体制改革过程中,亦应当建立完善的内外部监督体系。(4)提高社会公众进行反腐败斗争的参与程度。公众参与是反腐败斗争的重要组成部分和推动力量,廉政公署除了有一个庞大的编外志愿者队伍之外,还广泛动员社会公众积极参与反腐败斗争,积极参与对腐败案件的举报。(5)深入推进职务犯罪侦查队伍专业化建设途径。当前职务犯罪多样化、复杂化和高智能化更加剧了职务犯罪调查的难度,只有专业化的队伍才能适应当前查办和预防职务犯罪工作的需要。(6)完善相关立法,建立科学的职务犯罪侦查立法体系。当前内地查办职务犯罪相关立法体系缺乏统一性、系统性,需要制定一部专门惩治腐败的法律,以提升查办和预防职务犯罪、推进反腐败工作的整体效果和水平。

(《河南社会科学》2018 年第 3 期)

责任编辑 王学青