

廉洁政治：内涵、结构与运行逻辑

庄德水

(北京大学 廉政建设研究中心, 北京 100871)

摘要:十八大报告在党的重要文献中第一次提出“廉洁政治”这个概念,要求做到干部清正、政府清廉、政治清明。从政治发展角度来看,廉洁政治是现代国家治理的必然要求。廉洁政治内涵具有三个理论维度:政治设计、价值取向和实践状态。政治设计为廉洁政治建设提供合法性,价值取向为廉洁政治建设提供发展方向,实践状态让政治设计和价值取向实现统一,从而为廉洁政治建设开辟道路。廉洁政治的内在结构包括廉洁政治观念、廉洁政治关系和廉洁政治行为三个部分,这三个部分具有一定的逻辑关系,从廉洁政治观念到廉洁政治关系再到廉洁政治行为,一个比一个更接近于政治生活现实。建设廉洁政治应遵循并实现法治逻辑、制度逻辑和治理逻辑的统一:法治逻辑要求依法治腐,把所有廉政建设事务纳入法制框架;制度逻辑要求制度反腐,推进宏观层面的行政体制改革、中观层面的廉政制度建设以及微观层面的分权机制探索;治理层面要求实现廉政组织重构、廉政资源配置、廉政信息公开、廉政主体合作等。

关键词:廉洁政治;国家治理;党的十八大

中图分类号:D630.9

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2013)03-0001-06

党的十八大强调:“坚决反对腐败,建设廉洁政治,是我们党一贯坚持的鲜明政治立场,是人民关注的重大政治问题。”“要坚持中国特色反腐倡廉道路,坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防方针,全面推进惩治和预防腐败体系建设,做到干部清正、政府清廉、政治清明。”^[1]第一次在党的全国代表大会的工作报告中写入“建设廉洁政治”要求,表明廉洁政治不仅是执政党的执政要求,而且已上升至现代国家治理的层面。本文旨在分析廉洁政治的基本内涵、内在结构和运行逻辑,为建设廉洁政治提供参考思路。

一、廉洁政治的基本内涵

从现代国家治理角度来看,廉洁政治的基本内涵包括三个维度:

廉洁政治是一种政治设计。“政治设计是在一定的社会历史条件下,历史主体依照一定的历史经验与政治传统,以某种理想政治目标为依归,对社会进行以理念创设、制度安排、组织建构为主要内容

收稿日期:2013-04-08

作者简介:庄德水(1977-),男,浙江台州人,北京大学廉政建设研究中心副主任,博士。

基金项目:教育部2011年度哲学社会科学研究重大课题(11JZD045-08)



的政治构想、政治筹划、政治创制及其理论形态。”^[2]政治设计属社会工程的一部分,其核心是制度安排。廉洁政治设计具有历史继承性,传承了人类对理想政治生活状态及其图景的期望和向往。亚里士多德的“理想城邦”、柏拉图的“理想国”、莫尔的“乌托邦”、孟德斯鸠的“分权政权”、马克思的“廉价政府”、透明国际的“国家廉政体系”以及中国的“惩治和预防腐败体系”等,无不蕴含着廉洁政治设计理念,代表了不同时期的人们对于“廉洁政治”这一政治图景的共同追求。从政治设计角度来说,廉洁政治不仅以政治理想和理论的形式存在,体现人类精神生产的成果,而且以实实在在的设计工作和制度成果的形式存在,是一项具体的廉政工程。廉洁政治设计所体现的是人类的理性追求,人们力图探究廉洁政治的内在本质和发展规律,建构起符合现实发展的廉政工程。这个廉政工程的建设让人们对于廉洁政治的发展充满信心,并与政治体系之间建立信任关系,进而主动维护政治秩序和政治合法性。但是,我们必须注意到,廉洁政治设计不是对原有廉政制度体系的修补,而是在原有廉政制度体系的基础上进行顶层设计,综合考虑和规划廉洁政治的发展框架和路径,寻求实现政治和谐之路。廉洁政治设计必须考虑具体的国家发展情况,把设计思路立足于政治发展现实和社会廉洁需求。对于当前的中国社会来说,进行科学有效的廉洁政治设计是一项紧迫的时代任务,政治体系的存续、政治信任的维系、政治共识的形成等在很大程度取决于能否实现廉洁政治设计。可以说,廉洁政治设计的质量决定了中国特色反腐倡廉道路的发展方向和基本成效。从这个意义上说,廉洁政治建设具有政治合法性意蕴。

廉洁政治是一种价值取向。价值是社会生活的内在深层结构。政治是对公共价值的权威性分配,政治的功能在于运用公共权威协调政治共同体内部的利益关系,合理有效地分配公共利益和公共资源。公共价值分配问题直接关系到政治稳定和秩序,处理不当,会引发利益冲突,进而损害政治合法性和权威性。公共价值分配要实现正义和公平,其基础和标准在于价值分配程序和行为的廉洁性。在这里,程序是静态的,行为是动态的,二者都只有保持廉洁性,才能保证分配结果的公信度。人们之所以追求廉洁政治,其目的在于实现公共价值包括公共利益和公共资源分配的公平,保障自身的合法权益不受到损害。因而,廉洁是政治生活的基本价值,反映了政治文明发展的基本价值诉求。廉洁政治内在的逻辑结构是价值性的,代表了政治建设的基本方向和评价标准。就基本方向而言,廉洁是政治建设的内在本质,要求贯穿于政治建设过程和人类政治发展过程;就评价标准而言,“这套价值体系提供了人们行为评价的标准,它会告诉我们,什么是值得追求的,什么是应当反对的,什么是可以许可的;以它为基础,形成社会生活的基本理念和组织安排的基本原则。”^[3]廉洁是评判政治建设的重要标准,政治建设是否成功,要看其是否捍卫了廉洁价值、达到了廉洁目标。在现实生活中,为什么人们质疑社会分配结果,怀疑其缺乏公正性,一个重要原因在于分配过程和行为处于暗箱操作状态,人们无法获知分配决策的价值取向是私人化的还是公共性的。因此,建设廉洁政治不仅要实现政治本身的清明,而且要实现政治行为的廉洁,实现政治价值取向的公共性。廉洁政治作为一种价值取向,无疑会为政治建设提供基本的发展方向。

廉洁政治是一种实践状态。廉洁政治是变化发展的,是随着人类社会的实践而发展的,不同时代具有不同特征。与此同时,“全部社会生活在本质上是实践的。”^[4]廉洁政治本身是实践的,依赖实践来取得存在空间和拓展发展领域。实践状态其实是廉洁政治设计的实践化和廉洁政治价值的具体化,是实现廉洁政治目标的必然选择。与此相适应,作为一种实践状态,廉洁政治不能仅仅停留于空洞的观念或理想形态,而必须进入实践领域,演化成廉政治理并产生廉政绩效。否则,廉洁政治将成为另一类“乌托邦”,也难以获得公众信任。因此,建设廉洁政治的关键在于廉政实践,即把廉洁政治实践化为具体的廉政制度、廉政组织、廉政行为和廉政技术等,并通过这些内容的具体建构和应用来实现廉洁政治目标。廉洁政治的实践基础在于廉政参与,即要考虑社会公众对于廉洁政治的利益需求、心理预期和集体行动,让社会公众成为廉洁政治建设的重要主体。从实践角度来看,建设廉洁政治需要从实际

出发,解决现实的廉政问题,离不开如何科学规范权力、利益、权利之间关系的问题,也离不开如何对待社会公众的廉政参与等问题。在现实生活中,廉洁政治建设之所以遇到这样或那样的阻碍,除体制机制因素外,还与我们的实践技术和路径存在不适应性相关。可以说,廉洁政治建设的成败与否,都需要通过实践来检验,实践也是廉洁政治设计变成现实的必由之路。我们重视实践状态的廉洁政治,其要旨在于强调建设廉洁政治是可行的,其关键要看政治主体是否具有明确的建设思路、路线设定、任务规划和执行。总之,实践状态是连接廉洁政治设计与政治价值取向的平台,让二者相互支持和促进,从而为廉洁政治建设开辟道路。

二、廉洁政治的内在结构

廉洁政治是一个复杂的结构体系,大致包括廉洁政治观念、廉洁政治关系和廉洁政治行为三个部分。这三个部分具有一定的逻辑关系,从廉洁政治观念到廉洁政治关系再到廉洁政治行为,一个比一个具体,一个比一个更接近于政治生活现实。

政治观念是人们对于政治生活的认知和态度,是人们处理政治关系和政治行为的准则。政治观念的进步具有指引意义。在不同历史发展时期,人们对廉洁行为和腐败行为的认识存在一定差异。随着政治文明的进步和政治观念的更新,对腐败的界定得到拓展,原有在旧社会被视为合情合理的一些行为,比如家族荫护、捐官、裙带关系等,逐渐被现代社会视为“腐败”,这无形中促进了国家廉洁政治建设。“政治观念在国家整个政治建设中起着先导性的作用。回顾改革开放的历史,我们很容易发现,没有以邓小平为核心的党的第二代中央领导集体在政治观念上的首先变革,就没有中国政治的历史性进步。”^[6]可以说,政治观念直接规定和影响到廉洁政治建设的发展方向。如果权力精英、政府组织以及社会公众都能形成廉洁的政治观念,把“廉洁”视为安身立命的行为准则,那么廉洁政治建设无疑会获得良好的发展环境,并成为社会共识和行为指南。廉洁政治观念与政治主体和政治行为是联系在一起的,不同的政治主体具有不同的政治角色和政治行为特点,与此同时承负不同的政治观念要求。但“廉洁”的要求却是共同的。为什么我们需要重视权力精英、政府组织以及社会公众的廉洁政治观念培养呢?其原因在于权力精英是公共权力的执掌人,他们的廉洁政治观念是保证公共权力正确行使和“干部清廉”的主体基础。政府组织是公共权力的集体行使者,组织形态的廉洁政治观念能够保证组织伦理的发育和成长,让组织利益与公共利益保持一致,实现“政府清廉”的目标。社会公众是廉洁政治建设的重要主体,他们的廉洁政治观念形成于个人成长和社会环境,同时反过来对廉洁政治建设的评判产生影响。在现实生活中,我们经常可以看到,某些人一方面对腐败现象表现出深恶痛疾的态度,大力呼吁反腐败,另一方面及至自己办事或遇到违规事情时,则竭力寻找“关系”和“后门”,希望能够规避管制和处罚,无意中成为腐败的推手。对腐败持非“零容忍”态度其实就是一种畸形的政治观念,这种观念使腐败行为在个别领域成为政治潜规则。因此,廉洁政治形成的重要标志在于,“廉洁”已成为人们的基本政治观念和价值共识。

每一个政治主体都处于一定政治关系之中,事实上都成为政治关系体系的一个结点。政治运行的基础即是政治关系。政治关系包括“政治组织和政治机构内部的各种关系,表现出层次性和复杂性,相互之间有单向关系、双向关系、复杂关系,彼此之间由政治活动引发的授权与被授权的关系、政治统治关系、政治管理关系、权威与服从关系、领导与被领导关系。”“各政治主体在社会政治生活中处于不同的地位,发挥着各自的功能,而要充分发挥各自的功能,就必须科学地界定其在社会生活中的地位,合理地它们在它们中间分配权力和利益,也就是说,要正确地处理各自之间的关系。倘若政治主体越位、错位、职责不清,势必出现功能紊乱的局面,影响和削弱其应有潜能的发挥。”^[7]政治关系的状态如何,关系到“政治”是以什么形象和面貌展现出来。能否形成一个廉洁的政治关系,让政治关系不再庸俗化和功利化,无疑是建设廉洁政治的重要内容。政治关系的核心是利益关系,利益关系决定了政治关系的



性质,“某种政治关系便在这种利益的复杂交错的作用之下,形成并维持其相对的稳定性。”^[7]政治关系具有内部结构性,包括同一政治主体内部的政治关系和不同政治主体之间的政治关系。建立廉洁政治关系的关键在于协调并形成这些不同政治主体之间的利益秩序和权力秩序。如果政治主体之间存在严重的利益冲突,特别是被授权者、权威者、领导者随意侵害授权者、服从者、被领导者的利益,或者被授权者、权威者、领导者恣意强迫授权者、服从者、被领导者接受专断意志,那么这样的政治关系在本质上是腐败的,属于政治腐败范畴。如果同一政治主体不能形成政治共识和利益共识,那么这些政治主体所依赖的政治关系网可能会破裂,进而产生冲突性矛盾。无疑,腐败政治关系会严重破坏国家发展,让政治领域、社会领域、市场领域都充斥着腐败因子,似乎每一个领域和环节都需要腐败作为中介。廉洁政治是现实的,存在于政治关系体系之中,与政治主体的政治行为取向和绩效相关。由于政治主体一般是根据所接触到的政治关系来评价政治的廉洁状态,因此,在现时代,廉洁政治建设所面临的现实挑战是如何改变政治关系以及政治关系所生长的政治生态。

“政治行为是政治关系的直接动态表现,它是人们在特定利益基础上,围绕着政治权力的获得和运用、政治权利的获得和实现而展开的社会活动。”^[8]换言之,政治行为是政治主体按照利益要求参与社会政治活动的过程,是政治主体的一定政治态度和政治立场的体现。人们接触和了解政治生活,评判政治的廉洁性,一般依靠于对权力精英和政治组织的政治行为方式、权力获取方式以及利益分配方式的感受。并进而对自己的政治行为策略作出改变,参与政治或不参与政治本身就是一种态度和行为表现。政治行为属于政治体系的输入面,社会生活的方方面面与政治是联系在一起的,许多重大问题需要政治行为来解决。政治行为反映政治体系的廉洁性。通过政治行为分析,我们可以获知政治体系的输出是否具有廉洁性,是否符合社会正义和公正。因此,廉洁政治的具体运作形态在于廉洁政治行为,毕竟政治行为与社会公众最密切相关,社会公众在日常生活中最能直接感受到也最有权利评价政治行为的廉洁性。换言之,人们是通过观察权力精英和政府组织的政治行为来判断政治的廉洁性。政治行为是围绕利益而展开的,权力精英和政府组织在利益分配和信息资源方面处于优势地位,社会公众一般处于劣势地位,难以享有决策权力。如果政治行为只满足于少数掌权者和组织的“私利”,不能实现和维护公共利益,甚至把社会公众排斥在利益范围之外,那么这样的政治行为无疑是腐败的,整个政治体系也是腐败的。权力精英和政府组织的政治行为包括行政管理、行政执法、公共服务、公共决策、市场监管等,而公共权力是这些政治行为的保障。特别是在现时代,政府承担着社会管理职能,掌握着大量公共资源,政府的决策行为对社会公共资源配置具有决定性意义,直接影响利益分配格局的最终形成,由此,人们对政治行为的廉洁标准越来越高,要求把任何政治行为都处于社会监督过程之中。“权力产生腐败,绝对的权力产生绝对的腐败”。如果这些行为存在违规违法现象,权力无法保证公共性,那么社会公众将会认为这个政府的“政治”是腐败的。因此,从某种意义上说,廉洁政治更多地表现为廉洁政治行为,通过廉洁政治行为实现廉洁目标。为了实现廉洁政治,必须重视对廉洁政治行为的管理。

三、廉洁政治的运行逻辑

廉洁政治的运行逻辑是内在的,一方面取决于廉洁政治所处的国家发展阶段,另一方面反过来影响现代国家治理的发展进程。具体而言,廉洁政治的运行逻辑包括法治逻辑、制度逻辑和治理逻辑。

廉洁政治是政治生活法治化的产物,法治是廉洁政治的核心精神,规定了人们的权利和义务以及行为限度,为人们的政治关系和政治行为提供一个可资遵循的法律体系。法治本身即是理性的、有秩序的政治。根据法治逻辑,建设廉洁政治首先应实行法治,把所有廉政建设事务和廉洁政治要求纳入法制框架,用法的手段和方式来解决廉政问题。任何政治主体包括权力精英、政府组织和社会公众等都必须忠实于法律,受法律的制约。“如果包含在法律规定部分中的‘应当是这样’的内容仍停留在纸

上,而并不影响人的行为,那么法律只是一种神话,而非现实。另一方面,如果私人与政府官员的所作所为不受符合社会需要的行为规则、原则或准则的指导,那么是专制而不是法律,会成为社会中的统治力量。”^[8]因此,发挥法治作用,让法治成为治理腐败的根本力量是必然选择。从国家治理角度来说,依法治国是一项基本方略,与此相适应,依法治腐是廉洁政治建设的基本策略,整个廉洁政治建设过程与依法治国的实现是统一的。法治逻辑要求包括两个方面内容,一是在形式上,要有一套相对完善的法律结构,即“健全反腐败法制制度……更加科学有效地防治腐败。”^[9]具体而言,要建立健全廉政法律体系,对公共权力行使和公共利益分配都提出具有权威性的法律要求。要通过组织立法,确定政府组织的基本职能、权能和责任,实现权力与责任的对称,对于违反责任要求的腐败行为要严格追究相应的政治责任和法律责任。二是在实质上,要有一个相对稳定的政治秩序。具体而言,要重视民主规则和权利规则,既摒弃运动式的治理腐败模式,同时又依靠社会公众的廉政参与,发挥民主监督和权利监督作用,依靠法治力量来保障和规范廉政参与行为。特别是在现时代,新媒体给廉洁政治建设带来了新挑战,如何运用新媒体实现廉政参与、提高廉政建设效力,是一个现实的廉政法治问题。可见,依据法治逻辑,也如同透明国际的“国家廉政体系”^[10]所示,廉洁政治所支撑的“圆球”,除可持续发展、生活质量外,还有法治。廉洁政治建设是一个法治化过程,法治化水平代表了廉洁政治建设水平。

根据新制度主义理论,“制度是一个社会的游戏规则,更规范地说,它们是为决定人们的相互关系而人为设定的一些制约。制度构造了人们在政治、社会或经济方面发生交换的激励结构,制度变迁则决定了社会演进的方式,因此,它是理解历史变迁的关键。”^[11]这种制约规定了人们可以从事何种政治活动、采用何种政治行为、形成怎样的政治关系,并且对人们的政治观念也能产生形塑作用。在后发展中国,受历史遗产因素的限制,廉政制度资源严重不足,廉政制度的供给与需求之间存在巨大差距,腐败现象据此得以滋生蔓延。因此,对后发展中国家来说,廉洁政治建设与现代国家治理是同步的,前者是后者的必要内容,后者规定前者的基本方向,二者都需要采纳新的制度发展策略来重构原来的制度体系。现代国家治理是一个漫长的制度变迁过程,涉及政治、经济、文化、社会等方面的制度建设,当然也包括廉政制度的设计和创新。基于现代国家治理的制度需求和现时腐败形势的挑战,国家制度建设是“第二次转型”,转型的目标包括政治清明和社会稳定。^[12]廉洁政治是现代国家制度建设的公共产出。不容置疑,廉政制度是廉洁政治建设的重点,廉政制度创新程度决定了廉洁政治的发展层次。依据制度逻辑,现代国家廉洁政治建设是一项宏大而系统的制度工程。廉政制度可以分为实体性制度和非实体性制度。就实体性制度而言,我们需要从宏观方面推进行政体制改革,实现宪政、民主、法治的宏观目标;从中观方面重点建设信息公开制度、财产申报制度、防止利益冲突制度以及问责制度等具体廉政制度,其着眼点在于为监督和制约政府的“利维坦”权力提供行为框架,让公共权力真正回归社会公共性的本质状态;从微观方面分析决策权、执行权、监督权的运行规律,查找各类权力产生腐败诱因,建立具体管理制度和预防制度。就非实体性制度而言,我们需要建立与现代国家治理和廉洁政治建设相适应的制度文化和廉洁文化,为实体性制度的创立、运作、维护和创新提供精神动力支持。

在廉洁政治建设过程中,面对结构性腐败和日益凸显的廉政风险,单纯依靠政府本身的力量是难以对抗的。从政府外部寻求支持力量已成为必要。自20世纪90年代,治理逐渐成为现代国家建设的一个工具策略和管理战略,并为廉洁政治建设提供政策思路。基于政治学理论,治理是不同政治主体所组成的公共行动体系和网络,治理腐败即是这样一种公共行动。廉洁政治建设不是一个封闭的系统,与其他政府治理工作以及政府外部系统之间存在相互沟通和促进关系,涉及廉政组织重构、廉政资源配置、廉政信息交流、廉政主体合作等内容。廉政组织重构旨在整合不同的廉政主体,比如纪检、监察、检察、审计力量,形成一个统一的廉政组织,实行协同治理策略。廉政资源分配旨在整合分散的监督资源、媒体资源、管理资源,提高廉政资源集中度。廉政信息交流旨以实现同一层级不同政府部门和不同区域政府之间的廉政合作,实现跨部门、跨领域、跨区域的治理要求。廉政主体合作旨在实现

政府组织、私营部门、公民社会、社会公众之间的合作治理,让他们把廉洁政治建设视为一项公共事务,共同致力于腐败治理,并形成整体性治理态势。可见,廉洁政治建设既属于政府管理范畴,也属于社会管理范畴,需要政府、社会、市场等不同力量共同推进,集中体现了现代国家能力以及建设成果。在国际社会,腐败具有“外部性”,一国的腐败可能会影响另一个国家的政治建设。基于腐败发生的世界性,毫无疑问,国际腐败治理属于世界性公共事业,需要不同政府部门、国际组织的共同参与。进而,加强反腐败的国际合作有利于推进国际公共治理,能够为本国廉洁政治建设创造良好的国际环境。特别是在资金外逃、贪官外逃频发的情况下,更需要通过合理的国际反腐败合作机制来阻断“外逃”通道。依据治理逻辑,廉洁政治建设一方面关涉本国的国际形象建构,另一方面关涉人类共同发展难题的解决。

参考文献:

- [1] 中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编[M].北京:人民出版社,2012:50.
- [2] 秦德君.政治设计研究[M].上海:上海社会科学院出版社,2000:16.
- [3] 燕继荣.政治学十五讲[M].北京:北京大学出版社,2004:67.
- [4] 马克思恩格斯选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1995:56.
- [5] 姜汉斌.国防政治学[M].北京:人民出版社,2007:126.
- [6] 杨海蛟.政治关系论[M].太原:山西教育出版社,2001:3.
- [7] 李景鹏.权力政治学[M].北京:北京大学出版社,2008:133.
- [8] 王浦劬.政治学基础[M].第二版.北京:北京大学出版社,2006:123.
- [9] (美)E·博登海默.法理学——法哲学及其方法[M].北京:华夏出版社,1987:232.
- [10] (新西兰)杰瑞米·波普.制约腐败——建构国家廉政体系[M].北京:中国方正出版社,2003:54.
- [11] (美)诺斯.制度、制度变迁与经济绩效[M].上海:上海三联书店,1994:3.
- [12] 胡鞍钢,王绍光,周建明.第二次转型:国家制度建设[M].增订版.北京:清华大学出版社,2009:13.

责任编辑 王学青

Clean Politics: Meaning, Structure and Operational Logic

ZHUANG Deshui (Government Integrity and Anti-corruption Research Center of Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: The report to the 18th National Congress of CPC puts forward the notion of “clean politics” in the important documents of the Party for the first time. It requires that officials should be honest, the government be clean, and political integrity be upheld. From the perspective of political development, clean politics is the inevitable requirement of the modern state governance. Political integrity has three theoretical dimensions, namely political design, value orientation and practical status, which respectively provide legitimacy, developmental direction, and promoting the development of clean politics. The core structure of clean politics includes political concept, political relation and political behavior, the logical relation of which is close to the political life reality from political concept to political relation and then to political behavior. Promoting clean politics is based on the following and uniform of the logic of law, institution and governance. The requirement of logic of law is to fight corruption by law, namely by bringing the clean government building into the legal frame. The requirement of logic of institution is to fight corruption by institution, namely by reforming administrative system on macro-level, building integrity institution on middle-level and exploring decentralization system on micro-level. The logic of governance demands that anti-corruption organs must be reconstructed, integrity resources must be allocated, integrity information must be public and main body of anti-corruption must be cooperative.

Key words: clean politics; state governance; the 18th National Congress of CPC

廉洁政治的内涵解读

侯志山

(北京大学 纪委, 北京 100871)

摘要:廉洁政治是在政治共同体中为公共利益制定和实施公共政策的活动。廉洁政治的基本内涵和主要特征是干部清正、政府清廉、政治清明。它是一个系统结构,其本质和核心是“廉正”,关键和重点在上层,基础在社会风气。反腐败必先反特权。建设廉洁政治既要从严治吏,也要注意加强整个社会的廉政文化建设,培育良好世风。

关键词:廉洁政治;内涵;思考

中图分类号:D630.9

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2013)03-0007-05

党的十八大报告提出:“反对腐败、建设廉洁政治,是党一贯坚持的鲜明政治立场,是人民关注的重大政治问题。这个问题解决不好,就会对党造成致命伤害,甚至亡党亡国。”^[1]贯彻落实十八大精神,建设廉洁政治,必须首先弄清廉洁政治的内涵及表现,即廉洁政治是什么。

一、廉洁政治内涵的三个维度

廉洁,《辞源》的解释是:“公正、不贪污。”《布莱克威尔政治学百科全书》对政治的定义是:“政治是在共同体中并为共同体的利益而作出决策和将其付诸实施的活动”^[2],那么廉洁政治就是在政治共同体中为公共利益制定和实施公共政策的活动。廉洁政治与腐败政治相对,它既是指一种活动、行为,属于道德规范范畴,也是指一种制度和价值理念,属于上层建筑范畴。腐败的本来含义是指有机体由于微生物的作用而导致正常机能被破坏或丧失。腐败政治是公共权力的异化,是政治主体非法攫取和运用公共权力谋取个人或小集团的利益而置公众利益于不顾,公共权力在本质上丧失了公共性,由社会公器变为当权者谋取私利的工具,政府官员等公职人员由人民的公仆异化为社会的主人。

(一)廉洁政治作为一种活动、行为,是指廉洁从政,即干部清正

清廉与公正,是古今中外政府官员等公职人员必备的重要道德规范。在中国古代,“廉”为官德,“政”者“正也”,清廉公正是制约官吏行为的重要绳墨。古代统治者认为“莅官之要,曰廉与勤”。就是说,在官员所必须遵守的诸德中,廉是首要的,不贪财、不苟取是为官者必备的一种德性。所以,各级官吏在为官从政中,要以廉洁为本,廉以自律,廉以自省,且要做到一念不失。古代官府的大堂内常常悬

收稿日期:2012-04-24

作者简介:侯志山(1951-),男,北京人,北京大学纪委监察室研究员。

挂的“公正廉明”、“明镜高悬”等牌匾,就是对官吏的训示。《西山政要》说:“万分廉洁,只是小善一点,贪污便为大恶不廉之吏,如蒙不洁,虽有他美,莫能自赎”。清正廉洁也是古代统治阶级用以考核吏治的重要标准。专讲古代政制的儒家经典《周礼》主张从六个方面考核官吏的廉德,即:廉善、廉能、廉敬、廉正、廉法、廉辨,称为“六计”。^[3]就是说,一个官员必须具备善良、能干、敬业、公正、守法、明辨是非等品格才算“廉”。这已经是一种较为成熟的廉政制度设计。能够恪守这种德性和达到这些标准殊为不易,“能吏寻常见,公廉第一难”。廉与勤不仅是中国官员的从政道德规范,也是世界各国公职人员的行为准则。美国的《政府道德法》、日本的《国家公务员伦理》对此都有明确严格的规定。

清正廉洁规范为何在古今中外的吏治中如此备受重视呢?因为首先这关系到统治的权威和秩序,关系到人心向背。中国古代一些开明的清官廉吏早就清醒地认识到了这一点,宋代包拯在《乞不用赃吏》中说:“廉者,民之表也;贪者,民之贼也。”明代于谦在《入京诗》中表白了做一个清官就不能留下把柄让民众议论:“清风两袖朝天去,免得闾阎话短长。”其次,官场的作风对世风的形成影响巨大,政风决定民风,官风决定世风。虽说良好世风的形成人人有责,但是关键不在下,而在上。孔子在《论语》中说:“政者,正也”,说明政治的本性就是公正、清正。《礼记》进一步发挥道:“政者,正也。君为正,则百姓从政矣。”指出若要老百姓服从政治,就需要统治者公正、清正。《管子》中说:“治官化民,其要在上”。《孟子》说:“君正,则莫不正”。《韩非子》中有“圣人治吏不治民”之论。《汉书·王吉传》中说:“圣王宣德流化,必自近始。朝廷不备,难以言治;左右不正,难以化远。”《说苑·贵德》从另一纬度阐述这个道理:“天子好利则诸侯贪,诸侯贪则大夫鄙,大夫鄙则庶人盗。上之变下,犹风之靡草也”。所有这些论述都说明了“上”之表率作用的极端重要性,官吏的举止言行是百姓的仪范,要想世风好,需要从上层做起,为官当政者须率先垂范,以身作则。如果上层统治者寡廉鲜耻、贪鄙成风,就不可能指望民风淳朴,而只能是上行下效,世风颓败,愈演愈烈。因此,反腐败的关键在于正人先正己,治下先治上。

(二) 廉洁政治作为制度、体制,是指好的政府,即政府清廉

这种好的政府,马克思称之为“廉价政府”,斯大林叫做“廉洁政府”,毛泽东谓之“廉洁政治”、“人民的政府”。120 多年前,当巴黎公社这个世界上第一个无产阶级政权出现时,马克思高度赞扬了其首创精神,并及时总结了巴黎公社进行政权建设的经验,肯定“公社实现了所有资产阶级革命都提出的廉价政府的口号”,“公社存在本身就是对那至少在欧洲是阶级统治的通常累赘和必要伪装的君主制度的否定。公社给共和国奠定了真正民主制度的基础。”^[4]公社实行真正的选举制和罢免制,使政府官员由“社会主人”变成“人民的公仆”。斯大林说:“国家机关是廉洁奉公,还是贪污受贿;是实行节约,还是浪费人民财产;是在工作中弄虚作假,还是全心全意为国家服务”,“正确地解决这一切问题,对于党和社会主义不能没有决定意义。”毛泽东提出了廉洁政治理论,他指出,共产党除了工人阶级和最广大人民群众的利益,“它本身决无私利可图”^[5],1938 年他在论及共产党员在民族战争中的地位时指出:“共产党员在政府工作中,应该是十分廉洁、不用私人、多做工作、少取报酬的模范。共产党员在民众运动中,应该是民众的朋友,而不是民众的上司,是诲人不倦的教师,而不是官僚主义的政客。共产党员无论何时何地都不应以个人利益放在第一位,而应以个人利益服从于民族的和人民群众的利益。因此,自私自利,消极怠工,贪污腐化,风头主义等等,是最可鄙的;而大公无私,积极努力,克己奉公,埋头苦干的精神,才是可尊敬的。”^[6]建国以后,毛泽东多次强调共产党执政的政府是人民的政府,人民政府是为人民服务的政府,是廉洁政府。他主持制定的《共同纲领》规定:“中华人民共和国的一切国家机关,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,反对脱离人民群众的官僚主义作风。”毛泽东在尔后领导我国社会主义革命与建设的几十年里,一直坚持不懈厉行廉洁政治,并成功地领导了建国初期我党的反腐败斗争,形成了五六十年代为人仰慕和国人怀念的清新优良的党风、政风和民风。从以上伟人的论述中,可知廉洁政治是一个好政府的本质特征,也就是说一个好的政府必定是清廉的政府,一个腐败政府只能是恶政府、坏政府。

为什么说好政府必是清廉政府? 因为,它反映了公共权力的本质,契合公共权力运作的根本宗旨和目的。公共权力是人民的权力,它来源于人民,属于人民,必须服从和服务于人民。政府及其官员不过是人民的公仆。人民的公仆必须勤政为民,廉洁奉公。公共权力姓“公”,必须用来谋取公共利益,而不允许假公济私,以公权谋私利。政府清廉与否关系到政治合法性和政治稳定,如果一个政府不能有效地运用公共权力实现公共利益,那么这个政府也就失去了存在的前提性条件和合法性基础。政治合法性是指政府基于被民众认可的原则基础上实施统治的正统性或正当性,简言之,就是政府的统治在多大程度上被公民视为是合理的和符合道义的。当大多数民众认为政府的统治是正当的,政府便具有合法性,民众也会自觉地服从政府的统治和管理,在这种情况下,政权是稳固的,政治秩序是稳定的。相反,当大多数民众认为政府的统治是不正当的,譬如政府权力来源于非法篡夺、政府滥用权力和腐败等等,该政府就不具有合法性。层出不穷的腐败现象极大地破坏政府的公共性原则,对政府的合法性造成了直接的冲击。政府合法性的丧失严重影响了政治和社会的稳定,同时也损害了政府在人民群众心目中的形象和威望。

(三)廉洁政治作为一种政治价值观和政治理想,是指善政,即政治清明

廉洁、法制、责任、有效、公平是对善政的基本要求和衡量准则,吏治清明、弊绝风清是善政、良治的题中应有之义。大到一个国家,小到一个社区、工场、学校、村落,政治清明才算得上是善政,而官贪政贿、世风腐败则只能说是弊政、恶政。正因如此,实现廉洁政治、营造弊绝风清的治世就成为千百年来百姓和志士仁人共同的企盼。建设廉洁政治也是时代和世界性潮流,即使是曾经腐败丑闻不断的日本的自民党、台湾陈水扁时期的民进党,它们在竞选时也无不信誓旦旦地标榜要建立廉洁政治,惟其如此,才能赢得民心,换来选民手中的选票。当然,其上台后是否能履行承诺,则另当别论。

无论是武装斗争、社会主义建设时期,还是改革开放新时期,我们党始终坚持旗帜鲜明地反腐倡廉。如前所述,厉行廉洁政治是毛泽东毕生追求的目标。改革开放以后,针对党内出现的腐败现象,邓小平同志指出,“我们要反对腐败,搞廉洁政治。”江泽民同志在十四届中央纪委第二次全会上强调,“我们要善于总结经验,反对腐败,搞廉洁政治。”进入新世纪新阶段,胡锦涛同志在十六届中央纪委第五次全会上重申,要严肃地坚决地保持共产党员的共产主义纯洁性,建设廉洁政治。可以说,建设廉洁政治是我们党一贯的政治追求,也是我们党不断从胜利走向新的胜利的根本保证。

廉洁政治为什么会成为庶民百姓、志士仁人的共同企盼和政治实体追求的目标? 因为,它代表了政治的根本价值,政治以善和正义为根本价值追求。尽管中外学术界对政治概念尚未形成一个统一的为大家所公认的定义,但在这一点上中西方的思想家们却早已达成了共识。早在古希腊时期,亚里士多德在其经典的《政治学》名著中,就明确地提出:“一切社会团体的建立,其目的总是为了某种善业。既然一切社会团体都是以善业为目的,那么,政治团体(城邦或国家)作为社会团体中最高而包含最广的一种,其所追求的善业也一定是最高而最广的。”^[7]在亚氏看来,政治的目标就是追求“至善”。在中国古代典籍《尚书·毕命》中有“道洽政治,润泽生民”的提法,被认为是政治一词见之于中国典籍的最早记载。孔传:“道至善洽,政化治理,其德泽惠施,乃浸润生民。”这句话的意思是:治理国家的方法正确了,政治也就治理得非常好了。恩泽散播到民间了,人民就会安居乐业了。被誉为至圣先师的孔子“大道之行也,天下为公”的思想更是把天下为公视为一种“大道”和美好的政治理想。自古至今,善和正义始终是政治的永恒价值追求,没有一个政权或政治家宣称其所追求的目标是恶或非正义。

二、廉洁政治带给我们的思考

(一)廉洁政治具有特定内涵,是一个系统结构

廉洁政治主要内容和特征就是党的十八大报告中所归结的干部清正、政府清廉、政治清明。其中,清正是党员干部的立身之本,是对官员个体政治操守的起码要求;清廉是人民政府的本质属性,是政

治实体的底线;清明是对政治的本质规定和政治现实的总体性要求,是群众对政治生活的共同期盼。这三者既相对独立,又互为因果,构成一个有机联系的整体,涵盖政治权力运行的基本要素。可以说,“干部清正、政府清廉、政治清明”是廉洁政治的具体目标和基本特征,如何做到这一点是摆在我们面前的一个重大而紧迫的课题。

(二) 廉洁政治的本质和核心是“廉正”,即清廉公正

清廉公正首先是一种政治规则,是一种从政道德规范。武器的批判不能代替批判的武器,道德问题需要用道德建设的途径和手段来解决。解决观念问题和道德问题,也必须采取思想道德建设的手段和途径。尽管在西方的思想家们看来,人性天生是恶的,依靠人的道德自律是靠不住的,由此出发他们发展出法治文明和一套以法治腐的策略,但是他们也从来没有放松对公职人员的道德教育和管理。反对腐败,建立廉洁政治,必须重视道德教育和道德规范。为政以德是培育良好世风的根本。反腐败和实行廉洁政治,无疑要靠法制,腐败盛行当然与法制缺失有关,但也不能简单地完全归结为制度因素。从中国古代的政治实践看,历朝历代惩贪倡廉的法律、制度着实制定了不少,但是任何一个朝代也未能从根本上遏制贪官的产生和吏治腐败。宋明两代以惩贪严厉著称,朱元璋对贪官剥皮充草,处以极刑,但到头来也不得不发出“我欲除贪脏污吏,奈何朝杀而暮犯”的慨叹。^①反腐败要以法律严厉打击贪官,但道德压力的作用亦不可或缺。“徒法不足以自行”,“法善而不循,法亦虚器也”,“法能刑人,而不能使人廉;法能杀人,而不能使人仁。”

(三) 廉洁政治的关键和重点在上层

端正党风是端正政风的关键,端正政风是端正世风、民风的关键。法之不行,自上犯之。因此,必须十分重视从上层抓起,令其做到率先以“正”。否则,“严下吏之贪,而不问上官,法益峻,贪益甚,政益乱”。必须十分重视官员的道德和法制规范的践行,道德的好坏不在于言辞而在于践行,法治是否昌明不取决于法规制度制定了多少,而在于其是否真正得到了遵守和执行。法之不行犹如无法。如果像时下某些腐败高官那样口口声声讲廉政,大会小会谈反腐,暗地里却蝇营狗苟,贪腐成性,满嘴仁义道德,一肚子男盗女娼,势必导致上行下效,腐败横行,再好的道德,再多的法律也无济于事,是不可能实现政治廉洁和社会风气好转的。

反腐败必先反特权。特权既是贪腐之源,也是反贪的难点、困境之所在。为什么“公款吃喝”、“公费旅游”、“公车私用”、“吃拿卡要”、“乱收费、乱摊派、乱罚款”,在今天屡禁不止?就是因为个别公职人员把手中掌握的权力当作特权,为自己或小集团谋私利。旧社会“一人得道,鸡犬升天”的特权思想仍然在这些人的心目中根深蒂固。为什么一些腐败官员可以无视党纪国法,明目张胆地践踏党纪和法律,实施腐败犯罪后也可以逃避法纪的制裁,根子也在特权。因为他们自认为凭借自己拥有的特权可以不受法律、纪律的约束。他们所拥有的强大的保护伞、关系网,可以使其腐败犯罪行为逃脱法纪的制裁。特权是腐败的通行证,也是贪腐的护身符。等级特权最突出的特征就是在处理法律和权力的相互关系时,不是法律支配权力,而是权力支配法律,把权力凌驾于法律之上。“搞特权这是封建主义残余尚未肃清的表现。”中国有着长达两千多年封建社会的历史,等级观念无处不在。因此,在中国,反腐败必先反特权,特权不除,腐败不可能得到遏制。

(四) 廉洁政治的基础在社会风气

贪污腐败既与制度有关,也与世风相联。历史经验表明,世风好时,吏治也较为清明,清官廉吏受到尊崇,贪官污吏较少;世风不好之时,往往吏治腐败,遍地皆污,廉士难求。世风影响吏治,吏治也影

^① 明洪武初年,朱元璋规定贪赃 80 贯钱钞的官吏便绞死,然后剥皮、肚中塞满草,挂在当地衙门的大堂上示众。据说,当时各府州县衙门左边,都建有一座土地庙,是专门用来扒贪官污吏皮的场所,因此老百姓又称之为“皮场庙”。为惩治贪官污吏,朱元璋颁行了很多制度法令,诸如粮长制度、黄册制度等,但均收效甚微。参见《中外妇女腐败史鉴》,中国人民公安大学出版社 1991 年版,第 101-102 页。

响世风,二者存在着非常密切的关系。因此,实行廉洁政治既要严格吏治,也要注意加强廉政文化建设,培育廉洁的世风,移风易俗,从根本上铲除吏治腐败的土壤。“天下治乱,系乎风俗”,“治天下者以整饬风俗为先务”。通过移风易俗,推进民主法制建设,不断加强法制教育,逐步使中国的人情社会变为法治社会,使社会交往中重人情、讲关系、轻法度的习俗变为重法制、讲法理、崇法守法的习惯。要使人们知廉耻,“朝廷有教化,则士人有廉耻;士人有廉耻,则天下有风俗。”

参考文献:

- [1] 中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编[G].北京:人民出版社,2013:50.
- [2] 戴维·米勒,韦农·波格丹诺.布莱克威尔政治学百科全书[M].邓正来,译.北京:中国政法大学出版社,2002:629-630.
- [3] (清)阮元.周礼·天官冢宰·小宰[M]/十三经注疏:上册.影印本.北京:中华书局,1982:654.
- [4] 马克思.法兰西内战[M]/马克思恩格斯全集:第17卷.北京:人民出版社,1963:358-361.
- [5] 毛泽东.毛泽东选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1991:809.
- [6] 毛泽东.中国共产党在民族战争中的地位[M]/毛泽东选集:第2卷.北京:人民出版社,1991:552.
- [7] 亚里士多德.政治学[M].北京:商务印书馆,1965:3-7.

责任编辑 王学青

Connotation of Clean Politics

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

Abstract: Clean and honest politics refers to the activities that formulate and implement public policies for public interests in the political community. Its basic connotation and major characteristics include the cleanness of cadres, government and politics. Clean and honest politics is a systematic structure, with the cleanness as its nature and core, the high-ranking officials as its key point and the social atmosphere as its base. To fight against corruption, we should restrict those officials' privileges first. That is, we should severely regulate and punish cadres. What's more, we should pay attention to the construction of social anti-corruption culture and the promotion of benign social moralities

Key words: clean and honest politics; connotation; thinking

未来纪委建设的方向

——基于党内监督机构的演变规律

杜治洲

(北京航空航天大学 廉政研究所, 北京 100191)

摘要:党内监督机构受腐败形势和反腐败模式影响,权威性和独立性不断提高,运作不断规范。未来将推行新的双重领导体制以提高纪委的独立性,纪委的权威性将得到适度控制,腐败的复杂化将迫使纪委不得不提速自身的能力建设,纪委将更加注重吸纳网络民意,并与社会生态的改变形成良性互动。

关键词:党内监督机构;纪委;反腐败

中图分类号:D262.6

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2013)03-0012-06

党内监督机构建设是中国共产党权力监督与制约的重要组成部分。从党内监督机构的发展脉络和基本规律,可以判断未来纪委建设的基本发展方向。

一、党内监督机构建设的历程

党内监督在我国监督体系的地位和作用举足轻重,而党内监督机构建设又是实现党内监督的必要途径,是落实党内监督的重要保证。自1921年中国共产党诞生至今,党内监督机构的演变历程,大致可以分为初创期、弱化期、稳步推进期、衰退与恢复期、快速发展期等五个阶段。

(一)初创期(1921年~1927年)

中国共产党有关党内监督的最早规定,出自1921年7月中国共产党第一次全国代表大会通过的“一大”党纲。其中就有相关规定:“工人、农民、士兵和学生的地方组织中党员人数多时,可派他们到其他地区去工作,但是一定要受地方执行委员会的最严格的监督。”^[1]“地方委员会的财务、活动和政策,应受中央执行委员会的监督”^[2]。1927年4月,党的五大选举产生了中央监察委员会,这是中国共产党的历史上首次设立专门的党内监督机构。同年6月通过的《中国共产党第三次修正章程决案》专列了“监察委员会”一章,规定:在全国代表大会、省代表大会上选举中央及省监察委员会。中央及省监察委员会,得参加中央及省委员会会议,但只有发言权无表决权。中央及省委员会,不得取消中央及省监察委

收稿日期:2012-03-26

作者简介:杜治洲(1975-),男,湖北黄陂人,北京航空航天大学廉政研究所副所长,副教授,博士后,全国廉政研究与教育学会理事,副秘书长。

员会之决议;但中央及省监察委员会之决议,必须得到中央及省委员会之同意,方能生效与执行。^{[3]95}中共五大选举产生的中央监察委员会和《中国共产党第三次修正章程决案》的通过,标志着我党纪律检查制度的初步创立,为党内监督机构的发展和完善奠定了基础。^{[4]46}

(二) 弱化期(1928 年~1948 年)

1928 年大革命失败之后,中共中央做出了党已全面转入地下秘密工作的判断。各地党部有监察委员会的很少,中央监察委员会委员分散在各地,加上委员会的主要领导和委员或牺牲或受到处分,不能真正行使其职权。^①六大通过的党章取消了“监察委员会”的设置,代之以“审查委员会”(其职责是“监督各级党部之财政、会计及各机关之工作”)和特别委员会(主要是预先审查关于违犯党纪的问题)。可以看出,党内的监督权被分散到审查委员会和特别委员会这两个机构来行使,审查委员会的职能较之监察委员会大大缩水,而特别委员会作为预审机构,其权限也仅局限于对违纪问题进行调查,在实际中并不能充分行使党的监督权。在这种情况下,1933 年 9 月中央做出了《关于成立中央党务委员会及中央苏区省县监察委员会的决议》。根据这一决议,1934 年 11 月在党的六届五中全会上通过正式选举成立了中央党务委员会,与此同时,中央苏区各省县也纷纷成立了党的各级监察委员会。从此,中央党务委员会和省县监察委员会开始履行党内监督的职能。1945 年,中共七大取消了六大党章中关于“设立审查委员会”的规定,恢复了五大党章中关于“监察机关”的规定,单列出“党的监察机关”一章,规定了监察委员会的产生方式、具体职能,而且明确了监察机构的领导体制:党的各级监察委员会,在各该级党的委员会指导下进行工作。中共七大将分散的党内监督权重新统一起来,设立了专门的监督机构来行使,并在实践中发挥了重要作用,为我国党内监督机构的建设奠定了重要的基础。

(三) 稳步推进期(1949 年~1965 年)

新中国成立后,为了防治腐败,进一步落实党的党内监督权,巩固党的执政地位,中共中央于 1949 年 11 月 9 日作出了《关于成立中央及各级党的纪律检查委员会的决定》,^[5]成立了以朱德为书记的中央纪律检查委员会。同时要求,各中央局、分局、省委、区党委、市委、地委、县委均设立纪律检查委员会,并须设置一定的工作机关,开展经常性的工作。对于县级以上基层党组织,中央纪委要求,凡是设立党委的要设纪律检查委员会或者纪律检查委员,党的总支和支部要设纪律检查委员。到 1950 年底,全国大部分县级以上党委都建立了纪律检查委员会,各级纪委均设立了相应的办事机构。^{[4]79} 1955 年 3 月,中国共产党的全国代表会议决定,成立党的中央和地方各级的监察委员会,代替中央的和地方的党的纪律检查委员会,并通过选举产生中央监察委员会。1956 年的八大党章进一步巩固了七大党章中关于党内监督机构建设的模式,对监察委员会的产生目的、方式、工作权限、职责、领导体制等各方面都作出了明确规定,进一步加强了党内监督制度。八大党章第五十四条规定:“各级监察委员会在各级党的委员会领导下进行工作。上级监察委员会有权检查下级监察委员会的工作,并且有权批准和改变下级监察委员会对于案件所作的决定。下级监察委员会应当向上级监察委员会报告工作,并且忠实地报告党员违反纪律的情况。”^{[3]1020} 自此,我国党内监督机构建设稳步推进,基本形成了双重领导模式的雏形,这对后来直至现在党内监督机构的基本架构和运行机制产生了重要的影响。从建国之初到 1965 年的这段时期,党内监督制度得到了全面发展,党内监督机构的运作模式逐渐稳固下来。

(四) 衰退与恢复期(1966 年~1981 年)

“文化大革命”期间,党内监督机构建设受到重创,党内监督机构建设和运作一度处于停滞状态。特别是 1969 年党的九大通过的党章取消了党的纪律检查机构的有关条款,撤销了纪律检查机构的设置。“文革”结束后,我党开始积极恢复党内监督的相关机制建设。1977 年党的十一大通过的党章规定:“党的中央委员会,地方县和县以上、军队团和团以上各级党的委员会,都设立纪律检查委员会,各级

① 1927 年底发布了第 26 号通告。



纪律检查委员会由同级党的委员会选举产生,并在同级党委的领导下,加强对党员的纪律教育,负责检查党员和党员干部执行纪律的情况,同各种违反党的纪律的行为作斗争。”^[3478]十一届三中全会之后,党内监督机构建设在“拨乱反正”的风气下步入了新时期。1979年4月,中央纪委与中央组织部联合下发了《关于迅速建立健全各级纪律检查机构的意见》,^[9]就中央和国务院各部、委、局成立纪律检查机构问题作出规定。要求根据不同情况,分别设立纪委或者纪检组,人数较少的可在机关党委设专人负责纪检工作。要求省和县各级党的委员会都设立纪律监察委员会,地方党委会设立纪检组。此外,中央、省市纪律检查委员会向国务院、省市人民政府各个部门派驻了纪检机构,被中断的党内监察机制建设开始逐步恢复正常。于是,党内监督机构建设开始在新的起点上不断完善。

(五)快速发展期(1982年~至今)

从1982年开始,党内监督机构进入了快速发展阶段。十二大关于党内监督的规定,使党内监督机构不仅得到了全面恢复,而且更健全、更完善。^[7]党的十二大通过的党章专列了“党的纪律”和“党的纪律检查机关”两章,提高了纪检机关地位,增设关于“派驻机构”的规定:“党的中央纪律检查委员会根据工作需要,可以向中央一级党和国家机关派驻党的纪律检查组或者纪律检查员。”^[316]这是继1962年的《关于加强党的监察机关的决定》后,我党审时度势地采取“派驻机构”的方式来加强党内监督机构建设的重要举措。十二大党章还明确规定了各级纪委委员的名额和干部编制,向同级党政机关可以派驻纪检组和纪检员,党的县以下基层委员会应设纪委或者纪律检查委员等内容,使党内监督机构建设得到进一步加强。1993年,党的纪律检查机关和国家行政监察机关合署办公。“合署办公”坚持“统一领导、分工负责”的原则,不仅精简机构,提高了办事效率,而且整合了两署的优势资源,是党内监督机构建设的一次重要创新。2001年党的十五届六中全会做出“纪律检查机关对派出机构实行统一管理”^[8]的决定。纪检监察机关对派驻机构实行统一管理,是党中央为改革和完善纪律检查体制作出的重大决策。^[9]2002年党的十六大通过的党章在重申了纪委的三项主要任务,并增加了一句话:“组织协调反腐败工作”。^[10]2003年12月31日,党中央颁布了《中国共产党党内监督条例(试行)》,这是我党成立以来制定颁布的第一部党内监督条例,标志着党内监督工作进入了规范化、制度化的新阶段。^[10]该《条例》正式将党的各级纪检委员会确定为党内监督的专门机关,同时明确将党的各级领导机关和领导干部特别是各级领导班子主要负责人确立为党内监督的重点对象。同年,中央纪委和中组部联合向全国派出巡视组,重点对省级党政班子进行巡视,巡视制度是党内监督机构建设的又一次可贵的创新。2005年1月,中央印发了《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》,提出建立健全惩治和预防腐败体系的指导思想。

二、党内监督机构演变的基本规律

从党内监督机构逐步建立和发展的历程中我们可以看到,党内监督机构的演变呈现出以下基本规律:

(一)党内监督机构的存废强弱深受党的工作形势和腐败形势的影响

一般说来,当革命战争形势发生不利的变化或工作重心是政治斗争时,党内监督机构就不会受到重视,甚至会被撤销;当党的中心工作转移到经济建设上来、党内腐败问题较为严重时,建设和完善党内监督机构的要求就很迫切,党内监督机构建设的力度也会逐步加强。例如:1928年大革命失败后,六大党章取消了“监察委员会”的设置,代之以“审查委员会”和“特别委员会”,使得党内监督的职能大大缩水。而“文化大革命”则使党内监督机制建设和运作基本处于停滞状态,1969年党的九大撤销了纪律检查机构。再比如:随着我国的社会主义建设进入了全面改革开放的新阶段,各种消极腐败现象也开始出现。鉴于此,1982年党的十二大提高了纪检机关的地位,扩大了纪委的权力,确立了双重领导体制,还第一次提出增设“派驻机构”的规定,大大强化了党内监督机构的地位和作用。

(二)党内监督机构的地位与作用受到反腐败模式的制约

党内监督地位的变化,反映了反腐败模式的变化,党内监督机构发挥的作用与反腐败模式呈现出同步发展的特点。建国之初直到改革开放以前,反腐败基本上是通过发动群众运动来实现的,这种反腐败模式称之为运动反腐模式。^[1]如“三反五反”运动就是一个典型的反腐败政治运动。在实行运动反腐期间,党内监督机构缺乏真正的独立性,发挥的作用非常有限,特别是文革期间监察委员会基本就停止运作了。由此可见,在此期间党内监督机构所发挥的作用受到了运动反腐模式的强力制约。随着运动反腐模式的渐行渐远与制度反腐模式的逐步形成,反腐倡廉工作的制度化和科学化越来越受重视,党内监督机构的地位也因此而提到了一个前所未有的高度。纪律检查委员会的双重领导体制以及派驻机构的设置,都是党内监督机构的地位与作用得以提升的有力证明。

(三)党内监督机构的权威性在增强

党内监督机构所拥有的行使职能的政治权力反映了其权威性。党内监督机构的权力来源、能否得到最高权力机关和最高领导人的支持,是影响其权威性的重要因素。除文化大革命期间外,党内监督机构拥有的权力一直在不断扩大,权威性在不断增强。中央监察委员会成立之初,参加中央及省委员会会议只有发言权无表决权;建国后成立了中央纪律检查委员会,后来成立了中央监察委员会及其监察组、地方各级监察委员会;改革开放后提高了党内监督机构的地位,扩大了纪委的权力,确立了双重领导体制。此外,派驻机构的建立、合署办公、巡视制度等都是党内监督机构权威性不断增强的表现。

(四)党内监督机构的独立性在提高

党内监督机构的独立性与其调查工作是否会受到党派、团体或个人的干扰有关,也与其经费来源是否充足且独立有关。从第一个党内监督机构成立开始,党内监督机构的独立性一直随着其权威性的提高而不断提高。第一代中央领导集体遵循的基本是运动反腐模式,此时党内监督机构独立性基本丧失,甚至机构被撤销。而随着第二、三代中央领导集体确立了制度反腐模式以后,纪律检查委员会的功能与运作逐步制度化,权力干预越来越少,显示出越来越高的独立性。同时,建立派驻制度、对派驻机构进行统一管理、将派驻机构的领导体制由中央纪委、监察部与驻在部门双重领导改为由中央纪委、监察部直接领导等,这些管理方式大大提高了监督机构的独立性,切实加强了党内监督的力度。

(五)党内监督机构的职能不断扩展、运作不断规范

新中国成立之初,中央纪律监察委员会的具体职能包括:检查中央直属各部门及各级党组织、党的干部及党员违反党的纪律的行为;受理、审查并决定中央直属各部门,各级党的组织及党员违犯纪律的处分,或取消处分;在党内加强纪律教育。^[2]1954年《关于处分党的组织及党员的批准权限和手续的规定》和《中共中央纪律检查委员会关于处理控告、申诉案件的若干规定》,对党内监察机构的职能权限、具体工作内容、流程进行了详尽的规定,党内监督机构的职能逐步稳定化。1956年的八大党章对监察委员会的产生目的、方式、工作权限、职责、领导体制等各方面都作出了明确规定,从而形成了党内监督机构双重领导模式的雏形。十六大党章规定了纪委一项新的职能——组织协调反腐败工作,党内监督机构的职能进一步扩大。2003年党中央颁布的《中国共产党党内监督条例(试行)》是党成立以来制定颁布的第一部党内监督条例,正式将党的各级纪检委员会确定为党内监督的专门机关,明确各级领导班子主要负责人为党内监督的重点对象,这表明党内监督机构职能的规范化和制度化。

三、对纪委建设方向的基本预测

胡锦涛在党的十八大报告中指出,要“全面加强党的思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设、制度建设”。^[3]而在此前的官方表述中,反腐倡廉建设放在最后,十八大报告将它提到了制度建设之前,无疑体现了党中央对反腐败工作前所未有的高度重视。习近平讲:打铁还需自身硬。新一届中央领导对党内权力监督的重视可见一斑。对反腐败工作的重视不能不包括对纪律检查委员会的重视和建

设。未来我党对纪律检查委员会的建设力度会明显加强,纪委工作的科学化、法治化水平会得到明显提升。具体说来,未来纪委建设将呈现出四个主要的发展趋势:

(一)新的双重领导体制势在必行,纪委的独立性会提高

独立性是党内监督机构能较为超脱地惩治腐败的前提,也是衡量反腐败机构能力的重要指标之一。有学者认为,中国党内监督机构的独立性不足,而这主要源于其“二重忠诚”(Dual Loyalty)的特点——在忠于中国共产党领导的同时也要忠于自身的工作职责。^[14]但是,短期内彻底抛弃双重领导实行中央以下或省以下垂直领导,并不现实。

因此,新的双重领导体制就是未来纪委建设的大方向:从地方党委领导为主,上级纪委对下级纪委主要实行业务领导改变为以上级纪委领导为主,地方党委领导为辅,下级纪委的干部人事均由上级纪委提名任命。类似于目前纪委对派驻(出)纪检机构的地位,相当于现在实行的省以下垂直管理的国土、工商、质检等部门。这样既不违反党章规定,不对党的领导体制作重大的调整,又能大幅提高纪委的独立性。在上级监督、同级监督、下级监督和党员群众监督这四种党内监督中,上级监督的权威性和力度仍然是最有力的。下级服从上级是党的基本组织原则,而且无论是下级监督、党员群众监督乃至同级监督,发挥最终监督作用的还是上级监督,上级监督是其它三种监督的保障。而干部人事关系是上级对下级监督和制约的重要筹码,因此,以上级纪委领导为主,同级党委领导为辅,特别是干部人事关系全部上收上级纪委,必然会在很大程度上影响纪委的监督理念、监督行为和监督效果。

(二)对纪委权力的监督会加强,纪委的权威性将得到适度的控制

党内监督机构的权威性应该保持在一个适当的水平:一方面,它应该有足够的权威来协调和组织反腐败工作,获得充分的履行其职能的权力;另一方面,其权力也不能过度膨胀,过大的权威性则会导致查处腐败的随意化、人治化。由于缺乏科学的权力制约,目前我国党内监督机构内部腐败甚至严重腐败时有发生。事实上,党内监督机构的权威性也与双重领导体制分不开。如目前的纪律检查委员会受到党的领导以及上级机构的制约的同时,也手握两把“尚方宝剑”——同级党委与上级纪委,尤其是党委的意志对纪委履行惩治腐败职能的影响很大。在此条件下,纪委借党委的权威,滥用职权的行为就很容易发生。因此,一方面要适度控制党委对纪委的领导权,减少党委对纪委查处腐败行为的影响,同时也要通过各种方式加强对纪委权力的制约和监督。十八大报告明确指出,要“健全反腐败法律制度,更加科学有效地防治腐败。”^[15]而此前官方的提法是“法规制度”,这一变化表明未来我国的反腐败法治化水平将得以提升。首先,新双重领导体制的推行将实现上级纪委对下级纪委权力的制约。其次,人大、政协对纪委的监督会得到加强。比如建立咨询会议和情况通报、专门接访、视察、检查以及来信来访专办等制度,纪委每年向部分人大代表、政协委员和特邀监察员通报党风廉政建设工作情况或重大案件的查处情况,征求对党风廉政建设和反腐败工作的意见和建议;人大和政协组织也可以对民众反映的情况进行个案的监督,从而督促纪委认真履行监督权。第三,公众、媒体等社会力量对纪委的监督权将更加明确化和规范化。尤其是在互联网时代,必须大力保护和充分发挥人民大众、各种媒体的监督力量,让纪委的权力在群众的监督下透明运行,是人心所向,大势所趋。

(三)腐败的复杂化将迫使纪委不得不提速自身能力建设

当前在科技水平不断发展和贪官的反侦查意识不断提高的情况下,腐败日趋隐蔽化和复杂化,腐败的技术含量越来越高。许多腐败行为并非简单直接的权钱交易,而是通过家属、朋友公司作为媒介获取利益,或者是“先办事,后收钱”的期权腐败,而且通过高科技手段如电脑网络等方式实施腐败行为的案例越来越多,跨国腐败也越来越多。在腐败复杂程度越来越高的情况下,纪检监察机关必须加强自身能力建设,提高查处和预防腐败的能力。一是加强预防腐败制度建设,以严密的、科学的预防制度遏制腐败的频发;二是要扩大纪检监察机构的人员规模。三是要提高纪检监察干部队伍素质。要进一步加强纪检监察机构人员的培训,提高其业务能力,以应对日益复杂的腐败案件和腐败形势。

(四) 纪委吸纳网民意见与社会生态的改变将形成良性互动

随着网络的不断普及,网民参与反腐败的意识和能力在不断提高,许多腐败案件就是公众通过网站论坛、微博等方式提供线索从而被揭发出来的。中央纪委监察部与各级地方政府纪检监察机构都非常重视网络舆情,认真对待网民的意见和提供的腐败线索,对网络舆情的收集和研判已成为各级政府的一项日常工作。这在很大程度上促进了中国社会生态的变化,民众的知情权、表达权、监督权得到了前所未有的尊重。另一方面,在社会生态发生变化时,民众的参与意识和参与热情不断增强并愈来愈受到社会的重视,这又促进了反腐败机构给予网络民意更多的重视,提高了纪检监察机关的履职能力,也提升了其公信力与合法性。十八大报告指出,要加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,从各层次各领域扩大公民有序政治参与。^[7]这预示着,在未来的反腐败工作中,公众将发挥重要的参与作用。在此条件下,纪委吸纳网络民意将与社会生态的改变形成良性的互动。

参考文献:

- [1] 中央组织部.中国共产党组织史资料:第8卷(上)[M].北京:中共党史出版社,2000:2.
- [2] 中共中央党校党章研究课题组.中国共产党章程简介:从一大到十六大[M].北京:党建读物出版社,2004:138.
- [3] 万福义.中国共产党建设大辞典[M].济南:山东人民出版社,2001:995.
- [4] 徐家林,邓纯余,陈静,等.中国共产党反腐倡廉建设史论[M].北京:中国方正出版社,2009.
- [5] 李忠诚,王振川.中国共产党七十年纪事[M].重庆:重庆出版社,1991:227.
- [6] 黄修荣,刘宋斌.中国共产党廉政反腐史记[M].北京:中国方正出版社,1997:233.
- [7] 丁俊萍,廖义军.中国共产党党内监督机构的发展历程及其启示[J].同济大学学报:社会科学版,2008(6):66.
- [8] 中华人民共和国年鉴编辑部.中华人民共和国年鉴:第22卷[M].北京:中国年鉴社,2002:264.
- [9] 吴官正.对派驻机构实行统一管理是加强党内监督的重大举措[J].中国监察,2004(11):4.
- [10] 邹思源,崔丽莹.十六大以来中共党内监督的创新与发展[J].理论探讨,2008(3):119.
- [11] 杜治洲.我国反腐模式的变迁与展望[J].管理现代化,2010(2):17.
- [12] 张远新.制度反腐:20世纪50年代党风廉政建设的重要经验[J].理论探讨,2004(4):118.
- [13] 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[G]//中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编.北京:人民出版社,2012.
- [14] Stephen K. Ma. The dual nature of anti-corruption agencies in China[J]. Crime, Law and Social Change, 2008(49): 153-165.

责任编辑 崔洁

Analysis of the Development Direction of Discipline Inspection Commissions

—Based on the Evolution Laws of Inner-party Supervision Institutes

DU Zhizhou(Institute of Anti-corruption Research, Beihang University, Beijing 100191, China)

Abstract: Affected by the corruption situation and anti-corruption mode, inner-party supervision institutes have been promoting their authority and independence, together with the increasing of their standardization. In the future, the dual management system of discipline inspection commissions will be enacted to enhance their independence and their authority will be moderately limited. The complication of corruption drives discipline inspection commissions to improve the construction of their capacity. They will pay more attention to the participation of netizen and benignly interact with the improvement of social ecology.

Key words: inner-party supervision institutes; discipline inspection commission; anti-corruption

领导干部财产申报的制度困境与路径选择

邹洪凯

(中共苏州市纪委 政策法规研究室, 江苏 苏州 215000)

摘要:建立领导干部财产申报制度,可以将领导干部置于社会力量的监督之下,有利于增强群众对党和政府的信心。我国民间对建立这一制度的呼声也日趋高涨,中央和地方政府进行了积极地实践探索,但仍然存在制度困境。下一步可采取“全面申报、分步公开、重点审核、完善配套”的方针,健全金融和房产实名制度、完善反洗钱制度、建立强制信托制度和领导干部信用管理制度等,逐渐发挥监督合力和综合效能,为深入推进廉洁政治建设夯实基础。

关键词:领导干部;财产申报;制度困境;路径选择

中图分类号:D630.9

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2013)03-0018-09

财产申报制度是公认的防止利益冲突的核心制度,也是从源头上预防和治理腐败的重要措施,被誉为“终端反腐”和“阳光法案”。我国在长期的反腐倡廉实践中,对领导干部财产申报和公开进行了有益地探索,但始终未能取得实质性突破,随着“表哥”、“房叔”等事件的不断曝光,再次凸显了这一制度存在的短板。本人在试对领导干部财产申报的实践情况进行全面分析的基础上,提出了完善领导干部财产申报的建设路径,以实现领导干部财产状况的有效监督,从而保障领导干部正确行使权力。

一、建立领导干部财产申报制度的民间呼声和制度困境

目前全世界有近百个国家建立了官员财产申报制度这一“阳光法案”,推动了公共权力的规范化运行和国家廉洁政治建设。在我国,群众对党和政府建立领导干部财产申报制度的呼声也日趋高涨。一方面,从舆论调查看,绝大部分群众希望尽快建立和完善这一制度。据人民网在2008年“两会”期间的网络调查,对于当前的反腐倡廉工作,90.1%的人认为有必要实行官员财产公示制度;自2008年5月1日《政府信息公开条例》实施后,中青报就“公众最希望政府公开的信息是什么”做了一项调查,结果显示有77.5%的人选择了“官员财产情况”。^[1]2011年,中青报就财产申报问题进行民调,结果显示:92.4%的人认为有必要在全国建立官员财产申报制度,70.5%的人认为官员财产最该向公众报告调查,92.3%的人支持官员财产申报制度立法。^[2]另一方面,从群众参与看,财产申报制度每年都成为两会的焦点。2005年,全国人大代表王全杰在两会上提出了《建立官员个人资产申报制度》议案。2007年3

收稿日期:2013-04-09

作者简介:邹洪凯(1976-),男,江苏张家港人,中共苏州市纪委政策法规研究室主任,苏州大学公共管理学院博士研究生。

月,王全杰再次建议用一套“阳光法案”遏制官员腐败。他建议县级以上领导干部在参选前或任命前必须通过法定途径在媒体上公示个人财产,在任期、任满、调任时向社会公示资产变化情况,接受选民和广大群众的质疑和监督。^[3]2008年两会前夕,国家统计局前局长李成瑞、北大教授巩献田等一批退休官员和学者给全国人大、政协提交建议,呼吁尽快制定《县处级以上公职人员财产申报公布法》,并随信提交代拟草案。从2006年到2012年,全国人大代表韩德云连续7年在两会上提出“建议公务员财产申报立法”的议案,引起了媒体和各界人士的高度关注和积极参与。

在2003年制定《党内监督条例(试行)》和2005年制定《公务员法》的过程中,曾有机会将财产申报制度写入其中,但最终没有得到落实。推动这一制度存在着以下困境:一是领导干部的认识问题。当前任何一项改革,领导层积极性不高时,改革就很难推进。财产申报制度也存在这一问题。据全国人大代表王全杰所作的调查,接受调查的领导干部中高达97%对财产申报持反对意见。^[4]在2009年两会期间,某省部级领导针对记者“官员何时公开财产”的提问,雷人地反问:“为什么老百姓不公开财产”^[4]?一些领导干部认为,个人收入、家庭财产情况属于个人隐私,强制公布财产,是对个人隐私权的侵犯。这也成为推行这一制度的主要阻力之一。但恩格斯曾指出:“个人的隐私应受到法律保护,但个人的隐私甚至隐私与重要的公共利益——政治生活发生联系时,个人隐私就不是一般意义上的私事,而是属于政治的一部分,它不再受隐私权的保护,它应成为历史记载和新闻报道不可回避的内容”^[5]。申报和公开财产应该成为领导干部履行廉政义务的必然要求。二是技术层面的问题。西方国家财产申报的主体主要是由竞选产生的公职人员,包括议员和行政、司法机关的政务官。财产申报延伸的家庭成员主要是配偶和未成年子女。但我国公务员体系庞大,政务官和事务官分野不明,而且由于传统文化的因素,如果不把申报人的父母、岳父母、成年子女等纳入申报范围,就很难搞清楚申报人的真实财产,这样容易造成牵涉的范围广、人数多。另外,当前我国在金融实名制、不动产登记制度、境外资产监管制度等方面还不健全,所得税申报监管、反洗钱措施等还不完善,因此面临技术上的障碍。三是社会稳定的问题。财产申报制度一旦全面实施,一方面肯定会引起腐败分子的恐慌,可能会出现集体外逃的局面,从而导致一定程度的财产流失、资产转移、隐匿等;另一方面如果公开部分领导干部名下拥有巨额财产的事实,即便所有财产都是合法的,在当前社会收入还有一定差距、一小部分人存在仇官仇富心理的情况下,极有可能会招致社会不满,甚至被敌对势力利用,影响政治稳定。

二、建立领导干部财产申报制度的实践探索

尽管推进财产申报和公开制度面临一系列的困境,但我们绝不能以鸵鸟心态应对,必须及时回应民意,应对挑战。同时,推进这一制度也是履行国际义务的要求,《联合国反腐败公约》第八条第五款规定:“各缔约国均应当根据本国法律的基本原则,酌情努力制定措施和建立制度,要求公职人员特别就可能与其公职人员的职能发生利益冲突的职务外活动、任职、投资以及贵重馈赠或者重大利益向有关机关申报”^[6]。中国作为公约的缔约国,必须履行国际承诺。因此,多年以来党和政府在这一问题上进行了艰辛地实践和探索,地方政府也开展了一系列制度创新,领导干部财产申报制度已初具雏形。

(一) 中央:财产申报制度的逐步完善

改革开放以后,一些党员领导干部利用公共权力或影响获得非法财产,严重影响了党和政府在群众中的威信。中国共产党对领导干部财产申报工作十分重视,从1995年开始,先后出台了涉及县处级副职以上党政干部报告的多项规定,逐渐形成了领导干部财产申报的相关制度。

1995年5月,中共中央办公厅、国务院办公厅发布了《关于党政机关县(处)级以上领导干部收入申报的规定》。该规定明确要求各级党政机关、事业单位和国有大中型企业的县(处)级以上领导干部必须按年申报收入。申报项目包括:工资、各类奖金、津贴、补贴及福利费等;从事咨询、讲学、写作、审稿、书画作品等劳务所得;企事业单位负责人承包、承租经营所得等。这是第一份要求党政领导干部申



报收入的政策性文件,标志着党政领导干部财产申报制度的正式启动。由于是初次探索,这一规定也存在一些缺陷。如法律地位不明确,影响了规定的权威性;受理申报机构为本单位的组织人事部门,这些部门不具备独立的监督职能;规定没有明确申报资料是否公开的问题;罚则过轻,不能为制度实施提供有力保障;等等。^[7]

1997 年 1 月,中共中央办公厅、国务院办公厅又制定出台了《关于领导干部报告个人重大事项的规定》,将报告内容指向与收入财产和廉洁情况相关的领导干部个人重大事项方面。如除了收入外,还增加了房产信息,并将其“配偶、共同生活的子女营建、买卖、出租和参加集资建房”等房产信息纳入需要报告的重大事项,首次涉及了除收入外的房产为重大报告事项。另外,规定明确“组织认为应予公开或本人要求予以公开的,可采取适当方式在一定范围内公开”,有效解决了领导干部财产是否可以公开的问题。

为进一步完善领导干部财产申报制度,2000 年 12 月召开的十五届中央纪委五次全会决定“试行省部级现职领导干部家庭财产申报制度”。2001 年 6 月,中央纪委、中央组织部发布了《关于省部级现职领导干部报告家庭财产的规定(试行)》。该规定扩大了申报主体的范围,将申报人员范围由领导干部本人扩大到配偶和需要抚养的子女。同时在申报内容上也进行了扩充,将人民币、外币的现金和存款、有价证券、债权债务、私有房产、贵重物品、字画和古董、配偶和子女的投资股份、土地使用权及其他财产等十项列为报告事项。但由于种种原因,这一规定没有得到实施。

2006 年 9 月,中共中央办公厅印发了《关于党员领导干部报告个人有关事项的规定》,作为党内法规颁布实施。该规定重申了“按照干部管理权限”报告和“可采取适当方式在一定范围内公开”。同时规定把党员领导干部纳入其中,在一定程度上真正把副处级以上党政领导干部都纳入了财产报告制度之中。2009 年 9 月,党的十七届四中全会明确提出:“完善党员领导干部报告个人有关事项制度,把住房、投资、配偶子女从业等情况列入报告内容”^[8]。2010 年 7 月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于领导干部报告个人有关事项的规定》,1995 年和 2006 年发布的规定同时废止。新规定比照《国家公务员法》职务序列,除了国家级和科级以外的全部公务员均成为申报主体,申报内容包括领导干部本人以及配偶、共同生活的子女的房产情况和投资收益情况,较以往规定有了很大改进。

中国共产党在领导干部财产申报制度的推进中,发挥了有效的推动和领导作用,取得了明显成效。但现行制度离科学的财产申报制度还有一定距离,在申报、公开、监督、问责四个环节和对象、家庭、财产三个范围的确定上仍然存在一些缺陷,还需要不断完善。

(二)地方:财产申报制度的实践创新

在中央层面不断出台并完善领导干部财产申报制度的基础上,一些地方也开始进行制度创新的探索,并取得了一定突破。从 2009 年起,新疆阿勒泰开始实践领导干部财产申报和公开制度,浙江慈溪、四川高县、湖南浏阳、湖北荆门、江西黎川、江苏淮安、广东珠海等地不断跟进,引起了社会广泛关注。现选取新疆阿勒泰、湖北掇刀、江苏淮安等地的实践情况进行分析,探讨地方制度创新的亮点。

1. 新疆阿勒泰:财产申报的破冰之举。2009 年 1 月,新疆阿勒泰地区全面推行领导干部财产申报。主要有以下特点:一是第一次将过去通行的党政领导干部收入申报扩大为家庭财产申报。二是申报对象不再只看行政级别,而是看其是否有权。除县处级干部外,财政金融、税务、公检法等重要职权部门的正科级干部也需要申报,涉及近千人。三是采取初任申报、年度申报和离任申报三种形式,其中离任申报的时限被延续到退休后三年期满为止。四是明确公开范围。公开内容主要是工资、劳务收入和福利费等,不公开内容为历年财产情况,含“股票、证券、期货等交易收入及资金来源”等。五是实行网上公示。2009 年 1 月,首批 55 名新提拔的正科和副处级干部材料在阿勒泰地区廉政网上公示,2 月再次公开了千余名领导干部的申报材料。六是明确专门机构组织实施。阿勒泰地区预防腐败办公室作为申报工作的具体负责机构,专职受理关于申报不实、财产收入来源不明、合法财产收入与消费水平严重

不符等问题的检举和调查。阿勒泰的实践在两个方面有重大突破,一方面是把科级干部列为财产申报的主体,突破了中央仅限于县处级副职以上领导干部申报的制度安排;另一方面进行网上公示,真正接受各方监督,体现了财产申报的廉洁从政价值。

2.湖北掇刀:全面申报与公开的实践。掇刀作为湖北省城乡一体化发展改革试验示范区,党建工作基础较好。2009年9月,掇刀区成立了由区委书记担任组长的“领导干部报告个人重大事项”试点工作领导小组,12月出台了《掇刀区领导干部报告个人重大事项试行办法》,并迅速付诸实施。掇刀的领导干部财产申报有以下特点:一是全员参与全面申报。全区479名副科级以上担任领导职务和非领导职务的干部,以及后备和拟提拔干部(包括市管县处级干部和双管单位干部)全部参与申报。内容分两张表格,第一张表为“个人情况”、“配偶情况”、“子女情况”、“共同生活父母情况”,第二张表为“工资收入”、“其它收入”、“经商办企业情况”、“私家车情况”、“房产情况”等。二是领导带头全面公开。领导干部个人申报内容全部在掇刀区政府门户网站上公开,其中45人是单位“一把手”,县处级干部30人。公开内容包括领导干部配偶及子女的工作单位、就学情况、名下房产、投资经商等,另外还包括领导干部因公(私)出国(境),登记上交礼品、礼金、有价证券等,以及家庭婚丧嫁娶操办等信息,共计7大项16小项多达上百个内容。三是配套完备问责严厉。掇刀区公布了两部专用举报电话,公开了“廉政专户”账号,申报人如有违纪违法所得,在申报前可以无记名方式上缴到廉政专户,缴款人可将上缴凭证留存备查。另外,对无正当理由不按时报告、不如实报告、隐瞒不报或不按组织答复意见办理的,视情节轻重将给予批评教育、诫勉谈话、通报批评等处理;经查证有违纪违规行为的,除依照相关规定从严从重给予党纪政纪处分,涉嫌犯罪的还将移送司法机关追究刑事责任。掇刀样本与阿勒泰相比,突出体现在申报更全面、公开更广泛、问责更严厉。^[9]

3.江苏淮安等地:财产公开从拟提拔干部开始。2012年7月,江苏淮安公布《关于同步公示拟提拔干部财产的暂行办法》,对全市党政机关、事业单位拟提拔的乡(科)级以上干部进行财产公示。公示财产的范围包括:房产、车辆、投资、存款、债务等五类财产情况。除了本人的财产情况,拟任干部配偶、子女投资或注册企业、公司的情况也在必须公示之列,公示干部财产与干部任前公示将同步进行。在此之前,无锡北塘区和宿迁泗洪县也探索了拟提拔干部的财产申报和公示。从2010年起,无锡北塘区纪委要求新提任的副科职领导干部本人如实填报财产申报表,并在所在单位进行公示。财产申报表要求填写本人及配偶和共同生活的子女所属的国(境)内外房产、地产(含车位);机动车;配偶、共同生活的子女投资公司、企业、个体工商户情况;有价证券(含股票、债券、基金及期货、期权、认股权证等金融产品)及其他投资性资产;银行存款;债权;需要申报的其他财产;债务及其它非工资性收入等。2011年10月,宿迁泗洪县实行拟提任科级干部廉政申报制,申报对象主要为列入考察范围的拟提拔科级干部。申报内容涉及家庭成员、住房、投资、出国(境)以及家庭收入等内容,重点突出申报对象的婚姻、子女、住房及收入情况。对廉政申报的有关内容,采取适当方式在一定范围内公开。江苏财产申报与公开实践的意义在于,在制度的路径选择上以稳妥为主,从阻力最小的拟提拔干部开始,减少了制度实施的风险。^[10]

从新疆阿勒泰、湖北掇刀、江苏淮安等地的财产申报和公开的实践看,地方推进制度创新的积极性较高,在申报主体、内容范围、公开路径等方面进行了有益地探索。但不可否认,囿于整体配套措施的不健全和干部群众认识水平的差异,这项工作远没达到预期效果。如领导干部认为公开后部分家庭隐私会被外人所知,而群众对内容的真实性往往表示怀疑;目前公开大多采取网上公示的形式,不上网的群众无法有效参与,公示价值自然降低;群众对财产申报和公开实践的参与热情总体不高,由于对领导干部个人情况并不了解,在实践中极少有群众对公开事项进行举报;等等。这些还需要在下一步的工作中加以完善。



三、完善领导干部财产申报制度的路径选择

根据中央对领导干部财产申报工作的总体要求和地方实践探索积累的经验,借鉴先进国家推行财产申报制度的做法,我国在完善领导干部财产申报制度方面宜采取十六字方针,即“全面申报、分步公开、重点审核、完善配套”,其中“全面申报”是基础,“分步公开”是关键,“重点审核”是根本,“完善配套”是保障。

(一)全面申报

领导干部财产实行全面申报,主要有三层含义,即申报主体全面、申报种类全面、申报内容全面。

1.申报主体全面。从国际情况看,关于财产申报的主体范围,不同的国家和地区有着不同的界定。需要申报财产的公职人员有不分级别职务限制的,有分级别职务限制的。俄罗斯、尼日利亚、新加坡、泰国、巴基斯坦等是不分级别职务的,只要是公职人员,统统要求申报财产;而加拿大、韩国、法国、美国、中国台湾等则是有级别职务上的若干区别。但在几乎所有类型的政治体系中,高级政务官员、高级公务员、国有企业的高层是申报主体范围最大的交集,是普遍要求申报财产的。从我国现阶段情况看,根据《关于领导干部报告个人有关事项的规定》,申报财产的主体为副处级以上领导干部;从地方的探索实践看,主体一般为副科级以上领导干部或部分岗位廉政风险较大的干部,这些规定从总体上看是符合我国目前的实际情况的。但从长远看,申报财产的主体范围应予扩大,应包括所有国家工作人员。一方面,《联合国反腐败公约》将财产申报主体确定为“公职人员”,其范畴很广。另一方面,从我国《宪法》第四十一条“有关公民监督权的规定”、《刑法》第三百九十五条“有关巨额财产来源不明罪的犯罪主体规定”和《中国共产党纪律处分条例》的适用对象看,财产申报的主体也应当是国家工作人员。《刑法》巨额财产来源不明罪侵犯的直接客体实际上就是财产申报制度,如果只规定一部分领导干部为财产申报主体,另一部分国家工作人员不是主体,客观上会影响法制的统一。至于申报主体需申报的财产范围,国际上一般规定是家庭财产,即包括本人、配偶及未成年子女的财产。如俄罗斯在 2008 年 12 月制定了《反腐败法》,规定国家公职人员应当申报自己、配偶以及未成年子女的财产和收入情况,我国现行申报制度也采取了这种模式。但从我国国情来看,这一模式未必完善,因为我国传统文化有尊老爱幼的习惯,一般家庭与老人、小孩生活在一起,在经济上相互支持,财产具体归属很难明确划分,与我国情况相似的韩国规定已成年子女、已分家父母甚至兄弟姐妹的财产都要进行申报。由于家庭关系和财产归属的复杂性,我国现阶段要实行类似韩国的规定比较困难,可以考虑逐步将本人和配偶所抚养、赡养的全部家庭成员的财产纳入申报行列。

2.申报种类全面。我国目前的领导干部财产申报制度规定的申报种类单一,以日常申报为主,一般规定一年申报 1~2 次,一些地方探索了任前申报,在提拔时对领导干部的财产进行申报和公示,总的来说种类不多,影响了财产申报制度的科学性。国际上财产申报工作做得好的国家规定了比较全面的申报种类,包括任前申报、初任申报、日常申报、离任申报、任后申报等。我国应逐步向这一方向努力,可探索各类申报的具体时间:如任前申报依照选举组织机关或任命机关的通知 10 日内申报;初任申报在担任某一职务后 10 日内申报;日常申报每年 1 月 31 日前申报,家庭财产发生超过正负 20 万元的重大变化后 10 日内申报;任期满或离职后 10 日内申报;离职后三年内每年 1 月 31 日前申报等。近期可重点探索任后申报,即将由领导职务改任非领导职务以及正式办理退休手续三年内的领导干部纳入财产申报范围,防止“先办事、退休后再收取报酬”的期权现象,解决离职后领导干部的利益冲突问题。

3.申报内容全面。国际上关于财产申报的内容一般都包括:不动产的所有权、土地使用权和转卖权,诸如:房产、地产、飞机、船舶、汽车、机械设备等;动产、有价证券、债券、债务以及无形资产,诸如:一定限额以上的现金、支票、存款、股票、各种债券、债务凭证,价值在一定限额以上的黄金(及制品)、白金(及制品)、白银(及制品)、宝石、古董、艺术品等。按财产的收入形式来分,需要申报的还有一定限额的演

讲费、著述稿费、来自非亲属的礼品馈赠、免费的饮食招待服务等等。一般所需申报的财产形制编码情况也要一同加以申报,如资产中的一定数额现金存放地点,存款的银行及储蓄所名称、存折号,股票、公债的发行者、序号等,房屋和建筑的种类、位置、获得使用权的时间及费用,飞机、船舶、车辆、机械设备等的型号、商标、厂家、注册号码、获得所有权的时间及购物费用,债务的数额、债权人的名称和地址、欠债日期等等。我国目前要求的财产申报内容以房产和投资收益为主,大体涵盖了上述大部分的内容,但规定还不是很细致,第一步要在申报内容的全面性上与国际先进国家接轨。

(二)分步公开

财产申报制度能否有效,关键是申报后要不要向社会公开?在什么范围内公开?财产公开涉及领导干部和一般公务员的隐私权。在西方国家,高级政务官员由于需要对选民负政治责任,因此在其担任职务期间需要放弃部分个人隐私,以便于公众监督。但对一般公务员而言,其工作仅仅是一种谋生手段,并不意味着一出任公务员,便失去了宪法所保护的个人隐私权。财产公开应在监督领导干部和保护个人隐私之间做出平衡,既要有利于监督,也要保护公民的隐私权。如在美国,只有总统任命的高级官员,以及高级文官才需要向公众公开,其余90%的人只需要向所任职机构的官员申报其收入和资产即可。在香港,立法会议员,行政会议全体成员,包括各司司长等问责官员的财产申报需要向公众公开,而其他公职人员往往只申报而不公开。^[11]总的来说,需要向公众公开的只是少部分公职人员。

在国内,对于领导干部报告的有关事项,中央要求“可采取适当方式在一定范围内公开”。在地方实践中,大多把财产的申报与公开结合起来,一些地方对申报情况进行了全面公示。一种是内部全面公示,如浙江省慈溪市实行“廉情公示”,领导干部按要求填表后在本单位公示,每年组织一次,公示时间不少于3天;另一种是向社会全面公开,如江苏省徐州市贾汪区、湖北省荆门市掇刀区将领导干部的财产全部在网上公开。但这两种全面公开的方式并没有起到应有的效果,主要是被质疑“作秀”、内部公示的都是本单位人员知道的内容、社会公示的由于配套制度不健全群众无法判断内容真实性,等等。在国外,盲目公开公职人员的财产信息也不一定能够得到民众的信任和支持,如在2009年俄罗斯将官员的收入与财产信息在网站上公布之后,俄罗斯的“干部门户研究中心”进行了一次民意调查,结果显示:8%的被调查者相信网站上公布的官员财产与收入信息是真实的,71%的被调查者对此给予否定,21%的被调查者表示“难以回答”。不相信者的理由是他们认为官员的奖金、补贴等间接收入以及各种灰色收入、隐性收入没有在申报信息中反映出来。^[12]

综上,在相关配套制度不完善的情况下,对所有申报主体的财产进行全面公开,无法达到其预期效果。因此,我国现阶段财产公开宜在部分申报主体中分步实施:第一步,对“新提拔干部”实行财产公开。“新提拔干部”相对年轻、容易接受新生事物,由于要担当更重要的岗位,需要接受群众对他们廉政情况的监督,因此“新提拔干部”率先公开财产最为合理。同时经财产公开后选拔出来的干部既会给群众以全新的形象,也会更加注意约束自己。这一步财产公开符合“老人老办法,新人新政策”的规划设计,也使干部队伍思想更趋于稳定,大大减少推行财产公开可能遇到的阻力。从江苏淮安市、江西黎川县、安徽庐江县等地对新提拔干部进行公示的情况看,干部本人接受度高,群众也比较欢迎。第二步,对重要领导干部实行财产公开。公开重要领导的家庭信息和财产情况,符合现代政治伦理。2012年12月底,新华社连续刊发了习近平、李克强、张德江、俞正声、刘云山、王岐山、张高丽等中央领导人的长篇特稿,详尽披露了他们的成长历程、执政经历以及家庭情况。新一届领导集体公开个人及家庭信息,为财产公开起了好头。下一步要实行重要领导干部财产公开,即县级以上四套班子重要领导和党委常委,要向本地区群众公开家庭财产,接受社会监督。这一步,既要依靠主要领导干部率先垂范,更要相关配套制度及时跟上。第三步,对科级以上领导干部财产实现普遍查阅。随着党务公开、政务公开工作的深化,信息自由和透明度的不断增加,相关配套制度的不断健全,群众可按照一定的程序,查阅科级以上领导干部的财产申报情况,实现事实上的财产全面公开。

(三)重点审核

领导干部财产申报制度的完善,除了推进公开强化社会监督以外,审核也是重点环节。主管机关对申报情况的审核是最直接的监督,可以发现申报者是否诚实、是否存在利益冲突的可能性,从而采取适当的防范措施。我国目前在审核方面近乎空白,因此必须明确审核机构和审核重点,加强审核结果的运用,使财产申报制度发挥惩治和预防的综合效能。

1.明确审核机构。财产申报制度较完善的国家大多有权威的审核机构,如新加坡财产审核由反贪污调查局负责,一旦发现申报者财产来源不当则进行调查,并在取得确切证据后移送法院处理。韩国专门设立了公职人员伦理委员会来承担审核工作,该委员会对总统、总理等 1 级以上公务员和地方自治团体长官及地方国会议员等 12 类最高级公职人员本人、配偶及直系亲属财产登记的有关事项进行审查。在我国,受理领导干部财产申报的机构为组织人事部门,但因其审核存在着诸多局限性,如自身不是监督机关、缺乏必要核查手段等。在新疆阿勒泰的实践中,明确了预防腐败局为受理和审核机构,起到了很好的示范作用。由各级国家预防腐败局审核财产申报情况,符合目前我国政治体制的特点和现实状况。预防腐败局是在党的纪律检查机关和国家行政监察机关的领导下从事预防腐败工作的专门机构,工作职能中包括对金融、土地、建设、医药、电信等领域中与腐败有关的各种信息的采集分析,负责与检察院、法院、公安、银行等建立预防腐败信息共享机制,这为审核财产申报信息提供了良好的工作基础。建议审核实行分级管理,国家预防腐败局审核省部级领导干部的财产申报情况,地方各级预防腐败局负责相应领导干部的财产申报情况。

2.明确审核环节。在具体审核上,审核机构应重点抓好两个环节,即形式审查和内容审核。一方面是形式审查,从形式上对申报材料进行核实,如填写的财产事项是否符合格式,财产的价格计算是否符合要求,申报者是否按规定签字,等等。不管申报者的申报内容是否真实,首先必须保证申报的财产事项形式上符合规定要求,使申报材料成为规范化的廉政档案,真正起到历史见证的作用,并以此为底数,今后凡是财产出现变动都必须说明来源。另一方面是内容审核,主要是对申报内容的真实性进行审核,但由于申报者和申报内容数量巨大,不可能逐一进行核实,要重点对重要领导干部包括四套班子领导和关键岗位干部的申报资料进行抽查审核。审核机构在确定对象后,可到银行查看申报者存款情况、到房产主管部门查看房产情况、到证券主管部门查看股票情况、甚至到申报者或其配偶单位核查收入情况等。

3.明确处罚措施。对审核结果,一些国家和地区有明确的罚则。如在香港,如果没有按照规定进行财产申报或者未如实申报财产,都属于违纪行为,违纪人员可能会因情节轻重而被革职或勒令退休。^[13]在美国,对拒不申报、谎报、漏报、无故拖延申报者,各单位可对当事人直接进行处罚。司法部可对当事人提出民事诉讼,法院可判处 1 万美元以下的罚款。对故意提供虚假信息的人,可提出刑事诉讼,判处最高 25 万美元的罚款或 5 年监禁。^[14]我国对领导干部违反财产申报的行为,也应制定相应的惩戒措施。对拒不申报、谎报、漏报、无故拖延申报者,除实行党纪、政纪处分外,对构成犯罪的,移交司法部门追究其刑事责任。另外,对审核机构工作人员在审核调查过程中失职渎职、利用财产申报资料实现谋利目的以及违反保密规定等问题,也要承担相应责任,造成恶劣影响的,要从严处理。

(四)完善配套

实践表明,没有完善的配套制度,实施领导干部财产申报收效甚微,甚至可能会流于形式。如领导干部申报的投资、房产等情况,在缺乏健全的金融和财务制度的情况下,主管机关的审核难度很大,群众的社会监督作用更是受到限制。因此必须抓紧完善配套制度,使领导干部财产来源更加透明,进一步打击黑色收入和灰色收入,保障财产申报制度的有效实施。

1.健全金融和房产实名制度。存款、股票和房产是当前领导干部财产的主要组成部分,金融和房产实名制度能增加财产的透明度,既能有效遏制腐败又能保护个人财产的真实性。我国在 2000 年开始

实行个人存款实名制,但远未达到对财产实施有效监管的目的。下一步应采取三项措施:第一,全面实行金融实名制。除对个人存款、个人股票交易、个人保险及银行卡业务实行实名制外,个人与金融机构的其他种类业务往来也实行实名制,堵住个人不法钱财流入和流出的漏洞。第二,金融交易采用统一身份证件。目前我国公民存款可使用的实名证件达五种之多,建议在全国人口编号赋码工作的基础上,在金融交易中采用全国统一的公民身份证号码制度,便于金融监管部门对金融实名制实施情况进行监管。第三,推行房产实名登记制度。国务院已确定在2014年6月底前出台不动产登记条例,实施不动产统一登记制度,建立房产权属异地联网查询系统,这将从根本上改变领导干部不如实申报家庭房产状况的现象。

2.完善反洗钱制度。我国在2006年通过了反洗钱法,但由于洗钱活动越发隐蔽,每年资本外逃规模仍达200亿美元左右。^[15]特别是一些腐败分子往往在项目成交后,要求对方将钱存至国外账户,待辞官或退休后受聘国外公司,或子女到国外上学后把钱兑现,这些严重损害了党和政府的国际形象。完善反洗钱制度要从四方面入手:第一,加强大额现金支取的管理。银行系统要改进现有大额现金支付监管系统,加大监控力度,同时大力发展电子货币,通过货币电子化解决现金过量支取的问题。第二,加强对货币出入境的监管。加强对进口付汇企业的监控,保证其不被洗钱组织渗透。加强对重要票据的管理,对超过常规价格的进口进行追踪调查。实行海关、外管、公安等部门信息联网,提高监管效率。第三,坚决打击地下钱庄。当前腐败分子跨境转移资产方式很隐蔽,很大一部分是通过地下钱庄洗钱出境、通过涉外公司在海外隐秘“截流”或者在海外虚假投资等,必须严厉打击跨境资金违规流动,进一步提升督查手段,加大查处力度。第四,加强国家反洗钱合作。加强国际间信息交流,简化引渡程序,加强追查、扣押、取证和没收洗钱犯罪收益的国际性协助,逐步消除“洗钱天堂”的存在。

3.建立强制信托制度。强制信托作为财产申报制度的配套在国际上运用甚广,如美国前总统卡特在担任总统前将所经营的农场信托给信托公司管理,避免了自身利益和执行公务之间的利益冲突,增强了公众对政府的信任。当前我国经济发达地区领导干部收入有了较大提高,积累了一定数额的个人财产,在推行财产申报制度后,如何既保证领导干部现有财产投资交易的合法收益,又防止其行使职务与财产运营之间的冲突,可探索建立强制信托制度。即信托机构在信托期间对受托的申报财产拥有所有权,可以按照市场惯例合理合规地管理处置,这一做法可将财产的申报环节和财产的管理运作结合,具有较强的操作性和现实性。在现阶段强制信托的范围不宜太大,可遵循“先高后低、先试点后推广”的方式,先在较高级别的领导干部、发达地区的领导干部特别是经济管理类领导干部中进行小范围试点,待强制信托各方面条件成熟后再进行推广。

4.建立领导干部信用管理制度。加强领导干部诚信建设,推动领导干部树立“内诚于心、外信于民”的良好形象,有助于财产申报制度的完善和深化。首先要建立信用信息征集机制,把领导干部信用信息征集点汇聚到统一的工作平台。其次要构建信用评价指标体系,从领导干部履行工作职责及工作作风、廉洁从政、遵守法律法规、履行商务合约和遵守社会公德等入手,对领导干部作出客观公正的信用评价。第三是完善领导干部廉政档案管理制度,以联合征信平台为依托,构建全方位、立体式、动态化的信用监管机制,强化对失信行为、失信人员的监管。积极实施领导干部信用公开承诺制度,鼓励和引导领导干部自觉反省诚信道德。建立健全失信披露制度,畅通失信投诉渠道,对有不良信用记录的领导干部要及时在一定范围内给予披露,对严重失信者予以公开曝光。其中要把财产申报情况作为领导干部信用评价的重要指标,强化对领导干部的监督管理。

领导干部财产申报制度作为建设廉洁政治的“阳光法案”,已成为众多国家强化监督和反对腐败的利器。我国正按照循序渐进的原则,不断优化路径选择,进一步健全和完善这一制度,逐渐发挥监督合力和综合效能,为打造透明公正的廉洁政府提供制度支撑。

参考文献:

- [1] 王高贺,郭文亮.比较与借鉴:完善我国领导干部财产报告制度的思考与对策[J].理论与改革,2011(1):46-49.
- [2] 调查称逾九成公众支持官员财产申报制度全国推广[N].中国青年报,2011-11-29.
- [3] 腐败最怕的“阳光法案”为何难出台[EB/OL].(2007-03-10)[2013-02-19].<http://news.163.com/07/0310/10/397FLKM5000127FP.html>.
- [4] 刘玺家.为什么老百姓不公开财产[EB/OL].(2009-03-19)[2013-02-25].http://blog.sina.com.cn/s/blog_49bbe9cd0100ckdg.html.
- [5] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集:第 18 卷[M].北京:人民出版社,1972:511.
- [6] 联合国反腐败公约全文[EB/OL].(2006-10-13)[2013-02-26].<http://review.jcrb.com/zywfiles/ca555842.htm>.
- [7] 赵秉志,郝兴旺.论中国公职人员财产申报制度及其完善[J].政法论坛,1995(5):19-24.
- [8] 中纪委中组部就领导干部报告个人有关事项规定答问[EB/OL].(2010-07-12)[2013-02-16].http://news.xinhuanet.com/politics/2012-07/12/c_12325682_2.html.
- [9] 占财强.“官员财产公开”的湖北样本:掇刀试路,路有多长[EB/OL].(2011-08-11)[2013-02-29].<http://www.cssn.cn/news/389280.htm>.
- [10] 江苏多地试行官员财产公示运行效果有待观察[EB/OL].(2011-07-18)[2013-03-29].<http://js.people.com.cn/html/2012/07/18/132393.html>.
- [11] 任建明.反腐败制度与创新[M].北京:中国方正出版社,2012:284.
- [12] 袁峰.从操作角度看公职人员财产公示[N].学习时报,2012-11-12.
- [13] 曹楠.香港的官员财产申报制度[N].学习时报,2010-08-02.
- [14] 孔祥仁.美国财产申报制度简介[J].中国监察,2001(8):56-57.
- [15] 程小白.控制洗钱:惩治经济犯罪的突破口[J].政法学刊,2003(6):48-50.

责任编辑 陈 瑶

System Predicament and Pathway Choice: Cadres' Property Declaration

ZOU Hongkai (Research Center of Policies and Regulations, CPC Suzhou Municipal Commission for Discipline Inspection, Suzhou 215000, Jiangsu, China)

Abstract: Cadres' property declaration can help them build moral bottom-line of corruption prevention and put them under the supervision of social forces, which can strengthen people's confidence in the Party and the government. There have been growing calls among the public for the establishment of the policy. The central and local governments have also made an active exploration; however, system predicament still exists. In the future, we should study the property declaration system of the developed countries, follow the policy of "full declaring, gradual opening, focusing on audit, and improving the supporting system", further improve the cadres' property declaration system, and strengthen the foundation for the construction of clean politics.

Key words: cadres; property declaration; system predicament; pathway choice

提升政党文化影响力与文化自觉

王光森

(江苏警官学院 思政部, 江苏 南京 210012)

摘 要:政党文化是执政党能力的重要组成部分,是判断党执政能力强弱的重要标尺。政党文化的影响力与文化自觉有着密切的联系,政党精神力量的发掘、传承在很大程度上取决于文化自觉。坚守和彰显马克思主义的指导地位、扩大政党主流意识形态的凝聚力、发挥和强化政党道德的约束力都离不开党员和党员领导干部的道德自觉和文化自觉。因此,要提升党的执政能力就必须提升政党文化的影响力,自觉推进马克思主义理论创新,加强政党文化建设,发挥政党道德的自律作用,依靠党员和党员领导干部的道德自觉和文化自觉形成与党的执政地位相适应的文化软实力。

关键词:执政能力;政党文化;文化自觉

中图分类号:D26

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2013)03-0027-05

党的十八大报告强调:“中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心”^[1]4,“担负着团结带领人民全面建成小康社会、推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴的重任。党坚强有力,党同人民保持血肉联系,国家就繁荣稳定,人民就幸福安康。”^[1]45 因此,必须坚持党的领导。但是,“形势的发展、事业的开拓、人民的期待”^[1]45,又迫切要求中国共产党必须以改革创新精神加强自身的纯洁性和先进性建设,提高党的执政能力,特别是提升政党文化影响力,形成与党的执政地位相适应的文化软实力。实践表明,提升党内文化影响力离不开党员和党员领导干部的文化自觉。

一、政党文化、文化自觉的内涵解读

政党文化,“是指一个政党所具有的为其党员所认同的意识形态、组织心理、制度规范和行为作风,以及由此决定的一个政党区别于他党的政党形象。”^[2]显然,作为一种组织文化,政党文化具有其内在的结构,主要表现在三个层面:第一,精神或意识形态层面,主要包括党的理想信念、价值观念、精神追求等,这些既是政党文化的内核,也是政党文化的灵魂,决定着整个政党文化的性质和方向。第二,制度或规范层面,表现为党的民主制度、党纪党规以及各种明规则和潜规则等,这是实现党内生活正常运转、保证党高度团结统一、实施党正确领导的基石,也是政党文化的基本原则和价值取向的集中体现。第三,行为层面,表现为党的作风、党的形象以及干部和普通党员的行为模式等。^[3]^[1]99 对中国共产

收稿日期:2013-04-08

作者简介:王光森(1964-),男,江苏徐州人,江苏警官学院思政部副主任,教授。

党而言,党的价值观念、道德观念、理想信念、执政理念、精神追求、行为模式等就是其政党文化的构成要素。中国共产党的政党文化就是中国共产党在其生存和发展的长期过程中逐渐形成的自己独有的生存状态,党活动在其中,受其约束和规范,同时又从中获得活力。^[4]

需要指出的是,“政党文化”一词,尽管我们过去很少使用,但它自党诞生之日起就已经是客观存在。从中国共产党诞生到现在,在不同的历史时期,因地制宜地产生了各个时期的政党文化,如边区文化、长征文化、抗战文化、土改文化等等,马克思主义与中国革命、建设及改革开放的实践相结合,相继诞生了中国化的马克思主义——毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观,它们都是党内先进文化的具体体现和重要结晶。^[4]

而“文化自觉”是费孝通先生于 1997 年首先提出来的。他之所以提出“文化自觉”问题,不是从东西方文化的比较中看到了中国文化有什么危机,而是在对少数民族的实地考察中首先接触到了这个问题,如:在社会的大变动中,少数民族如何长期生存下去?特别是跨入信息社会后,文化变得那么快,少数民族的自身文化如何保存下去?对此,费孝通先生给出的思考答案是:“他们只有从文化转型上求生路,要善于发挥原有文化的特长,求得民族的生存与发展。”^[5]在此基础上,他明确提出“文化自觉”概念,并认为“其意义在于生活在一定文化中的人对其文化有‘自知之明’,明白它的来历、形成的过程,所具有的特色和它的发展趋向,自知之明是为了加强对文化转型的自主能力,取得决定适应新环境、新时期的选择的自主地位。”^[6]由此可见,“文化自觉”至少应该从以下三个层面来理解:第一,对本土文化——中国传统文化的自知之明;第二,对异域文化——外来文化的自知之明;第三,对全球化时代——多元文化组成的全球化文化新格局的自知之明。说穿了,在当代,文化自觉就是面对现代化和全球化双重挑战而在文化上应该秉持的一种觉悟、觉醒和担当。民族复兴需要文化自觉。同样,提高党的执政能力,特别是提升政党文化影响力,巩固党的执政地位也离不开文化自觉。

二、提升政党文化影响力需要文化自觉

(一)政党精神力量的发掘、传承需要文化自觉

作为政党文化的重要组成部分,精神文化或精神力量不可小视。因为“精神一旦被人接受和内化,就会产生一种能量,通常我将它称作精神力量或精神动力。”^{[6]13}精神力量“根源于一定的社会物质条件、产生于一定的社会实践活动,并随着社会物质生活条件和社会实践的发展而发展。”^{[6]13}正是遵循这样的发展规律,在 90 多年的奋斗历程中,中国共产党不畏艰难困苦、开拓奋进,不仅为中国社会的发展和进步作出了巨大贡献,而且用实际行动锤炼、铸造了一座座彪炳史册的精神丰碑,形成了从井冈山精神、长征精神、延安精神、抗战精神、西北坡精神,到建设时期的大庆精神、红旗渠精神、“两弹一星”精神、雷锋精神,再到改革开放新时期的小岗精神、华西精神、女排精神、浦东精神、孔繁森精神、“九八”抗洪精神、航天精神等坚固的精神链条。可以说,没有这些精神力量作为动力和支柱,就没有中国革命、建设和改革开放的辉煌成就,就没有我们现在的一切。因此,在新形势下,要发挥中国共产党的领导核心作用,将中国特色社会主义事业进一步推向前进,迫切需要发掘和传承中国共产党人的精神力量,而要做到这一点,在很大程度上又取决于文化自觉。为此,执政党必须努力做到:一是自觉研究中国共产党人“精神”形成的背景和源流,从而夯实思想认同、情感认同的基础;二是自觉研究中国共产党人“精神”的内涵和特点,注重发掘个体和群体的精神力量,使其持久地发挥作用;三是适应时代的发展潮流,与时俱进,推陈出新,赋予中国共产党人“精神”新的涵义,而不是唯我独尊,固步自封。

(二)政党主流意识形态的坚守、彰显需要文化自觉

由于中国共产党的性质以及中国选择的不同于西方的现代化道路,决定了中国共产政党文化的内涵和基本走向,既不同于西方政党,也不同于其它国家的共产党。这突出表现为:在主流意识形态上,中国共产党始终强调马克思主义以及马克思主义中国化理论成果的指导作用,强调坚持马克思主

义,同时必须发展马克思主义,“推进马克思主义中国化时代化大众化,坚持不懈用中国特色社会主义理论体系武装全党、教育人民”^[129],树立远大理想,增强“道路自信、理论自信、制度自信”^[135];强调“坚定不移高举中国特色社会主义伟大旗帜,既不走封闭僵化的老路、也不走改旗易帜的邪路”^[131],同时必须坚持共同富裕的根本原则,体现社会公平正义的内在要求,“使发展成果更多更公平惠及全体人民,朝着共同富裕方向稳步前进。”^[134]为此,中国共产党进行了不懈的努力和奋斗,为坚持和发展中国特色社会主义提供了前进的强大动力。然而,当今世界正处在大发展大变革大调整时期,世界多极化、经济全球化深入发展,科学技术日新月异,各种社会思潮相互激荡、各种思想文化交流交融交锋更加频繁。在这种情形下,要坚守和彰显马克思主义的指导地位,扩大主流意识形态的吸引力和凝聚力,就需要文化自觉。为此,执政党必须努力做到:一要自觉处理好“一元”与“多元”的关系,“牢牢掌握意识形态工作领导权和主导权,坚持正确导向,提高引导能力,壮大主流思想舆论”;^[129]二要自觉推进理论创新,不断赋予当代中国马克思主义鲜明的实践特色、民族特色、时代特色。同时,积极开展理论学习、理论宣传普及活动,推动当代马克思主义大众化,促进其入耳、入脑、入心,让党员、领导干部真正感到它很朴实、很管用,从而主动学、自觉学、深入学,进而增强信任、增进信心、坚定信念、坚固信仰;三要拿事实来说话,让普通党员干部在横向和纵向的理性比较中、在东西方文化的鉴别中祛除疑问,坚定“对马克思主义的信仰,对社会主义和共产主义的信念”^[136],“坚守共产党人的精神追求”^[136],形成高度的理论自觉、实践自觉。

(三)政党价值观的更新需要文化自觉

在整个政党文化系统中,作为历经漫长过程积淀而形成的价值观是相对稳定的。就一个政党而言,价值观层面的文化不仅是增强党员归属感、使命感的因素,而且是激发党员奉献精神的源泉。一个政党只有把自己的使命和奋斗目标由政治的层面内化、凝练、升华到文化的核心层——价值观层面,才能真正地对党员和党组织产生影响力和吸引力,才能真正起到凝聚党心、振奋人心的作用,从而提高党的执政能力、巩固党的执政地位。

正是看到了价值观在党内的巨大作用,所以美国学者卢西恩·派伊(Lucian Wilmot Pye)在分析中国共产党干部队伍时指出,中国共产党力量的秘诀所在,并不是列宁主义的纪律,也不是僵硬的权力统治,而是富于献身精神的成员,包括党的干部。^[784]美国另一位学者莫里斯·迈斯纳在分析毛泽东主义时指出:毛泽东相信,“只有自觉追求马克思主义目标,完善共产主义社会或组织的萌芽,普及正确的社会价值观并在普及过程中使之内化,创造共产主义的物质前提,共产主义才会实现。”^[8113]同样,当下中国现代化的加速推进、政党文化的加速转型,也迫切需要通过实现政党价值观的不断嬗变与更新,而达到这一切则离不开文化自觉。为此,执政党必须努力做到:一是自觉进行价值整合,协调各种利益,以期形成一整套价值体系,“来引导本党党员的政治认知、政治情感和政治价值取向,使得不同价值观念的个体党员在党内文化的影响和规导下,积极寻求价值共识,形成大致相同的价值判断。”^[9]在价值整合过程中,要注意吸收、借鉴当代世界各国政党文化,并融会贯通,形成具有中国特色的党内价值观念体系:除了包括原有的核心价值观——“以人民利益为价值取向”^[10]外,还应该包括和谐、包容、民主、法治、自由平等、公平正义等新观念。二是以党员领导干部为重点,以实现全员学习化和学习制度化为抓手,推进学习型政党建设。通过加强学习,解决价值观念冲突问题。三是自觉加强政党制度文化建设,特别是加大党内民主文化、法治文化、廉洁文化建设力度,打破潜规则,净化党内风气,为民主、平等、人民利益至上等价值观念在党员干部身上“落地生根”、外化为具体行为模式创造良好的制度环境。

(四)政党道德约束力的发挥、强化需要文化自觉

作为政党文化不可或缺的组成部分,政党道德从表面看是党内分子的道德,而实际上它“具有准法律性质,即具有一定的强制性。党员、党员领导干部对党德不论赞成与否,都必须执行。”^[14]这就是政党道德的约束力,其作用集中表现为对损害人民利益行为的约束和对过分追求个人利益行为的约束。



如果突破政党道德的约束力,党员和党员领导干部就要受到政党道德的谴责和党纪国法的惩处。为此,执政的中国共产党必须努力做到:

第一,要保持适度的政党道德规范压力,即外在的政党道德约束力,形成“政党道德他律”的适度的压力感。作为对党员和党员领导干部约束和控制的一种形式,政党道德具有规范性,即对党员和党员领导干部的行为具有限制、制约、约束的规范性功能。这一功能能否在政党道德实践中形成适度的外在压力,则决定着政党道德被遵守、被服从的程度。这里的关键是对政党道德约束力“应有的”程度的把握,而把握的标准则应是党员和党员领导干部普遍的心理承受能力。一般来说,如果政党道德规范形成的压力过大,就会诱发党员和党员领导干部的反叛心理,激发他们的对抗情绪;反之,也会导致他们产生轻视心理,对政党道德规范抱着无所谓的态度。因此,正确的做法应该是:保持政党道德规范外在压力与党员、党员领导干部心理承受能力之间的平衡状态,防止二者之间发生碰撞和冲突

第二,要重视政党道德认知、人格教育,注重发挥“政党道德自律”的作用。作为对党员和党员领导干部约束和控制的一种形式,政党道德不仅具有规范性作用,而且还具有主体性特征,即政党道德规范的贯彻及其作用的发挥,离不开党员和党员领导干部这个政党道德主体的积极参与。这是因为政党道德作为规范性与主体性的统一,在政党道德实践中既体现着政党道德导向性、约束性的一面,也体现着政党道德主体积极性、能动性的一面。而党员和党员领导干部在政党道德活动中充分发挥其主体性和能动性,理性地审视和过滤自己的动机、愿望、需要、意图,并通过对政党道德规范的确证与认同,形成自己的内心法则,并自觉按照这种法则约束自己,处理党内、党外关系,从而把外在的政党道德要求转化为内在需要,由被动地接受、遵守政党道德规范变为主动地、自觉地接受、遵守。从根本上说,政党道德自律就是党员和党员领导干部的自我立法、自我约束。不过,与政党道德他律发挥的约束作用不同,政党道德自律的“这种自我约束并不是被动强迫的,而是主体的一种自主、自愿、自觉的活动,是对自我的一种超越,是一种理性的自觉、行为的自主、灵魂的塑造。”^[12]因此,要充分调动党员、党员领导干部的主动性、能动性和自觉性,最大限度地发挥政党道德自律的作用,就必须“抓好思想政治理论建设这个根本”^[13]、“抓好党性教育这个核心”^[14]、“抓好道德建设这个基础”^[15],着力解决影响政党道德自律形成的主要心理机制——政党道德认知问题。而在这一过程中,强化“人格教育”,培育健全的完善的人格,注重“唤起主体的自我意识和人格意识,实现主体道德自觉”,^[16]就成为关键性的一环。

第三,要着眼于公正的制度安排,优化政党道德制度环境。要加强政党道德建设,提升政党道德的牵引力和约束力,就必须着眼于制度的变革和完善,实现政党道德建设方式由空洞说教向制度利益诱导型转化。为此,应重点做好以下工作:一是建立、完善党内权力制衡机制,即“必须以权力约束权力”,“防止权力滥用”。^[17]二是完善民主决策机制,积极推进党务公开,使党内权力受到应有的监督。三是改革和完善干部人事制度,形成以德修身、以德服众、以德领才、以德润才、德才兼备的用人导向。四是建立政党道德赏罚机制,主要包括政党道德回报机制和政党道德责任追究机制,充分发挥其规导作用,进而促进政党道德的健康生长。通过公正的、道德合目的性的制度安排,使党员和党员领导干部分清是非善恶,不敢恣意妄为,从而“模范践行社会主义荣辱观,讲党性、重品行、做表率,做社会主义道德的示范者、诚信风尚的引领者、公平正义的维护者、以实际行动彰显共产党人的人格力量。”^[18]

三、结语

政党文化是党的血脉,是党员和党员领导干部的精神家园。在全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的征程中,党要始终成为坚强的领导核心,经受住“执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验”^[19],成功化解“精神懈怠危险、能力不足危险、脱离群众危险、消极腐败危险”^[20],就必须根植于人民、造福人民,就必须居安思危、勇于进取,就必须求真务实、说到做到、不放空炮。而实现这一切,离不开政党文化的滋养和支撑,离不开每一位共产党员和党员领导干部的文化自觉和自信,这

就是文化的力量,这就是信仰、信念、价值、道德、精神的力量。只有聚集这些力量,扩大其影响力和辐射力,释放其正能量,才能强固立党之本、兴国之魂。

政党文化是党执政能力的重要组成部分,是判断党执政能力强弱的重要标尺,因此,提高党的执政能力,就必须在加强政党文化建设、提升政党文化软实力上下功夫。而增强政党文化创造力、增进政党文化牵引力、强化政党文化约束力则是党的建设的当务之急。在推进党的建设过程中,对每一位党员和党员干部来说,如何树立高度的文化自觉和文化自信则是亟待解决的重大课题。

参考文献:

- [1] 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[G]//中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编.北京:人民出版社,2012.
- [2] 赵理富.政党文化探析[J].湖北行政学院学报,2002(5):12-17.
- [3] 陈方勤.转型社会中的中国共产党[M].北京:中央编译出版社,2010.
- [4] 汪洋.浅议党内文化建设[J].理论前沿,2007(9):9-11.
- [5] 费孝通.关于“文化自觉”的一些自白[J].学术研究,2003(7):5-9.
- [6] 李小三.中国共产党人的精神研究[M].北京:中央文献出版社,2008.
- [7] 王乐理.政治文化导论[M].北京:中国人民大学出版社,2000.
- [8] (美)莫里斯·迈斯纳.马克思主义、毛泽东主义与乌托邦主义[M].张宁,陈铭康,译.北京:中国人民大学出版社,2005.
- [9] 吴桂韩.中国共产党党内文化的功能与特征分析[J].胜利油田党校学报,2009(5):61-66.
- [10] 桑玉成,李冉.政党文化与中国共产党政党文化研究[J].毛泽东邓小平理论研究,2006(1):58-65.
- [11] 魏英敏.试论党建建设的若干问题——纪念中国共产党建党80周年[J].广西大学学报:哲学社会科学版,2001(4):1-8.
- [12] 张立敏.论道德自律的形成[J].发展论坛,2002(7):28-29.
- [13] 方世南.主体道德自觉:价值、功能与实现途径[J].江海学刊,2001(6):84-89.
- [14] (法)孟德斯鸠.论法的精神[M].张雁深,译.北京:商务印书馆,1982:154.

责任编辑 崔 洁

Promote Party Cultural Influence and Cultural Consciousness

WANG Guangsen(Department of Ideological and Political Jiangsu Police Institute, Nanjing 210012, Jiangsu, China)

Abstract: Party culture is an important part of a party's power to govern. It's also a critical benchmark to determine the strengths and weaknesses of the ability to govern. The influence of party culture and cultural consciousness are closely linked. The excavation of a party's spiritual strength and heritage depends largely on cultural consciousness. Upholding and demonstrating the guiding position of Marxism, enhancing the cohesion of the mainstream ideology of a political party, and developing and strengthening a party's binding force of ethics are all inseparable from moral consciousness and cultural awareness of party members and leading cadres. Therefore, to enhance a party's ability to govern, we must enhance the cultural influence of a political party, strengthen the cultural construction, and consciously promote the innovation of Marxism. We should also play the role of a party's moral self-discipline, form cultural soft power which is equivalent to its ruling position through the methods of relying on the moral consciousness and cultural awareness of party members and leading cadres.

Key words: ability to govern; party culture; cultural awareness

复杂性科学视域下利益冲突的防范与治理

刘 佳

(北京航空航天大学 思想政治理论学院, 北京 100191)

摘 要:复杂性科学实现了对传统科学思维范式的超越和革命,运用复杂性思维方法审视利益冲突诱发原因、主要表征和治理机制具有重要启示意义。利益冲突的复杂性特征表现在四个方面:一是利益冲突主体的不确定性,二是利益冲突形式的多样性,三是利益冲突发生领域的多层次性,四是利益冲突发生环境的生成性。有效化解利益冲突,建立行之有效的利益冲突干预机制单用线性方法、略去非线性因素、用模型去描述、做局部先行处理是不可行的,需要用无序思维、分形思维和生成思维重新构设利益冲突防范与治理机制。

关键词:复杂性科学;利益冲突;防范与治理

中图分类号:D013

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2013)03-0032-07

利益冲突容易诱发腐败行为,利益冲突是现代政府廉政建设的核心议题。党的十八大报告指出,“健全反腐败法律制度,防控廉政风险,防止利益冲突,更加科学有效地防治腐败”^[1]。利益冲突已有的理论研究是用简单因果关系去思考利益冲突的诱发、形成与扩散过程,忽视了利益冲突的产生与防范的复杂性。因此,用存在明显不足的简单线性思维方式来解释利益冲突必然带有一定的局限性。故笔者以复杂性科学为分析框架,纵向解剖利益冲突的诱发机制与复杂性表征,在无序思维、分形思维和生成思维指导下建立一种具有复杂性特征的利益冲突防范与治理机制。

一、复杂性科学:崭新的思维范式

复杂性科学与系统科学相生相伴,“尽管一个统一的系统科学体系远未形成,但是,随着系统运动的展开、系统思维的传播、系统科学方法论的应用,系统科学与复杂性研究的理论价值和现实意义已日益凸显”^[2],复杂性科学自20世纪80年代诞生以来备受关注。复杂性科学被学界赞誉为“21世纪的新科学”,实现了对经典科学范式的完美超越,在自然科学与社会科学进入崭新发展时代的今天尽情彰显着其强大的理论魅力和现实解释力。打一个夸张的比喻:“复杂系统的理论家们正处在与伽利略时代的物理学家们相近位置”^[3]。复杂性科学对传统科学的超越主要体现于思维方式的转变。

第一,无序思维。复杂性科学认为世界并非一幅具有天然“规定性”的自然图景,要以“有序中把握

收稿日期:2012-12-24

作者简介:刘佳(1989-),男,辽宁抚顺人,北京航空航天大学思想政治理论学院硕士研究生。

无序、无序中把握有序”的对立统一原则审视世界,没有离开有序的绝对无序,也没有离开无序的绝对有序。“有序”显示着一种稳定的因果联系,意味着不变性、规律性、稳定性、必然性以及和谐预见性。“无序”指客观事物或系统要素之间无规则的联系、运动和转化,意味着变异性、不稳定性、不对称性、无规则性、随机性以及耗散、碰撞、涌现或不测变故。复杂性科学重视有序,但更强调无序的作用和存在,并在非平衡组织理论和混沌理论中得到强调。复杂性科学认为,一个远离平衡的开放系统,外部表现为无序,其内部却存在着宏观流动、差别以及状态随时间变化的结构,各因素之间存在着非线性的相互作用。

第二,分形思维。复杂性科学更加关注整体对部分的依赖性。分形理论认为,分形元是分形事物内部的任何一个相对独立的部分或单位,它是组成系统整体的要素,但又不简单的等同于整体,分形理论揭示了一种按照新的比例大小规定的“对称形态”,即用系统元素反映系统信息和性质。“分形的基本特征是不可微性、不可切性、不光滑性,甚至是不连续的,传统科学把自然界想象成各种规则形体的综合,但是普遍存在的集合对象大多数是分形”^[4]。通过分形,我们很容易从部分窥见整体,这是由于从整体中割裂出来的部分,经过拉伸、旋转、压缩等各种变化再适当地加以变形将出现与整体相同的性状。部分以整体自相似的方式存在于整体,整体不是部分的简单相加,整体是部分的生成,整体可以划分为与整体相似的部分。

第三,生成思维。生成理论是复杂性科学的热门研究领域,生成思维深刻改变着人们认识世界的思考方式和改造世界的行为方式。生成理论强调整体性和生成性,从整体性看,整个空间是小整体与大整体、小世界与大世界的区别,微观、中观、宏观乃至宇宙都是紧密联系的;从生成性看,生成元分化出部分并不断发育生成,最终成为新的整体。生成理论更加关注生成时间的延续性和系统的动态性,事物的生成是潜在到显性的相关因素的整合过程,通过突显性的多层次耦合、生成具有新质的事物。生成思维强调生成过程中客体的外部世界和主动的人都要受到各种条件的限制和制约,系统组织及系统与环境的关系在相互作用中表现出一种自组织的协同。只有当环境的改变和人的活动一致的时候,才能很好的推动事物性质的转变。

二、利益冲突的复杂性特征

有关利益冲突研究成果斐然,但是以往研究存在共同的缺陷——简单因果分析(亦可称线性分析),将利益冲突诱发机制简单化、割裂化、独立化。实际上,利益冲突的诱发是多种因素共同作用、相互交织的结果,利益冲突存在的社会环境、冲突主体和发生机制是复杂的,对利益冲突的解释和讨论也应该遵循复杂性科学的思维逻辑。

首先,我们有必要对“利益冲突”做一个明确界定。利益冲突有广义和狭义之分,广义的利益冲突是指“不同主体间(包括国家、地区、民族、阶层与集体彼此之间以及这些组织内部人与人之间)的冲突”^[5];狭义的利益冲突是一个廉政概念,是指“国家公务员的个人利益、组织利益与公众利益之间的冲突”^[6]。国外理论界对利益冲突内涵的界定,以 OECD 的观点最富代表性,认为“利益冲突是指政府官员在公职上代表的公共利益与其自身具有的个人利益之间的冲突”^[6]。也有人认为“利益冲突是指公职人员的公共职责与其个人利益之间发生冲突,即公职人员私人身份的利益不恰当地影响其履行官方义务和责任”^[7]。对利益冲突概念的界定尚有分歧,为我们全面理解利益冲突提供了多重维度。

其一,从主体上看,利益冲突的主体是享有公共权力的公职人员。在中国特有政治环境下,除了政府公务员是利益冲突的主体外,党委系统、工会、妇联和共青团等群众系统的公职人员,具有盈利性质的事业单位和国有企业的领导者也应成为利益冲突的主体,因为他们享有某种公共产品的分配权力和使用权利。

其二,从形式上看,利益冲突在激化前往往以“潜在形式”存在,在谋利过程中,公职人员可以直接

谋取利益,也可通过亲属或朋友利用其职务影响和个人声望间接谋利。因此,利益冲突具有很强的隐蔽性。

其三,从范围上看,利益冲突具有极强的广泛性,凡是公共权力所涉及的范围和领域,凡是存在公共利益的场所,利益冲突都有可能发生。

其四,从结果上看,利益冲突一旦调控不当,就会诱发腐败,同时导致公众对政府合法性的质疑,严重损坏政府公信力,甚至亡党亡国。

基于上述四点,我们对利益冲突做如下界定:利益冲突是指公职人员在行使公共权力过程中,由于受私利因素的影响,并且不采取相应的处理举措,以致价值判断和政策取向偏离公共利益要求,发生私利与其公职所代表的公共责任相冲突并为公共部门带来潜在危险结果的情境和行为。

第二,利益冲突发生的三个阶段。公职人员的“公职人”身份与“理性经济人身份”在公共资源配置或交易过程中出现矛盾导致利益冲突发生。具体而言,每一名公职人员都是有利益需求、趋利避害的“理性经济人”,当其作为自然人所追求的个人利益与作为公职人员所追求的公共利益发生矛盾时,个人必须在公私利益之间做出选择,当选择私人利益时也就导致利益冲突的发生。可见,利益冲突发生在公职人员“处在一种因为个人的既得利益很难或根本不可能全心全意地为公众利益服务”^[8]的情境中。

将利益冲突的发生设定为三个发展阶段(见图 1)。第一阶段是无利益冲突阶段,此阶段中公职人员的“公职”占据主导地位,在履行公共责任和权力时个人利益趋向于无穷小,个人利益与公共利益不存在冲突。第二阶段是利益冲突准备阶段,此时公职人员的“理性经济人”角色开始发挥作用,但是受制于外部条件限制(如权力大小、岗位职责、成本收益等),开始形成追求个人利益动机,但不以损坏公共利益为前提。第三阶段是利益冲突阶段,公职人员“理性经济人”的身份取代“公职人”身份,个人利益显著大于公共利益,公职人员不惜以牺牲公共利益换取私人利益,常采取自我交易、暗箱操作、施加影响等方式为自己或他人谋利。

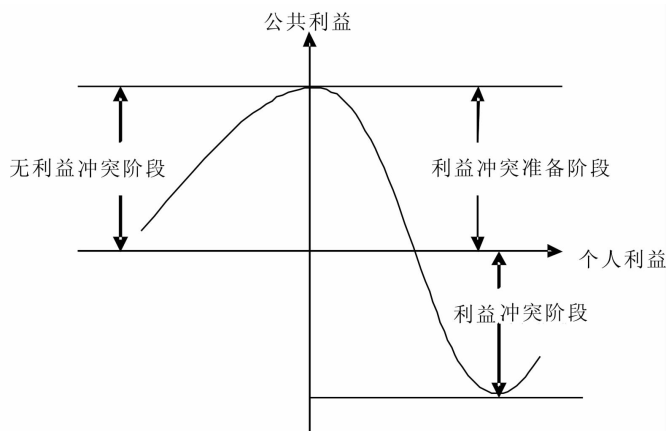


图 1 利益冲突三阶段图

利益冲突的发生存在三个动态发展阶段,由无利益冲突阶段向利益冲突阶段的演变是利益冲突主体自我矛盾、公共权力系统内部制衡关系与社会系统外部环境等多种因素合力的结果。

第三,利益冲突复杂性的四种特征。社会开放复杂的巨系统,公共权力在社会系统中掌握并分配社会资源,由此引发的利益冲突也必然具有极强的复杂性特征,具体表现在四个方面。

其一,利益冲突主体具有不确定性特征。利益冲突主体是指包括公务员在内的一切掌握并有权分配公共资源的个人或组织。利益冲突主体具有自我矛盾但自身又无法克服的“双重身份”,一是作为自然人的“理性经济人”身份,二是作为公共人的“公职人”身份,两种身份在不同时空范围内呈现消长态

势,具有很强的不确定性和无序性。如果以“经济人身份”作横坐标,“公职人”身份作纵坐标,公职人员在身份选择呈无规律的散点状分布状态(见图2)。一方面,公职人员的双重身份使利益冲突成为客观存在,公职人员履行公共权力的任何环节都可能诱发利益冲突。作为“自然人”,公职人员在行使公共权力时追求私人利益,享有私权;作为“公职人”又掌握公共权力,具有公共责任,因此公职人员始终存在角色冲突与利益矛盾。另一方面,“经济人”缩短了利益冲突发生周期,甚至诱发腐败。利益矛盾出现时选择利己指向就会使潜在的利益冲突转化为现实的利益冲突乃至腐败行为,而个人成本收益的分析结果在利益选择过程中发挥了决定作用。

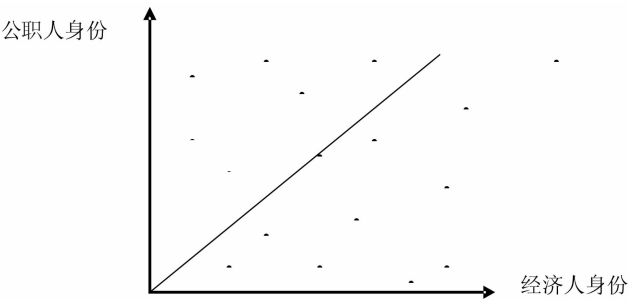


图2 利益冲突主体双重身份示意图

其二,利益冲突形式具有多样性特征。利益冲突形式是利益冲突发生时所呈现出的情景或状态,即公职人员在利益矛盾产生时以怎样的方式或方法达到谋取个人利益之目的。有学者认为常见的利益冲突形式有自我交易、施加影响、任人唯亲、兼职和代表、合同、泄密、后就业、礼物、演讲费等。^[9]实际上,利益冲突无论呈现何种表现形式,公共权力是利益冲突发生的重要源头,公共权力调整、转化和变形决定了利益冲突形式的多样性特征。笔者试图以公共权力的动态运动为核心,构建一种可视化的利益冲突形式模型(见表1)。

表1 利益冲突的表现形式示意表

	个人关系	公共资源	经济行为	社会活动
权力放大	(在职,0)	(在职,0)	(0,0)	(在职,0)
权力继承	(0,离职)	(0,离职)	(0,离职)	(0,离职)
权力旋转	(在职,离职)	(在职,离职)	(在职,离职)	(在职,离职)

注:“在职”即表示“在职的职业状态”;“离职”表示“离职的职业状态”;0指代“不存在其他职业状态”。

此处的权力放大是指公职人员突破权力的固有界限,为自己或他人谋取利益或获取优于普通公众的优势;权力继承是指公职人员离职后,凭借其原有的权力影响为自己或他人谋取利益或获取优于普通公众的优势;权力旋转是指公职人员的权力转移到其他个人或组织手中,第三方利用其权力影响谋取利益。权力放大集中表现为在职期间发生的利益冲突,如凭借公职权力影响,为自己或他人谋取利益,以非法手段为自己或他人攫取公共资源,参加出访、宴请、会议、仪式等社会活动获取经济利益。权力继承的最大特点是离职后凭借权力影响谋求个人利益,除了具有权力放大的表现外,还集中体现于参与经济活动,到与原工作业务直接关联的盈利性组织任职,或从事与原工作业务相关的经济活动。无论在职与否,权力转移均会发生,这是由于公职人员所处在公共社会系统与个人社会系统的“交叉地带”所决定的,权力旋转的方向为个人或组织的第三方,实质上是公共权力的“被利用”。

其三,利益冲突发生域具有多层性特征。利益冲突发生域指利益冲突可能发生的社会领域或社会关系范畴。我们的社会系统是一个典型的开放复杂巨系统,“社会系统发展突出表现为多元性、多样性、多层性、随机性、不稳定性、非周期性、奇异性、不可逆性等特征”^[10],实际上,利益冲突发生域也呈现

多层性等特征。利益冲突发生域介于公共领域与私人领域之间,公共领域与私人领域以公共权力和个人权利作为其分界线,但利益冲突发生域却很难找到其明确的分界线。在公共领域内,利益冲突主要表现在公共资源交易、公共产品采购和公共资产管理等范畴。在私人领域内,利益冲突主要表现在依靠公共权力为自己及有关关系的个人谋取不正当利益,或者是公共权力转移到第三方并谋取不正当利益。同时,公共领域与私人领域之间也会产生某种联系,在建立联系的过程中,如果公共权力使用不当,也容易产生利益冲突(见图 3)。

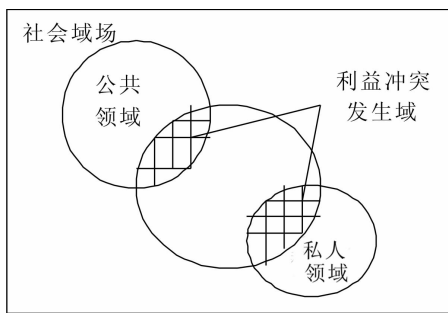


图 3 利益冲突的社会系统示意图

其四,利益冲突诱发环境具有生成性特征。系统论认为,环境是指存在于系统外且与系统发生作用的各种因素的总和,或称为系统提供输入或接受它的输出的各种因素的集合。利益冲突的诱发环境是指诱发利益冲突产生、发展和扩散的各种社会环境因素的集合。社会系统始终是运动变化和发展的,因此,社会环境也是运动变化和发展的,利益冲突就是由社会环境变化而生成的结果(见图 4)。一是市场经济环境,市场机制的实现程度与利益冲突的发生程度成反比。我国正处于社会主义市场经济初期,市场机制不健全导致公共资源配制、公共资源交易和公共产品生产领域(简称“三公领域”)依然存在公职人员作出偏离公共利益要求的价值判断和决策行为,诱发利益冲突。二是社会文化环境,中国社会重人情、讲关系的文化传统是导致发生利益冲突的重要根源,而利己观念是利益冲突发生的最直接、最现实的动机。在人情社会下,个人情感对制度有极强的“文化消解力”,使人在“潜规则”博弈中难以自拔、深陷泥潭。三是制度伦理环境,制度伦理环境为防控利益冲突提供最后一道屏障。然而,我国的利益冲突制度建设远滞后于利益冲突频发的客观事实,以国家法律形式呈现的制度保障体系有待进一步完善。

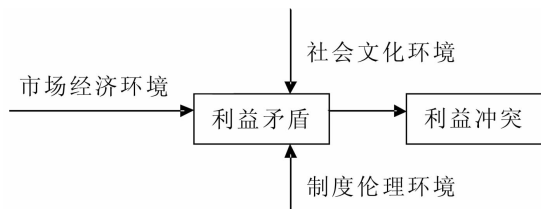


图 4 利益冲突诱发环境生成过程示意图

三、将复杂性思维融入利益冲突防范与治理机制的构建过程

复杂性科学为我们构筑强有力的利益冲突防范与治理机制提供重要启示:利益冲突的主体、形式、作用域和诱发环境呈现不确定性、多样性、多层性和生成性等复杂性特征。有效化解利益冲突,建立行之有效的利益冲突干预机制单用线性方法、略去非线性因素、用模型去描述、做局部先行处理是不可行的,我们需要用无序思维、分形思维和生成思维重新构设利益冲突防范与治理机制。

第一,坚持无序思维与有序思维的统一,迅速变革利益冲突的解释方法和处理理念。实际上,利

益冲突的本性是无序、分形、混沌和突变的,利益冲突主体与社会环境的交互作用决定了利益冲突产生与发展既非渐进、也非平衡,利益冲突的间断、无序、突变实属正常现象。对呈现非线性的利益冲突问题保持高度敏感,迅速变革利益冲突的解释方法和处理理念无疑是一种新的尝试。利益冲突是市场机制、社会文化及制度伦理等因素长期处在封闭饱和和稳定空间内失衡的一种外向诉求方式,是导向有序的无序,如果一味对无序系统进行压制,最终只能导致无序系统的自我毁灭。因此,我们亟待转变利益冲突的审视方式,不应只看到利益冲突导致可能腐败的潜在结果,还要看到若将其处理得当则会促进公共伦理发展和廉政文化建设的一面,正确引导利益冲突向规避腐败方向发展,利用利益冲突向好的方向转化的难得机遇因势利导,这是将利益冲突防范与治理导向更高阶段的重要契机。

第二,坚持分形思维与整合思维的统一,着力解决诱发利益冲突的关键环节和重点领域。整合思维就是要求找出问题的症结点和关键要素。利益冲突诱因和表征往往是复杂的,利益冲突防范与治理应立足于利益冲突诱因和表征的最显著部分,集中力量治理利益冲突频发的关键环节和危险地带,协调部分与整体的关系,着力解决利益冲突的关键领域和重点问题。

利益冲突的关键领域主要在“三公领域”,因为在这些领域中,公共权力与市场机制产生关联,市场经济以资源的自由配置为基础,“三公领域”中公职人员最容易产生“公职人”与“理性经济人”的身份矛盾。因此,“三公领域”利益冲突的防范与治理,首先必须与保障科学发展和优化经济环境相结合,对公职人员行使权力过程实时监督,保证权力在制度约束下规范、透明运行,增强公职人员服务科学发展的能力,优化经济发展环境,形成公平公正公开的市场竞争机制;第二,必须与推进和惩治预防腐败体系建设相结合,要紧紧抓住利益冲突的重点领域和关键环节,以重点工作的成效推进全局工作发展,以关键环节的突破带动整体建设的推进;第三,必须与廉政建设相结合,增强廉政建设的预见性、可操作性和时效性,引导廉政建设和反腐败斗争向科学化、制度化、规范化方向发展;第四,加强财产申报、资产处理、回避制度等利益冲突干预机制建设,增强处理利益冲突的能力。

第三,坚持生成思维与经典科学思维的统一,构建具有动态特征的利益冲突防范与治理机制。面对利益冲突,复杂性科学为我们提供一种动态的思考方式——生成思维。利益冲突的发生必然受其所处的社会环境因素的影响,诱发利益冲突的社会环境相互作用并形成合力时,利益冲突就会产生。社会环境是动态变化和发展的,利益冲突必然也随环境发展的变化而变化,因此,我们要在动态变化的社会环境中构建利益冲突防范与治理机制。

在市场经济环境方面,一是要改革公共资源交易管理体制和运行机制,铲除利益冲突滋生的体制根源;优化市场环境,在社会公共资源分配中引入市场竞争机制,营造良好的市场竞争环境,建立统一的公共资源交易市场,以良好的硬件设施压缩利益冲突滋生的客观空间;二是要规范市场主体行为,整顿并规范市场交易规则。

在制度伦理建设方面,构建三个层次的行政伦理法规体系。一是公职人员特别是领导干部的服务规定,二是行政伦理法,三是反腐败法或廉政法。其核心层次是行政伦理法,根据《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》所提出的“规范国家工作人员从政行为的制度”、“完善领导干部重大事项报告和收入申报制度”等规定都属于行政伦理法的立法内容。^[7]

在廉政文化建设方面,把廉政文化建设作为建立健全防止利益冲突制度的前提性、基础性和保障性工作加以对待和推进,廉政文化建设要与防止利益冲突制度建设协调发展,推进廉政文化发展成果的法制化进程。树立领导干部秉公用权、廉洁从政的权力观,培育公民廉荣贪耻、诚实守信的道德观念,增强全社会大力支持、有序参与反腐倡廉的责任意识,在全社会形成对利益冲突行为的“零容忍”态度,营造不宽容利益冲突的社会心理氛围。

四、结语

总之,复杂性科学为我们重新审视利益冲突的发生机理、复杂性表征、发生诱因及防范与治理机制提供了与传统科学的线性分析逻辑截然不同的思维方式,为我们深入探究惩治和预防腐败体系建设提供新的思考空间。复杂性思维为我们构建利益冲突防控机制带来的重要启示:要遵循无序思维,迅速变革利益冲突的解释方法和处理理念;要运用分形思维,着力解决利益冲突的关键领域和重点问题;要运用生成思维,根除诱发利益冲突的社会土壤和利益关系链条。

参考文献:

- [1] 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[G]// 中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编.北京:人民出版社,2012:50.
- [2] 范东卓.复杂性系统凸显论[M].北京:人民出版社,2011:1.
- [3] (美)约翰·L·卡斯蒂.虚实世界——计算机仿真如何改变科学的疆域[M].五千祥,权力宁,译.上海:上海科技教育出版社,1998:序.
- [4] 陈禹,钟佳桂.系统科学与方法概论[M].北京:中国人民大学出版社,2006:70.
- [5] 本书编写组.反腐败:防止利益冲突的理论与实践[M].北京:中国方正出版社,2012:40.
- [6] 庄德水.OECD 国家防止利益冲突的伦理工程及其实践[J].廉政文化研究,2010(1):71-77.
- [7] 庄德水.利益冲突:一个廉政问题的分析框架[J].上海行政学院学报,2010(5):95-102.
- [8] 庄德水.利益冲突研究:理论路径、政策视野与廉政分析[J].学习与实践,2010(10):72-78.
- [9] 马国泉.行政伦理:美国的理论与实践[M].上海:复旦大学出版社,2006:143.
- [10] 张铁山.复杂性科学视域下的科学发展观[J].南京林业大学学报:人文社会科学版,2009(3):31-37.

责任编辑 崔 洁

Prevention and Treatment of Interest Conflicts from the Complexity Perspective

LIU Jia(Ideological and Political Theory Institute, BeiHang University, Beijing 100191, China)

Abstract: The science of complexity realizes the transcendence and revolution of the thinking paradigm of traditional science. It utilizes the thinking method of complexity to study the inducing factors, main characteristics and treatment mechanism of interest conflicts, which has an important enlightenment value. Its features of complexities are mainly demonstrated in the following four aspects: the uncertainty of its subjects, the variety of its forms, the multi-levels of its fields and the generation of its occurrence environment. To effectively melt the interest conflicts and establish a feasible interference mechanism, we can't merely depend on linear methods, neglect nonlinear factors, take use of models to describe, and make a part disposal in advance. Instead, we should take advantage of disordered thinking, fractal thinking and generation thinking to reconstruct a prevention and treatment mechanism of interest conflicts.

Key words: complexity science; interest conflicts; prevention and treatment

网络反腐的行动类型、过程及实现机制

樊红敏

(郑州大学 公共管理学院, 河南 郑州 450001)

摘要:从公民行动的角度对网络反腐的内涵进行界定更能凸显网络反腐的实质。根据公民行动的方式、行动所指涉的对象、行动过程,网络反腐可以划分为腐败告知型、腐败挖掘型、集体动员型。三种类型的网络反腐行动中,公民从“围观”到“挖掘”到“抗争”,显示了互联网时代草根力量的崛起。公共舆论的生成、倒逼、草根动员是网络反腐的行动机制。在未来反腐倡廉建设中,从廉政政策的制定、廉政制度的革新、腐败治理的议题等开放渠道,让草根权力在现实的腐败治理中有效地参与,是化解网络反腐舆情日益高涨的根本。

关键词:网络反腐;行动类型;行动特征

中图分类号:D630.9

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2013)03-0039-05

网络反腐正在成为反腐新战场,是观察转型期中国政治发展和反腐倡廉建设的重要窗口。随着网络反腐巨大震慑力的日益显现,越来越多的学者开始关注网络反腐这一新兴社会现象,然而,对于网络反腐的研究仍然落后于实践的发展,相关研究大多集中在网络反腐的意义、内涵、功能和制度化方面,^[1]规范和对策研究较多,缺乏对网络反腐行动机制的实证研究,因而关于网络反腐的作用也缺乏深入的洞察和认识。本文以当前主要的网络反腐事件为研究对象,通过对网络反腐事件中公民行动的类型学分析,深刻认识网络反腐的影响机理及其作用。

一、网络反腐:概念及其界定

关于网络反腐的内涵,学界主要强调了两个方面:一个强调网络反腐惩治腐败的功能,认为网络反腐是“广大网民和国家专门机关通过网络揭露、曝光和追查各类腐败行为的活动”^[2];一个是强调政府通过网络这一渠道接受公民举报和投诉,是反腐败的一种新方式:所谓网络反腐是指国家反腐专门机关利用网络这一现代通讯和传媒工具听取网民对反腐工作的意见、建议,接受、处理和反馈网民的举报及投诉,进而查处腐败案件的一种反腐新模式和新机制。^[3]尽管周育平强调了网络反腐过程中政府与民间互动的一面,但落脚点还在于政府“利用网络平台,听取网民对党风廉政建设和反腐败工作的意见、建议,接受、处理和反馈网民的信访举报及有关投诉”^[4],关注的重点是反腐倡廉网络举报和受理机制、网络信息收集和处置机制。从网络反腐的主体来看,认为网络反腐主体,“不仅包括广大网民,

收稿日期:2013-05-01

作者简介:樊红敏(1968-),女,河南新密人,郑州大学公共管理学院副教授,河南省廉政评价研究中心研究员。

而且包括国家专门机关如纪检监察机关、审计机关、检察机关和审判机关等。”^[2]实际上,网络反腐作为一种新现象,其“新”就在于它是一种公民行动,是网络公民社会崛起的一部分,^[3]而从公民行动的角度对网络反腐进行界定更能凸显网络反腐的实质。

所谓网络反腐是指公民针对公共部门或公共部门公职人员可能发生的公共权力滥用行为,通过网络采取的揭露、曝光、跟踪、追查等各种行为。网络反腐的内涵中包含有三个关键词:一个是“公民”,所谓网络反腐更多的应该是指草根与民间反腐行动,至于公共部门通过利用网络平台接受、处理和反馈网民的信访举报及有关投诉,以政府信息公开为基础的网上监督系统的推广和应用,是传统反腐败在信息化时代的拓展和延伸,而不属于本文“网络反腐”所指的外延之内。一个是“腐败”,腐败是指公共部门或公共部门公职人员的公共权力滥用行为,这个公共部门包括各级政府、事业单位以及国企;滥用公共权力行为就涵盖了失职、渎职、寻租、不作为、乱作为等。因此,不能把网络反腐等同于网络曝光和查处腐败分子;一个是“网络行动”,它是指通过网络平台采取的围观、评论、揭露、集体动员等行动。网络反腐作为一个广大网民开辟出的反腐新战场,在政府与民间、接受与排斥、控制与疏导、压力与回应的角力与博弈中,日益成为一种不可逆转的发展趋势。

二、公民网络反腐的类型

2008 年发生的天价烟事件是公民网络反腐行动的标志性事件,“网络反腐”作为对反对公共权力滥用的一种特指,日益频繁地见诸于网络、网民传统媒体以及学术话语中,籍由网民发起的网络反腐公共事件其影响也越来越大。2009 年的上海“钓鱼执法”事件、河南灵宝跨省追捕王帅事件、云南晋宁县“躲猫猫”事件,2010 年的河北王亚丽“造假骗官案”事件、韩峰日记门事件、山西问题疫苗事件,2011 年的郭美美事件、湖北巡视组天价公款花费事件以及 2012 年的“微笑局长事件”等,这些影响力较大的社会热点事件,有的是由网络爆料引发公众关注,有的是经由网络发酵而成为有影响力的网络公共事件。

根据公民行动的方式、行动所指涉的对象、行动过程等,网络反腐可以划分为腐败告知型、腐败挖掘型、集体动员型。腐败告知型是指网民利用互联网的低成本、传播快等特点,通过 BBS、QQ 群、网站新闻的跟帖、博客、微博等形式,把公共部门或公职人员的违纪违法信息直接暴露于公众视野之下。腐败挖掘型是指网民因不满于公共部门、公职人员或公共部门涉事相关人员等的不当行为,或者是恶性事故和群体性事件中相关方等,通过人肉搜索,将滥用权力的行为进行挖掘,将可能的公权滥用行为进行建构性叙事,从而达到反腐的目的。集体动员型反腐行动是指网民针对某种腐败现象或公民权利被侵害等事件,通过网上动员和网下行动相结合,有针对性地采取行动,从而达到腐败治理、改变公共部门行为的目的。腐败告知型主要是通过互联网曝光腐败事实,形成公共舆论;腐败挖掘型主要是通过人肉搜索或成功设置议题,推动制度反思或滥权的问责;集体动员型主要是通过网上动员和网下行动相结合,动员网民参与到集体抗争行动中。三种类型的网络反腐败行动中,公民从民意表达到抗争行动,从“围观”到“挖掘”到“抗争”,显示了互联网时代草根力量的崛起。

网络反腐的三种类型是按“理想”类型划分的,同一个事件中可能交织着事实建构、网络曝光、动员行动等,以下为三种类型的不同点(见表 1):

表 1 三种公民网络反腐行动类型的不同点

类型	引爆点	针对对象	采用方式	关键环节	行动特点	典型案例
腐败告知型	曝光内容	曝光对象	发帖举报	形成热点 避免沉没	围观	“一夫二妻” 区委书记事件
腐败挖掘型	不当行为 偶然事件 公共事件	不当行为当事 方或其后 的制度或体制	人肉搜索 议题设置	成功设置议题, 建构当事方的 腐败叙事	挖掘	微笑局长事件 天价烟事件 郭美美事件
集体动员型	侵权事件 腐败现象	侵害权利方、 权力滥用现象	网上动员和 网下行动相结合	动员网民参与 到行动中	动员	郭宝峰事件 邓玉娇事件

三、三种类型网络反腐的行动过程

(一) 腐败告知型网络反腐的行动过程

网民在 BBS 或微博中发帖曝光某一腐败事件,其他网民通过点击、跟贴、回帖、转发、搜索等引来大量的围观并形成热点,接着引起各大网站以及传统媒体的关注,进而形成“公共事件”。如果当事方沉默或不当应对,网民通过人肉搜索,曝出更猛料,继续在网上发酵。当上级政府关注表态或官方权威媒体回应后,当事方迫于无奈回应并做出处理。

腐败告知型反腐行动的关键是在“海量信息”和“众声喧哗”的网络海洋中,如何引起普遍的社会关注和广泛的共鸣,形成公共事件。据正义网舆情监测系统 2010 年的统计数据显示,2010 年的申诉维权帖达到月均 23260 条。^①可见相对于少数曝光事件成为公共事件而引起了公众和政府的注意,大多数信息都沉没于网络海底,难以激起涟漪。

(二) 腐败挖掘型网络反腐的行动过程

网民对官员不当行为或公共事件涉事方不满,通过人肉搜索和自主设置议题,将不为人知的信息和事实发布出来,或进行议题的自主设置,从而形成对某种体制或制度可能引发的腐败漏洞的不满,使涉事方惯用的应对策略如封锁、淡化、隐匿、暗箱操作等无法再继续。

在腐败挖掘型反腐行动中,一个关键环节是对某一偶然事件进行反思和抗争式表演,从而启动制度预防腐败的过程。郭美美事件便属于自主设置议题,对垄断型公益体制隐含的腐败风险的关注。网民在抗争表演中表达了公益体制社会化、公益过程透明化以减少可能的腐败这一主题。

(三) 集体动员型网络反腐的行动过程

网友们针对官员不当行为或公共事件互动讨论,形成公共舆论,意见领袖通过论坛、推特或微博等提议并发起某种反腐行动,志愿行动者们展开行动,并将行动的过程和结果在论坛或微博等进行网上发布,进一步讨论并继续采取行动,直到达到预期的目标。

集体动员型反腐行动表现为从网络到现实,从线上到线下草根动员的过程。集体动员型反腐行动中的典型事件是“邓玉娇事件”。2009 年 5 月 10 日晚,湖北省巴东县野三关镇招商办主任邓贵大、镇农业服务中心主任黄德智和镇财经所干部邓中佳到雄风宾馆梦幻城休闲,要求该宾馆女员工邓玉娇提供“异性洗浴”服务,遭拒绝后,双方发生争执,邓玉娇将邓贵大刺死,将黄德智刺伤。警方早期公布的案情相对模糊,给了公众极大的诠释空间。5 月 11 日,邓玉娇因涉嫌故意杀人被巴东县公安局刑事拘留。6 月 7 日,巴东县检察院以故意伤害罪起诉邓玉娇。^②在“邓玉娇事件”中,网民不但在网上声援邓玉娇,还赶赴事发地看望她,为她聘请北京知名律师。5 月 24 日,一群年轻人突然出现在北京市中心,展示了一场“邓玉娇事件”行为艺术。6 月 16 日,法院宣判:邓玉娇的行为构成故意伤害罪,但属于防卫过当,且邓玉娇属于限制刑事责任能力,又有自首情节,所以对其免于处罚。

四、网络反腐的行动机制

公共舆论的生成、倒逼、草根动员是当前网络反腐的行动机制。韩恒在《对网络公共舆论的生成与影响机制》的研究中强调,“在网络曝光中,网络公共舆论的形成是其核心环节,只有形成了网络公共舆论,网络曝光才能真正发挥网络反腐的功能”^③。从上面网络反腐行动过程来看,三种类型的网络反腐中,都包含一个关键的环节——“形成强大的公共舆论”,在公共舆论的压力下,涉事方被问责或公共事件的发展符合达到预期目标。而网络反腐民意表达在公共舆论的营造上,显示了其独特的优势。

^① 参见《反腐倡廉网络舆情》2010 年第 52 期 20 页。

^② 参见“邓玉娇案经历 37 天始末: 当地政府陷入信任危机”。<http://news.sina.com.cn/sd/2009-06-18/121018045544.shtml>。

它将非常严肃、甚至是沉痛的公共事件,进行娱乐化、解构型解读,营造出强大的公共舆论,并具备了较强的动员能力。网民通过对反腐事件的“标签化”,使各种滥权行为在浩如烟海的网络信息中脱颖而出,引起网民和媒体的共鸣。“史上”“最牛”“XX 门”成为网络反腐事件的常用标签。或是通过对网络反腐事件中关键词的调侃戏谑性运用,使之“网络流行语”化,从而达到讽刺、鞭挞的功效,并营造出强大的公共舆论。“发烧死”、“躲猫猫”、“欺实马”、“我爸是李刚”、“表扬哥”、“至于你信不信,我反正信了”、“被精神病”等,都是网民对公共权力质疑和愤怒的一种表达。再就是微博兴起强化了网络公共舆论的自主性,使网民建构起一个相对独立的彰显公民主体性的公共舆论空间,并彰显出网络公共舆论的自主性和独立性,在极短时间聚集爆发并形成巨大的影响力。据人民网舆情监测室监测分析,在乌坎事件发生的前半期,相对于互联网上网民对乌坎事件关注度日益升高,传统媒体一直处于失声阶段,报道量接近于零(见图 1)。而乌坎事件舆论关注度走势图也展示了网民是如何突破官方对信息的权威控制,利用网络的独立性营造出自我表达性空间。

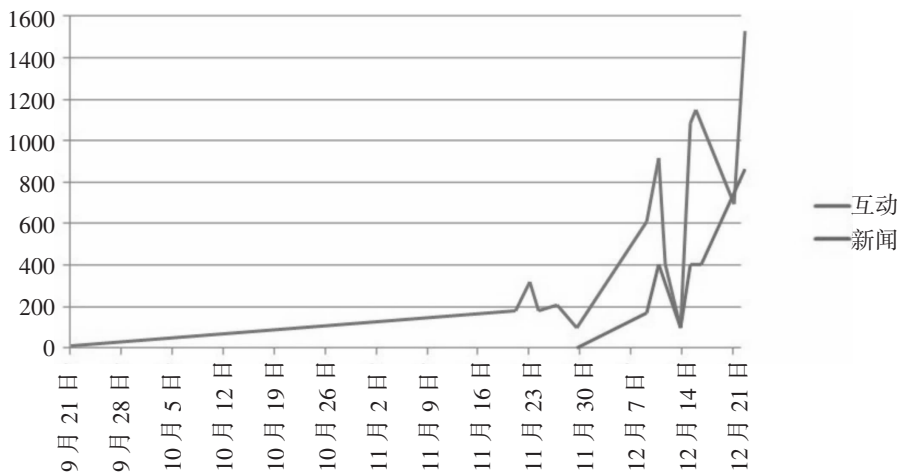


图 1 乌坎事件舆论关注度走势(单位:篇)①

“倒逼”是公民网络反腐的又一行机制。公共部门和公职人员的滥权行为突然被网友暴露在公众视野之下,公共部门尽管也想掩饰、拖延、消极应对,但在网友持续不断的热情推动下,不得不做出回应,并对当事人进行处理。如 2010 年的山西问题疫苗事件、2011 年的甬温动车事故等,网民对其中渎职犯罪的追问此起彼伏,使政府处于被动和穷于应付的境地。以 2010 年的上海 11.15 特大火灾事故^②为例,事故的层层转包出现的监管失控、无证焊接工人上岗以及政府官员与分包商“非同一般的业务往来”等,可以说从事故发生开始,网络就对其中的腐败追问不止,包括韩寒在内的意见领袖更是通过微博和博客第一时间发布信息,政府网站上的信息也成为网民指认企业与政府勾结的证据,尤其是对招标中可能存在的腐败现象更是穷追猛打。2011 年 7.23 甬温动车事故发生后,各个阶层都开始了网上喊话,除了矛头直指动车事故中相关责任主体外,舆论的质疑延伸到了中国的高铁发展模式以及对铁道部这一计划经济堡垒的体制模式的抨击和反思。

草根动员是指网络意见领袖针对滥权行为,通过语言互动将草根动员起来,使网上动员和网下行动相结合,表现为以结果控制力为导向的社会强制力。在网络反腐集体动员中,网络上的草根动员正转变为某种程度上的集体行动,它通过资源动员和组织力展示了强大的草根力量,并最终迫使涉事的

① 庞胡瑞,《广东乌坎事件舆情研究》,人民网。http://yuqing.people.com.cn/GB/16788483.html。

② 2010 年 11 月 15 日,中国上海市中心静安区发生一场延烧超过 6 个小时的大火灾。导致 58 人遇难。中央成立调查组,经过近 40 天的调查,对三名涉嫌滥用职权罪官员立案侦查并刑事拘留。多个部门遭到网络强烈的非议。

公共部门不得不屈服。同时,在草根动员中意见领袖和普通网民表现出了足够的理性和行动艺术,寄明信片到郭宝峰所在的看守所让“妈妈喊他回家吃饭”,显示了草根的成熟和理性,以及网络公民社会的崛起。

五、结语

公民网络反腐行动表明,网络反腐作为一种崛起中的社会权力,成为转型期腐败治理和社会秩序变迁中一股巨大的影响力和支配力。在未来反腐倡廉建设中,从廉政政策的制定、廉政的革新、腐败治理的议题等开放渠道,让社会权力在现实的腐败治理中有效地参与,是化解网络反腐舆情日益高涨的根本。尽管对某一具体事件而言,网络反腐的作用存在着很大的偶然性和即时性,但以草根为主体的社会权力的发育和成长,成为不可逆转的趋势,公民网络反腐行动作为社会建构性力量,已经上升为开启政策革新之窗的“问题流”。

参考文献:

- [1] 李国青,杨莹.网络反腐研究:主要问题与拓展方向[J].理论与改革,2013(1):205-208.
- [2] 谭世贵.网络反腐的机理与规制[N].光明日报,2009-05-09(7).
- [3] 李永洪.新时期增强我国网络反腐实效的对策探析[J].兰州学刊,2010(1):33-38.
- [4] 周育平.“网络反腐”的利弊分析及展望[J].思想政治教育研究,2011(6):127-130.
- [5] 刘学民.网络公民社会的崛起——中国公民社会发展的新生力量[J].政治学研究,2010(4):83-90.
- [6] 韩恒.网络公共舆论的生成与影响机制——兼论网络反腐的内在机理[J].河南社会科学,2011(1):52-57.

责任编辑 崔 洁

Types, Process and Realization Mechanism of Network Anti-corruption Actions

FAN Hongmin(Institute of Public Administration, Zhengzhou University, Zhengzhou 450001, Henan, China)

Abstract: The essence of network anti-corruption could be better defined from the perspective of civil actions. Based on the methods, referent objects and process of civil actions, network anti-corruption can be divided into three types: corruption-telling, corruption-excavating, and collective-mobilizing. In the three types of network anti-corruption actions, civil acts, from “mass focus on”, “corruption mining” to “mass protest”, show the rising of grassroots power in the Internet Era. It can be seen that public opinions, reversed mechanism, grassroots mobilization are the realization mechanisms of network anti-corruption. In the future, the channel of network anti-corruption construction should be open, especially in the anti-corruption policy making, its policy innovating, and the setting of issues of anti-corruption. The fundamental measure to resolve public sentiment rising in the network anti-corruption lies in improving the effectiveness of grassroots participation in the actual corruption governance.

Key words: network anti-corruption; types of actions; features of actions

网络实名举报:困境与出路

李 鑫

(北京航空航天大学 人文社会科学学院, 北京 100191)

摘 要:网络实名举报作为新形势下公民广泛参与的反腐倡廉活动,应是一项具有完善工作机制和法律规范保障的制度设计,是民主政治的重要体现。但就目前来看,我国网络实名举报还面临监督范围狭窄,举报可信度不高,缺乏持续性,举报人合法权益得不到保障和官方处理回应性低等困境。究其原因在于举报主体界定不明,网络载体“各自为政”,举报程序过简和实名举报环境不够成熟等原因。为进一步推进网络实名举报的发展,必须加强举报人权利立法保护,健全网络反腐立法和舆情监测机制,完善举报程序,建立资源整合型举报受理机构,鼓励公民参与到网络反腐之中,形成良好的反腐倡廉文化。

关键词:网络;实名举报;反腐;困境

中图分类号:D630.9

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2013)03-0044-06

自20世纪80年代我国建立举报制度以来,举报在反腐中发挥了重要作用。随着经济社会的发展和信息技术的深入、普及,网络实名举报成为新形势下反腐倡廉工作的有效手段。其不但体现了网络反腐的公开性、互动性和高效性,还在一定程度上弥补了网络匿名举报中举报信息难以求证,举报人权益被侵犯等不足。深入研究网络实名举报的工作机制和现实运行环境,建立健全我国反腐倡廉制度,对促进民主政治的发展和推动经济建设具有重大现实意义。

一、网络实名举报的内涵

网络实名举报是指举报人利用专门性的网络检举平台或综合性的公共交流平台,就其知道的违法犯罪人和违法犯罪事实以实名的形式向有关国家机关检举、控告,并请求依法受理和查处的活动。它不仅是一种公民参与的透明反腐行为,更是一项具有完善工作机制和法律规范保障的制度设计,是民主政治的重要体现。

(一)网络实名举报是一种反腐工作机制

党中央顺应时代发展和人民需求,在《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》中指出:要健全反腐倡廉网络举报和受理机制、网络信息收集和处置机制。^[1]可见,各级纪检监察部门切实建立和完善网络实名举报的各项工作机制势在必行。基于我国网络实名举报尚未形成严

收稿日期:2013-04-13

作者简介:李鑫(1989-),女,湖北武汉人,北京航空航天大学人文社会科学学院硕士研究生。

密的网络反腐信息受理和处置体系,我们必须在法律和制度的范围内,建立全面系统的网络实名举报工作机制。开通多样化的举报渠道,制定严格的管理程序和高效的处置方案,建立规范化的反馈机制等,使网络实名举报程序和反腐规则有机联系,形成一个相辅相成的整体,贯彻于实名举报工作始终。

(二)网络实名举报是一项制度设计

网络实名举报不仅仅是一个借助信息技术平台启动国家追究职务犯罪的法律程序,更是一项以原则作为指导、法律作为保障、环境作为支撑、可持续性作为考量的依靠公众网络反腐的政治制度设计。其指导原则包括言论自由、公力救济和有罪推定,旨在保护举报人的合法权益。法律作为由国家强制力保证实施的社会规范,能保障网络实名举报各项原则的落实;规范网络信息传播和预防打击报复等犯罪行为。建立健全网络实名举报制度还需要有良好的反腐倡廉文化和网络言论自由环境作为支撑。中共十八大报告指出:“要加强反腐倡廉教育和廉政文化建设”^[2],“着力解决发生在群众身边的腐败问题”^[3],就是在全面推进惩治和预防腐败文化的建设。无论是制定实名举报原则、出台举报人权益保护法律或培育网络实名举报环境,都要以持续性作为考量,避免制度覆盖或中途夭折,从而保证网络实名举报制度的长期贯彻实施。

(三)网络实名举报是一种民主形态

网络实名举报是一种重要的民主形态,有两层含义:其一,网络实名举报推动了社会主义民主政治的发展。胡锦涛同志在中共十八大报告中强调,要更加注重健全民主制度、丰富民主形式,保证人民依法实行民主监督。^[4]网络实名举报作为公众进行网络监督的制度化渠道,促进了民主政治的发展。其二,实名举报体现了民主的本质,丰富了民主的内涵。匿名举报表面看来能畅所欲言,更加自由,事实上,它是一种不平等的政民对话。我国《宪法》第41条规定:“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利”^[5]。该项规定并不是暗示公民可以自由选择匿名或实名方式进行控告或检举,而是默认在人民主权原则前提下,公民应以实名方式监督政府行为。实名是宪法范围内活动的常规形式,是平等、自由等民主核心价值理念的重要体现,而匿名是公众形成的一种主观上的权利要求,是对宪法精神未能适应社会的一种反应。

二、我国网络实名举报面临的困境

虽然网络实名制举报是新形势下公众能够广泛参与的反腐倡廉新手段,但作为新兴事物,它也面临着一些困境。

(一)实名举报内容单一,监督范围较狭窄

目前,我国网络举报的内容仅涉及官员淫秽、巨额消费、累计房产和刑事犯罪,而在这部分网络举报信息中,官员淫秽和刑事犯罪多采取网络实名举报方式。在2012年网络曝光的67起贪腐案件中,有14起是实名制举报,其中,“溧阳开发区副主任许兴健公款赔偿”^[6],“四川省政府副书记李春城卖官鬻爵”^[7]等7起案件涉及刑事犯罪;“王德春自曝黑龙江人大代表孙德江胁迫与其维持不正当关系”^[8],“广东湛江市政府副秘书长邓文高包二奶超生”^[9]等4起案件涉及官员淫秽。可见,现今我国网络实名监督的范围仅包括官员个人道德修养和内部权力斗争,而官员是否贯彻落实住房、医疗、教育等民生政策,是否以权谋私掠夺民众利益等关系公共生活的问题则并未纳入实名监督之列。

(二)网民行为不够理性,可信度难以保证

网络舆论中的情绪性言论较为突出,已成为包括网络反腐在内的网络舆论监督亟待解决的问题。从2012年至2013年网络举报案件发展态势来看,只要在贴吧或论坛上出现曝光信息,网民会迅速通过“人肉搜索”、“发表评论”等方式“围观”涉嫌腐败当事人。而这种集体性“围观”一旦受到不实信息和非理性情绪的煽动,涉嫌腐败当事人就会被“贴标签”,从而引起“网络泄愤”、“舆论审判”和“网络暴力”等行为。2012年5月,题为《徐州美女县长,您不应因为一盒烟损形象》^[10]的帖子被证实是网友虚假

炒作。2012 年 12 月,官方回应“北京中石化某女处长身陷非洲牛郎门”^[9]事件为诽谤造谣。据统计,2012 年的网络举报案件中有 8 起与之类似的虚假举报。频繁的虚假举报和非理性的极端言论,使网络举报信息的真实性遭质疑,举报材料的公信力难以保证。

(三)网络围观心理作祟,缺乏持续性

网民“围观”某一举报事件基于三大理由:一是各大媒体在同一时间报道相关消息;二是“事件升级”,即就同一事件揭露更多腐败事实;三是网民纯粹的“仇官”心理。从这三个理由来看,一旦媒体转变报道焦点,或网民因打击报复、强制删帖等不再继续揭露和曝光新内幕时,对该事件“围观”的网民将会相继解散。而当另一条网络举报信息再以同样的理由被“围观”时,前一个举报事实将被大多数网民所遗忘,周而复始,网络举报事实逐个被覆盖。2012 年的 67 起网络举报案件中,网民关注时间最长的为 8 天,短的仅 1 天,多数集中于 2~3 天。可见,无论是“围观”或“仇官”心理,都只是触及网民某根神经后所引发的短暂情绪波动,这就不利于对举报案件的受理情况进行跟踪调查和持续性关注。

(四)举报人陷法律纠纷,合法权益得不到保障

我国网络实名举报存在的最大障碍是举报不立案或拖延立案时间,这将直接导致举报人维权程序不能及时启动。因此,在纪检监察机关受理举报材料之前,实名举报人一直处于实际弱势地位,承担着被涉嫌贪污腐败官员以“诬告陷害罪”、“诽谤罪”、“诈骗罪”、“敲诈勒索罪”等威胁和起诉的风险。此外,网络信息公开的潜在危险也将实名举报人推到风口浪尖。被举报人利用各种途径篡改或删除举报内容以反诉实名举报人诬告陷害,并且掘取举报人的身份和住址信息以实施打击报复。

(五)官方处理回应性低,官民互动困难

贪污腐败案件由于案情复杂、取证困难,造成纪检监察机关从接到网络实名举报信息到受理、核查和移送司法机关立案需要较长时间;同时,我国机构办案财力薄弱、设施不齐、手段欠缺等,导致案情进展缓慢,因而,官方很难就以获得的证据回应网民。在 2012 年网络实名举报的 14 起案件中,官方作出正式回应的有 8 起,且最长回应期间(即从网络热议到被举报人所在单位第一次在网络上对此消息表态的时间跨度)是 45 天,平均是 14 天。可见,我国官方对网络实名举报的回应时间较长,且回应性低。如此一来,网民难以知道举报案件处理进度和查处方式,甚至不能确信纪检监察机构已经受理该举报信息。基于此,网民对政府部门和检察机关不信任态度,无法有效提供重要检索信息和案件线索,政民间的衔接尤为困难。

三、网络实名举报面临困境的原因

网络实名举报之所以呈现举报内容单一、非理性情绪、法律纠纷不断等问题,在于举报的各个环节尚未完善以及举报环境有待形成。图 1 则反映出网络实名举报的各环节和推动实名举报发展的社会环境。

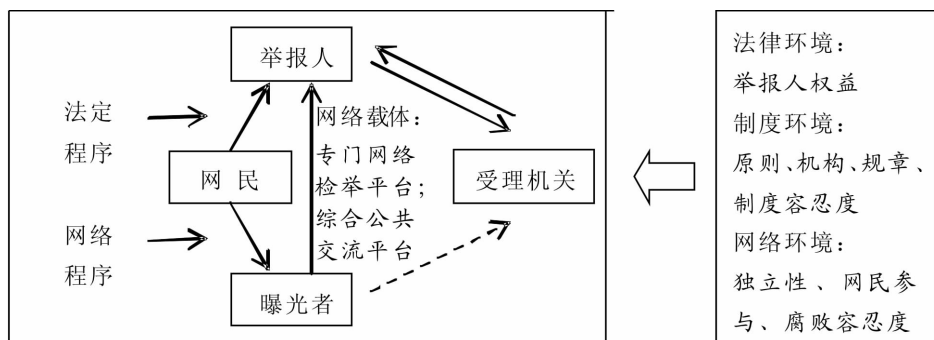


图 1 网络实名举报架构图

(一) 举报主体界定不明晰

网络举报主体界定不明晰主要体现在两个方面:一是将网民视为举报人,即承认网民有权通过网络揭发、检举犯罪事实;二是将网络曝光者作为举报人,认为只要揭露某一犯罪嫌疑人或犯罪事实即可被认定为举报人。无论网民或网络曝光者,他们或是因为预先的权利设定,或是因为触及某一法律结果而被“断章取义”地定义为举报人。如此一来,直接导致举报人的权利不明,义务缺失,责任追究困难,权益受到侵害。同时,只注重举报结果的界定方式,将诱使民粹主义的浮现,形成“网络暴力”、“网络极化”现象。在现实网络环境下,网络实名举报的主体应是法律意义上的举报人,所谓法律意义上的举报人,是指根据宪法的规定,享有批评、建议、检举、控告等权利,并履行协助调查义务的公民。其行为不但受到法律保护,同时需要承担法律责任。相较于网民和网络曝光者,法律意义上的举报人更加理性。

(二) 网络举报载体“各自为政”

网络举报载体主要包括官方专门性举报平台和民间综合性公共交流平台,但就目前来看,两大平台呈现“各自为政”,缺少互动的现象。中央纪委监察部举报网站、各省级举报网站和职能部门网上举报受理栏目等并未设置与民间综合性公共交流平台之间的链接。因而,网民揭发检举的犯罪嫌疑人或犯罪事实只能通过“点击率”这一重要指标来引起官方注意,一旦举报内容被篡改或删帖而未能引起网络“围观”,则不能进入法律受理程序。此外,如中国舆论监督网、中国正义反腐网、天涯论坛、百度贴吧等民间综合性公共交流平台,只相互转载各平台的举报材料,并未就某一举报事实向纪检监察机构反映,则导致举报资料难以整合,举报事实相互覆盖。官方和民间举报平台之间的裂谷是引起政民衔接困难的重要原因,也是举报立案的最大障碍。

(三) 网络举报程序尚未完善

相较于电话、书信等传统的举报方式,网络实名举报渠道增加、影响更广,因而对举报程序的合法性、合理性和便捷性要求更高。但目前,我国网络实名举报尚未形成一套完整的从检举、受理、作出决定到反馈的法律程序。主要体现在四个方面:第一,各省级举报网站公布的举报受理工作流程过于简要,没有明确对举报的提出和受理、举报材料的审查和处理、举报案件的查办期限等作出具体规定;第二,保障举报人权益和奖励举报行为的程序含糊,举报人对自身权利义务、救济途径和经济补偿等不甚了解;第三,未给予贯穿网络实名举报始终的保密程序足够重视,尤其是民间综合性交流平台,其举报人个人身份信息易泄露、举报材料可随意篡改;第四,以人民网、新华网、光明网等中央重点新闻网站,新浪、搜狐等主流商业网站和中央纪委监察部、中组部、最高人民法院等国家机构共同形成的“网络举报监督专区”刚刚起步,民间综合性公共交流平台与官方专门性举报平台的有效合作仍需法律保障。

(四) 实名举报环境不够成熟

网络实名举报的健康发展需要有成熟的法律环境、制度环境和网络环境作为支撑,其中,网络环境又包括网络载体和网民行为两个方面。近年来,我国网络实名举报环境已具雏形,但也存在一些问题。法律环境方面,举报人的权利立法保护架构仍有诸多缺陷。比如,1996年2月出台的《中央纪委监察部关于保护检举控告人的规定》则存在“重惩罚、轻保护”的倾向。2013年3月1日起施行的《国务院关于修改〈信息网络传播权保护条例〉的决定》对举报资料的保护作出具体规定,但同时也将一部分举报资料排除在法律保护范围之外。制度环境方面,网络实名举报尚未形成完善的工作机制和制度体系,无法确保反腐成效。网络环境方面,“网络推手”、“网络水军”和搜索引擎优化等始终威胁举报信息传输与保密,而网民对腐败和监察制度的容忍度较高,则导致实名举报的范围受限,对举报结果关注度低。

四、未来网络实名举报的出路

网络实名举报作为新兴的网络反腐败工具,在发挥作用的同时也存在一些缺陷,一定程度上制约



其功能的发挥。笔者认为,可以从五个方面来完善网络实名举报:

(一)加强举报人权利立法保护

举报人处于安全的法律环境下,才会敢于实名举报并承担相应责任。笔者认为,举报人权利立法保护的完善有两条路径可以选择:一是在现有法规不作调整的情况下,由纪检监察机关通过《实施条例》、《实施细则》的形式对举报人权利、义务和责任予以细化并强制执行;^[10]二是制定《中华人民共和国举报法》,以该法为核心来构建举报人权益保护的 legal 体系。进一步明确举报人在法律范围内享有的选择、督促查办、信息保密、身份保障和获取物质奖励等权利,同时对举报严重失实的违法行为予以规定,从而保障举报工作的平衡开展。此外,《举报法》还应对网络实名举报的形式、内容、监督和惩治等作出详细的规定,从而为网络反腐倡廉工作的规范化、公开化提供法律保证。

(二)健全网络反腐立法和舆情监测机制

随着网络反腐的不断深入,越来越多的地方政府出台了保护反腐权利和规范反腐行为的法规政策。比如,上海市制定了《上海市信息服务业务管理暂行规定》,湖南省出台了《关于建立网络反腐倡廉工作机制的暂行办法》等,一定程度上填补了网络反腐的法律空白,为网络实名举报提供了法律保障。为有效防止网络举报中存在的肆意造谣、诬蔑、谩骂和陷害等现象,中央和各级地方政府还应积极建立和实施网络舆情调控机制,利用法规政策、行业自律、伦理准则等对网络舆论信息传播的环节、质量、流量、流向和倾向等给予适当的监督、调节和约束。^[11]配备专人 24 小时监测网络舆情走势,对涉及国家公职人员和纪检相关的举报信息进行搜集、汇总、研究和上报,以规范网络舆论,提高举报质量。

(三)建立资源整合型举报受理机构,完善举报程序

政府部门应发挥其在网络举报过程中的主导作用,建立资源整合型举报受理机构,既联系民间综合性公共交流平台和官方专门性举报平台,也为网络举报和传统举报搭建桥梁,以便充分收集、提取、整合和研究各方面资料。此外,为进一步建立健全网络实名举报工作机制,还应完善举报程序。对举报提出和受理、举报材料的审核和保密、举报期限和反馈时间的规定以及举报人身份的认证和举报奖励等做出具体规定。尤其是举报材料和举报人身份的保密上,应采取多人共同管理方式来防止公职人员利用职位权力删除、篡改举报信息或对举报人实施打击报复。严格遵循法定举报程序还应明确举报受理原则,实行“属地管辖,谁主管、谁负责”,以提高举报效率和效果。

(四)推广实名举报,形成网络反腐倡廉文化

网络因其信息量大、传播速度快、表现形式多样和受众面广等特点,在廉洁教育的推广和廉洁文化的培育上有无可比拟的优势,通过网络公开实名举报的腐败事实和处理情况,不但能起到警示威慑作用,也能降低公民对腐败的容忍度。为此,我们有必要将网络实名举报工作深入、持久、有效地开展下去。一方面,要加强实名举报的宣传教育,不断提高公民参与的积极性。比如,采取公众喜闻乐见的方式来推陈出新网络实名举报文化的宣传形式,把内容的严肃性、权威性与网络形式的艺术性结合起来,吸引更多的“围观”。另一方面,要向公众普及举报相关的法律知识,增强其法制观念和权利保护意识。不仅在中央纪委监察部和各省级举报网站上罗列相关的政策法规,还应开通法律咨询专线和法规“在线服务”等为实名举报提供法律支持。

(五)鼓励公民参与,为举报人提供特殊服务

推动网络实名举报的发展需要以公民的广泛参与作为动力。将公民监督纳入腐败治理的社会机制中,不但有助于培育一个憎恨腐败、崇尚廉洁的社会环境,也利于整合各阶层的力量,减少腐败治理的中间环节,最大限度地调动社会资源。^[12]具体而言,就是要鼓励公民积极参与到网络反腐之中,举报身边的职务犯罪嫌疑人和违法事实。同时,整合社会资源为网络实名举报人提供一定的特殊保障,如,建立志愿者服务组织为举报人提供法律援助、经济支持和网络技术顾问。设立网络举报信息中心来收集、整理、跟踪和查询举报信息等。

参考文献:

- [1] 中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定[S/OL].(2009-09-28)[2013-02-20]. <http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64094/10128764.html>.
- [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[G]// 中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编.北京:人民出版社,2012.
- [3] 中华人民共和国宪法(节选)[S/OL].(1982-12-04)[2013-02-05].<http://www.12388.gov.cn/xf/law/1.html>.
- [4] 张文,尹安学.网曝常州一开发区花92万公款为杀人犯埋单 [EB/OL].(2012-03-23)[2013-02-05]. <http://legal.people.com.cn/GB/188502/17475634.html>.
- [5] 四川省委副书记李春城被曝曾巨资买官[EB/OL].(2012-12-12)[2013-02-05].http://news.timedg.com/2012-12/12/content_13405503.htm.
- [6] 王德春自曝黑龙江人大代表孙德江胁迫与其维持不正当关系 [EB/OL].(2012-11-24)[2013-02-05].<http://legal.people.com.cn/GB/n/2012/1124/c188502-19685126.html>.
- [7] 崔财鑫.湛江市政府副秘书长被举报包二奶超生[EB/OL].(2012-12-22)[2013-02-05].<http://news.qq.com/a/20121222/000659.htm>.
- [8] 龚维芳.徐州美女县长:您不应因为一盒烟损形象[EB/OL].(2012-09-26)[2013-02-05]. <http://www.qzqc.net/2012/0926/4044.html>.
- [9] 中石化女处长身陷牛郎门, 相关人士已向公安机关报案 [EB/OL].(2013-04-03)[2013-04-05].<http://www.66law.cn/news/54993.aspx>.
- [10] 王欢,金圣春.论我国举报人权利的立法保护[J].广州大学学报,2011(10):22-23.
- [11] 侯殿收.浅析健全反腐倡廉网络举报长效机制的对策[J].管理学家,2010(4):370-371.
- [12] 宋为.公权腐败的网络治理研究[D].武汉:华中科技大学博士学位论文,2011:90-92.

责任编辑 崔 洁

Predicament and Outlet of Network Real-name Reporting

LI Xin (Department of Administrative Management, School of Humanities and Social Sciences, BeiHang University, Beijing 100191, China)

Abstract: As an anti-corruption activity participated by the public under the new situation, network real-name reporting should be a major systematical design with a perfect working mechanism and sound legal system. It is an important embodiment of democracy. However, at present, it has to face much predicament including narrow supervision fields, low reliability of reporting, lack of sustainability, lack of protection of informers' legal rights and interests, and ineffective official response. The reason lies in the vague informers, dispersed network platform, simple reporting procedure and immature environment of real-name reporting. In order to further promote the development of network real-name reporting, we should enhance the legislation protection of informers, complete the legislation of network anti-corruption and the mechanism of public sentiment monitoring, improve the reporting procedure, establish a kind of resources integration reporting agency. In addition, citizens should be encouraged to participate in network anti-corruption so as to form a benign anti-corruption culture.

Key words: network; real-name reporting; anti-corruption; predicament

网络反腐及其对权力运行的监督

崔洁, 陈瑶

(南通大学 杂志社, 江苏 南通 226019)

摘要:网络反腐包括民间网络反腐和官方网络反腐两种类型。民间网络反腐是广大网民借助于互联网,利用博客、微博、网络论坛、QQ群、网站新闻的跟帖、手机微信等形式揭露、举报国家公职人员的腐败行为和政府部门权力运行过程中出现的腐败现象的活动。官方网络反腐担负着监督执政党组织、国家机关和企事业单位及其工作人员运用人民赋予的权力依法运作公共权力,进行公共管理的各项活动的责任。政务公开则是各级政府开展网络反腐的最有效的方法之一。要实现官方网络反腐和民间网络反腐的有效衔接,使之真正成为政府纪检、监察等机构反腐败功能强有力的补充。网络反腐更重要的功能应体现在对权力运行的监督和制约上。

关键词:网络反腐;权力运行;政务公开;监督制约

中图分类号:D630.9

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2013)03-0050-06

自2008年网络爆出南京市江宁区房产局原局长周久耕天价烟事件以来,网络反腐成为民众的热点话题。2010年12月29日,我国发布了《中国的反腐败和廉政建设》白皮书,首次以政府文件的形式肯定了网络监督的作用,指出中国高度重视互联网在加强监督方面的积极作用,切实加强反腐倡廉网络信息收集、研判和处置工作。同时评价“网络监督”是一种反应快、影响大、参与面广的新型舆论监督方式。^[1]同年中央党校出版社出版发行的《中共党建辞典》将“网络反腐”一词收录其中,这是网络监督在反腐败中的作用得到中央高层认可的一个重要标志。^[2]

2012年“表哥”杨达才、“房叔”蔡彬、“艳照门”主角雷政富等十多名政府官员的腐败行为陆续被网民直接在网络曝光,引起轰动效应。相关部门对网络曝光事件快速介入,迅速立案调查,及时公开事件处理的进展情况,取得了一定的成效,激励了广大网民的反腐热情。这种民间的网络反腐在一定程度上起到了推进我国反腐败进程的作用。对应轰轰烈烈的民间网络反腐,政府应加强官方网络反腐体系的建设,发挥其在反腐败工作中的主流作用。官方网络反腐、民间网络反腐要在网络的平台上有效衔接,与政府的纪检、监察等机构共同担当起对行政权力运行监督的作用。

收稿日期:2013-05-05

作者简介:崔洁(1958-),女,安徽长丰人,南通大学杂志社副编审;陈瑶(1984-),女,江苏如东人,南通大学杂志社编辑。

基金项目:南通廉政研究中心廉政文化研究课题(03090245)

一、网络反腐的内涵及主要形式

网络反腐是指一切利用互联网技术,监督、预防、遏制、惩治、揭露、检举腐败行为的活动,包括民间网络反腐和官方网络反腐。

民间网络反腐,是指网民们借助于互联网,利用博客、微博、网络论坛、QQ群、网站新闻的跟帖、手机微信等形式公开相关政府机关和公职人员的违纪违法信息,揭露、举报国家公职人员的腐败行为,通过其引发的社会舆论效应,引起相关职能部门和纪检、监察、司法等部门的重视,对政府的执政行为进行监督,对权力进行约束,以期达到有效预防、遏制、惩戒腐败行为的活动。其行为主体是广大网民。作为互联网时代一种新兴的民主监督形式,民间网络反腐所具有的揭露、检举腐败行为和腐败分子的功能,已经成为官方网络反腐和行政监督、司法监督的有力补充,在拓展社会参与机制,实现我国反腐败模式转型方面发挥了重要作用。中国互联网络信息中心(CNNIC)2012年7月发布的报告表明,截至2012年6月底,我国网民规模已达5.38亿人,手机网民的数量达到3.88亿。^[3]他们以民间的方式直接参与网络反腐,参与对权力运行的监督,引起了社会的广泛关注,已成为不可忽视的反腐生力军。

官方网络反腐,是指各政府部门及企事业单位利用互联网为载体,以政府信息公开、电子政务和网络投诉监督为平台,与制度反腐相结合,将行政权力运行置于阳光下,自觉接受各级组织、纪检监察部门和人民群众的监督,从而在内部减少并逐步消除腐败的发生;纪检监察等相关部门利用网络平台接受、处理和反馈网民的信访举报及有关投诉。其行为主体是各政府部门及企事业单位。官方网络反腐担负着监督执政党组织、国家机关和企事业单位及其工作人员运用人民赋予的权利,运作公共权力、进行公共管理的各项活动的责任,达到利用网络对权力运行的全过程进行有效监督的目的。以掌握国家资源的国家机关和国家公务人员为主体的官方网络反腐在监督、预防、遏制、惩治腐败等方面担当着不可替代的重要作用,应成为网络反腐的主力军。

目前,无论是以政府及国家公务人员为主体的官方网络反腐,还是以网民为主体的民间网络反腐在对权力运行的监督上都存在着一些问题和不足,亟待从理论上厘清,从制度上规范,从技术上创新。

二、政务公开是官方网络反腐的重要举措

党的十八大提出反腐必须要“干部清正、政府清廉、政治清明”^[4]。让权力在阳光下运行,是防止腐败最好的策略,政务公开则是各级政府开展网络反腐的最有效的方法之一。

我国自2008年5月1日起施行的《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称《条例》)的第9~13条列出了政府信息公开的具体内容。《条例》要求政府机关要在每年3月31日之前公布上一年度信息公开年度报告。据统计,2011年,31个省(区、市)主动公开政府信息2885万多条,办理依申请公开信息130多万条,85%以上的申请都予以公开。中央国家机关各部门各单位主动公开政府信息149万多条,办理依申请公开信息3000多条,70%以上的申请都予以公开。^[5]

该条例实施至今已五年多,取得了一定的成效,也存在一些问题。因此,2011年,中共中央办公厅、国务院办公厅颁布了《关于深化政务公开加强政务服务的意见》(以下简称《意见》),指出了现行政务公开存在的问题:“政务公开方面,有的存在重形式轻内容现象,有的公开内容不全面、程序不规范,有的不能妥善处理信息公开与保守秘密的关系,政府信息共享机制不够健全”^[6]。针对《条例》实施过程中存在的问题,《意见》更加详细地提出了政务公开的具体要求:要按照公开为原则,不公开为例外的要求,及时、准确、全面公开群众普遍关心、涉及群众利益的政府信息;要坚持方便群众知情、便于群众监督的原则;各级行政机关要严格执行政府信息公开条例,主动、及时、准确公开财政预算决算、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的政府信息,确保行政机关和公务员严格依照法律规定的权限履职尽责;各部门要逐步公开出国出境、出差、公务接待、公务用车、会议等经费支出;抓好重大突发事件和群众关注热点问题的公开,客观公布事件进展、政府举措、公众防范措施和调查处理结果,



及时回应社会关切,正确引导社会舆论等。

2011 年 4 月 14 日,科技部率先公布了“三公”经费预算。^[7]2012 年,国务院再发“三公”经费公开“令箭”,要求省级政府两年内全面公开“三公”经费。^[8]温家宝在国务院 2012 年 3 月 26 日召开第五次廉政工作会议要求今年各单位公务接待费用、公务车购置和运行费用、出国出境经费要详细公开。^[9]2012 年 4 月 18 日,温家宝在国务院召开的常务会议上再次提出,省级政府要在两年内全面公开“三公”经费,并推进公开部门预决算。^[10]从 2012 年 4 月 23 日起,不到一周的时间,98 个中央部门中就有 92 个部门公开了预算,速度之快出人意料。^[11]2013 年,北京 90 家市级预算单位,除涉密单位外,将全部于 3 月 26 日前公示预算情况,同时要公布包含“三公”经费在内的大额专项资金表格。^[12]

温家宝指出:“要把政务公开作为政府施政的基本准则,要求所有政府工作都要以公开为原则、不公开为例外,除涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的事项,一律向社会公开。^[13]”实行政务公开,就是要让人民群众更方便地了解和监督政府权力的运行,是防治权力运行过程中产生腐败有效手段,是政府接受群众监督的应有之义。

目前,仍有一些政府部门把“秘密”作为不认真履行政务信息公开的借口,纵观各级政府网站的政务公开栏目,公开的内容各不相同。各种规章制度、工作日程安排、办事流程公布的较多,群众关注的热点问题,如“三公”消费明细、人员招聘,政府采购、重大项目招投标,政府预决算和开支明细等等在一些政府部门网站的政务公开栏目却鲜见踪影。而这些正是权力运行中容易滋生腐败的重点区域。人民将权力赋予了政府,政府却将权力运行对群众保密,必将引起群众的不满。

随着全媒体时代的到来,民众对政府行为的关注度与曝光度越来越高。政务公开和服务政府建设就是将各级政府部门的权力运行公开、透明。各级政府部门借助电子政务平台实施网络反腐,将老百姓关注的热点问题,如干部任免、领导干部财产申报、政府工程招投标、“三公”消费、领导干部生活作风问题等等在特定网站的相关栏目里公布,将容易滋生腐败的重点区域的权力运行上网公开,自觉接受上级部门、同级部门、纪检监察和社会各界的监督,利用网络阵地筑起反腐败的防线,发挥官方网络反腐对权力运行监督制约的主渠道作用,将为官者一言一行置于无处不在的网络监督之内,警示当权者谨言慎行。让群众通过政府的政务公开了解、监督政府的权力运行,减少公务人员由于侥幸心理而产生腐败的机会。

三、官方网络反腐与民间网络反腐的有效衔接和互补

从中央到地方,进一步加强反腐力度,已成为全社会的共识。早在 2003 年,最高人民检察院开始建立网络举报平台,2005 年 12 月 28 日,中央纪委、监察部首次公布了中央纪委信访室、监察部举报中心的网址。这标志着网上举报正式纳入了官方权威反腐渠道。^[14]2009 年 4 月,最高人民检察院公布修订后的《人民检察院举报工作规定》,正式将网络举报增加为举报腐败行为的新途径;2009 年 6 月,最高人民检察院开通了“12309”举报电话。近年来,纪检监察机关也不断运用现代通信和网络技术,开辟信访举报新渠道。据报道,从最高人民检察院举报网站情况看,署名举报占比接近 85%。^[15]中央纪委监察部建立了监察部官方网站、国家预防腐败局官方网站和信访举报网站,密切关注新闻媒体和网络曝光的党员干部违纪违法问题。

2012 年我国的民间网络反腐迅速发展,广受关注,十八大后发生的 12 起网络反腐案例中有 5 起是厅级以上干部。以雷政富事件为例,不雅视频于 2012 年 7 月 20 日下午曝光,仅过了 63 小时,重庆官方即宣布将雷政富免职,并进行立案调查。^[16]黑龙江省双城市人大代表孙德江 2012 年 11 月 23 日被微博举报除胁迫女性与其保持不正当关系外,还存在“变相转卖公家资产”等行为。11 月 24 日,双城市纪委介入调查,随后,孙德江的人大代表资格被终止。^[17]群众通过网络曝光、揭发举报公职人员的腐败行为凭其速度快、影响大和低成本的技术优势,成为中国反腐新形态。

近两年纪检监察部门对网络举报回应的速度越来越快,如有人在网络上爆料称:广州城建系统退

休干部李芸卿拥有 24 套房产,是名副其实的“房婶”,^[18]大量不明真相的网民跟帖,有谴责,有讥讽。官方及时介入第一时间将调查结果公之于众,澄清了事实,还当事人清白,终止了谣言的传播。再如有人发帖,指上海某区副区长拥有 2600 多平米的豪宅,上海市纠正行业不正之风办公室及时介入调查,并在官方微博“风清上海”将调查结果公开。^[19]群众通过微博和论坛对官方的调查结果提出质疑,此时,官方网络反腐应及时跟进,通过官网微博及时向网民公布最新调查结果,为网民释疑,与民间网络反腐形成呼应和对接。

在民间网络反腐的推动促进下,官方网络反腐也在积极行动。政府部门把民众通过网络反映的情况进行多平台整合,实现官方网络反腐和民间网络反腐在网络平台上的有效衔接、互补,从而扩大网络反腐的影响力,真正起到对权力运行的监督制约作用,以实质性的效果来取信于民。淮安“阳光纪检”、苏州“寒山闻钟”等纪检系统网络论坛及上海市纠正行业不正之风办公室官方微博“风清上海”,南京市纪委监察局官方微博“钟山清风”,公开回应网民的举报。2012 年 7 月,186 个实名认证的北京市检察官微博悄然上线。^[20]中国内地 31 个省级纪检监察机关相继开通了举报网站。很多地(市)级、县级纪委也建立和开通了网上举报,一些地方还开通了手机短信举报。让网友参与到反腐工作中,取得了良好的社会效应。很多政府部门开通官方微博,直接与网友互动,接受群众的监督。广东政法委官方微博称:微博案源多,鼓励广东各级检察院及反贪局、反渎局开办官方微博,循线依法反贪反渎。^[21]

尊重群众的知情,保护群众的反腐热情,是民间网络反腐与官方网络反腐有效衔接和互动的基础,最好的方式就是将现有的举报系统与互联网的反腐模式相结合。纪检监察部门应重视网络舆情,主动在网上收集第一手的举报材料,接受网民的举报与投诉,一方面将政务微博建成反腐倡廉的网络平台,通过网络吸纳民意,监督惩处不法官员,同时释放社会压力;另一方面,可通过机制形成对网络声音的趋利避害,让腐败无处可藏。

四、网络反腐对执政行为的约束和对权力运行的监督

网络反腐具有公开性高、参与性强的特点,能够弥补党和国家机关内部自我监督的不足。雷政富,一个正厅级干部在民间与官方的反腐互动中迅速倒下。武汉大学互联网科学研究中心统计显示,该事件的“第一季”在最高峰时,相关信息在新浪微博上多达 1348438 条,在腾讯微博上有 483000 条,在搜狐微博上有 39307 条。^[22]新余市赴美国、加拿大人力资源考察团和温州市的“23 人赴美培训团”的腐败行为,是网民将偶然检到的两地官员公款出游的详细资料在网上曝光后被揭发的。铁岭一个地级市政府竟设 20 名副秘书长,这样的领导安排在网络上引起了巨大争论。短短一天的时间,这一帖子的回复就达到了 14 页。^[23]在互联网普及的今天,国内外的每一重大事件,几乎都在网络媒体引起强烈的反响和激烈的辩论。在人民网、新华网、中国新闻网以及新浪、搜狐、网易、腾讯等各大网站的论坛和新闻跟帖中,网民们每天都会就当下的热点问题、重大事件以及政府权力运行过程中出现的问题展开讨论,进而形成强大的舆论影响。温家宝说:“各种腐败现象背后都有权力的支撑。”^[24]网络反腐案例折射的是人民群众对政府权力运行的监督,这在客观上督促了国家机关及其工作人员依法办事,约束自己的行为,同时也反映出党内监督在某些部门的缺失。

需要关注的是,网络反腐针对的不仅仅是某个人的腐败行为,它更重要的功能和作用应体现在对权力运行的监督和制约上。因此,制度反腐的关口需要前移,通过推进政务公开、官员财产公示、健全反腐立法等制度建设,保持纪检监察等部门的举报网络渠道畅通,要让民众确实拥有参与权、评价权和监督权,享有监督公权的畅通渠道,最大限度地发挥网络反腐对执政行为的监督和对权力的约束。

五、结语

党的十八大和新一代中央领导集体把“顺应民意”放到了突出的位置,而真刀真枪地惩治腐败,是



“顺应民意”的应有之举。在当前的形势下,我们需要的是民间网络反腐、官方网络反腐与国家反腐工作体制的默契配合和优势互补。网络反腐以它的便利性、广泛性成为反腐的重要力量,而国家反腐则要注重体制与机制的完善,通过制度的刚性约束,保证贪腐的治理到位,同时确保好人不受冤枉、举报人得到保护。

首先,各级政府部门必须按《条例》和《意见》的要求,做好政务公开工作,特别是群众普遍关注的热点问题和重点问题,如政府部门行政办公经费的预决算、“三公”经费的使用明细、重大工程项目的招投标、公务员招聘和干部提拔等事项要在政府网站上,认真、详细地公开,方便群众监督,保证官方网络反腐渠道的畅通。

第二,启发引导群众利用网络的信息发布和传播优势,正确使用法律赋予的监督权力,在法律的框架下对国家公务人员和各级政府部门的执政行为进行监督和约束,促使民间网络反腐真正成为制度反腐的有力补充。

第三,建立健全网络反腐责任机制,保障举报信息及时处理与反馈,确保网络反腐由“人治型”向“法治型”转轨。目前我国现有的互联网举报制度中缺乏对互联网举报件调查处理的反馈制度,由于举报人对自己的举报件查处的进展不知情,往往会产生对政府的不满情绪,甚至会激发网民与政府的矛盾,影响社会的稳定,使政府惩治腐败的社会反响大打折扣。因此,各级政府部门要时刻关注网络舆情,认真分析网络舆情,切实掌控网络舆情,及时、详细地公布政务信息。面对网络揭露的腐败信息政府要及时介入,赶在形成网络舆论事件之前以权威的信息公布调查真相,最大限度压缩失实信息滋生和传播的空间,体现对干部的一种爱护和对网民反腐积极性的保护,同时也是对网络反腐行为进行引导和规范。

参考文献:

- [1] 《中国的反腐败和廉政建设》白皮书[EB/OL].(2010-12-29)[2013-02-15]. <http://news.sina.com.cn/c/2010-12-29/150121728034.shtml>.
- [2] 明达. 网络反腐正式进入《中共党建辞典》[J]. 先锋队, 2009(24): 62.
- [3] CNNIC 发布《第 30 次中国互联网络发展状况调查报告》[EB/OL].(2012-07-20)[2013-02-15]. http://www.cnic.cn/xw/rdxx/201207/t20120720_3619351.html.
- [4] 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[G]// 中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编. 北京: 人民出版社, 2012: 50.
- [5] 陈丽平. 31 个省级主动公开政府信息 2885 万多条[J]. 法制日报, 2012-03-01.
- [6] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 关于深化政务公开加强政务服务的意见[S/OL].(2011-08-03)[2013-02-15]. http://www.qstheory.cn/zywz/201108/t20110803_99212.htm.
- [7] 科技部公开 2011 年“三公”经费[EB/OL]. (2011-04-14)[2013-02-15]. http://news.xinhuanet.com/tech/2011-04/14/c_121306344.htm.
- [8] 谢雪琳. 国务院: 省级政府两年内全面公开三公经费 [EB/OL].(2012-04-19)[2013-02-15]. <http://finance.people.com.cn/GB/17694658.html>.
- [9] 国务院召开第五次廉政工作会议 温家宝强调创造条件让人民群众监督政府[EB/OL].(2012-03-27)[2013-02-15]. <http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64094/17495122.html>.
- [10] 国务院: 省级政府两年内公开“三公”经费[S/OL].(2012-04-19)[2013-02-15]. <http://news.163.com/12/0419/02/7VE08E4N00014AED.html>.
- [11] 92 个中央部委一周之内公开 2012 年部门预算 预算公开“账目”更细更实[N]. 人民日报, 2012-05-09.
- [12] 徐娟.“晒账本”考验政府接受监督诚意[N]. 光明日报, 2013-03-20(02).
- [13] 温家宝. 让权力在阳光下运行[J]. 求是, 2012(8): 3-8.
- [14] 张鑫. 民间网络反腐亟须制度化出口[N]. 法制日报, 2009-03-16(007).

- [15] 李英华.专家称实名举报仍是反腐主渠道 网络反腐有局限[EB/OL].(2012-12-11)[2013-02-10].<http://www.chinanews.com/fz/2012/12-11/4397523.shtml>.
- [16] 李显峰.网络反腐 5 年曝光 39 个案件[EB/OL].(2012-12-12)[2013-02-15].<http://it.people.com.cn/n/2012/1212/c1009-19870279-2.html>.
- [17] 网络反腐兴起调查:庞大网民群体提升精度速度[EB/OL].(2012-12-06)[2013-02-15]. <http://politics.people.com.cn/n/2012/1206/c1026-19808115.html>.
- [18] 广州退休干部回应 24 套房被曝光:靠合法收入购买[EB/OL].(2012-11-22)[2013-02-15].<http://news.sina.com.cn/c/2012-11-22/174725640613.shtml>.
- [19] “风清上海”官微回应浦东一干部被指住 2600 平豪宅事件[EB/OL].(2013-02-17)[2013-02-15].<http://www.dfdaily.com/html/8757/2013/2/17/946741.shtml>.
- [20] 李妍.微博反腐:理性回归与顶层设计[EB/OL].(2012-12-27)[2013-02-15].http://www.chinadaily.com.cn/dfpd/2012zgpan dian/2012-12/27/content_16062270_7.htm.
- [21] 微博反腐:亢奋中的隐忧[EB/OL].(2012-12-11)[2013-02-15]. http://www.chinadaily.com.cn/dfpd/2012-12/11/content_16004635_3.htm.
- [22] 媒体回顾重庆不雅视频案网络舆情全景[EB/OL].(2013-01-25)[2013-02-15]. <http://news.sina.com.cn/c/2013-01-25/151126123341.shtml>.
- [23] 辽宁铁岭政府设 20 个副秘书长 称因地制宜[EB/OL].(2008-11-28)[2013-02-15].<http://news.sina.com.cn/c/2013-01-25/151126123341.shtml>.
- [24] 温家宝在国务院第四次廉政工作会议上的讲话[EB/OL].(2011-04-06)[2013-02-15].<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64093/64094/14316459.html>.

责任编辑 王学青

Study on Network Anti-corruption and Its Supervision over the Power Operation

CUI Jie, CHEN Yao (Magazine Office, Nantong University, Nantong 226019, Jiangsu, China)

Abstract: Network anti-corruption consists of the folk and official network anti-corruption. The former refers to the method which reports the corruptive behaviors committed by the state public servants and the phenomenon of corruption in government departments during the process of power operation. To reach the goal, it takes advantage of various channels including Internet, blogs, micro-blogs, network forums, QQ groups, website news gentie, and mobile phone micro messages. The official network anti-corruption shoulders the responsibility to supervise the rights endowed by the people to operate public power and perform public management in accordance to the law by the ruling party, state organs, institutes and their staff. Making government affairs public is one of the most effective methods for all levels of government to carry out network anti-corruption. We should realize the effective cooperation between the two types of anti-corruption and make it a powerful supplement to the organs such as commissions for discipline inspection and supervision. The more important function of network anti-corruption should be displayed in the supervision and restriction of power operation.

Key words: network anti-corruption; power operation; make government affairs public; supervision and restriction

澳门青少年廉洁教育的方式与经验

孟庆顺

(中山大学 社会科学教育学院, 广东 广州 510275)

摘要:青少年廉洁教育是澳门廉政建设的重要环节,澳门廉政公署将这一环节放在澳门廉政建设的整体布局中稳步推进。青少年的廉洁教育按教育对象的不同采用不同的方式,而相对于大学生和社会青年来说,价值观具备更多可塑性的中、小学生是廉洁教育的重点。澳门廉洁教育的一系列做法,如廉署主导、学校配合的廉洁教育模式、结合青少年的生活环境、寓教于乐地推行廉洁教育以及注重发挥青少年的主动精神和亲身参与等做法,符合青少年的成长规律,具有一定的借鉴价值。

关键词:澳门;廉洁教育;青少年

中图分类号:G41

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2013)03-0056-06

廉洁社会的建设必须重视青少年的廉洁教育,这既是国际社会廉政经验的总结,也是我国反腐倡廉工作的现实需要。2003年《联合国反腐败公约》要求各缔约国“开展有助于不容忍腐败的公众宣传活动,以及包括中小学和大学课程在内的公共教育方案”。2005年1月,中共中央在《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》中提出,要“把廉洁教育作为青少年思想道德教育的重要内容,培养青少年正确的价值观念和崇高的道德情操”。2007年3月,教育部决定在全国大中小学全面开展廉洁教育。在青少年廉洁教育方面,澳门特别行政区廉政公署做出了一系列的努力,取得了明显的成绩,提供了值得汲取的经验。

一、青少年廉洁教育与澳门廉政建设

1999年底,澳门回归祖国,澳门特别行政区政府宣告成立,新组建的澳门廉政公署取代原来的反贪公署,承担起领导澳门廉政工作的重任。廉政公署面临的形势非常严峻,澳葡时期澳门社会贪污成风,要改变官场的习气势必做出巨大的努力。在特区政府高层和澳门民众的支持下,廉政公署雷厉风行,很快取得了明显实效。廉政公署总结了澳门反贪公署反贪不力的教训和香港廉政工作的成功经验,确立了“肃贪、防范、立法、教育”的反贪策略。在这一策略中,廉政教育占有重要地位。澳门廉政公署首任廉政专员张裕在总结澳门廉政经验时指出,任何地区的廉政部门,要有效打击贪污舞弊,除了

收稿日期:2013-04-21

作者简介:孟庆顺(1961-),男,河北曲阳人,中山大学社会科学教育学院教授,博士。

基金项目:广东省社科基金项目(08P-01)

有相应的权力和调查能力外,防止贪污的廉洁教育至为重要,而且必须切实针对当地的社会状况来推行。而澳门原来的反贪公署限于人力物力,只能做很有限的教育宣传。香港的成功经验也表明,“建立一个地区的廉洁环境,除了以完善立法和加强打击为手段外,预防和教育同样重要”^[1]。澳门廉政公署在2000年工作报告中宣布:“打击和惩治贪污只是廉政建设的其中一个手段,建立社会廉洁风气,并将之巩固为人们恒久的道德观,才是久安之策。因此,加强宣传教育、团结小区关系,争取市民的支持和配合是廉署一个长期的工作目标。”^[2]

廉政教育被视为澳门廉政建设的治本之道,而青少年廉洁教育是其中的一个关键环节。在澳门廉政公署的廉政教育措施中,对青少年廉洁教育的重视始终如一。以2000年为例,廉署开展的宣传、教育活动中,第一条是对公务员展开经常性的廉政教育,培养廉洁守法的道德操守;第二条便是寻求在学校课程中灌输“诚实和廉洁”的正确道德观念,使新一代从小建立公正和廉洁的公民责任感。廉署之所以对青少年的廉洁教育如此重视,主要是出于三个原因:一是从社会廉洁的延续性上来说,青少年代表着社会的未来,有诚实守信的下一代,健康廉洁的未来社会就有了基本保障;如果青少年中撒谎、欺骗与贪婪成为主流,要建立和保持一个廉洁社会将面临难以逾越的障碍。正如澳门日报总编辑李鹏翥所说:“年轻一代从小就有廉洁的观念和服务社会的意识,假若将来他成为公务员,便不会随便行差踏错;将来他不是公务员,而是从事工商行业,也会行一条正轨,帮助发扬社会正气。”^[3]二是从廉洁教育的有效性来说,从青少年着手进行的廉洁教育效果最好,培养诚信廉洁的精神必须从小做起。“廉政公署特别重视对青少年的教育,因为他们深信,诚实和廉洁的社会价值观在人的幼年时代最容易植人心田。”^[4]三是从廉洁社会的构建来说,社会的每个成员都应该是反腐倡廉网络中的组成部分,青少年固然不能决定社会风气的走向,但他们的言行、倾向同样会对成人的行为产生一定程度的影响。

澳门廉政公署将青少年廉洁教育放在澳门廉政建设的整体布局中稳步推进。廉署下设的社区关系厅负责特区的廉洁宣传教育工作,该厅青少年教育委员会专门负责策划和实施青少年廉洁教育的项目。2003年初廉政公署设立第一个办事处时,就将增强青少年的廉洁意识作为其中一个目标。在廉署成立初期,廉署将更多的精力用于公务人员的廉政教育,如2000年出席廉政讲座的学生和公务人员人数接近,但廉署为公务人员举办的廉政讲座比为学生举办的同类讲座多一倍多(公务人员23场,学生10场)。此后几年,公务人员的廉政讲座数量和参与的人数都大大超过了学生。但从2004年起,尤其是2006年后,接受廉洁教育的学生人数以及讲座数量大大超过了公务人员。2006年,廉署为学生举办的讲座为公务人员的近4倍(学生讲座263场,公务人员67场),参与的学生数量为公务人员的5倍多(学生18,902人,公务人员3,340人)。^[5]2011年,3,408名公务人员参加了廉署举办的75场廉政讲座,而有18,312名中小学生出席了廉署为其举办的诚信教育讲座。青少年显然已经超越了公务人员,成为廉洁教育的主要对象。这一变化是廉政公署根据形势变化调整教育重点的结果,因为通过大规模廉政教育,已经基本完成对公务人员的培训,可以将重心转向青少年。同时,澳门社会的发展对青少年廉洁教育也提出了新的要求,正如廉政公署《2005年度施政方针》所说,“近年澳门社会的迅速发展,职业结构和就业前途的改变,对青少年的价值取向所产生的影响深远,加强对青少年的道德灌输尤为重要”^[6],廉署加强了对青少年的廉洁教育,向他们灌输诚实、守法、负责任的观念,希望培养他们正确的道德价值观。

二、澳门青少年廉洁教育的方式

澳门青少年的廉洁教育按教育对象的不同采用不同的方式,相对于大学生和社会青年来说,价值观具备更多可塑性的中、小学生是廉洁教育的重点。

中学生的廉洁教育主要包括三种方式:开办廉洁教育讲座,启动“诚信教育计划”,举办“廉洁周”活动。廉署对中学生的廉洁教育起初以开办讲座为主。讲座由廉署派人主讲,各学校予以配合。从2001

年起,每年都有三千名以上的青少年接受廉洁教育。以 2002 年为例,廉署在多所学校的高中生中推广廉洁意识,包括粤华中学、慈幼中学、岭南中学、浸信中学、中葡技术中学及培华中学等学校积极响应。廉署代表向中学生介绍澳门廉政建设的发展情况、廉署的职能、组织架构和所开展的工作,并分析了贪污对社会的危害,强调公平、公正和廉洁是社会健康发展的重要根基,每个人都应该自觉主动维护社会廉洁。学生们也就澳门廉政建设提出了一些他们关心的问题,讲者逐一详细解答。这种形式的教育活动发挥了较好的效果。^[7]

中学生毕竟不同于成人,采用符合中学生特点的教育方式才能产生持久的效果。有鉴于此,廉署在 2003 年 11 月起推出了一系列名为“青少年诚信教育计划”的活动。该计划分为两个阶段:第一阶段以校内全体中学生为对象,通过学校周会课的时间或课余时间,由廉署派员到学校为学生进行以诚信为主题的讲座,概括介绍澳门廉政现况、特区政府肃贪倡廉的决心和相关政策、廉署的工作方向及人力和物力条件、青少年学生应支持和积极参与建设廉洁社会等方面。第二阶段则以毕业班学生为重点对象,以个案分析、讨论等方式,针对诚信、廉洁等方面作较深入探讨,进一步巩固学生的廉洁意识。“青少年诚信教育计划”得到各学校的大力支持,到 2004 年 7 月,参与该计划的学生人数超过 1 万 7 千人次,约占澳门全体中学生人数(总数约为 4 万 6 千人)的三分之一。^[8]

为配合青少年诚信教育计划,提高廉洁教育的效果,廉署从 2004 年 10 月起又在濠江中学正校、濠江中学氹仔分校等几所中学开展“廉洁周”计划的试点活动,以多元化和互动的方式向中学生传递正确的价值观和廉洁守法的精神。随后,“廉洁周”计划扩大到其他学校。“廉洁周”所设计的活动尽可能与学校活动和常规德育课程相结合,采取了经验分享、影视素材、话剧和歌曲等多种方式,包括在校园内展出有关廉署职能及处理个案实录等内容的展板、纸上游戏及由廉署派员向学生主讲相关话题,并播放个案实录短片。学生也自行排演以真实故事改编的诚信短剧,演唱廉政歌曲等。^[9]2005 年参与“廉洁周”计划的中学生共有 780 人;2006 年,参加的学生增加到 1,588 人。^{[5][7]}

小学生的廉洁教育主要体现在编纂小学辅助教材和推行“小学生诚信教育计划”上。

廉署认为,培养诚信廉洁的精神必须从小做起。因此,对小学生进行廉洁教育也是澳门廉洁教育的重要领域。2003 年 2 月下旬,廉署制作并出版了专为高小学生制作的廉洁教育教材——《诚实和廉洁》,作为小学四年级至六年级学生品德教育的补充教材。该教材由廉署委托澳门多位资深教育工作者协助编写,内容围绕肃贪倡廉、奉公守法及正直无私等方面展开,旨在向小学生灌输健康的道德观念和公民意识。^[10]2005 年,根据各学校在实际使用中遇到的问题和教师们的反馈意见,廉署对该教科书进行了修订。同时,廉署还制作了相应的教材套,提供更多的配套教学资料,以进一步满足教师们的教学需要。教材套内除教师用书外,新增了光碟、角色扮演套装、文字游戏、看图说故事等互动教学元素。所有素材均可以独立使用,或配合《诚实和廉洁》教科书使用。^[11]如该教材套中《廉政之歌》和《齐做反贪小风纪》两首歌曲制作的 MTV 节奏明快、画面生动、歌声动人,希望藉歌声对学生进行潜移默化地廉洁教育。布偶剧《诚实的决定》讲述熊猫圆圆为了掩饰测验不合格而冒充爸爸签名,弄得自己终日提心吊胆,让孩子们从中学到一个人不应该弄虚作假,勇于承认错误也是诚实的表现。至 2006 年底,将《诚实和廉洁》教科书作为德育辅助教材的学校有 55 所,约占全澳小学总数的近九成,廉署送出教科书 42,066 本。多所学校对教科书及教材套均给予良好的评价。^{[5][9]}

从 2004 年 2 月开始,继中学生诚信教育计划之后,廉署也开展了“廉洁新一代——小学生诚信教育计划”。该计划由廉署社区办事处在其“廉洁乐园”活动室举行,以布偶剧、计算机动画或短片等形式,为小四至小六学生专门设计不同主题的廉洁教学内容,宣传诚实和廉洁的知识。廉洁乐园被设计得更像一个游玩场所,而不是一个严肃的教室,以使孩子们感觉舒适并能够自由地发表他们的观点。2004 年,参与“廉洁新一代——小学生诚信教育计划”的小学生共为 8,753 人次。^[12]

除上述两项常规性的小学生廉洁教育活动外,廉署也会在“六一”儿童节等特殊节日举办一些专

场廉洁教育活动。如2005年廉署举办了15场“六一”儿童节专场讲座,有638人参加;2006年,廉署小区办事处为小学生举办了19场“六一”儿童节专场,向小学生讲解诚实的重要性,有761名小学生参加。廉署也参与了多项以小学生为对象的倡廉活动,包括:协办由特区政府主办的庆祝“六一”儿童节活动;参加工联主办的庆祝“六一国际儿童节”活动。^{[5]69}

澳门青少年的廉洁教育重点放在中学生和小学生身上,但是对大学生和其他社会青年的廉洁教育也没有忽视。廉署通常会密切联系各个青年组织,收集年轻人对廉政建设及诚信教育的意见,主办或参与有关青少年的活动。如2006年廉署主办了“众志成‘诚’青年营”活动,协办妇联青年委员会、妇联青年协会的“倡廉洁 齐守法”公民教育同乐日;参加少年警讯主办的“灭罪禁毒嘉年华”活动;以及协办学联“廉洁与诚信——第八届全澳学生中文硬笔书法比赛”等。还为澳门大学、澳门理工学院、澳门镜湖护理学院的273名大学生举办了廉洁选举、廉洁意识的讲座,为澳门旅游博彩技术培训中心和中西创新学院的1,394名职前培训学员举办了廉洁意识的讲座。^{[5]72-73}

三、澳门青少年廉洁教育的经验

廉洁教育是否成功不能用教育活动的数量来衡量,更重要的是廉洁教育的内容、形式是否适合青少年的特点,对培养青少年廉洁、诚信的价值观是否有具体帮助。澳门廉洁教育的一系列做法符合青少年的成长规律,具有一定的借鉴价值。

首先,在青少年廉洁教育的主体上,形成廉署主导、学校配合的廉洁教育模式,有利于充分发挥有关各方的积极性,将廉洁教育落到实处。青少年廉洁教育离不开学校的配合,但如果将任务全部交给学校,不仅加大学校的负担,影响学校的常规教学,也未必能很好地贯彻廉洁教育的宗旨。因此,廉政公署承担了廉洁教育教材的编写、活动的组织和策划、廉洁讲座的主讲以及廉洁教育内容的规划等任务,既减轻了学校的负担,又丰富了学校教学活动内容。在这些活动中,学校方面也愿意积极配合,如2003年廉署组织编写的《诚实与廉洁》小学教科书就是在各学校教师的参与下完成的,符合小学生的实际情况,受到广泛地欢迎。2009年,廉署再度与澳门多所中学的德育老师合作,编写了一套初中学生使用的诚信教育教材《学而思》,阐述了“金钱价值观”、“诚实正直”、“廉洁不贪”及“廉洁选举”等廉洁教育内容,同样受到学生的好评。廉署的廉洁教育计划基本不占用学校额外的教学时间,又能给各学校提供较多的教学及社会活动资源,丰富了学校的德育教育内容,因而吸引了越来越多的学校自愿加入教育计划。

其次,结合青少年的生活环境推行廉洁教育,符合青少年的成长规律。透明国际认为:“反腐败教育要想真实可信,必须结合学生的日常生活,同时涉及那些生活中真实存在的伦理困境、利益冲突案例和腐败案例。”^{[4]3} 青少年年龄跨度较大,有的思想已经接近成熟,对社会问题有自己的见解,有的还处在小学阶段,对贪污腐败等社会现象还不能正确理解。对不同年龄层次的学生进行的廉洁教育要达到不同的目标:对即将走上社会的青年需要他们具有反贪倡廉的意识和能力,而对小学生来说,具备诚实守信的素养就满足了基本的道德要求。不同的廉洁教育目标需要结合不同的具体环境来实现,因而澳门廉署有针对性地结合青少年的不同需求以具体的实例贯彻廉洁教育,如对小学生、初中生通过参与网络游戏、参观廉署设施、互动性的案例讨论等方式强化他们的诚信、廉洁意识;而对即将走入社会或进入大学的中学毕业生,则为其举办“诚信必修课”专题讲座,向他们讲解实用廉洁指引,帮助学生在各种环境下都能学法守法、洁身自爱,同时维护自身的合法权益,树立正确的道德价值观。

再次,寓教于乐,激发青少年的学习兴趣。廉洁教育重在实效。为了达到较好的教学效果,廉署根据青少年的性格特点,采取娱乐性较强的教育方式,通过各种活动增强廉洁教育的实效。如为了配合《诚实和廉洁》教材的教学,廉署制作了一款同名的游戏棋,备有中文、英文、葡文三种版本,让学生通

过下游戏棋来强化接受诚实正直、廉洁公正的意识。小学生诚信教育计划的教学内容中包括了小学生喜闻乐见的多媒体形式,如木偶剧、电脑动画片、电视短片等。2005 年发行的《诚实和廉洁》教材套也提供了多种符合小学生性格特点的素材,包括精心制作的短剧、MTV 等。如短剧《棋来自有方》讲述阿华因遗失了几只棋子,于是把学校康乐室的棋子拿来填补,以为用后归还,就不会构成问题。故事旨在让学生理解诚实正直的重要性,不属于自己的东西不可据为己有,即使暂时占用也属不对。^[1]通过娱乐的形式将与廉洁相关的理念,如诚实、勇于坚持正义、正直等,传达给青少年,发挥了春风化雨、润物无声的作用,其实际的功效可能胜过简单地灌输。

最后,注重发挥青少年的主动精神和亲身参与。从廉洁教育的过程来看,对廉洁的“知”与“行”都很重要,但从效果来说,“行”重于“知”,行为廉洁远比对廉洁的认知重要。因此,让青少年作为一个主动的角色积极参与廉洁教育具有重要的意义。澳门的青少年廉洁教育通过不同的形式,让学生主动参与廉洁教育的某一环节,借以强化他们的廉洁意识。在青少年诚信教育计划活动中,廉署为学生举办诚信教育讲座后,学生们以“澳门——廉洁的城市”为题,制作手工作品,在校内展出。学生们用自己的作品从多个角度展示了他们心目中澳门的形象以及建立廉洁社会的美好愿望。在“廉洁周”活动中,有学校的学生团体自己搜集资料,制作“廉官”、“贪官”为题的光盘赠与廉署,该校还举行了以“廉洁、诚信”为主题的园游会。^[3]《诚实和廉洁》教材套中包括了更多学生可以亲身参与的内容:“诚信小剧场”角色扮演套装提供了角色人物威廉、洁儿、大牙和朱先生面具各一,另有剧本及角色人物简介,老师可利用这一套装让学生进行角色扮演,并围绕故事内容展开讨论;在文字游戏中,老师可以选择用提问或比赛的形式来测试学生对有关问题的认识程度;“看图说故事”提供了一套 6 张的故事图卡,老师可运用这些图卡让学生编故事及构思合理的结局,从而发挥他们的想象力;而透过“邮筒”^①,学生可以与廉政熊威廉互相通信,交流内心的想法,同时也能让学生与廉署进行互动,有利于提高学生的学习兴趣。廉政公署陆续收到不少小学生写给威廉的邮筒,威廉也都一一回函。^[1]而在 2005 年初,40 所学校的 360 多名小学生参加了“我为廉洁添色彩”儿童填色比赛,共有 90 名小学生获奖。^[14]虽然参与的形式有所不同,但对于加强学生对廉洁认识的效果则是相同的。

青少年廉洁教育的成效需要较长的时间才能显现出来,但澳门廉署的努力受到社会的关注和好评。2004 年“透明国际”代表访问澳门,对廉署推行青少年廉洁教育的内容有良好评价。“透明国际”在随后推出的德育培训特刊——《教导青少年诚实之道》中,将澳门廉政公署开展廉洁诚信教育的经验作为特刊的第一篇文章,向国际社会推介。^②这一事实不仅表明澳门青少年廉洁教育工作受到国际反贪组织的重视,而且说明澳门的经验对其他国家和地区具有重要的借鉴价值。

参考文献:

- [1] 张裕.澳门反贪工作的改革经验[J].行政,2004(4):969-970.
- [2] 澳门廉政公署.廉政公署 2000 工作报告[R].澳门:澳门廉政公署,2000:48.
- [3] 澳门廉政公署.廉透清风:澳门廉政十载纪念特刊[M].澳门:澳门廉政公署,2002:116.
- [4] 透明国际.全球青少年廉洁教育概览[M].清华大学公共管理学院廉政与治理研究中心,译.北京:中国方正出版社,2007.
- [5] 澳门廉政公署.廉政公署年报 2006[M].澳门:澳门廉政公署,2006.
- [6] 澳门廉政公署.2005 年度施政方针 [EB/OL].[2013-04-15].<http://www.ccac.gov.mo/gb/plaintext.php?cat=intro&page=policy&file=policy2005.htm>.
- [7] 廉署加强肃贪倡廉宣传教育 去年逾五千学生参加讲座效果理想[N].澳门日报,2002-05-29.

① 邮筒是一种由邮政部门发行的、介于明信片 and 信件之间的邮政用品。从外表看是一张可折叠的信纸,所书写的内容要按筒上印好的折线叠在里边,粘贴好即可邮寄。

② 该特刊中文译名为:《全球青少年廉洁教育概览》。

- [8] 青少年诚信教育计划 廉署推行获学校支持[N].新华澳报,2004-07-10.
- [9] “廉洁周”在中学试办[J].澳门廉政,2004(4):7.
- [10] 推动廉洁教育[J].澳门廉政,2003(1):2.
- [11] 新小学教材套推出[J].澳门廉政,2005(4):14.
- [12] 澳门廉政公署.廉政公署年报 2004[M]. 澳门:澳门廉政公署,2004:51.
- [13] 澳门廉政公署.廉政公署年报 2005[M]. 澳门:澳门廉政公署,2005:91-92.
- [14] 我为廉洁添色彩儿童填色比赛[J].澳门廉政,2005(1):11.

责任编辑 陈 瑶

Anti-corruption Education of Teenagers in Macao: Its Teaching Methods and Experience

MENG Qingshun (Social Sciences Education School, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, Guangdong, China)

Abstract: Because anti-corruption education of teenagers is an important part of the building of a clean society in Macao, Commission Against Corruption (CCAC) steadily promotes it in the overall layout of the construction of a clean government in Macao. CCAC employs different methods to teach teenagers according to their age and their educational background. Compared with college students and social youth, primary and secondary school students, whose value formation is still plastic, become the focus of moral education. A lot have been done in this field in Macao. For example, it brings about an education mode in which CCAC plays a leading role while schools provide support. It also combines anti-corruption with teenagers' living environment and entertainment, and pays more attention to their initiative spirit and personal participation, which are in line with the law of the growth of young people. All these practices have a certain degree of value to be learned.

Key words: Macao; anti-corruption education; youngsters

大学生廉洁教育“三进”工作面临的问题与对策

戴世勇, 张 勇

(扬州大学 纪委, 江苏 扬州 225009)

摘 要:通过对扬州、南通、镇江部分高校开展大学生廉洁教育“三进”工作的情况进行调研,发现当前“三进”工作中还存在着易受外部环境影响、没有规范教材、载体形式单一等问题。要解决这些问题,必须在教育载体及路径上进行有效构建和积极拓展,即以精编教材夯实基础载体,以课堂教学构建核心载体,以廉洁文化丰富内涵载体,以实践基地拓展外延载体,以典型引领塑造榜样载体,以机制创新提升保障载体。

关键词:大学生;廉洁教育;“三进”工作;问题与对策

中图分类号:G641

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2013)03-0062-07

2007年3月,教育部在下发的《关于在大中小学全面开展廉洁教育的意见》中要求,全国高等院校要结合大学生思想道德教育的整体规划,从2007年起全面开展大学生廉洁教育。2009年12月,中纪委等六部委联合下发《关于加强廉政文化建设的意见》,明确指出要“充分发挥课堂教学的主渠道作用,在中小学思想品德类课程和高校思想政治课程标准中明确廉洁教育内容,扎实推进廉洁教育进教材、进课堂、进学生头脑”^[1]。高校廉洁教育“三进”工作要取得实效,必须客观分析目前面临的问题,并在教育载体及解决路径上进行有效构建和积极拓展。

一、大学生廉洁教育“三进”工作现状的调查

为了解大学生廉洁教育“三进”的现状,我们在扬州、南通、镇江等地区五所高校(扬州大学、扬州职业大学、扬州工业职业技术学院、南通大学、江苏大学)进行了问卷调查。此次调查,共发放调查表1,450份(其中在校大学生1,100份,毕业生350份),回收有效问卷1,336份(其中在校大学生1,035份,毕业生301份),总有效回收率为92.14%。问卷内容主要包括以下几个方面:

1.对反腐倡廉工作的关注度和反腐败斗争形势的认识。在回答“您对当前开展的反腐败斗争关注程度”时,33.14%的学生表示非常关注,61.84%的学生选择偶尔关注,3.57%的学生持无所谓态度,还有

收稿日期:2013-04-09

作者简介:戴世勇(1970-),男,江苏如皋人,扬州大学纪委副处级纪检监察员,副研究员;张勇(1978-),男,江苏高邮人,扬州大学纪委办公室副主任,讲师。

1.45%的学生不关注。在回答“您知道国家关于廉洁修身、反腐倡廉而推行的有关政策吗”时,9.86%的学生非常清楚,19.71%的学生基本了解,55.27%的学生知道一些,15.17%的学生完全不知。在回答“您认为今后一个时期的腐败现象将会怎样变化”时,25.22%的学生认为会增加,30.24%的学生认为会减少,23.96%的学生认为会维持现状,20.58%的学生表示不知道。从调查结果看,大学生对反腐倡廉工作的关注度较高,对相关政策知晓度较高,但对反腐败斗争的信心还不够充足。

2.对自身廉洁素养及整体廉洁诚信状况的评价。在回答“您能够自觉做到廉洁自律、诚信做人、公平公正”时,71.69%的学生选择“可以做到”,13.91%的学生认为“很难做到”,14.40%的学生表示“没想过”。在回答“您有培养过自己廉洁修身的品质吗”时,53.72%的学生表示“经常严格要求自己”,40.97%的学生选择“偶尔会提醒一下自己”,3.18%的学生认为“这些应该要靠老师的教育”,2.13%的学生表示“从来没有”。在回答“您对当前大学生的整体廉洁诚信状况如何评价”时,5.70%的学生认为“很好”,36.04%的学生选择“较好”,53.72%的学生认为“一般”,4.54%的学生选择“很差”。调查数据显示,大学生的廉洁意识还略显薄弱,整体廉洁素养还有待进一步提高。

3.对开展大学生廉洁教育的认识。在回答“您对廉洁教育的了解程度”时,6.67%的学生选择“非常了解”,59.62%的学生表示“了解一点”,23.57%的学生表示“仅仅听说过”,10.14%的学生表示“从没听说过”。在回答“您认为高校开展大学生廉洁教育的必要性”时,79.90%的学生认为“非常有必要”,15.36%的学生认为“无所谓”,4.74%的学生认为“没有必要”。在回答“您认为在大学校园里推行廉洁教育的作用”时,41.96%的学生选择“推进校园文化”,54.61%的学生选择“提升个人素质”,3.43%的学生认为“没什么用”。由此可以看出,大部分学生很关注廉洁教育,对于大学生廉洁教育的意义认识比较到位。但还有不少学生对廉洁教育缺乏真正了解,对其必要性和作用认识也较为模糊。

4.对大学生廉洁教育工作的评价。在回答“学校对大学生廉洁教育的重视程度”时,11.21%的学生认为“非常重视”,35.46%的学生认为“比较重视”,40.77%的学生认为“一般重视”,12.56%的学生认为“不重视”。在回答“您认为当前大学生廉洁教育方法是否灵活”时,12.85%的学生认为“很灵活”,67.83%的学生认为“不够灵活”,19.32%的学生认为“不灵活”。在回答“您认为目前您所在学校开展廉洁教育的实效性如何”时,15.65%的学生认为“有很强的实效性”,55.56%的学生认为“有一定实效性”,28.79%的学生认为“形式主义严重,没有实效性”。这表明,目前高校对于廉洁教育的重视程度还不够,廉洁教育的形式还不够丰富,实效性还有待进一步提高。

5.毕业生对大学生廉洁教育开展情况的评价。在回答“母校在大学生中开展廉洁教育的状态”时,33.89%的毕业生认为“非常好”,44.52%的毕业生认为“一般化”,17.94%的毕业生认为“较少”,3.65%的毕业生认为是“空白状态”。在回答“您对母校开展的廉洁教育进课堂的教学效果是否满意”时,27.24%的毕业生表示“满意”,50.50%的毕业生表示“比较满意”,18.94%的毕业生表示“不太满意”,3.32%的毕业生表示“不满意”。在回答“廉洁教育对您是否有帮助”时,36.88%的毕业生认为“很有帮助”,43.19%的毕业生认为“有一定帮助”,16.94%的毕业生认为“一般”,2.99%的毕业生认为“没有帮助”。由此可以看出,毕业生对当前高校大学生廉洁教育的开展情况总体还是满意的,认为廉洁教育对自身发展是有帮助的,但大学生廉洁教育的提升空间还很大,对廉洁教育的重视程度还有待进一步加强。

二、大学生廉洁教育“三进”工作面临的问题

(一)大学生廉洁教育易受外部环境影响,具有复杂性

我国现阶段的社会正处于全面转型期,社会结构的多元化影响着青年大学生的价值取向。随着社会上各类腐败现象的曝光,尤其是领导干部的贪污受贿等问题以及社会上一些群体对于腐败现象的漠视、包庇、羡慕与参与等不良风气,这些现象潜移默化地作用到大学生身上,使大学生廉洁教育面临的外部环境更加复杂,如果不及时加以正确引导与预防,可能会导致大学生在校期间或毕业以后认可

腐败乃至直接参与腐败。

社会上各种腐败现象对大学生的不利影响,可以从以下四个方面进行归纳:一是对社会上腐败现象的“认可度”增强(见图 1、图 2)。社会腐败问题对大学生思想的影响,主要表现在对大学生的人生观、价值观的影响,这种思想上的影响与导向如果没有进行及时地疏导与解释,将会导致部分学生出现放弃信仰、漠视正义、缺乏人文关怀、鄙视知识等深层次危机。二是部分大学生对于社会风气缺乏科学和理性的判断。^[2]他们迷信和崇拜“关系”,认为现代社会是“关系”的社会,“关系”比知识、能力更为重要(见图 3)。三是对于高校出现的作业抄袭、考试作弊、论文抄袭等现象,不少大学生表现出漠视、认可甚至参与的态度(见图 4)。四是大学生面对入党、推选干部、评奖评优、免试推荐研究生等关系自己利益的事情时,有的人寄希望于“走关系”达到目的,也有的人认为这些都是正常现象(见图 5)。一些学生干部利用手中的“职权”和老师对他们的信任,在推选干部、评优、奖学金等方面搞特殊。由此可以看出,社会上各种腐败现象已经影响了大学生的健康成长,使我们的教育正面临着严峻的挑战(见图 6)。

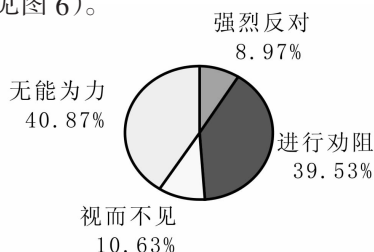


图 1 对周边人不廉洁现象的态度

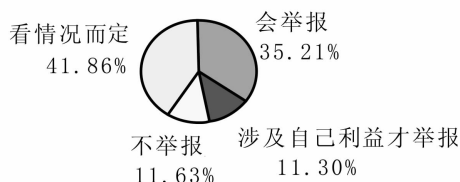


图 2 对违法违纪线索是否举报的态度

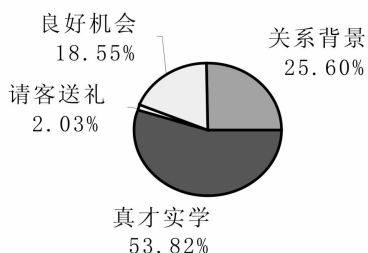


图 3 认为最能加速事业成功的因素

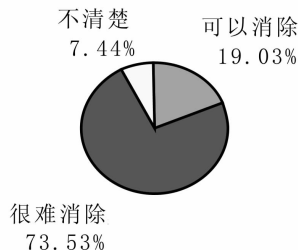


图 4 对考试作弊、论文抄袭等现象的态度

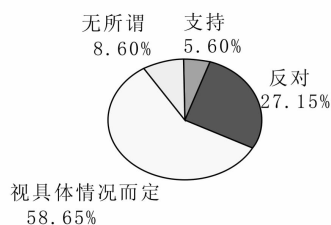


图 5 对同学给老师送礼、请老师吃饭等现象的态度

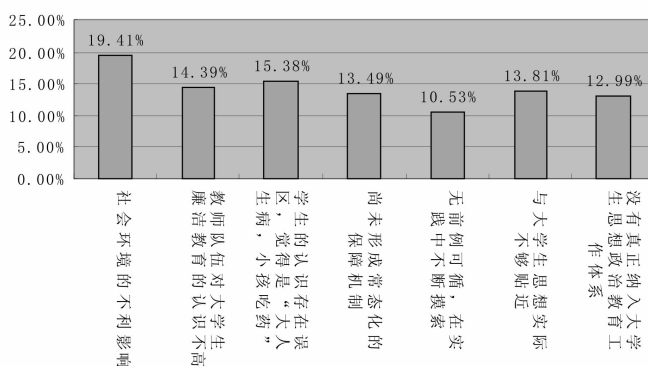


图 6 大学生廉洁教育存在的主要困难

(二)大学生廉洁教育没有规范教材,缺乏系统性

教育部《关于在大中小学开展廉洁教育试点工作的意见》指出:“大学阶段廉洁教育的目标和主要内容是以社会主义核心价值观为引领和主导,加强法制和诚信教育,加强社会公德、职业道德和家

庭美德教育,组织学习党和国家关于党风廉政建设和反腐败方面的方针政策、法律法规等,引导大学生树立报效祖国、服务人民的信念,不断提高大学生的道德自律意识,增强拒腐防变的良好心理品质,逐步形成廉洁自律、爱岗敬业的职业观”^[3]。由此可以看出,大学生廉洁教育是由法纪教育、道德教育、思想教育、政治教育等构成的多层次的知识体系,具有较强的系统性。

而目前关于大学生廉洁教育教学的专门教材还不是很多,大多数高校只是将廉洁教育的内容纳入到思想政治理论课的教学内容中(见图7)。如在“思想道德修养”课中,有加强大学生理想信念、道德观念和权力观念教育的内容;在“毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系概论”课程中,有关于如何正确评价党和政府在反腐败过程中所作出的努力与取得的成绩的内容;在“马克思主义原理”课程中,有帮助学生掌握科学的理论武器,正确认识腐败现象产生的历史根源,了解社会发展趋势的内容。由于课程安排前后拉开的时间较长,也在一定程度上影响了教学效果,而且很多教材内容更新速度相对较慢,没有把党和国家一些新的法律法规以及新形势下产生的新问题纳入教材体系,出现了现实中腐败现象与学生在校接受的廉洁教育产生冲突的情况,使廉洁教育的说服力和渗透力大大降低。

(三)大学生廉洁教育的载体形式单一,缺乏创新性

在大学生中开展廉洁教育,一定要充分掌握教育对象——大学生的特点,在教育的载体和方式上不能采取传统的模式,否则就起不到应有的效果。而实际情况却不容乐观。一是大多数高校基本上都是以思想政治理论课为载体,通过“上大课、作报告、树典型”等教育形式,以考试、提交论文、读后感等考核形式对大学生进行廉洁教育,没有跳出“说一教一考”的传统形式,教学效果显然不可能理想;二是大学生接受廉洁教育往往是被动接受、缺乏主动思考的,接受廉洁教育信息渠道主要以上课、网络和电视被动式、单向度的方式为主,这种集中的、以单一形式开展的、自上而下的、单向度的教育方式通常效率都不高,没有发挥学生的主体性作用,难以起到持久的效果;三是创新性载体缺乏,新的教学理念、教学手段还没有引入到教学环节中来,无法引起大学生的兴趣,调动大学生积极思考的动力;四是廉洁教育缺少与其他学科教育的协调,成为曲高和寡的“独奏曲”,而不是与其他各科教学相融合的“交响乐”(见图8)。^[4]

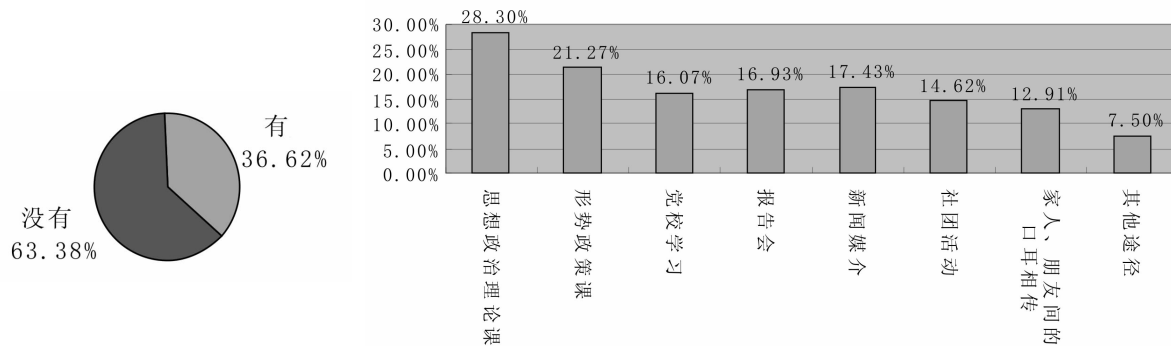


图7 所在学校是否有专门的廉洁教材

图8 大学生接受廉洁教育的主要形式

(四)大学生廉洁教育难以做到知行合一,影响实效性

对大学生进行廉洁教育的最终目的是使廉洁教育进头脑,使大学生在以后的工作和生活中自觉践行廉洁的标准,真正做到知行合一。但在实际教育过程中,却难以完全做到这一点,其主要原因是:一方面,大学生对于廉洁教育的认识尚未完全转变。尽管高校在逐步加强对大学生进行廉洁教育,大多数学生都能认识到廉洁教育的必要性,但还是有少数学生并没有系统地接受廉洁教育,有的在心理上还可能存在排斥感,缺少学习的积极性和主动性,没有真正学习和掌握廉洁教育的内容。另一方面,大学生对于廉洁教育的内容从学习到转变为自己的自觉行动,还有一个内化的过程。通过廉洁教育,虽然大学生的廉洁意识有所增强,廉洁认知有所提高,但对于廉洁的知行还尚未完全统一。受教育方

式的局限影响,很多学生只是被动地接受了廉洁教育,但仍采用双重标准,当遇到与个人切身利益相关的问题时,就不能坚持原则、始终如一地敬廉崇洁,其最终结果是导致廉洁教育无法真正取得实效(见图 9、图 10)。

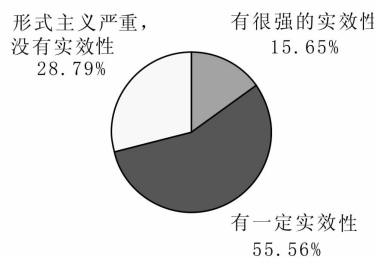


图 9 对所在学校开展廉洁教育实效性的评价

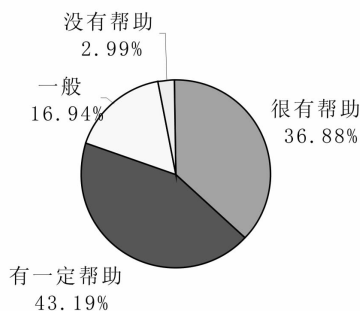


图 10 廉洁教育对你是否有帮助

三、解决高校廉洁教育“三进”工作问题的对策

大学生廉洁教育“三进”工作中,“进教材”是重要基础,“进课堂”是主要途径,“进头脑”是取得成效的关键所在。具体可以从以下六个方面入手:

(一)基础载体:精编教材

教育部党组成员、中纪委驻教育部纪检组组长王立英在教育部党组学习贯彻党的十八大精神扩大会议上明确提出,要“编写廉洁教育读本,结合思想政治理论课和学科专业建设,进一步落实廉洁教育进教材、进课堂、进学生头脑工作”^[9]。一本精心编写的好教材,是开展廉洁教育的重要基础,其内容必须涵盖理想信念教育、思想道德教育、法律法规教育、廉洁文化教育、廉洁心理教育以及反腐形势教育等各个方面。其中,理想信念教育是大学生廉洁教育的核心;思想道德教育是大学生廉洁教育的基础;法律法规教育是大学生健康成长的行为准绳和基本保证;廉洁文化教育是大学生提高廉洁素养,增强廉洁自觉的重要途径;廉洁心理教育可以让大学生了解腐败行为的心理动机,增强拒腐防变的良好心理品格;反腐形势教育是大学生了解国际国内反腐倡廉面临的形势,正确认识腐败现象,树立反腐信心的主要渠道。目前,针对大学生廉洁教育的正式出版读物还不是很多。一些学校已经意识到组织编写廉洁教育读本的必要性和紧迫性,并进行了积极地探索。比较有代表性的是南通大学的《廉政文化教程》(杨礼宾主编,南京大学出版社,2010 年版,后修订为《大学生廉洁教育概论》)等等。经调研,南通大学自 2010 级始,已在所有文科和医科专业本一、本二学生中开设本课程,学时为 24 学时。随着这一课程的设立,不仅增强了学生对廉洁文化的认识,而且大力提升了大学生廉洁文化教育的水平。

(二)核心载体:课堂教学

要充分发挥课堂教学作为廉洁教育的主阵地和主渠道作用,把廉洁教育融入到思想政治理论课和哲学社会科学课程中,并有目的地在各科教学内容和教学过程中全面渗透廉洁教育的思想和理念。通过整合教学资源,突出教学目标,细化教学过程,安排教学时间,把廉洁教育有机地融入到学校整体教学规划之中,有条件的学校还可以设立专门的学分。各学科尤其是人文社会科学任课教师在教学工作中,要充分挖掘学科所蕴涵的丰富的廉政资源、道德资源,将显性课程的知识传授和能力培养与隐性的廉洁教育、道德教育结合起来,将深刻的廉洁教育内涵贯穿于科学文化知识教育之中;另一方面,使教学手段多样化,教师可积极创设一些开放性的廉洁教育教学情境,使学生获得充分、真实的体验。此外还可以通过定期或不定期举办反腐倡廉形势报告、党风党纪政策宣传、人生励志教育等专题,分分类、分层次、有序地推进廉洁教育进课堂。通过优化教学内容,改进教学方法,提高教学效果,找准廉洁教育的切入点,切实加强《马克思主义基本原理概论》、《毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系

概论》、《思想道德修养和法律基础》等思想政治理论课的课程建设,通过必修、选修、辅修等教学平台确保廉洁教育“进课堂”,在课程设计和教育教学过程中做到思路明确、层次清楚、重点突出、形式灵活,让大学生在内心真正具备敬廉崇洁的价值判断和自觉反腐败的能力。^[4]此外,校、院各级党校的培训,也是课堂教学的延伸,要把廉洁教育的内容纳入到每一期党校培训计划作为必学内容,以此不断强化入党积极分子、建党对象和预备党员等大学生骨干的廉洁意识。

(三)内涵载体:廉洁文化

廉洁文化是校园文化的重要组成部分。高校开展大学生廉洁教育应充分挖掘校园文化中的廉洁内涵,根据大学生身心发展规律和成长成才规律,组织开展灵活多样的反腐倡廉教育活动,把廉洁教育寓于各种校园文化活动中,传播廉洁知识,弘扬廉洁精神,营造良好的校园廉洁文化氛围。具体来说,廉洁文化进校园可通过以下载体和路径展开:运用校报、校广播台、校园网、电子显示屏、宣传栏等各种载体,开展“诚信人生”、“诚信考试”、“诚信履历”等诚信教育,使广大学生树立诚信为荣、廉洁奉公的意识;通过举办人文社会科学讲座、演讲比赛、知识竞赛等活动,增强廉洁教育的趣味性和针对性;通过开展廉洁教育主题班日、团日活动,使廉洁教育覆盖到全体学生。在职业发展指导中,通过开展“廉洁人生路”等主题教育活动,将廉洁教育与职业生涯规划、职业道德规范教育、法律法规教育、择业和创业教育紧密结合起来,充分发挥大学生自身的积极性和主动性,从而不断增强廉洁教育的实效性;通过建设学校廉政文化长廊、制作廉洁格言警句等占领校园文化阵地;建立廉洁教育专题网站,积极宣传开展廉洁教育的重要性和必要性,反映学校廉洁教育的内容和动态,并采用学生喜闻乐见的动漫、音乐、漫画等网络手段和表现形式,传播廉洁文化;通过“廉洁文化进校园”活动,加强正面宣传的力度,营造浓厚的廉洁文化氛围,增强廉洁教育的渗透性和感染力。

(四)外延载体:实践基地

大学生廉洁教育“三进”工作的关键是“进头脑”,要把所接受的教育入脑入心,并最终内化为自觉的行动。大学生除了在校内接受各种形式的廉洁教育外,还必须经过一定的校外实践,在亲身体验和参与中提高廉洁教育的效果,这就需要通过外延载体来实现。目前外延载体主要有:一是法制教育实践基地。高校要加强与地方法院合作,可以设立“大学生法制教育基地”,经常组织大学生到法院旁听各类贪污受贿犯罪案件的审判,用现实案例说法、讲法、传法。二是警示教育实践基地。高校要加强与地方检察院和司法系统的沟通与合作,定期组织大学生去警示教育基地参观,听取服刑人员的现身说法,增加感性认识。三是社会实践实习基地。实践实习基地是大学生接触社会的热身地,大学生在这里可以直接接触和感知社会上的一些腐败行为和不良现象,为自己提前打好预防针。此外,还可以充分发挥大学生社团、学生会的作用,拓展大学生开展廉洁教育的实践空间,比如每学期给予学生一定时间,让他们在课堂上表演他们自编自导自演的一些“廉洁剧”、“社会剧”等,或者让大学生加入青年志愿者团、法律协会、廉政文化协会、学生自律委员会等学生组织,为他们将接受的廉洁知识内化为行动打造展示的平台。这些外延载体由于形式比较鲜活,往往容易被大学生接受,对提高大学生廉洁教育的效果将起到积极促进的作用。

(五)榜样载体:典型引领

著名教育家陶行知先生说过,“学高为师,身正为范”。教师与大学生朝夕相处,其言行、态度和思维方式不可避免地将会对大学生的价值取向产生较为直接或间接地影响。因此,高校在开展大学生廉洁教育时,要充分发挥师德师风的示范和表率作用,通过优秀的师德师风潜移默化地引导大学生树立廉洁意识。同时,针对大学生比较崇拜偶像这一心理特征,在开展廉洁教育时,可以采用偶像式的熏陶方式,主动为大学生寻找典型,树立榜样。比如积极宣传“时代先锋”等先进典型,有选择地介绍一些廉洁先贤典范,通过树立正面典型来倡导廉洁思想。^[5]还可以通过评选校园“诚信先锋”等形式,为大学生提供榜样示范效应,使他们真切感受到榜样就在自己身边,不断激励他们奋发向上,从而间接提升廉

洁教育的水平。

(六)保障载体:机制创新

高校推进大学生廉洁教育“三进”工作,必须要以机制创新为保障。一是要建立合理的廉洁教育工作机制。高校要结合学校实际,探索建立“党委统一领导,党政齐抓共管,纪委组织协调,组织、宣传、党校、教务、学工、团委等职能部门各负其责,院系密切配合”的工作格局,认真谋划、统筹兼顾、精心组织,探索建立大学生廉洁教育的长效机制,确保大学生廉洁教育工作落到实处。二是要建立客观的廉洁教育评价机制。高校要将大学生廉洁教育纳入学校的教育教学评估工作,研究制订科学、客观、可操作性强的考核评估体系,对大学生廉洁教育的各个环节进行实效性评估。评估的重点,一方面是对参与廉洁教育的各职能部门、教师完成廉洁教育任务的情况进行量化考核;另一方面是对接受廉洁教育的大学生廉洁认知和实践情况进行量化考核。三是要建立坚实的廉洁教育保障机制。大学生廉洁教育的顺利实施,离不开一定的人力、物力、财力支持。高校要积极构建大学生廉洁教育的支撑保障体系,保证廉洁文化设施建设、各类廉洁教育活动的顺利开展;要为大学生廉洁教育设立专项经费,提供必要的经费投入;加大培训力度,加强高素质的廉洁教育教师队伍建设。

参考文献:

- [1] 中央纪委等六部委联合下发《关于加强廉政文化建设的意见》[EB/OL].(2010-04-07)[2013-03-25].http://www.czlra.gov.cn/html/dfzjs_zffg/2010-4-7/1047935971244906.html.
- [2] 潘国廷,刘晓东.大学校园腐败亚文化对校园廉洁文化的影响探析[J].中山大学学报论丛,2006(12):60-64.
- [3] 田小凤.大学生廉洁教育的课程建构体系[J].科技信息,2011(12):38.
- [4] 张静.江苏省大学生廉洁教育[D].无锡:江南大学,2011.
- [5] 王立英.扎实推进干部人事工作和反腐倡廉建设,为“办好人民满意的教育”提供坚强保证[N].中国教育报,2012-11-24(1).
- [6] 陈科嘉.大学生廉洁教育进高校渠道探析[J].科教导刊,2011(8):7-8.

责任编辑 陈 瑶

Problems and Countermeasures of the “Three-Introduction” Work in College Students’ Integrity Education

DAI Shiyong, ZHANG Yong (Discipline Inspection Commission of Yangzhou University, Yangzhou 225009, Jiangsu, China)

Abstract: “Three-Introduction” work aims at introducing integrity into textbooks, classrooms and students’ minds. Based on the survey of the work in college students’ integrity education which has been carried out in some universities in Yangzhou, Nan-tong and Zhenjiang, we can still find some problems which include being easily affected by external environment, the lack of standardized textbooks and the single form of carriers. To solve these problems, we should carry out an effective construction and an active exploration about education carriers. That is, we should use intensive teaching materials as the basic carrier, classroom teaching as the core carrier, integrity culture as the essence carrier, practice bases as the extension carrier, example guidance as the role model carrier, and system innovation as the safeguard carrier.

Key words: college students; integrity education; “Three-Introduction” work; carriers and countermeasures

国家治理视域下国有企业审计工作的转型

刘正午¹, 沈小燕²

(1. 南通市审计局 工业交通审计处, 江苏 南通 226006; 2. 南通大学 商学院, 江苏 南通 226019)

摘要:作为国家审计重要组成部分的国有企业审计,不仅关系着国有资产的安全和保值增值,而且关系到国民经济的健康、稳定和有序发展。基于国家治理的视角,对转型经济中国有企业审计的准确定位、把握方向、科学实施等实际问题与发展困境进行了深入思考。在现有国有企业审计工作实践的基础上,通过树立“审计是国家治理的工具”新理念、转变国有企业审计思维方式、优化企业审计人员专业 and 知识结构等,从理论和实践路径等多重视角对基层审计机关进行国有企业审计进行了探讨,以期更好地服务于国家治理的需要。

关键词:国家审计;国家治理;国有企业

中图分类号:F239.44

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2013)03-0069-06

自国家审计机关成立以来,对国有企业审计一直是国家审计的重要组成部分。多年来,企业审计在维护国家财经法规、促进国有企业改革、加强企业管理、防止国有企业资产流失等方面发挥了重要作用,取得了显著成效并积累了不少成功经验。2011年7月,刘家义审计长应美国审计署邀请访问美国华盛顿,发表了“国家治理与国家审计”的专题演讲,提出“国家审计作为国家治理的重要组成部分,始终通过依法用权力制约权力,发挥揭示、抵御、改进和预防等‘免疫’功能,在维护民主法治,保障国家安全,推动落实责任、透明、法治、廉洁、公平和正义等原则和理念,改善国家治理,进而实现国家的可持续发展等方面发挥着积极作用”^[1]。并要求审计工作者“提高对国家审计在国家治理中地位和作用的认识,分享各国良好的实践做法和经验”^[1]。2012年2月27日,世界银行和国务院发展研究中心联合发布了一份名为《2030年的中国:建设现代、和谐、有创造力的高收入社会》的研究报告,其中有关中国垄断企业的改革建议部分引起社会广泛关注,未来中国政府不管如何使用这份报告,国企的进一步改革已势在必行。在这种新的形势下,如何进一步深化国有企业审计工作,契合国家治理(也有学者称之为“政府治理”)的要求,提升企业审计水平,寻求国有企业审计进一步发挥作用的主要途径,更好地为国家治理服务,是我们从事企业审计工作亟需思考和解决的问题。

收稿日期:2013-03-11

作者简介:刘正午(1973-),男,江苏南通人,南通市审计局工业交通审计处处长,高级会计师、高级审计师;沈小燕(1974-),女,江苏南通人,南通大学商学院副教授,南京大学商学院博士研究生。



一、国家治理与国家审计

“治理”(Governance)可以追溯到古典拉丁语和希腊语的“操舵”一词,原意是控制、指导和操纵。长期以来,“治理”一词专用于与国家公务有关的法律的执行问题,或者指管理利害关系不同的多种特定机构或行业。从政治学的角度看,“治理”是指政治管理的过程,它包括政治权威的规范基础、处理政治事务的方式和对公共资源的管理。借用美国著名政治学家、行政学家盖伊·彼得斯教授对政府改革的描述,国家治理可以理解为一个持续不断的过程,而且几乎可以肯定的是,只要国家存在,这一过程就永远不会停止。^[2] 20 世纪 90 年代以来,为弥补“市场失灵”和“政府失灵”的不足,克服传统垂直型、单向官僚制的国家统治方式的不适应,照顾公民直接参与的民主需求,“善治”理论开始逐步盛行。俞可平认为,作为人类最重要的政治合法性来源,“善治”就是政府与公民对公共生活进行合作管理,并共同努力以使公共利益最大化的管理活动。政府及其实施的“良政”或“仁政”是国家及其治理达到“善治”的关键。换言之,国家治理欲达到“善治”,政府必须先实现“良政”。^[3]而宋常等认为,国家的善治包括合法、法治、透明、责任、回应、有效、参与、稳定、廉洁、公正等基本要件,而政府的良政则应具备民主、法治、责任、服务、质量、效益、专业、严谨、透明、廉洁等基本要素。^[4]因此,为实现国家的善治,政府不仅应是精干、高效、服务、廉洁、亲民的政府,而且应是民主、法治、透明、创新、有为的政府。在经济全球化发展的今天,中国更应在“善治”理论的指导下,立足于政府职能转变和政府能力提升;在国家治理的推动下,通过建设责任政府、高效政府、廉洁政府、透明政府、法治政府等构建社会主义和谐社会,从而真正走向善治。

国家审计监督是国家治理结构的关键组成部分和重要基石,是一种制度安排。审计“是国家治理不可或缺的、内生的组织细胞,是依法用权力监督制约权力的重要方式,其本质是保障国家经济社会健康运行的‘免疫系统’,”^[5]在政府组织治理结构中,其关键活动是监控政府活动的风险,包括风险的识别、风险的评估、应对风险策略的确定、对新风险的环境、策略以及相应控制措施的进一步监控等,在国家治理中发挥着独特的作用。当国家审计监督有效时,能显著提高政府治理成功的可能性。当然,国家治理理论也为目前国家审计突破原有范围,开阔了审计视野和思路,政府职能不能仅仅满足于亚当·斯密所提出的“守夜人”角色,应该更加积极地置身于社会经济管理中,包括对国有企业在内国家资源的监督管理应予以加强,从而为开展国有企业审计提供理论基础。

审计理论认为,审计是以受托经济责任关系的存在为前提,并以保证和促进受托经济责任的全面有效履行为目标。国有企业接受政府委托管理属于全民所有的公共资金和资源,同时也要受政府对其经济责任(即公共受托责任)的监督约束,这种约束方式就表现为政府审计。此外,独立审计机构具有经济人的属性,它可能在经济利益的驱动下,做出有违社会利益的行为。而政府的主要功能在于弥补市场的缺陷,维护公众的利益。政府审计参与国有企业改制的审计监督,将为独立审计创造一种监督制衡机制,纠正独立审计的可能偏差,从而更好地履行公共受托责任。^[6]如果在国有企业改革中政府审计监督职能弱化,政府的经济监督制衡机制就会存在缺陷,有可能会使本来就已存在的国有企业改制风险、国有资产流失风险、国有资产运营风险等进一步增大。虽然政府审计不能直接参与国有企业改革,也不会为国有资产经营带来直接经济效益,但可以预警国有企业改制风险,可以为国有企业改革和国有资产增值保值提供保证服务。^[6]

综上,国家治理视域下国有企业审计中的国家审计在国有企业改革中发挥着特有的监督制衡作用,有效实施国有资产监管,有助于我国国有企业改革的进一步深化,推进国有资产管理及运营的优化,以尽快实现国有企业改革的总体目标。

二、国家审计机关在国有企业审计中的作用与面临的困境

国有企业作为我国国民经济的重要组成部分,在经济生活中有着举足轻重的地位。对国有企业进

行有效监督管理,关系到国有资产的安全完整和保值增值,关系到国有企业的生存与发展,关系到国民经济的健康增长。因此,我国审计机关的审计监督也是从国有企业审计开始的。

(一)国家审计机关在国有企业审计中的作用

1.结合地方宏观形势开展深入调研,为化解某些重大经济事项的不利影响出谋划策,为领导决策及时提供信息和建议。2009年初,国际金融危机对南通经济的影响不断加深,对该市跨越发展带来了严峻挑战。金融危机冲击下的南通中小企业真实状况如何?面对危机,中小企业采取了哪些自救措施?急需政府提供哪些扶持政策?南通企业审计带着这些问题,选取了纺织、轻工、电子仪表、船舶制造、化工等五类市属重点行业的50余家中小企业作为对象,调查了解企业发展受金融危机影响的真实情况。在深入研究有关企业和行业在金融危机中所受影响及造成后果的基础上,南通企业审计针对调查中发现的优惠扶持政策措施存在不完善、不落实、不具体和不配套等问题,为防范苗头性问题演变成趋势性问题、局部性问题演变为全局性问题,提出了一系列审计建议。

2.揭示反映国家经济政策措施执行情况,为地方工业经济健康、高速发展保驾护航。通过对企业会计信息数据的分析,发现并揭露企业在营运水平、产业集中度、可持续发展能力、自主创新能力等方面存在的问题,监督国有资产安全,确保国有资产保值增值和企业的可持续发展。企业审计的对象是“经济社会细胞”的各类企业,中央及各级政府的各项政策措施执行效果最终都体现在企业层面。确保国家政策目标在本地顺利实现,就必须加大企业审计调查的力度与深度。

3.拓展“以审促管”的审计功效,揭露反映重大损失、铺张浪费等问题,规范资金开支,提高财政性投资的质量和效益。突出对重点领域、重点单位、重点资金、重点问题的审计监督,并提出改进现行制度、机制、管理等方面的建议。

4.深化企业经济责任审计,不断扩充审计内容。将经济责任审计与企业绩效审计有机结合起来,紧紧围绕“摸家底、揭隐患、促发展”的总体思路,突出重点、全面审计,摸清企业家底,揭露企业资产负债损益不实、决策失误、管理不善造成的损失浪费以及国有资产流失等重大问题。注意发现大案要案的线索,加大对重大违法违纪问题的查处力度,检查评价企业国有资本保值增值情况。

(二)国家审计机关对国有企业审计面临的困境

1.部分理论界学者提出了削弱国家审计对国有企业的审计职能。随着国家经济体制改革的深化和现代企业制度的建立,特别是国有资产管理体制的变迁,给国有企业审计监督权的归属带来了纷争。对此部分学者提出要削弱国家审计对国有企业的审计职能,他们认为,作为政府职能部门的审计机关,不应对企业进行直接的审计监督,而应对国资委履行出资人职责情况进行高层次的审计监督。在新的国有资产管理体制下,应由国资委委托社会中介机构对国有企业的财务决算和经济责任进行审计;^[6]还认为现行政府审计范围宽泛,职能重点不突出,与“完善预算决策和管理制度,加强对财政收支的监督”要求不符,审“民”多,审“官”少,与“加强对权力的制约和监督”要求相悖,过多地涉入市场领域,做了大量应由中介组织承担的企业、世界(亚洲)银行贷款、工程造价等鉴证性工作。^[7]

2.企业审计对象逐步减少,审计内容和审计事项的复杂程度大幅提高。多年来,国有企业通过一系列的改制、兼并、改组、股份制等改革,数量上已经大幅减少。如笔者所在的省辖市,通过不断调整企业的产权结构、空间布局和主业方向,实现国有资本优进劣退、国有企业有序退城进园,原有四五十家中小型国有企业通过企业改制退出国有序列,在全市形成了以产控集团、国投公司、置业集团等为代表的六、七家资产超(或“近”)数百多亿的大型国有(控股)企业集团。全市60%以上的国有资本向基础设施建设、现代服务业和全市支柱产业集聚,国有资本集中度明显提高。大型企业集团的生产经营范围在保持原有的业态基础上,还纷纷涉及到房地产、交通运输、创业投资、金融担保等行业,早已打破了行业界限、地域界限、所有制界限,内部形成错综复杂的关系,审计监督的对象也因此变得极为复杂。

3.政府内部部门之间职责存在交叉,对国有企业监管呈现多元化特征。目前企业外部监督机构繁



杂,除财政、税务、审计、纪检监察等部门外,还有国资委、证监会、监事会等部门。除了审计机关开展的财务收支审计和企业领导人经济责任审计之外,国有资产管理部门对国有企业也进行管理和监督,国有企业外派监事会要对国有重点企业进行监督;会计师事务所对国有企业年度财务会计报告实行审计;证监会等证券监管部门也会对已(或“拟”)上市的国有企业进行监督。这在一定程度上,对企业造成重复监督,也使审计机关对企业的审计显得不再重要,容易产生企业审计将逐步淡出的错误观点。

三、国家治理视域下国家审计机关对国有企业审计的再认识

国有企业审计作为国家审计的重要组成部分,在新形势下要契合国家治理,就应当在国家治理视域下对企业审计的地位和作用进行再认识。

1.对审计对象——国有企业的再认识。一是大型国有企业仍是我国国民经济的重要组成部分。虽历经三十多年的改革和发展,通过“抓大放小”,一部分国有中小企业以租赁、承包、售出、参股等方式向产权多元化转变。但由于我国还处在市场经济体制建立初期,全国非金融类国有企业(不含金融类国有企业)国有资产总量大,构成了极其庞大复杂的体系,国有和国有控股企业在几乎所有的工业领域仍占据主导地位。二是国有企业是国家经济调控的重要抓手,影响并控制国民经济的发展,能充分反映各项政策措施执行的效果。国家审计机关作为国家治理的重要一环,对于国有企业所起的巨大作用和特殊地位,应更加重视国有企业审计功能,而社会中介机构对国有企业的财务决算和经济责任审计是不能替代国家审计这一功能的。

2.对企业审计法律依据的再认识。进一步强化审计机关国有企业审计职责是现行有关法律法规的要求。我国现行的第四部《宪法》(1982年)第九十一条就明确规定“国务院设立审计机关,对国务院各部门和地方各级政府的财政收支,对国家的财政金融机构和企业事业组织的财政收支,进行审计监督”;《审计法》第二十条规定“审计机关对国有企业的资产、负债、损益,进行审计监督”;2010年颁布的《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》第三条规定“国有企业领导人员经济责任审计的对象包括国有和国有控股企业(含国有和国有控股金融企业)的法定代表人”;国家审计署在《十二五规划》中对企业审计作出规划“企业审计以维护国有资产安全,促进国有企业科学发展为目标,坚持强化管理、推动改革、维护安全、促进发展的审计思路,加快转变审计方式,加强对国有企业资金、权力和责任的审计,推动其转变发展方式、落实宏观政策、加强经营管理、防控重大风险、创新机制制度和推进反腐倡廉”。

3.对国有企业审计监督职责的再认识。我国审计机关虽然隶属于政府领导,但根据宪法授权对国有企业实施审计,与国资委、外派监事会、证监会等部门对国有企业实施的其它外部监督相比,监督本质关系不同,国资委与国有企业的关系,是国有资产经营管理与被管理的关系;国有企业外派监事会与国有企业的关系是国有资产出资人对经营者的财务监督管理与被监督管理的关系。审计机关对国有企业开展审计监督,是国家经济监督职能的具体体现,从属国家经济监督范畴,并对其它国有企业外部监督可以进行再监督。^[9]

四、基层审计机关进行国有企业审计,实现国家治理功能的转型思考

新形势下,国有企业审计必须与当前企业战略性改组和机构调整进程相适应,以国家审计署《十二五规划》中对企业审计作出的规划为指导,促进党和政府宏观经济政策的有效落实,帮助国有企业建立产权清晰、权责明确的现代产权制度,完善公司法人治理结构。

1.树立“审计是国家治理的工具”^[10]新理念,科学履行国有企业审计职责。要从国家审计是保障国家经济社会健康运行的“免疫系统”,是国家治理的重要组成部分的高度,充分认识和理解国有企业在行业中发挥的引领和带动作用,在维护国家经济安全等方面不可替代的重要作用,把科学的审计

理念真正落实到具体的审计工作中,增强切实做好企业审计工作、实现国家良治的自信心、自觉性和责任感。

2.转变国有企业审计思维方式,推动完善国家治理。从固有的“就企业论企业、就审计论审计、就监督论监督”的思维方式中转变出来,要立足于推动完善国家治理,促进国家经济社会科学发展的高度,拓宽企业审计的思维,全方位、多层次、多视角地对典型性、倾向性、普遍性问题,从宏观层面进行综合分析、归纳和提炼,提出审计建议,更好地发挥国有企业审计的建设性作用。

3.优化企业审计人员专业和知识结构,为适应新形势、新要求奠定基础。发挥“审计是国家治理的工具”,要履行好这一神圣职责,审计人员必须具备坚实的政治素质和扎实的业务素质。要加强针对性培训,优化企业审计人员专业和知识结构,重视对统计、计量分析等定量分析方法的应用;培养审计人员良好的心理素质、现代思维方式和行为方式,提高审计人员的工作能力,使素质提高的过程成为积蓄能量和全方位发展的过程。

五、基层审计机关进行国有企业审计,实现国家治理功能的实践路径

1.围绕国有企业改革发展的目标,明确企业审计的工作定位。充分发挥企业审计在国家治理中的监督职能,全面监督国有企业财务收支的真实性、合法性和效益性,进一步强化国有企业改革推手职能,加强对企业决策和经营过程的审计监督,切实发挥审计在推动或服务企业改革方面的作用。一要更加关注国有企业法人治理及内部控制制度的建立和执行情况,推动企业加强内部管理,从而可以提高国有企业行为和财务收支的透明度,改善国家的治理水平。“好的法人治理结构和内部控制不能保证国有资产一定保值增值,但差的法人治理结构和内部控制一定会导致国有资产的流失”^[11],法人治理结构不完善、内部控制缺乏是目前国有企业存在的普遍问题,大力开展针对法人治理结构或者内控制度方面的审计,能够促进完善法人治理结构。二要更加关注国有企业经营规范性,防范企业违法违规经营,促进企业责任法制化,确保各项经营管理活动按照规范有序的轨道发展,争创更大的经济效益和社会效益,为国有资产保值增值提供保障。

2.适应宏观调控需要,提升国有企业的政策执行力。加强对国有企业贯彻执行国家战略性结构调整、发展战略性新兴产业、提升核心竞争力、增强自主创新能力、实施节能减排、产业振兴规划等重大决策部署和宏观政策措施情况的跟踪审计,促进国家方针政策和相关法律法规的贯彻落实,为国有经济实现综合性、系统性和战略性转变发挥作用。^[12]审计作为国家治理的工具,要密切关注国家宏观调控政策在国有企业的贯彻落实情况,确保国家有关政令畅通,推进我国经济实现平稳较快发展。企业审计应开展对国有企业领域内的政策贯彻、落实和执行情况进行监管,对政策效果进行及时评估,从政策落实的及时性、地方当局的配套性、执行的效果性等三个方面发现问题、查找原因、提出建议,全面提升企业审计的层次和水平。

3.适应经济监督需要,提高国有企业的风险防范能力。注重揭示影响国有企业科学发展的突出矛盾和重大风险,深入分析企业经济活动与国家方针政策之间的内在关联,维护企业安全,促进深化改革和完善制度。^[12]由于国家体制机制不完善、国际市场变化、企业经营治理不善等原因,我国国有企业领域内还存在一些显性或隐性影响国家经济安全的问题,企业审计应从国有企业经营机制、治理方式、治理结构、内部控制、风险治理等方面,全面、系统地检查和评价企业的经营治理活动,查找企业经营治理中存在的隐患,用长远的眼光看清大局,了解可能带来的相应影响,注重单个企业风险向行业性、系统性风险的转变,防止出现“蝴蝶效应”事件。

4.加强经济责任审计,提升国有企业领导人的责任意识。企业经营管理好坏,国有资产营运得当与否,企业领导人起着关键作用,当前国有企业领导人的权限较大,这给搞活企业创造了有利条件,但权力扩大必须加以监督,“没有监督的权力必然要导致腐败”^[13]。加强对国有企业及国有控股企业领导人

员的管理和监督,正确评价他们的经济责任,促进国有企业加强并改善经营管理,保障国有资产保值增值,通过审计促使领导人重视责任制,认清自己的职责,主动承担责任,这对加快企业改革和发展具有重要意义。

5.推进国有企业绩效审计,提升国有资源配置的科学性和有效性。国家审计作为国有资产的守护者,必然要承担对国有企业审计监督的职责,在揭示查处重大违法违规问题的同时,也要密切关注国有企业质量绩效,从改善管理体制、健全管理制度、完善运作机制、规范决策程序等方面提出管理建议,从而促进深化改革,不断健全完善制度机制,促进转变经济发展方式,提高国有企业经济性、效率性和效果性,在维护国有企业资产安全、保障国家利益、促进可持续发展等方面发挥建设性作用。

参考文献:

- [1] 刘家义在美国审计署发表专题演讲[EB/OL].(2011-07-19)[2013-02-26].http://www.chinaacc.com/new/635_797_201107/19ya989443529.shtml.
- [2] 盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式[M].北京:中国人民大学出版社,2001.
- [3] 俞可平.治理和善治:一种新的政治分析框架[J].南京社会科学,2001(9):40-44.
- [4] 宋常,王睿,赵懿清.国家审计在走向善治的国家治理中的若干问题[J].审计与经济研究,2012(1):10-15.
- [5] 张先治,蒋美华.国有企业改制中的政府审计问题研究[J].财经问题研究,2008(3):82-87.
- [6] 杨苗.政府审计在国有企业改革中的职能弱化及其修正和创新[J].审计研究,2007(2):21-23.
- [7] 李三喜,高雅青.谁来审计监督国资委——浅谈对国资委的高层次审计监督[J].中国审计,2004(14):46-47.
- [8] 张立民,聂新军.转型社会政府审计战略定位:一个分析框架[J].当代财经,2007(4):109-114.
- [9] 审计署审计科研所审计研究报告[EB/OL].(2008-05-06)[2013-02-26].<http://wenku.baidu.com/view/ecb5b4250722192e4536f6a0.html>.
- [10] 李金华.审计是国家治理的工具[J].今日中国论坛,2005(1):43-45.
- [11] 刘力云.论强化审计机关的国有企业审计职责[J].审计研究,2005(4):54-58.
- [12] 审计署公开征求“十二五”审计工作发展规划意见[EB/OL].(2011-06-10)[2013-02-26].http://news.xinhuanet.com/politics/2011-06/10/c_121520762_7.htm.
- [13] 金志大.国有企业审计研究[D].长春:东北师范大学,2008.

责任编辑 陈 瑶

Transformation of the Audit Work in State-owned Enterprises from the Perspective of State Governance

LIU Zhengwu¹, Shen Xiaoyan² (1. Industrial Traffic Audit Office, Audit Bureau, Nantong 226006, Jiangsu, China; 2. School of Business, Nantong University, Nantong 226019, Jiangsu, China)

Abstract: The state audit occupies an important position in state governance. As an important component of the national audit, the audit work in state-owned enterprises not only relates to the safety and value increase of state-owned assets but also connects with the health, stable and orderly development of national economy. From the perspective of state governance, the paper has an in-depth reflection of some practical problems and development predicament, which includes the accurate positioning, direction mastering and scientific implementing of state-owned enterprise audit during the process of economic transformation. Based on the practice experience, the paper, from various perspectives of theories and practice approaches, also explores the methods to make full play of local audit institutes in the state-owned enterprise audit. In this way, they can better sever the demands of state governance.

Key words: national audit; state governance; state-owned enterprises

论负面新闻报道的舆论引导

陈 争

(南通广播电视台, 江苏 南通 226000)

摘 要:新闻分为正面报道和负面报道。在自媒体时代,以暴露和批评为主的负面报道,也可以有效地剔除糟粕,净化社会环境,张扬人性的力量。因此,要以崭新的思维与视角来做好负面报道,本着信息为本、受众为本的原则,充分尊重老百姓的知情权,对负面新闻报道做到不夸张、不缩小、不遮掩也不渲染,更杜绝“反面文章正面做”,客观、公正、及时、准确、全面地将真实情况告诉受众。让负面报道,特别是灾难新闻报道中的人情、仁爱、人文关怀成为人类苦难的“温柔抚摸者”,挖掘负面新闻报道的正面效应。同时,做负面新闻报道时,要揭开事实真相,发挥负面报道的舆论引导作用,积极营造廉洁、廉明、廉正的舆论场,匡正社会风气,维护公平正义。

关键词:知情权;负面报道;舆论引导

中图分类号:G212

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2013)03-0075-04

新闻分为正面报道和负面报道。正面报道代表着社会主流的声音,它有两个基本特点,一是以赞许或讴歌的态度进行报道;二是报道的内容是对主流意识形态和主流道德的认定。^[1]所谓负面新闻,是指那些与现行的社会秩序、道德标准相冲突的事件以及一切反常现象,比如违法犯罪、大小事故、罢工静坐、权钱交易以及各种自然灾害等。而一些政府官员,甚至是少数领导干部,将“把正面报道搞上去,把负面报道压下来”作为危机公关和应对媒体的法宝,^[2]这是中国所特有的一种新闻现象。那些不计传播效果,不合时宜,甚至是别有用心负面报道,客观上是会产生负面效应的。但是我们也必须充分认识到,如果新闻报道中有意或无意屏蔽受众预知、未知而应知的“负面”信息,一味地唱“赞歌”,势必会部分的剥夺了受众的知情权,造成政府与受众之间信息的不平衡性与不确定性,在这种情况下,受众只能通过非官方渠道获取“小道消息”,其结果是影响受众对新闻事实的准确认知和正确判断,进而对媒体的真实性和公信力产生质疑,这必然会产生一些负面效应。

“知情权”(right to know),最早由美国肯特·库勃 1945 年提出,基本含义即公民、法人等知悉、获取社会资讯、公共信息的权利和自由。在新闻传播领域,知情权又指受众通过媒介获取上述信息特别是公共生活信息的权利。^[3]也就是说,作为新闻媒体,应当成为公众实现知情权的主要途径与重要载体,捍卫实现公民知情权,是新闻从业人员义不容辞的一份职责。无论是正面还是负面的信息,老百姓

收稿日期:2013-03-15

作者简介:陈争(1971-),男,江苏启东人,南通广播电视台新闻综合频道总监。

基金项目:南通市第四期“226 高层次人才培养工程”(通委人才[2012]10 号)



都享有知情权,当受众无法从媒体获得官方发布的他们想知晓的信息时,往往就会转向人际传播,这样各种流言、谣传就会不胫而走。反之,如果我们充分考虑到受众对各种信息的需求,注意报道的开放性与平衡性,这样不但会有效地消除负面影响,还会取得正面效应。2008 年汶川大地震,政府每天都公布伤亡人数及其它受灾情况,虽然情形十分严峻,但灾情并没有因为传播而变得更加严重,反而社会上少了谣言,少了恐慌,召唤了众志成城的民心,凝聚了同舟共济的人心,来自全国及世界各地的救灾人员、物资源源不断地涌入灾区,其正面效应有目共睹。信息的公开透明为救灾赢得了更多的补救时机,彰显了人性的力量。

其实,负面报道不等于就会产生负面影响,正面报道也未必就会有正面效应。生活中的新闻事件既有积极向上令人欢欣鼓舞的,也有卑劣阴暗令人深恶痛绝的。以暴露和批评为主的负面报道,也可以有效地剔除糟粕、净化社会环境,通过上传下达,沟通、监督并促使问题得到快速解决,人性的力量得到张扬,从而推动社会的文明、进步——这也是媒体作为社会公器的重大责任之一。因此,作为一个有责任心的媒体,负面报道不可或缺,要本着信息本位、受众本位的原则,既要“报喜”,也要“报忧”,对负面新闻作适时适当的报道。当然,要尽量去减少其负面影响,让负面新闻报道能够产生出正面效应。

一、尊重老百姓的知情权,实事求是地报道负面新闻

对于负面报道,遮遮掩掩和过于热衷的两极做法,无疑都会产生一些负面影响。1976 年唐山大地震,《人民日报》在四百余字的新闻稿中,只有十多个字提到地震的后果:“震中地区遭到不同程度的损失。”^[4]直到 1979 年,人们才知道那次地震有 24 万多人遇难。^[5]正因为对地震消息的封锁,人民群众根本无从知道具有实质性意义的有效信息,比如死亡人数、伤员救治情况、灾民财产损失情况等一直没有被报道。全国人民在很小的层面上被动员起来,救灾主要依靠军队,所以唐山地震中能够被及时救出的人很少。^[6]另外,几年前在 SRAS 疫情初期,媒体迟到的遮遮掩掩的报道也是一个反面的案例。反过来,有些媒体对包养情妇、凶杀强奸等负面新闻进行不厌其烦,长篇累牍的报道,对一些犯罪过程、犯罪细节进行大肆渲染,甚至不惜捕风捉影、弄虚作假,这些报道的负面效应是显而易见的。

负面新闻的报道自然会产生一些负面的影响,但是你如果秘而不宣,其负面效应会更大。如果我们充分尊重老百姓的知情权,相信他们的理解承受力,对那些负面新闻进行准确、及时、客观、公正的报道,还知情权、传播权于民众,“事无不可对人言”,首先就增强了政府的公信力,终止了谣传,有利于保持社会的稳定。另外,像天灾人祸类的负面新闻报道还能让大家及时从中得到启发与警醒,能够更理性地去对待和预防各种危机。对汶川地震的公开报道,清华大学公共管理学院副教授彭宗超认为:“及时公开灾情,不仅有助于缓解公众的恐慌情绪,防止谣言四处传播,更重要的是,它让大家对灾难有了一个真实的了解,激发了人们的同情心,加强了社会的凝聚力,大家众志成城,守望相助,共同努力战胜灾难。”^[7]

对负面新闻如实进行报道,在传媒业发达的今天,还有一个正面效应,那就是它可以让境外媒体充分相信并采用我们的信息源,这样话语权就在我们的手里,由我们来掌握报道的基调。汶川大地震,美国 CNN 记者就坦言:“我们所有的数字和事实以及细节都来自中国的官方通讯社。”^[8]反之,如果种种限制让媒体集体失语,错失了报道真相的良机,这样无疑是把事件的描述权、评论权拱手让给了别人。1994 年的“千岛湖事件”^[9],就是因为我们的媒体没有能够在第一时间发布信息,虽然 20 天后发布的信息是完全真实的,但是此前台湾和香港媒体已经形成的主观歪曲的信息早就占据了国际舆论的主导地位,给了当时的台湾领导人李登辉制造台海危机的借口,使得两岸关系一度紧张。

二、体现人文关怀,挖掘负面新闻报道的正面效应

在负面新闻中,最多的是天灾人祸,在这类事件中,总有一些人会遭受损失受到伤害。在天灾人祸

面前,担忧和恐惧是人和动物所共有的,我们不应该刻意去渲染它们,而是应该努力去凸现灾难中生命的坚韧与人性的光辉,彰显生命的尊严与价值。我们要从人的内心体验出发,努力去抹平人们心灵的创伤,给灾难中的人以勇气和希望,而不是为了追求所谓新闻价值去危言耸听,雪上加霜,往受灾民众的伤口上再撒上一把盐,对其造成“次生灾害”!美国职业记者协会(SPJ)的《职业伦理规范》中提到:“当采访受到悲伤事件影响的人们或使用其图片时,记者要有同情心,谨慎使用图片。要认识到采访和报道可能会对采访对象或公众引起伤害和不安,自以为是地追逐新闻是不可取的。”^[9]日本的媒体在报道灾难、事故时,一般都不会出现尸体的图像或照片。对于负面报道,应该是有所为有所不为,无论何时何地,都要把因为报道而导致的伤害降到最低,千万不要把悲剧当成是自己的表演场。在汶川大地震时,中央电视台进行直播时,曾有这样一帧画面:50个遇难的孩子躺在操场上,他们老师含泪鞠躬。参与现场直播的人员一致决定不将这些画面播出去。不播,是一种很人性的选择;播,那就会让更多的人,尤其是天下父母受到更大的伤害。

某晚报在报道湖南娄底矿难时讲述了这样一个故事:救援队在煤井最深处找到的最后一具尸体,是一名女矿工,她一只手斜搭在湿润的井壁上,那里依稀可见手指抓出的几个字:儿子,读书……文中说,这位48岁的女矿工为了培养两个孩子读书,在不见天日的煤井深处弓着脊梁爬行拖煤,一干就是13年!是什么原因让一个母亲要以这样的方式这样的代价来兑现她的母爱?谁又该对此负责?^[10]这样的负面报道着眼于最伟大最崇高的母爱,相信每位读者都会受到强烈的震撼,去深思个中的原因,其正面效应,肯定大于负面效应。

三、揭开事实真相,让负面报道发挥正确的舆论导向作用

对于负面新闻,很多媒体喜欢“反面文章正面做”,“灾难不是新闻,抗灾救灾才是新闻”。这类新闻往往有一个模式,首先点出事故发生的地点、发生了什么样的事故以及经过调查后的死伤人数,紧接着是各级领导紧急奔赴现场指挥抢救、看望伤员及家属,然后就是上级部门做出重要批示,要求全力抢救伤员、查清原因,追究相关人员责任,等等之类,再接着就是“危机出英雄”,开始转向对英雄人物的报道了,而对受众急切想知道的一些民生问题,往往是一笔带过。这种负面新闻正面报道的做法,给受众提供的是模糊的信息,使受众一开始就从心理上对新闻事实产生抵触和怀疑。但是,时至今日还有少数地方党政官员喜欢这种报道模式,对自己辖区里出现的负面新闻,总是不惜“拐弯抹角”,强行从正面去做报道,对事情的真实情况及产生的原因等,则尽量去淡化,少报甚至是不报。比如某地煤矿发生一起特大安全事故,死伤多人,当地电视台在报道这起事故时简单地一带而过,紧接着却用较大篇幅报道当地政府长期以来怎样高度重视安全生产工作,采取了怎样的安全措施。当地媒体如此反面文章正面做,显而易见是在为领导开脱责任。实际上这种欲盖弥彰的做法给人的感觉是做了这么多的工作,还是出了这么大的事故,领导的高度重视和所谓的安全措施都是嘴上喊的!与其如此拙劣地开脱责任,不如从深层次上寻找造成本次事故的原因,找出日常安全生产工作方面存在的漏洞。让真实的负面报道发挥引导社会舆论作用,产生出面对问题敢于担当,及时纠正错误,积极补救的正面效应。

对于一些天灾人祸等负面新闻,刻意去隐瞒真相,粉饰太平,这无疑是一种不明智的做法。每当有天灾人祸来临,老百姓理所当然会紧张,甚至恐慌。此时,如果我们媒体不能及时准确地披露相关信息,造成信息的不对称,势必就会谣言四起,引起更大的社会性恐慌。相反,媒体如果能够及时向社会公布大家最想知道的信息,及时预测事故未来走向,引导百姓积极面对灾难去做好自保自救,谣言自会不攻自破,疑虑自会消除,大家的情绪,社会的秩序自然会稳定下来,进而积极应对。近年来,对温州动车事故,对北京大雨,对禽流感以及对一些矿难的报道,在信息开放性、事件透明度方面,较2003年“非典”报道有了较大进步,取得了较好的舆论引领作用和有目共睹的社会效应。

早在2007年,国务院就出台了《政府信息公开条例》,在新闻记者证上,也加有“没有正当理由,公

职人员不得拒绝采访”这一条。不难看出,政府主管部门正力图以法律的手段还记者采访权,媒体知情权,从而更进一步使尊重、实现、捍卫公众知情权成为每个公民、每个法人的一种自觉意识和行为。而负面报道,其信息密集度、公众关注度都很高,最能满足、实现公众知情权。进入媒体融合时代,负面报道尤不可少,我们应该加强信息公开制度建设,通过官方渠道及时公开披露突发事件的重要信息,让政府应对突发事件的举措公布在阳光下,满足受众的知情权,让公众了解事件的走向,普及相关的应急知识;通过深入一线的采访,挖掘弘扬人性的光辉;另一方面对那些措施不力、应对失位的少数失职渎职,甚至有贪污腐败行为的官员进行曝光鞭挞,警醒世人,汲取教训,从而积极营造廉洁、廉明、廉正的舆论场,为改变机关作风,匡正社会风气,维护公平正义,构建稳定和谐社会发挥积极作用。

作为一种社会公器,新闻其实是无所谓正面负面的,但既然多年来已习惯这种分法,形成一定的思维定势,那就应该公正客观、实事求是地进行各种报道,包括负面新闻报道。对事实负责,对历史负责,对受众负责,坚持负面报道的正确舆论导向,让负面新闻发挥出正面效应,这是进行负面报道应该坚持的一个原则。

参考文献:

- [1] 鲁兰洲.正面报道与报道正面[J].新闻实践,2012(3):25-26.
- [2] 贪官李大伦受贿 1434 万[N].南方都市报,2007-04-12.
- [3] 刘杰.知情权与信息公开法[M].北京:清华大学出版社,2005.
- [4] 河北省唐山、丰南一带发生强烈地震后,伟大领袖毛主席、党中央极为关怀,中共中央向灾区人民发出慰问电[N].人民日报,1976-07-29.
- [5] 1976 年唐山地震死亡二十四万多人[N].人民日报,1979-11-23.
- [6] 徐琳.从主流媒体对汶川大地震和唐山大地震的报道比较看新中国媒体理念的变化[J].广播电视大学学报:哲学社会科学版,2010(2):71-75.
- [7] 灾难之后,看中国应急体系嬗变——从唐山地震到汶川地震,看中国进步[J].党课,2010(18):20-24.
- [8] 李同欣,王舒怀,等.抗震救灾中国新闻媒体不辱使命[N].人民日报,2008-06-02.
- [9] 陈力丹.汶川地震报道的特点和对传媒未来的影响[J].当代传播,2008(7):105-105.
- [10] 范志军.正面报道谨防负面效应[J].视听界,2007(3):87-88.

责任编辑 崔 洁

Study on the Public Opinion Guidance of Negative News Reports

CHEN Zheng (Nantong Radio and TV Station, Nantong 226000, Jiangsu, China)

Abstract: News can be classified into positive and negative news reports. In the new media age, negative news reports can also effectively eliminate the dross, purify the social atmosphere and propagate the power of humanity. Consequently, we should report negative news in a completely new way of thinking and perspective. We should follow the information-oriented and audience-oriented principle, fully respect the people's right to know, not exaggerate or understate, not cover or render, and put an end to "reporting the negative articles positively". We should tell the audience the truth objectively, fairly, timely, accurately and comprehensively. In this way, tenderness, kindness and humanistic care from the negative news reports, especially those disaster news reports, can be "the soft stroker" of human sufferings. Meanwhile, when reporting negative news, we should reveal the truth, play the role of public opinion guidance, actively create the public opinion atmosphere with honesty and integrity, rectify social atmosphere and maintain fairness and justice.

Key words: the right to know; negative news report; guidance of public opinion

列宁关于加重对党员判罪的思想及启示

储著斌

(江汉大学 高等教育研究所, 湖北 武汉 430056)

摘要:为加强执政党纯洁性,列宁结合苏俄政治建设实际提出了“加重对党员判罪”思想并贯彻在司法实践中。列宁思想的实质就是在提高党的执政能力和领导水平过程中,反对执政党成员特权,反对腐败,加强纯洁性,从严治党。这一思想为中国共产党在新民主主义革命局部执政时期所继承,在全面执政后社会主义建设改革实践中得以发展。马克思主义经典作家关于加重对党员判罪思想对党的廉政建设具有重要价值:反对特权,重申党员领导干部廉洁从政的政治准则;明确责任,进一步提高党员干部的法律意识;严明纪律,加大对违法党员干部的惩处力度。

关键词:列宁;加重对党员处罚思想;党的纯洁性;廉政建设

中图分类号:A82

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2013)03-0079-06

保持党的纯洁性是马克思主义政党的本质要求,也是十八大提出的党的建设主线之一。执政党的纯洁性,就其主体而言,既指执政党作为一个组织所制定的路线政策纲领能够较好的反映其代表的阶级、阶层或政治集团的利益,又指作为其成员的个体党员能坚守该党的精神家园,有效贯彻执政党在思想、政治、组织和作风等各方面的要求,抵御权力的腐蚀,为政清廉。围绕着保持党的先进性与纯洁性,中央就今后一个时期在全党深入开展以为民务实清廉为主要内容的党的群众路线教育实践活动做出了部署安排。廉政建设是保持执政党纯洁性的重要途径,廉政建设的基础在于广大党员,关键在于党的各级领导干部,党的纯洁性是同一切腐败现象根本对立的,严明的纪律是维护党的纯洁性的有力保证。在此,重温马克思主义经典作家“加重对党员判罪”思想及其实践,对于我们现阶段推进反腐倡廉工作、加强执政党纯洁性建设具有重大理论意义和实践价值。

一、列宁为加强执政党纯洁性提出加重对党员判罪的思想

马克思主义创始人非常注重无产阶级政党纯洁性建设问题。在他们创立的世界第一个工人政党共产主义同盟的成立初期,1872年夏马克思起草并经总委员会批准的《国际工人协会共同章程》就明确要求:“每一支部应对接受的会员的品行负责”^{[1]229}。恩格斯1875年3月为配合马克思《哥达纲领批

收稿日期:2013-01-05

作者简介:储著斌(1975-),男,安徽岳西人,江汉大学高等教育研究所助理研究员。

基金项目:湖北省教育厅人文社会科学课题项目(2013g222)

判》对拉萨尔主义的彻底清算,致信奥·倍倍尔,强调:对于工人阶级政党来说,一个新的纲领是一面公开树立的旗帜,外界就是根据这个纲领来判断这个党的,因此必须清除哥达纲领草案中的拉萨尔主义,否则,“我们的党将会丧失它的政治纯洁性”。^{[1]416} 列宁继承发展了马克思主义创始人的这一思想,并通过具体措施付诸实践。“加重对党员判罪”就是列宁在俄共(布)全面执政条件下加强党的纯洁性建设的具体举措之一。

第一,在加强社会主义政治建设以及党的建设背景下,列宁提出了加重对党员判罪思想。列宁在 1917 年十月革命胜利后直至 1924 年他逝世的 7 年间,对俄国特定社会转型时期执政党建设的重大问题以及社会主义政治建设的基本问题进行了深入思考,取得了一系列重大理论成果并指导了俄国社会主义建设与党的建设实践。其中,关于马克思主义执政党与国家法律的关系,列宁主要形成了三个重要论断,即:党的领导主要体现为政治上的领导,不能以共产党组织代替国家法律机构,对共产党员的惩办应比非党员加倍严厉等理论观点。这些思想集中阐发于列宁领导作为执政党的俄共(布)实施新经济政策的过程之中。

早在 1920 年 4 月 5 日俄共(布)第九次代表大会闭幕会上,列宁就鲜明地指出:“我们的党是执政党,因而自然也就是公开的党,是加入之后就有可能掌权的党,我们在这个时期不得不进行斗争,防止坏分子,防止那些旧资本主义的渣滓钻进和混入执政党里来。”列宁清醒地认识到,同前几次党的代表大会相比,“我们党员现在达到的巨大数字,使人有些担心,而且这里存在着很现实的危险:我们党在迅速发展,而我们教育这些党员去完成党的当前任务这项工作却不能随时跟上”,为此,“我们的任务与其说是扩大党,不如说是加强内部工作,即提高我们的党”。^{[2]238} 所以,提高党员质量问题在无产阶级政党成为执政党以后就显得十分重要、非常迫切。列宁在领导整个党的建设过程中,对这个问题提出了许多宝贵思想,并领导党和国家做出了一系列具体规定,采取了大量有效措施。在法律上对党员提出更高的要求,使其负有更为严重的法律责任,实行“加重对党员判罪”的司法原则,就是其中之一。

第二,在处理执政党与法律关系的思考中,列宁明确了加重对党员判罪思想。这一原则最早是在 1921 年 11 月提出的。1919 年 3 月俄共(布)八大规定:“无论如何不应把党组织的职能与国家机关即苏维埃的职能混淆起来”,但这个规定没有得到足够重视,更没有得到执行。1921 年 6 月 16 日,俄共(布)中央发布了《关于党的机关与司法侦查机关的相互关系的通告》,第 4 条规定:司法机关必须将受审的共产党员在党委会委托的人员提供个人担保的情况下交保释放;第 5 条规定:党委会必须在其了解案件后三天内就案件的实质做出结论。这就把党委会的决定作为法庭的预定审判结果,实质上就是党干涉了司法的独立性,严重损害了社会主义法制的权威性。司法人民委员部向列宁请示,要求删除这两条。列宁向莫洛托夫发出指示说:“第 4 条和第 5 条是有害的。”^{[3]267} 中央组织局对相关条款修改后仍然留有缺陷。列宁要求将此提交政治局,“一般来说,这类问题由组织局决定是不正确的,因为这纯粹是政治问题,完全是政治问题”;同时提出三条意见:“第 4 条应取消”,“对共产党员更要追究法律责任”,“党委做‘结论’必须上报中央机关,并由中央监察委员会审查”。^{[3]268} 政治局会议对司法行政机关与党委会的相互关系问题进行了讨论,并全面修改了该通告,使党员因一般刑事案件交法庭审判时加重判罪和“消除任何利用执政党地位从轻判罪的可能性”。在《列宁全集》中,这些内容体现为他给莫洛托夫的两张便条,并以《关于党的机关同司法侦查机关的关系》为题收入,体现出当时主持全集编辑工作的俄共(布)、苏共中央以及中国共产党中央机构对列宁相关思想的重视。1922 年 1 月初,俄共(布)中央废除了 1921 年 6 月 16 日的通告,同时公布的新通告规定:党员犯罪受到法庭审判时,绝对必须加重判罪。^{[3]581} 于是,“加重对党员判罪”作为一项司法原则被正式确立下来。

然而,在司法实践中这一原则并未得到认真的贯彻。1922 年 2 月,列宁就司法人民委员部在新经济政策条件下的任务问题致库尔斯基的信中批评道,“司法人员委员部的工作看来还完全不适应新经济政策”,在新经济政策的执行过程中,“对惩办滥用新经济政策的坏蛋的示范性审判”,“教育意义是

巨大的。我们是否关心过这件事?是否考虑过实际效果呢?没有,而这却是整个司法工作的起码常识”;“对共产党员的惩办应比非党人员加倍严厉,这同样是起码常识,而人民司法委员部对此同样漠不关心”,评价司法人员要先问其“在你监禁的共产党员中有几个判刑比犯同样过失的非党人员更重?”如果他无法回答,就证明他是个“不干正事的人”,这种人由于“共产党员的空谈”和“共产党员的狂妄自大”应当驱逐出党。^{[3]424-426}这就对党和政府部门的执政水平提出了批评,要求围绕中心工作切实提高执政能力和领导水平。

第三,在执政党党员犯罪的司法实践中,列宁贯彻了加重对党员判罪思想。1922年初,在新经济政策执行过程中,发生了莫斯科苏维埃中央房产局舞弊案,检查证实确实存在徇私舞弊。3月14日党的莫斯科市常务委员会却认为检查结论缺乏根据,决定将此案移交给新成立的党的特别委员会重新审查。季维尔科夫斯基在信中把这个决定称为“以超等的手段葬送整个案件”,并着重指出,这个决定是与列宁关于无情追究“官僚主义的匪徒行径,特别是如果干这种事的是混入党内的不良分子”的指示背道而驰,因此他请求取消这个决定,将罪犯交法庭审判。^{[2]432}为此,3月18日列宁在《就惩处犯罪的共产党员问题给俄共(布)中央政治局的信》中采纳了季维尔科夫斯基的建议,并尖锐地批评莫斯科委员会“事实上包庇应该绞死的犯罪的共产党员,已经不是头一回了”,认为“执政党竟庇护自己的坏蛋”的行为“真是可耻和荒唐到了极点”,同时建议对包庇违法犯罪党员的莫斯科委员会处以严重警告处分,并重申,“凡试图对法庭‘施加影响’以‘减轻’共产党员罪责的人,中央都将把他们开除出党”,“法庭对共产党员的惩处必须严于非党员”,“凡不执行此项规定的人民审判员和司法人民委员部部务委员应予撤销职务”。^{[2]332-333}列宁以这一措施加强廉政建设,保持执政党组织及其成员的纯洁性。

第四,在提高党的执政能力和领导水平的实践考量中,列宁论证了加重党员判罪思想。俄共(布)在苏俄取得执政党地位并全面执政是贯彻列宁这一思想的前提条件。十月革命胜利后,列宁注重社会主义国家的政权建设,通过短短几年的社会主义建设实践,列宁深刻地体悟到“在革命时代夺取政权要比正确运用这个政权容易得多”,“俄国工人阶级有本领夺得政权,但是还没有学会利用这个政权”。^{[4]331}列宁加重对党员判罪思想及其贯彻执行就是运用社会主义政权的力量扫除新经济政策实行中的障碍,为当时党和国家中心工作大局即新经济政策的实施服务,否则,“只要无产阶级的革命先锋队的统一、力量和影响稍微受到削弱,这种动摇的结果就只能是资本家和地主的政权以及所有制的复辟(恢复)”。^{[2]301}所以,“全部问题在于,以健康的强有力的先进阶级作为依靠的执政党,要善于清洗自己的队伍”^{[2]349},也就是要运用政权的力量加强党的纯洁性建设,反腐倡廉,从严治党。

二、中国共产党继承发展了列宁关于加重对党员判罪的思想

列宁有关加重对党员判罪的思想以提高党的执政能力和领导水平为实践目标,中国共产党继承和发展了列宁的这一精神,并结合中国特殊的文化传统实现文化扬弃,进而系统提出了党员违法应加重处罚的思想,在中国革命及建设实践中发挥着积极作用。

首先,列宁提出的“加重对党员判罪”思想的精神实质是无产阶级执政党的从严治党,体现为反对执政党成员的特权思想与行为,反对腐败,保持党的纯洁性。列宁在谈到加重对共产党员的判罪问题时,起初可能带有一定的感情色彩,例如,他提出“要比从前更严厉三倍地加以惩处”犯罪的共产党员^{[5]224},这与法律面前人人平等的原则相违背,实事求是地说这也难做到。但是列宁反复强调这一思想,就是因为,共产党是社会主义国家的执政党,就必须严格保持纯洁性,共产党员不能成为特殊公民,对党员要有更为严格的法律要求。

其次,中国共产党继承发展了列宁这一思想,在新民主主义革命时期为加强党的纯洁性建设就确立了“共产党员有犯法者从重治罪”思想。毛泽东在批判传统文化影响下客观存在的“唯成分论”、“唯功绩论”等身份特权,以及根深蒂固的小资产阶级绝对平等与狭隘报复等思想观念基础上,在中国共

产党局部执政区域加强人权保障的同时,明确提出要“严肃地坚决地保持共产党员的共产主义的纯洁性”。^{[6]792}董必武系统论证了“党员犯法应加重治罪”思想,并请求中央通过一个决议,警告党员必须遵守中国共产党执政的边区政府法令,党员犯法应加重治罪。他说:“这不是表示我们党的严酷,而是表示我们党的大公无私。党绝不包庇罪人,党绝不容许在社会上有特权阶级。党员毫无例外,而且要加重治罪,这更表明党所要求于党员的比起非党员的要严格得多。”^{[7]58-59}1941年5月,由中共边区中央局提出、中共中央政治局批准的《陕甘宁边区施政纲领》就采纳了董必武的主张,毛泽东亲自增写了第八条,要求“厉行廉洁政治,严惩公务人员之贪污行为,禁止任何公务人员假公济私之行为,共产党员有犯法者从重治罪”。^{[8]335}学术界总结这一时期法律建设的经验之一就是“坚持法律面前人人平等,对共产党员要执行更加严格的法律”。^{[9]601}这是中国共产党在局部执政条件下加强党的纯洁性建设,实现廉洁政治的现实举措,为团结人民夺取胜利奠定了基础。

再次,在全面胜利并在全国执政后,中国共产党更加注重党的纯洁性建设,对党员特别是党的高级领导干部提出了自觉遵守廉政准则,绝不允许搞特权的党纪与法律要求。毛泽东批判和抵制一切特权活动,重视防止新的特权阶层出现,在刘青山、张子善案件中,毛泽东经过慎重考虑,认为二人“均是大贪污犯,已经华北局发现,并着手处理,我们认为华北局的方针是正确的”,“必须严重地注意干部被资产阶级腐蚀发生严重贪污行为这一事实,注意发现、揭露和惩处,并须当作一场大斗争来处理”,^{[10]190-191}支持按照法律面前人人平等原则,依法对其判处死刑。同时,党也认识到在新中国政权建设迈出新的步伐、民主法治面临良好开端的历史新阶段,必须在法律框架内按照平等原则处理党员违法问题,例如彭真在1950年就指出,“党员干部并不因为是领导者,犯了法就可以从轻处理,但那种认为党员犯了法就应该处理得重一点的观点也是不对的,应该是不加重也不减轻”,^{[11]196}也就是要以法律为准绳、以事实为依据,实事求是地实现平等对待、公平处理。改革开放初期,邓小平就严肃批评了党内少数领导干部利用职权谋取私利、生活特殊化的问题,认为特权问题不解决,我们党就没有讲话的权利。^{[12]218}党的十三届四中全会后,以江泽民为核心党的第三代中央领导集体要求党员干部树立正确的利益观,坚持吃苦在前、享受在后,决不能以权谋私、决不能脱离群众和凌驾于社会之上。党的十六大以来,以胡锦涛为总书记的党中央以密切党同人民群众血肉联系为重点加强党的作风建设,要求党员干部树立正确的世界观、权力观、事业观,真正做到以人为本、执政为民。2005年1月,胡锦涛在中纪委第五次全体会议上发表讲话时,在谈到在革命、建设、改革的各个历史时期,我们党始终高度重视反腐倡廉工作时重申了毛泽东关于“共产党员有犯法者从严治罪”的要求。^{[13]592}2009年出版的《列宁专题文集》在“论无产阶级政党”中收录了列宁致中央政治局的信(1922年3月18日),并在题注中特别强调“这封信体现了列宁从严治党的观点”。^{[12]332}以习近平为总书记的新一届中央领导集体,更是多次强调要扎实做好保持党的纯洁性的各项工作,从“保持、发展先进性和纯洁性始终是马克思主义政党根本的思想政治任务,关系党的生死存亡和前途命运”的政治高度来要求各级领导干部以身作则带头保持纯洁性,^[14]实现干部清正、政府清廉、政治清明。

三、党员违法应加重处罚思想的启示

党的纯洁性是党的力量所系、生命所在,只有始终保持党的纯洁性,才能提高党在群众中的威望,赢得人民信赖和拥护;才能实现廉洁政治,防止领导干部和党员腐化变质;才能不断巩固党的执政基础,实现国家的兴旺发达、长治久安。列宁首倡的“加重对党员判罪”思想在中国特色社会主义建设中具有积极的时代价值。在政治建设中,以法治作为治国理政的基本方式,弘扬社会主义法治精神,以公平正义作为社会主义法治的价值追求,视法律面前人人平等为公平正义的首要内涵,继续强调平等对待、反对特权、禁止歧视。在文化建设中,用中国特色社会主义理论体系武装全党、教育人民,积极培育和践行社会主义核心价值观,坚决纠正人治思维、宗法观念、等级意识、特权心理等封建主义错误观

念。在党的建设中,坚定理想信念,坚守共产党员的精神追求,始终保持党同人民群众的血肉联系,坚定不移反对腐败,永葆共产党人清正廉洁的政治本色。

其一,反对特权,重申党员领导干部廉洁从政的政治准则。任何组织或个人都必须遵守法律,都没有超越法律的特权,违反法律的行为都必须受到追究。平等是特权的天敌,是克服特权的唯一手段。因此,我国宪法明确地把这些因素置于平等对待原则之下,即使某些人在社会关系中处于优势地位,但是在法律面前必须回到与其他人同一“起跑线”上来,与其他人享受相同的对待。领导干部决不允许搞特权是我们党的一贯要求,是国家法律和党内法规的重要准则,是我们党团结带领人民群众实现经济社会发展目标的重要保证。在为全面建成小康社会而奋斗的历史新时期,党的十八大仍然强调“任何组织和个人都不得有超越宪法和法律的特权,绝不允许以言代法、以权压法、徇私枉法”,并再次重申“各级领导干部特别是高级干部必须自觉遵守廉政准则,严格执行领导干部重大事项报告制度,既严于律己,又加强对亲属和身边工作人员的教育和约束,决不允许搞特权”的要求。^{[15]50}

其二,明确责任,进一步提高党员干部的法律意识。在我国,党的各级领导干部的言行对社会有很大的影响力,对于他们的法律地位,宪法和法律并没有明确的规定。但现实中有的党员不是国家公务人员,一旦他们失职危害社会也难以追究其渎职等法律责任,仅仅以党纪处分了事;即使有些党员违法犯罪应当以法律处罚的,实践中用党纪处分“代替”或“折抵”刑事处罚的案例或做法还是一定程度上存在着的,这在实际上形成了法律面前不平等的结果。为此,对列宁的有关思想,我们应该批判地借鉴,在法律条款上明确做出制度设计,司法机关对共产党员违法犯罪的惩处应当严于非党员,特别是党员领导干部;禁止任何组织或个人以任何方式对司法机关施加影响以减轻共产党员尤其是党员领导干部的法律责任。^{[16]180}

其三,严明纪律,加大对违法党员干部的惩处力度。对于执政党成员来说,统计学上任何一个较小的相对数,都是现实中一个极大的绝对数,党的纯洁性建设不能忽视每一个党员个体。目前,中国共产党党员人数按照中央统计达到了8260万。根据中共中央纪律检查委员会向党的十八大的工作报告,2007年11月至2012年6月,全国纪检监察机关共立案643759件,结案639068件,给予党纪政纪处分668429人,涉嫌犯罪被移送司法机关处理24584人。^{[15]120}少数党员为政不廉洁,腐败堕落,败坏的不仅仅是其自身的形象,更是中国共产党作为一个执政党的整体形象,危害的是执政党的肌体健康。所以,保持执政党在思想、组织与作风上的纯洁性,不仅要严把党员入口关,而且还要严把党员的出口关,在实践中进一步加强廉政建设,加大对违法党员干部的处罚力度,加重对违法犯罪党员干部的惩治强度,加强对党员的监督和制约,不断清除党内的害群之马,才能切除危及党的生命肌体的“毒瘤”,保持党的纯洁性。

治理特权现象,反对腐败行为,实现廉洁政治,是一项复杂的系统工程,必须多管齐下、综合治理。党员违法应加重处罚作为加强执政党的纯洁性建设的一项具体举措,是马克思主义政党建设的一条历史经验,对于现时代中国共产党反对党员领导干部的特权观念与行为,深化反腐倡廉建设,具有重大现实意义。

参考文献:

- [1] 马克思、恩格斯:《马克思恩格斯文集》第3卷[M].北京:人民出版社,2009.
- [2] 列宁:《论无产阶级政党》[M]//列宁专题文集.北京:人民出版社,2009.
- [3] 列宁:《列宁全集》第42卷[M].北京:人民出版社,1987.
- [4] 列宁:《唯物主义和历史唯物主义》[M]//列宁专题文集.北京:人民出版社,2009.
- [5] 列宁:《列宁全集》第41卷[M].北京:人民出版社,1986.
- [6] 毛泽东:《毛泽东选集》第3卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [7] 董必武:《董必武选集》[M].北京:人民出版社,1985.

- [8] 毛泽东.毛泽东文集:第 2 卷[M].北京:人民出版社,1993.
- [9] 李光灿,张国华.中国法律思想通史:第 10-11 卷[M].太原:山西人民出版社,2001.
- [10] 毛泽东.毛泽东文集:第 6 卷[M].北京:人民出版社,1999.
- [11] 彭真.彭真文选(1941-1990 年)[M].北京:人民出版社,1991.
- [12] 邓小平.邓小平文选:第 2 卷[M].北京:人民出版社,1994.
- [13] 中共中央文献研究室.十六大以来重要文献选编:中[M].北京:中央文献出版社,2006.
- [14] 习近平.坚持不懈推进党的先进性和纯洁性建设[J].党建研究,2012(6).
- [15] 中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编[M].北京:人民出版社,2012.
- [16] 付子堂.马克思主义法律思想研究[M].北京:高等教育出版社,2005.

责任编辑 王学青

Thoughts of Lenin on the Severe Punishment of Party Members and Its Enlightenment

CHU Zhubin (Higher Education Research Institute, Jiangnan University, Wuhan 430056, Hubei, China)

Abstract: In order to strengthen the purity of the Russian Communist Party (Bolshevik), Lenin takes the actual political construction in Russia into consideration, puts forward the thought of “severe punishment of Party members”, and implements it in the judicial practice. Its essence is to fight against the privileges of the ruling party, combat against corruption, strengthen the purity, and administer the party strictly during the process of enhancing the governance capability and level of the Party. The idea is inherited when the CPC exerts part governance in the period of the new democratic revolution. It is fully developed during the reform and practice of socialist construction when the CPC has a comprehensive governing all over China. Marxist classic writers’ thoughts on severe punishment of Party members are critical to anti-corruption construction. They emphasize the fighting against privileges and reaffirm the political guideline that Party leaders and cadres should implement clean governance. Consequently, we should emphasize the sense of responsibility and further make clear their legal obligations. We should also be strict in disciplines and intensify the punishment of illegal Party cadres.

Key words: Lenin; thoughts on severe punishment of Party members; purity of the Party; anti-corruption construction

董必武的反腐败思想及其当代价值

王胜国

(河北政法管理干部学院 国际法商系, 河北 石家庄 050061)

摘要:董必武同志在长期领导中共财经和政法工作中,形成了自己独具特色的反腐败思想:必须注意加强财经干部队伍的组织、思想和作风建设;共产党不能变成“商业党”,不能“与民争利”;腐败要坚持“走群众路线”、接受群众监督;惩治腐败离不开法律,也需要“依法办事”。董必武同志的反腐败思想,对我们当代的反腐败斗争具有重要的启迪作用和借鉴价值。

关键词:董必武;反腐败思想;启示

中图分类号:D630.9

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2013)03-0085-06

腐败是公权力的一种蜕变,是对执政党和统治集团正常行使权力的严重危害和致命威胁,不仅会严重阻碍社会经济的正常发展、阻滞政令畅通,导致国家机器无法正常运转,而且会严重败坏国家的声誉和形象,瓦解社会公众对国家的信任,进而动摇和侵蚀国家的社会基础。因此,古今中外,任何统治集团和执政党为了自身的长治久安和根本利益都要严厉惩治腐败、力争消除和避免腐败的发生几率。作为新中国第一代领导集体重要成员的董必武同志,在领导中国革命和建设的长期实践中不仅直接主持和负责过具体的财经和政法工作,参与和领导了中央苏区 and 新中国建国初期的反腐败斗争,并且在长期斗争中结合时代特点形成了自己独具特色的反腐败思想。学习和研究董必武同志具有时代特色的反腐败思想对我们今天的反腐败斗争有着重要的启迪。

一、必须注意加强财经干部队伍的组织、思想和作风建设

董必武同志提出的加强财经干部队伍建设的思想,是从自己长期从事的反腐和财经工作的实践中总结出来的。1932年2月至1935年10月,董必武同志在中央苏区先后担任了中央工农检查委员会委员、副主席、中央监察委员会书记、中央党务委员会书记、临时最高法庭主席、中华苏维埃中央政府最高法院院长,直接领导了中央苏区的纪检监察和司法工作。在中央苏区董必武同志与何叔衡一起主抓了几件腐败大案:1933年6月处决了贪污3100多元的中央财政部会计(兼中央造币厂会计)的肖伦海;1934年2月处决了苏大工程处长左祥云,处理了粮食调剂局干部刘明镜,等等。通过处理这些贪腐案件,董必武同志初步发现了负责财务、后勤和基建工程的工作人员容易出现贪污现象的端倪。抗日

收稿日期:2013-03-11

作者简介:王胜国(1962-),男,河北宁晋人,河北政法管理干部学院国际法商系主任,教授。



战争和解放战争时期,董必武同志主抓根据地和解放区的财经和政法工作,也发现了一些与当年苏区时期类似的贪腐问题。董必武同志认为,财经和后勤干部队伍容易发生贪腐除了工作人员经常与钱财打交道容易丧失理想信念、产生贪污念头外,还有一个重要原因是这些人员来源复杂、整体素质特别是政治素质不高。当时正值战争年代,一般把政治素质高的同志派往前线、负责军事工作,而把文化水平较高而政治素质一般的同志负责财务、后勤和基建工作。在这种状态下,从事财经工作的人员如果不注意提高自己的思想境界和道德修养,“常在河边走,哪会不湿鞋”,往往会经不住钱财的诱惑,堕落成贪污犯。财经工作易发腐败的现象引起了董必武同志的高度重视,很早便提出了搞好财经队伍建设预防贪污的重要思想。

1934年5月董必武在党的刊物《斗争》上发表《把检举运动更广大的开展起来》一文,在肯定检举揭发运动的同时,指出了机关干部队伍建设的重要性,认为:“检举运动的目的是在改善我们的地方机关”,“不让一个阶级异己分子、嫌疑分子及不可靠的分子,存留在任何机关内。这是保证任何机关都能适合战争需要的先决条件”。^{[1]15}他多次提出不仅要组织上严把财经工作的进人关,要让素质高的同志负责财经工作,而且要注意提高财经工作者的思想修养。1947年9月董必武同志在晋察冀边区财经会议上,做了《我们的财经任务与群众路线》的讲话,他在分析财经人员易发贪腐问题时,指出:“做财经工作的人犯贪污腐化罪过是比别的工作人员容易些。他们经营的不是财就是物,又与复杂的社会相接触,这些都富于诱惑性——还有些领导机关不大注意,往往把有问题的人派到财经部门去工作,这就助长了财经部门的不纯。我们除希望领导机关在分配工作时特别注意挑选正派人来担任财经工作外,我们做财经工作的同志应当特别警惕,经常省察自己的意识和行为”。^{[2]171}董必武同志在这里实际上提出了财经干部队伍的组织建设问题。1948年4月董必武同志在华北贸易金融会议上再次提出了加强“财经工作人员的修养”的主张,提出了财经工作人员要加强“理论”、“业务”和“政策”三个方面“修养”的思想,指出:“理论方面的修养”,要对马列毛泽东有关财经的著作“仔细阅读,并依其精神与研究方法到具体环境去应用”;“业务方面的修养”,有关“文字、计算、会计、统计等,我们均需从无到有地去学习、钻研、创造”;“政策方面的修养——应该加强时事学习,党的政策的学习,随时依照具体环境的不同,灵活恰当地执行党的政策,完成工作任务。”^①

董必武同志加强财经干部的队伍建设的思想对我们今天反腐败斗争仍有现实指导意义。应该承认,财经、后勤队伍容易发生贪腐的问题,至今仍在困扰着我们。董必武同志当年所指责的财经、后勤队伍人员不纯、修养不高的现象仍然是当前导致贪腐的重要原因之一,学习和弘扬董必武同志加强财经队伍的组织、思想、作风建设的重要思想,重视财经、后勤干部的日常考核、监督和学习,努力从源头上减少贪腐仍是我们现阶段反腐败斗争的重要任务和工作之一。

二、共产党不能变成“商业党”,不能“与民争利”

中国共产党是中国工人阶级的先锋队,党的阶级性质决定了工人阶级的先锋队组织必须大公无私,不能有自己的任何私利。《中国共产党章程》明确规定:人民群众的利益就是中共的最高利益,党没有自己的利益。中国共产党的先进性和根本宗旨决定了党决不允许党员干部有任何危害群众利益的贪污腐化、徇私枉法行为。腐败问题不仅在本质上是与党的根本利益根本对立的,也是与党的宗旨和奋斗目标背道而驰的。改革开放30多年来,党政机关和企事业单位的少数领导干部出现的各种贪腐问题几乎有一个共同点:不少单位都是在打着为解决资金经费不足、为职工谋福利的旗号下,违背《党政干部廉洁自律条例》组织部分人员搞创收,经商做生意,私设“小金库”。这种活动不仅严重破坏了正常的经济秩序,加剧了社会不正当竞争,而且助长了社会不正之风,容易导致部分干部贪污受贿,化公为私,中饱私囊,甚至权钱交易,诱发了各种腐败现象,进而严重败坏了党和政府的形象,人民群众对

① 中国法学会董必武法学思想研究会编,《董必武文集:第二卷》,2011年,第54,55页。

此无不深恶痛绝。

早在解放战争初期,为解决解放区和人民军队的经济和给养困难,不少部队机关一度也搞起了类似现在的创收活动,结果一些地方出现了贪腐和“与民争利”现象。为此,1947年9月董必武同志在晋察冀边区财经会议上所做的《我们的财经任务与群众路线》的讲话中,对这种部分党的干部“与民争利”的作法及时给予了严厉批判,明确提出:共产党不能变成“商业党”。他不仅批评了部队机关的各种经商活动,而且分析和指出了“与民争利”的危害。董必武同志指出:“各单位要搞商业赚钱,就不能不去找本单位最能干的人去担负这个任务。军队的各单位各有后勤机关,也要挑选得力的人去搞商业。这样就大大地削弱了各单位的工作力量和军队的战斗力。而且经营商业的人彼此互相竞争、互相欺骗、互相猜疑、勾心斗角,这些人的力量不去用来对外而是用来对内。——为了赚钱,不惜走私——各单位的公家人做生意,有公款可以通挪,有公家交通工具可以利用,有时还可以动员老百姓来服务——私人商业简直无法和他们竞争。结果机关商店到处林立。道路上往来的多是机关商店的人员,市场上陈列的多是机关商店的货物——我们脱离了群众,我们大家惟利是图,我们军队不能打仗……我们党政工作都不能专心一意地去进行,要分一部分精神去管家务。照这样下去,我们的党将不是共产党而是商业党。孟子说:‘上下交征利而国危矣’。我们要是上下交征利,我们的党就要亡了。这不是我危言耸听,这是事态发展的必然结果。”^{[2]164-165}这是董必武同志65年前针对部分党政机关地区出现的“经商热”而做出的深刻批判,今天读起来仍令人振聋发聩,对我们今天的以“创收”为名而兴起的党政机关、事业单位屡禁不止的私设“小金库”、滋生腐败的现象仍有现实批判意义。

如果一个政党把“经商赚钱”当作自己的主要目的和重要任务,那实际上就是把自己降格为一个以营利为目的的公司或企业,就势必会降低自己的政治追求、丢弃自己的革命精神,走向堕落和腐败,为人民所唾弃。董必武同志在解放战争刚刚启帷的关键时刻,及时批判了一些人们热衷“做生意赚钱”的歪风,提出了革命政党不能“与民争利”的重要思想,坚持了无产阶级革命政党的先进性和阶级性,维护了革命政党的基本原则,不仅在当时及时澄清了人们的错误认识,迅速纠正了出现的“经商热”,避免了由此可能引发的腐败现象,为后来取得解放战争的胜利、建立新中国赢得了群众的支持和拥护,而且为后来中共如何加强党的建设提供了重要原则和经验启示,也为我们现阶段的反腐败斗争提供了宝贵的思想理论依据。

三、反腐败要坚持“走群众路线”,接受群众监督

群众路线是毛泽东思想的精髓,也是我党的基本政治路线、组织路线和思想路线。作为我党第一代领导集体的重要成员的董必武同志,从历史唯物主义者的基本立场出发,坚信人民群众是反腐败斗争的主力军,始终认为反腐败离不开群众的支持,动员人民群众积极检举揭发才能取得根本性的胜利。他在这方面做了重要尝试,取得了显著效果。

1934年1月董必武同志担任了中央工农检查委员会副主席和苏维埃最高法庭主席,很快在他的积极倡议下中央苏区发起了声势浩大的一次反贪污、反浪费、反官僚主义的惩腐肃贪运动。董必武要求各级监察机关积极发动组织群众检举揭发各种贪腐现象。为了大张旗鼓地开展这一运动,董必武下令组织苏维埃法律宣传队深入各地向群众宣传有关反贪污浪费的法律知识,并在《红色中华》、《斗争》、《青年实话》等报刊开辟《铁锤》、《警钟》、《黑板》等专栏,对群众揭发的贪污犯罪问题予以曝光。1934年5月董必武在党的刊物《斗争》上发表《把检举运动更广大的开展起来》一文高度肯定了群众性的揭发检举运动,指出:“检举运动的目的,是在改善我们的地方机关”,“不让一个阶级异己分子、嫌疑分子及不可靠的分子,存留在任何机关内。这是保证任何机关都能适合战争需要的先决条件”,“地方机关只有在洗刷阶级异己分子、嫌疑分子及不可靠的分子的过程中,逐渐健全起来,提高工作效能,改进工作作风,才能在粉碎敌人的五次‘围剿’中起到应有的作用。”^{[1]315}事实证明

中央苏区开展的检举揭发各种贪腐现象的群众运动,产生了很好的社会效果:不仅极大震慑了贪污犯罪分子,有效地制止和消除了腐败浪费现象,最大限度地减少和避免了腐败的发生几率,减少了经济损失,而且树立和维护了党和政府的形象和威信,赢得了人民群众的真心拥护,为取得反“围剿”的胜利赢得了民心。

阿克顿勋爵说过:“权力导致腐败,绝对权力导致绝对腐败”,孟德斯鸠也说:“要防止权利的滥用,就要用权力限制权力”,腐败现象发生的根本原因说到底还在于权力失去了必要监督。早年赴日本专门研读法律,学习过西方近代民主法治理论和法律知识,当过中华民国最早律师、成为马克思主义者之后又在苏联学习过马克思主义国家政治学说,回国后一直负责中央苏区和抗日根据地和解放区财经和政法工作的董必武同志,把马克思主义人民创造历史的历史唯物论与近代民主学说的人民主权论相结合,在参与领导中央苏区、抗日根据地、解放区和新中国初期的反腐败斗争中在注意强化制度反腐败的同时,一直十分注意强调干部群众的监督作用,注重监察工作与群众监督的结合,防止个别人和财经部门由专权所导致的贪腐。董必武同志认为,要防止权力滥用,预防贪腐,需要人民群众对国家权力进行制约和监督。

早在抗战时期,1940年8月在陕甘宁边区中共县委书记联席会议上,董必武指出:“边区政府的权源出于群众——政府要倾听群众的呼声,采纳群众的意见,了解群众的生活,保护群众的利益,但这还远远不够,还要使群众敢于批评政府,敢于监督政府,一直到敢于撤换他们不满意的政府的工作人员。”^{[2]55-56} 解放战争时期,1947年底中共中央任命董必武担任华北财经办事处主任,负责华北地区各解放区的财经、金融和贸易工作。为尽可能减少贪腐,保证人民解放战争的需要,他一方面要求监察部门发动干部群众监督财经工作,对各种贪污浪费现象大胆揭发检举,如1948年1月在他领导部署下华北财经办事处发出了《关于反贪污反浪费的指示》,指出:“目前贪污现象日益严重,这种现象如不纠正,将大大加重我们的财经困难,使我们战争难于长期支持;且日益腐蚀干部,腐蚀党员,损害党的政治影响,必须动员干部对于各种贪污浪费现象进行斗争,批评和自我批评,揭发各部门的贪污浪费现象,引起全党的警惕”^[3],另一方面他要求负责监察工作的同志一定要坚持群众路线。1948年8月董必武同志当选为新中国人民政权的雏形——华北人民政府主席后,注意把监察工作、审计工作与群众监督结合起来,预防和减少贪腐。1949年10月底,董必武同志在《华北人民政府一年来工作概述》中总结指出:“在这段工作中,深感到监察工作如不与群众相配合,就很难广泛与深入,必须走群众路线,才易于求得事件之真实及议处的正确,才能教育群众。”^①他还指出:“走群众路线才是最正确的方针。检查工作要与群众相结合,从群众利益出发,使检查工作与群众要求一致,”要“使群众共同起来检查,主动的监督政府,管理国家。”^②新中国成立后,董必武同志长期负责中央的政法和监察工作,多次在重要会议上强调走群众路线、强化群众监督的重要性。为什么人民群众可以监督政府机关?1951年9月在中央人民政府召开的华北第一次县长会议上,董必武同志实际上很好地回答了这一问题。他明确而深刻地指出:“人民是主人,人民代表和政府干部都是长工”^{[2]304},显然,“主人”监督和制约“长工”的工作,天经地义、顺理成章。1956年9月董必武在中共八大的发言中进一步明确提出各级党政机关和个人不仅要“依法办事”,而且要“认真地对党员遵守国家法制进行监督。”^{[4]3}

董必武同志关于反腐败走群众路线、加强群众监督的思想对我们现阶段的反腐败斗争有着重要的指导意义。人民群众不仅蕴藏着伟大的力量,也是腐败现象的直接受害者,对各种贪污腐败现象深恶痛绝。现阶段如果我们将1945年毛泽东在延安回答黄炎培所说的话“让人民起来监督政府,政府才不敢懈怠”落在实处,在党的领导下反腐败坚持走群众路线、加强群众监督,坚持发动广大群众适度开展检举揭发和监督活动,就一定能从根本上遏制、惩治和消除目前各种贪腐现象。

① 中国法学会董必武法学思想研究会编,《董必武文集:第二卷》,第317页。

② 中国法学会董必武法学思想研究会编,《董必武文集:第二卷》,第318页。

四、惩治腐败离不开法律,需要“依法办事”

董必武同志不仅是我党历史上最早提倡并且直接运用法律开展反腐败斗争的“第一人”,也是最早强调“依法办事”的无产阶级革命家、政治家。董必武同志早年赴日本留学专门攻读法律,接受过近代法学理论的熏陶,回国不久成为民国初年最早的律师之一。1921年7月他以律师身份出席了中共“一大”。在国共合作、土地革命、抗日战争、解放战争和新中国建国初期,董必武同志一直凭借着娴熟的法律知识和丰富的司法实践,领导和负责过中共的纪检、财经和政法工作,堪称中共第一代领导集体中不可多得的资深的马克思主义法学家。

在长期领导反腐败斗争的实践中,董必武同志在积极倡议发动群众揭发检举开展反贪腐斗争的同时,一直注意运用法律武器打击和惩治贪污现象。早在国共合作时期的1927年4月,董必武同志在国民党湖北省主持制定了《惩治贪官污吏条例》,震慑了国民党右翼和贪官污吏,推动了当地的革命运动。^{[5]333}1932年至1934年10月,董必武同志在中央苏区负责监察、司法工作,为了使惩治腐败有法可依、有章可循,在他积极倡议和参与下中央苏区先后制定和颁布了《工农检察部的组织条例》、《工农检察部控告局的组织纲要》、《中华苏维埃共和国司法程序》、《关于没收犯人的财产和物件的手续》、《惩治反革命条例》、《政府人员惩办条例》、《统一会计制度》、《怎样检举贪污浪费》和《关于惩治贪污浪费行为》等多个法律法规。其中,1933年12月发布的《关于惩治贪污浪费行为》是中国共产党历史上第一个反腐败的具体法律文件,首次公布了惩治贪污的量刑标准,规定:凡苏维埃机关、国营企业及公共团体工作人员贪污公款500元以上者,处以死刑;贪污300元以上500元以下,处以2年以上5年以下监禁;贪污100元以上300元以下者,处以半年以上2年以下监禁;贪污100元以下者,处以半年以下的强迫劳动。同时对上述犯罪者还处以没收其本人家产之全部或一部,并追回其贪没之公款。还对挪用公款、玩忽职守、浪费公款等行为规定了具体的处罚办法。上述反腐败的法律、法规和条例的颁布和实施,极大震慑了腐败分子,推动了中央苏区的反腐败斗争。

作为中共屈指可数的资深的马克思主义法学家,董必武同志深知法律对于规范社会、推动国家公权力的正常运行、促进社会政治经济文化的进步和发展以及惩治腐败的重要作用,因此在条件允许的情况下,他总是积极提倡和参与人民政权的立法活动,以实现法制和反腐败斗争的“有法可依”。1948年8月董必武同志当选为华北人民政府主席,承担起为新中国的雏形——华北人民政府建章立制的历史重任。同年10月他在人民政权研究会上指出:“建立新的政权,自然要创建法律、法规、规章、制度。我们把旧的打碎了,一定要建立新的。否则就是无政府主义。如果没有法律、法令、规章、制度,那新的秩序怎样维持呢?因此新的政权建立后,就要求按照新的法律规章制度办事。”^[6]在董必武同志的直接领导参与下,华北人民政府在随后的13个月里,先后制定和颁布了200多项法令、训令、条例、规章、通则、细则等法律、法规,内容涉及政治、经济、文化、教育、军事、金融、贸易、土地、税收等各个方面,不仅促进了新政权的依法施政,为新中国的法制建设积累了宝贵经验,而且为新政权的预防和反对腐败发挥了重要作用。新中国建立后,董必武同志负责中央政法和监察工作,多次提出了健全法制、依法办事的思想,坚持用法律武器惩治腐败。1956年9月,他在中共八大上明确提出:“依法办事是进一步加强法制的中心环节”^{[2]418-419},并提出依法办事有两个方面,一是“有法可依”,一是“有法必依”。这一思想不仅为当时新中国的法制建设和反腐败斗争指明了方向,而且为后来我党在改革开放时期提出“依法治国,建设社会主义法治国家”治国方略奠定了宝贵的思想理论基础。

从董必武同志提出加强法制反腐、“依法办事”的主张到现在,半个多世纪过去了,时代已发生了深刻变化。时至今日,我国具有中国特色的社会主义法律体系已基本建立、法制建设中“有法可依”的问题已基本解决、在当前反腐败斗争形势依然严峻的情况下,学习、研究和弘扬董必武同志的加强法制建设、惩治贪腐的思想,对于正确认识法制反腐的紧迫性、复杂性,及时克服法制落后于市场经济年

代瞬息万变的经济生活的局限性和滞后性,真正实现“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”,为国家法制建设和反腐败斗争积极建言献策,既是当代法律工作者必须认真思考和急需解决的重大课题,更是当仁不让的历史责任!

在长期领导纪检、监察和政法工作实践中,董必武同志形成了具有鲜明时代特色的反腐败思想,学习、挖掘、研究和继承董必武同志的反腐败思想,对我们今天改革开放时期的反腐败斗争具有重要的启迪和借鉴意义。

参考文献:

- [1] 湖北董必武法学思想研究会.董必武思想与实践研究文集[M].武汉:武汉出版社,2009.
- [2] 董必武.董必武选集[M].北京:人民出版社,1985.
- [3] 刘建新,等.深信前途会伐柯——董必武与中国共产党的革命精神[M].武汉:武汉出版社,2011:189.
- [4] 孙琬钟,等.董必武法学思想研究文集:第九辑[M].北京:人民法院出版社,2010.
- [5] 董必武.董必武政治法律文集[M].北京:法律出版社,1986:41.

责任编辑 王学青

DONG Biwu's Anti-corruption Thought and Its Contemporary Enlightenment

WANG Shengguo (International Law and Commerce Department, Hebei Cadre Institute of Politics and Law Administration, Shijiazhuang 050061, Hebei, China)

Abstract: DONG Biwu develops his own unique anti-corruption thoughts in the long-term Chinese financial, political and legal work. First, attention must be given to strengthening financial cadres' organization, ideology and style construction. Second, the Chinese Communist Party can't become a "business party" and can't "compete with people for profits". Third, to fight against corruption, we must keep adhering to the "mass line" and accept public supervision. Last, corruption can not be separated from the system and must deal with every problem "in accordance with the law". Dong's anti-corruption thoughts have an important enlightenment and reference significance to our contemporary anti-corruption struggle.

Key words: DONG Biwu; anti-corruption thoughts; enlightenment

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。

欧召大 / 牛栏关不住猫——反腐败的体制机制务须细密

牛栏关不住猫,没有适当、严密、刚性的制度,反腐败难以从根本上治理。当前加强制度建设的关键是加强对权力运行的制约和监督,把权力关进制度的笼子里,形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制。建立和完善体制机制,既是从源头上预防和治理腐败的根本途径,也是提高科学有效防治腐败能力的必然要求。建立和完善体制机制是一项政治性、政策性、系统性很强的工作,涉及各方面利益调整,事关改革发展稳定大局。必须突出重点、抓住关键,改革创新、攻坚克难,以重点工作的成效和关键环节的突破推动全局工作的开展。通过深化改革和制度创新,前移监督关口,努力消除滋生腐败的体制弊端、机制障碍和制度漏洞,确保国家机关按照法定权限和程序行使权力。当前,应重点完善三方面体制机制:第一,完善社会主义市场经济体制机制,防止行政权力对微观经济活动的非法干预。第二,完善干部人事管理体制机制,从源头上遏制用人腐败和不正之风。第三,完善司法领导体制和工作机制,着力纠正执法不严、司法不公、徇私枉法等问题。

(《红旗文稿》2013年第3期)

任建明 / 官员财产申报制度的有限反腐作用及推行策略

财产申报制度的作用不可夸大。即使是在理想的情况下,财产申报制度的作用也是有限的。我们必须在未来普遍推行财产申报制度时,要考虑策略问题,主要包括以下三个方面:把握时机,深化试点,首轮推行。第一,关于把握时机。时机策略主要包括两个方面:一是实施财产申报制度总体时间安排上的时机,二是试点工作的时机选择。从总体时间安排方面来看,其实我们已经错过了很多机会。因此,越早开始越主动。与此有

关,试点工作也应该是越早启动越有利。第二,关于深化试点:试点必须要来真的。具体有三个建议:一是试点的推动层次应该大大提高,最好由中央亲自推动。二是试点的财产申报制度必须完整,不能打任何折扣。三是试点地方或单位的申报对象必须自上而下。第三,关于首轮推行。实施财产申报制度可以划分为“首轮推行”和“常规坚持”两种状态。首轮推行是指初次在一个地方或单位全面实施财产申报制度。而一旦全面推行了,以后的申报就是“常规坚持”了。首轮推行最关键,更可被特殊运用,以达到在很短时间内清理腐败历史积弊的功效。

(《中国党政干部论坛》2013年第2期)

邹庆华,祝福恩 / 十八大背景下考核干部要摆正十对关系

党的十八大报告从政治体制改革和党的建设视角强调,要完善干部考核机制。完善和改进干部考核具有重要意义,以使德才兼备的领导干部走上重要岗位。为此,在操作层面要处理好十对关系,建设高素质执政骨干队伍:(1)学历与经历的关系。(2)知识与能力的关系。(3)苦劳与功劳的关系。(4)激情与感情的关系。(5)考试与干事的关系。(6)显绩与潜绩的关系。(7)领导认可与群众认可的关系。(8)对上负责与对下负责的关系。(9)讲干事与讲干净的关系。(10)重位子与重事业的关系。

(《行政论坛》2013年第2期)

金 刚,臧秀玲 / 新形势下党的纯洁性建设的关键着力点

新的形势下,要扎实做好党的纯洁性建设工作,更好地保持党的纯洁性,应当从以下方面着力:一是坚决惩治腐败,有效预防腐败,抓好纯洁性建设的首要任务。腐败问题解决不好,不但谈不上保持党的纯洁性和先进性,也将严重破坏党的凝聚力、感染力、向心力、号召力、战斗力,最终还会导致党亡政息的结局。二是发展党内民主,推进党务公开,夯实纯洁性建设的内在基础。以落实党员知情权、参与权、选举权、监督权为重点,进一步提高党员对党内事务的参与度,充分

发挥党员在党内生活中的主体作用。三是坚持从严治党,强化多种监督,形成纯洁性建设的矫正机制。坚持从严治党,强化多种监督,就能很好地形成对缺点、错误乃至违法乱纪行为的防止和矫正。四是深化党性教育,加强党性锻炼,增强纯洁性建设的根本动力。必须在党员干部的教育培训、考核评价、选拔任用、实践历练等各个环节注意深化党性教育,加强党性锻炼。五是抓住关键群体,强化示范引导,树立纯洁性建设的榜样标杆。保持党的纯洁性,上级党组织率先垂范、高级领导干部以身作则将成为最关键、最根本、最核心的决定因素。六是加强人文关怀,注重心理疏导,重视纯洁性建设的心理前提。努力塑造党员干部的和谐心态,使他们以平常之心对待成败荣辱、进退留转、名利得失,以感恩之心对待组织的培养、人民的信任、时代的惠顾,以敬畏之心对待权力、法纪、民意,时时处处注意保持心灵纯净和思想纯洁。

(《求实》2013 年第 2 期)

常 健 / 当前反腐与廉政建设面临的新挑战与对策建议

传统类型的腐败已经得到了有力的遏制,但由于市场经济体制的建立、改革进入制度化的阶段、道德的多元化、领域分离后的心理不平衡和更加严格的科层结构,使得腐败呈现出很多新发类型。尽管政府反腐力度空前加大,但由于预期反差从正向到负向的转变、网络信息的横向传播和社会横向制约力的强化,使民众对腐败的容忍程度也正在降低。因此,当前的反腐和廉政建设要注重以下几个方面:(1)在制度建设的过程中,要特别注意制度本身的可行性和可能带来的负面效应,并采取相应的补充措施抵消这种负面效应,以防止由制度本身造成的系统性腐败。(2)加强具体道德规范的建设,使各个职业都有明确承诺和可供监督的道德行为规范;改变以往干部道德教育培训只是强调道德原则的简单方式,设置多元道德冲突的实际场景,提高防止腐败诱惑的道德自律能力。(3)充分发挥社会力量在反腐与廉政建设中的积极作用,改变网络管理方式,建立适当的机制,使社会力量在反腐中的作用得到

有序地发挥,发挥其积极效应,抑制其消极效应,使其有助于政府反腐倡廉形象的建设和公信力的提高。(4)通过干部产生体制的变革,扩大官员的社会基础,使其能够更直接地得到民众的支持和制约,使民众成为腐败的痛心者和医治者,使反腐和廉政建设成为政府和民众的共同努力的事业,从而使对腐败的揭露和惩处不再意味着政府公信力的丧失,而是政府公信力的增强。

(《湖南社会科学》2013 年第 2 期)

刘林元 / 毛泽东的两份历史遗产与中国特色社会主义的理论和实践

毛泽东留下两份历史遗产,一份是毛泽东思想,另一份是毛泽东晚年教训。毛泽东思想是马克思主义中国化的思想结晶,对于建设中国特色社会主义实践仍有重要的指导意义,比如,关于坚持马克思主义基本原理与中国实践相结合的思想,关于重视国情分析、从中国国情出发的思想,关于理论结合实际、一切从实际出发、坚持实事求是的思想,关于坚持群众路线、调查研究的工作作风和工作方法等等。毛泽东晚年教训是在探索中国社会主义建设实践过程中产生的,对进一步认识什么是社会主义、怎样建设社会主义具有重要的启示作用。邓小平有一个重要思想,就是中国共产党在改革开放中为什么能实行正确的路线和方针政策,成功地进行中国特色社会主义实践,这跟正确总结“文化大革命”的教训有关。邓小平在纠正毛泽东晚年错误的同时,旗帜鲜明地提出坚持毛泽东思想。在高举毛泽东思想旗帜的前提下来认识和纠正毛泽东的错误,这就是坚持了认识的全面性,避免了片面性的认识和极端的做法,为其后的改革开放提供了一个正确的思想舆论前提,维护了党的统一、民族的团结和国家的安宁。在总结两个 30 年的衔接时,毛泽东思想不能丢,丢了就割断血脉,失了根本;毛泽东晚年的教训也不能忘,忘了就没了鉴戒,失去动力。珍爱这两份历史遗产,消化吸收,使之成为继续前进的动力,这是当代中国共产党人的历史责任。

(《南京政治学院学报》2013 年第 1 期)

责任编辑 王学青