

# 权力运行制约和监督体系创新研究

韩 方

(中共南通市委委员会, 江苏 南通 226600)

**摘 要:**党的十八大以来,我国的权力运行制约和监督体系建设取得长足进步,但由于监督体制的设置不科学、领导干部民主法制意识淡薄、权力运行程序不规范不透明等原因,不愿监督、不敢监督、抵制监督等现象仍不同程度地存在。创新权力运行制约与监督体系应从扎紧制度笼子、科学划分权力、整合监督资源、突出监督重点、坚持民主公开等方面着手,从而构建具有中国特色的权力运行制约和监督体系。

**关键词:**权力制约;权力监督;体系创新

中图分类号:D630.9

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2017)02-0001-06

党的十八届六中全会聚焦全面从严治党主题,系统审视我们党在加强自身建设方面的探索实践和经验教训,总结提炼创新成果,审议通过了《中国共产党党内监督条例》,拓展了党内监督体系建设新境界,为切实加强党内监督,约束和规范权力运行,提供了坚强的制度支撑。实践证明,只有加强对权力运行的有效监督和制约,着力构建不敢腐、不能腐、不想腐有效机制,才能从根本上增强党自我净化、自我完善、自我革新、自我提高的能力,最大限度遏制权力带来的腐败负效应,建设风清气正的政治生态。加强权力运行的制约和监督,必须从顶层设计抓起,创新体制机制,以深化改革规范权力行使,着力构建全方位、立体式、系统化的权力运行制约和监督体系。

## 一、权力运行制约和监督的基本涵义及理论渊源

权力是一种广泛存在的社会现象,我们通常所说的权力是指统治阶级为了实现其阶级利益和建立一定的政治秩序而具有的一种组织性支配力。马克思认为,国家权力是“从社会中产生但又居于社会之上并且日益同社会相异化的力量”<sup>[1]</sup>。由于权力具有强制性、扩张性和侵犯性,对其制约和监督一直备受关注。权力制约,广义上是指政治权力主体对特定客体进行的一种强制、节制和约束活动。权力监督,广义上是指政治权力主体对特定客体进行的一种监视、察看和督促活动。权力制约和权力监督相伴相生,从规范的对象来看,两者协调的都是政治权力的主体和客体的关系,既有交叉之处,也有细微区别;从作用的路径来看,两者都是通过一定措施来管控政治权力运行,既是互为补充,也是相互依存。

收稿日期:2017-02-20

作者简介:韩方(1964-),男,江苏射阳人,中共南通市委常委、市纪委书记。

权力是一把“双刃剑”,用得好则利国利民,用不好则祸国殃民。加强对权力的制约和监督,可以更好地发挥其正效应,推动人类经济社会发展。从国家宏观发展、长远发展来看,可以有效防止全局性决策出现重大失误或长期失误,保障决策正确,具有可行性。从部门单位来看,可以有效降低部门决策工作措施失误概率,促进政治管理和公共管理部门有序运行。从领导干部个人来看,能够让领导干部养成主动接受监督的意识,理智谨慎用权,防止权力滥用。从人民群众来看,可以有效保障其法定享有的自由、权利和利益,促进社会资源分配公平合理。另外,加强权力的制约和监督还有利于提高行政管理效率,保持政治结构稳定,营造和谐社会环境等。

伴随着人类社会的发展,权力制约和监督的理论一直在不断地演变进化,目前主要有两种主流理论:西方权力制约监督理论和马克思主义经典作家权力制约监督理论。西方权力制约监督理论探索最早,成果颇为丰厚。古希腊时代的亚里士多德推崇共和制,提出用法律制度来控制权力而不是依靠个人道德自律;古罗马的公权私权理论认为,公权代表公共利益、集体利益,私权代表个体利益或局部利益;文艺复兴时期,法国思想家孟德斯鸠提出了分权制衡学说,他在《论法的精神》一书中提出“要防止滥用权力,就必须以权力约束权力”<sup>[2]</sup>,通过实施立法、行政、司法三权分立与相互制衡来防止国家权力腐败;其后,美国人汉密尔顿、杰弗逊、潘恩等人继承和发展了这一学说,分权制衡理论得以最终形成。马克思主义经典作家权力制约监督理论与西方权力制约监督理论有着明显不同,马克思、恩格斯对公权力的控制问题非常重视,提出实行公职人员由人民监督、人民拥有官吏的罢免权、发展社会自治等观点;列宁在前者的基础上,深化了控权学说,提出采取党内监督、工农监督、信访监督、舆论监督等意见。这些观点进一步丰富了马克思列宁主义,推动了权力制约和监督理论与社会主义政治结构的合理匹配。两者对比,不难看出,政治体制不同决定了权力运行制约和监督体系的差异。

在我国,党中央高度重视加强权力运行的制约和监督,在充分吸收和借鉴上述两种主流理论的基础上,结合我国实际,创新结构模式,初步形成了具有中国特色的社会主义权力运行制约和监督理论体系框架。毛泽东同志早在延安时期就提出跳出“历史周期率”的课题,强调“只有让人民来监督政府,政府才不敢松懈。只有人人起来负责,才不会人亡政息”,提出以人民民主控制和克服官僚主义及滥用手权力,加强党派监督、舆论监督和权力机关的监督,开展批评和自我批评等设想。<sup>[3]</sup>邓小平同志主张发展人民民主、适当分权、监督制约走法制之路、综合考虑监督制约和效率问题等。党的八大规定,任何党员和党的组织都必须受到自上而下的和自下而上的监督。党的十六大提出“完善和健全权力制约和监督机制”。党的十七大明确“建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力机构和运行机制”<sup>[4]</sup>。党的十八大强调“健全权力运行制约和监督体系”。习近平总书记在党的十八届六中全会《关于〈关于新形势下党内政治生活的若干准则〉和〈中国共产党党内监督条例〉的说明》中指出:“全面从严治党,必须从根本上解决主体责任缺失、监督责任缺位、管党治党宽松软的问题,把强化党内监督作为党的建设基础性工程,使监督的制度优势充分释放出来。”<sup>[5]</sup>随着我国政治体制改革的持续深入,权力制约监督的实践探索、制度体系也将得到进一步完善丰富和发展。

## 二、当前权力运行制约和监督存在的问题及原因分析

党的十八大以来,我国的权力运行制约和监督体系建设取得长足进步,各级党委强化管党治党主体责任,着力构建惩治与预防腐败相结合的体制机制,有效规范了权力运行,遏制了腐败滋生蔓延,政治生态明显好转,受到了社会各界的肯定和认同。与此同时,我们还应看到,在建立完善权力制约及监督体系过程中,仍然存在着不尽人意的地方,一些根深蒂固的特权“顽疾”依然存在,一些问题解决得不彻底时有反弹,导致少数领导干部的权力游离于监督之外。习近平总书记在党的十八届六中全会上指出,长期以来,党内存在的一个突出问题,就是不愿监督、不敢监督、抵制监督等现象不同程度地存在。<sup>[6]</sup>深入分析问题根源,主要有以下几个方面原因:

### (一) 监督体系不科学不完善

我国原有政治体制中权力过分集中,不能适应当前对权力运行制约与监督的需要。为此,国家构建了一个相对庞大的系统,并建立相应的法律规章,对权力运行的制约和监督发挥了重要作用。但总体而言,现行的监督系统还存在一些问题:监督体制的设置不科学,职能分工不明确,权责交叉重叠,容易陷入“九龙治水”困局;监督机构缺乏应有独立性,不利于行使监督权;监督主体权威性不足,就党内监督而言,纪委虽然属于双重管理,但实际监督中受制于同级党委,监督效果不理想。为了解决监督体系存在的不足,党的十八届六中全会通过的《中国共产党党内监督条例》强调“建立健全党中央统一领导,党委(党组)全面监督,纪律检查机关专责监督,党的工作部门职能监督,党的基层组织日常监督,党员民主监督的党内监督体系”,为完善权力监督制约机制指明了方向。<sup>[7]</sup>

### (二) 民主与法制建设失衡

民主与法制互为存在前提,既是一对矛盾体,也是对立统一体。二者必须同步推进、协调推进。但改革开放以来,我国的民主与法制建设始终存在畸轻畸重的问题,导致在很多问题处理过程中出现有法不依、执法不严、违法不究的现象。一方面,少数领导干部权力观错位,对权力来源缺乏正确认识,认为手中的权力是个人奋斗获得或是上级领导赋予的,潜意识里把权力当作“私人财产”,接受监督的自觉性不强,甚至排斥监督、压制监督,以至滥用权力,贪污腐化。另一方面,由于历史种种原因,很多群众民主法制意识淡薄,监督的主观意愿偏弱,监督渠道不畅,监督效果大打折扣。少数领导干部表面上接受监督,但思想深处封建残余观念仍在作祟,“官老爷”思想、官僚主义作风还没有得到完全根除。在这种前提下,权力监督往往被高高举起、轻轻放下,致使好人主义、庸俗作风盛行,尤其在领导班子成员之间,拉下面孔、主动监督、敢于批评的人不多。

### (三) 权力运行不规范不透明

规范的权力运行程序,是防止权力滥用、遏制腐败的必要条件。当前,影响权力规范运行的关键在于缺少一个系统、科学、清晰、严密的程序性规定。<sup>[8]</sup>即便存在这样的规定,少数领导干部为了自身利益,也会无视或改变程序、规避程序,甚至于自定程序。事实上,由于权力运行过程不透明、缺少相对方参与、不遵守办事时效等程序违法,导致少数领导干部以权谋私、权力寻租、暗箱操作现象的发生。“小官大贪”的现象说明,腐败与职务高低、权力大小没有必然联系,而和权力是否规范有序、透明公开运行关系密切。现实生活中,权力运行相关制度之间的衔接性不够,界限不清,对违反之后如何追究责任不明确,存在着“牛栏关猫”现象,执行起来容易被人打折扣、搞变通,直接影响制度的严肃性。

### (四) 权力监督失之于宽松软

一些地方和单位监督乏力,尤其是对领导班子和领导干部的监督往往出现“盲区”,很多事情往往是“看得见的管不着,管得着的看不见”,只要不发生、没有发现重大问题就可以睁一只眼闭一只眼,长期处于“虚监”状态。上对下的监督是最有效的监督,也就是说上级领导机关和领导干部、上级纪检监察机关对领导干部权力运行能够形成强有力的制约和监督,但由于时空距离原因,上级监督的视野远离权力运行,只能阶段性地进行间接的、事后监督,从而大大降低了制约和监督的有效性,对下级领导干部的日常监督往往鞭长莫及。另外,虽然近年来,我国先后出台了不少涉及监督的法律规定,党内也先后修订了一批党内监督法规,但总体而言,监督法律法规依然供给滞后,有的领域监督法规长期“缺席”,有的与当前形势和问题脱节,运用起来难以奏效,还有的提出若干禁止性、原则性规定,缺少配套制度,可操作性不强。

## 三、创新权力运行制约和监督体系的对策建议

习近平总书记反复强调,要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。<sup>[9]</sup>在十八届中央纪委七次全会上进一步指出,

强化党内监督,重在日常、贵在有恒,要敢于较真碰硬,从具体问题管起,让党员干部习惯在相互提醒和督促中进步。<sup>[10]</sup>加强对权力运行的制约和监督,必须增强各级领导干部带头接受监督意识,强化自上而下的组织监督,改进自下而上的民主监督,发挥同级相互监督作用,以创新思路完善体制机制,促进从源头上管好管住权力、预防和治理腐败问题。

#### (一)创新体制机制,扎紧控权制度铁笼

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出“强化权力运行制约和监督”,强调“坚持用制度管权管事管人,让人民监督权力,让权力在阳光下运行,是把权力关进制度笼子的根本之策”<sup>[11]</sup>。良法是善治的前提,加强权力制约的基础在于构筑合理科学的制度“笼子”,让权力在制度的范围内良性运行,防止权力滥用。要针对监督主体比较分散、监督责任不够明晰、监督制度操作性和实效性不强等问题,强化顶层设计,全面贯彻《中国共产党党内监督条例》,健全配套机制,明确监督主体,细化监督清单,规范监督流程,形成一套监督制度体系,做到责任清晰、主体明确、制度管用,行之有效。要推动制度创新,坚持与时俱进、结合实际,及时完善、修订、废止有关制度,建立健全涵盖党务政务司法公开、民主质询问责、经济责任审计、引咎辞职罢免等各项制度,切实用制度管权管事管人。要厘清权力边界,制定权力清单、责任清单和负面清单,严格削减自由裁量权,让职能部门法无授权不可为,法定职责必须为,压缩暗箱操作和权力滥用、私用的空间,便于外界监督。要强化制度教育,以“两学一做”学习教育为契机,创新教育载体形式,深入开展各种形式的法律、纪律教育,牢固树立法纪面前人人平等意识,自觉做到带头学习制度、严格执行制度、自觉遵守制度、切实维护制度。要严格制度执行,把制度执行作为各类检查考核重点,并与干部选拔任用、评先评优、奖励惩处等相结合,切实增强制度执行约束力。对于不执行、不严格执行制度的,视情给予问责处理,涉嫌违纪违法的严肃查办追究,确保执行制度不走样、维护制度不变通、违反制度必受惩。

#### (二)强化权力制衡,构建权力制约机制

以权力制约权力,关键在于建立结构合理、配置科学、程序严谨、制约有效的权力运行机制,既要从事决策和执行环节加强对权力的监督,也要强化对于监督权的监督,进而从源头上防范权力“任性”。要科学划分权力,按照决策权、执行权、监督权三大板块,科学设置职能机关部门,合理分配权力资源,重构权力运行链条,促使决策权、执行权、监督权相互分离、互为制约。要严格规范权力,针对分权带来的难以有效监督、协调沟通困难等问题,依法划定决策权、执行权和监督权适用范围,细化权力行使相应责任,探索制定“三权”运行相应程序,明确决策是执行的前提,监督是决策和执行共同的保障,构建权力运行闭环系统,防止权力越位、缺位,杜绝不作为、乱作为。要加强对于监督权的监督,特别是对于党内监督权的监督,严格执行《党内监督条例》、《纪律检查机关监督执纪工作规则(试行)》等,把监督者的自我监督同接受党内监督、社会监督等有机结合,严肃查处执纪违纪、失职失责行为,切实规范纪委监督执纪权,防止监督权力被无限放大,甚至滥用。要依规依法用权,运用法治思维,健全相应法律和规章,严格按照法定权限和程序行使各种权力,形成决策、执行、监督良性互动格局,确保权力运行更加规范,决策制定更加科学、执行落实更加高效、监督管理更加有力。

#### (三)完善监督网络,形成权力监督制约有效机制

强化权力制约监督,既要突出重点,督促各级党组织主动作为,当仁不让,也要形成合力,发挥好各方面的监督作用。习近平总书记强调,党内监督在党和国家各种监督形式中是最根本的、第一位的,但如果不同有关国家机关监督、民主党派监督、群众监督、舆论监督等结合起来,就不能形成监督合力。<sup>[12]</sup>当前一些重点领域、关键岗位、重要部门的领导干部之所以发生腐败问题,一个关键的原因在于对其掌握的权力缺乏有效监督,尤其是缺乏来自权力结构外部的监督。要认真贯彻《党内监督条例》,强化监督意识,整合监督资源,形成监督合力,充分发挥党委监督的主体作用,运用监督执纪“四种形态”,抓小抓早,防微杜渐。强化纪委专责监督职责,履行监督执纪问责职能,严明纪律规矩,及时查处

违纪违法问题。党委工作部门增强职能监督的主动性,出现问题及时了解处置,不能坐等党委、纪委去处理。要完善监督体制,发挥巡视巡察在全面从严治党中的“利剑”作用,认真贯彻执行《巡视工作条例》,突出巡视巡察重点,提高发现问题能力,督促加以整改,对巡视巡察整改情况开展“回头看”,对整改不力的,要抓住典型,严肃追责。要推进纪检派驻工作全覆盖,派驻机构必须聚焦监督执纪问责,主动担当作为,把监督所在单位班子成员以及下属部门主要负责人作为重点,敢于监督,善于监督,形成监督的震慑力。要营造民主监督氛围,强化党内民主监督,发挥基层党组织对领导干部的日常监督作用,保障党员知情权和监督权,依规严肃处理干扰妨碍、打击报复行为。同时,要发挥领导班子之间相互监督的作用,严肃党内政治生活,开展批评与自我批评,加强权力行使事前、事中和事后的全程监督。要构建监督格局,综合党内监督、人大监督、政府监督、政协监督、司法监督、舆论监督、群众监督等监督主体力量,优化监督外在环境,统筹协调内部关系,使得各类监督主体相互配合、相互协调、相互补充,汇聚强大监督力量,保证权力在制度化、法制化的框架内运行。

#### (四)突出监督重点,构建对“一把手”权力监督制约机制

习近平总书记指出,“人不率则不从,身不先则不信”,发挥领导干部特别是“一把手”的示范表率作用,对于管好领导班子、带好干部队伍意义重大。“一把手”在一个地区、一个单位处于核心地位,其形象好坏决定了该地区、单位的政治生态。实践表明,如果“一把手”大搞“一言堂”,个人说了算,听不见别人的意见,很难不犯错误,而且一旦违纪违法,还会产生连锁反应,甚至造成系统性腐败、塌方式腐败。破解“一把手”监督难题,首要的就是发挥上级监督作用,因为上级对下级的监督包括对“一把手”的监督最为直接且有效。上级党委、纪委要强化管党治党责任意识,多了解下级“一把手”的思想动态、生活状况、履职情况,及时掌握基层群众对下级“一把手”的看法和反映,切实加强巡视巡察,发现问题及时处置。要前移关口,加强领导干部谈话活动,充分应用谈心谈话、任前谈话、提醒谈话、警示谈话、回访谈话等,积极做到防范在前、预防在前。要建立“一把手”权力分解机制,实行“一把手”不直接分管财务、组织人事、政府采购、工程招投标制度,把更多精力放在监督管理上,以解决权力过分集中问题。要完善对“一把手”的监督制度,建立对重大事项决策权实施有效监控机制,重大事项由领导班子严格按照决策程序和议事规则集体研究决定。要建立干部选拔任用问责制度,强化人事权监督,对干部选任工作进行全程纪实,并推行选拔任用干部情况“一述双评”制度,即结合年度述职述廉,由“一把手”对选拔任用干部工作进行述职,并在一定范围内对“一把手”及其选拔任用的干部进行测评。“一把手”要定期向组织和干部职工报告自己廉洁自律和落实党风廉政建设责任制情况,自觉接受组织和群众的评议和监督。要用好监督执纪“四种形态”,对“一把手”存在的问题,实施廉政提醒,促使其及时醒悟,自查自纠;对问题较大的,除了责令说清问题外,该诫勉的诫勉,该组织调整的进行调整,该纪律处分的给予纪律处分,维护党纪政纪的严肃性。

#### (五)坚持民主公开,让权力在阳光下干净运行

党的十八大报告指出,“保障人民知情权、参与权、表达权、监督权,是权力正确运行的重要保证”<sup>[9]</sup>。要增强人民权利意识,借助各类媒介,创新载体形式,加强对人民权利意识的宣传教育,推动人民正确认识民主权利的基本内涵、精神实质和现实意义,掌握实现其民主权利的具体法律法规和方式途径,提高其依法行使知情权、参与权、表达权和监督权的能力,使得权利意识真正深入人心。要加强法治建设,坚持以社会主义核心价值观为引领,积极弘扬社会主义法治精神,加大法治宣传教育力度,引导广大人民学法用法崇法守法,自觉按照法律规定行使民主权力,通过合法途径方式,参与国家政治生活,参与国家和社会事务管理,维护自身合法权益。要依法公开信息,深入推进党务、政务公开,坚持公开是常态、不公开是例外原则,建立完善党务政务公开机制,以党务公开带动和促进政务、司法、厂务、村务以及公共服务单位办事公开,信息公开要做到及时、准确、充分,保证群众通过便捷的渠道快速获取信息。要加强监督检查,对于公开不及时、不到位,甚至弄虚作假的,严格依纪依规追究相关

责任人的责任,处理结果及时面向社会通报,切实维护人民依法享有的民主权利,提升人民对党和政府的信任度,促进权力运行合法、有序、高效,最大限度实现和保障社会公平正义。

参考文献:

- [1] 毛益民.马恩论权力制约监督的几个问题[EB/OL].(2011-08-29)[2017-02-11]. <http://theory.people.com.cn/GB/15527955.html>.
- [2] 孟德斯鸠.论法的精神[M].西安:陕西人民出版社,1963:8-45.
- [3] 李文福,刘锡林.批评与自我批评在党内民主建设中的地位和作用[EB/OL].(2010-04-12)[2017-02-07]. <http://theory.people.com.cn/GB/41038/11346837.html>.
- [4] 桑学成,周义程,陈蔚.健全权力运行制约和监督体系研究[J].江海学刊,2014(5):2-4.
- [5] 习近平:关于《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》的说明[EB/OL].(2016-11-02)[2017-02-01]. [http://news.xinhuanet.com/politics/2016-11/02/c\\_1119838057.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2016-11/02/c_1119838057.htm).
- [6] 习近平在党的十八届六中全会第二次全体会议上的讲话(节选)[EB/OL].(2017-01-01)[2017-02-01]. [http://news.xinhuanet.com/politics/2017-01/01/c\\_1120228200.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2017-01/01/c_1120228200.htm).
- [7] 新时期加强党内监督的重要意义[N].人民日报,2016-12-08.
- [8] 专家谈当前权力运行问题 缺清晰严密程序性规定[N].南方日报,2012-11-20.
- [9] 中央纪委法规室:扎牢管党治党制度笼子[EB/OL].(2016-12-28)[2017-02-01]. <http://v.ccdi.gov.cn/2016/12/27/VIDEgy-NjAVagVUp6DpD5E5b3161227.shtml>.
- [10] 习近平在十八届中央纪委七次全会上发表重要讲话 [EB/OL].(2017-01-06)[2017-02-02]. [http://www.gov.cn/xinwen/2017-01/06/content\\_5157361.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2017-01/06/content_5157361.htm).
- [11] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[EB/OL].(2013-11-15)[2017-02-09]. [http://news.xinhuanet.com/2013-11/15/c\\_118164235.htm](http://news.xinhuanet.com/2013-11/15/c_118164235.htm).
- [12] 坚定不移推进全面从严治党[N].人民日报,2016-10-08.
- [13] 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,2012:26.

责任编辑 王学青

## Innovations with Supervision and Restriction on Power Implementation

HAN Fang (CPC Nantong Committee, Nantong 226600, Jiangsu, China)

**Abstract:** Considerable progress has been made with supervision and restriction of power ever since the 18th National Congress of the CPC, but there still exist such problems as unwillingness, cowardliness, and resistance in supervision just because of the unscientific layouts of supervising mechanism, unconsciousness of democracy and legality in leaders, unregulated and hazy procedures in the running of power and others. Innovations in mechanisms for the running and supervising of power should start from weaving a cage of system, dividing power in some scientific means, integrating resources of supervision, finding key points for supervising, adhering to democracy and openness, etc. A mechanism for supervision and restriction of power with Chinese characteristics can be established by such means.

**Key words:** restriction of power; supervision of power; innovations of mechanism

# 我国政府反腐败的政治价值及其实现

季燕霞

(南通大学 管理学院, 江苏 南通 226019)

**摘要:**评判政府反腐败行动的政治价值,其主要维度在于审察它是否充分体现了人民的期待和要求,是否真正促进了社会公平正义,是否切实推动了国家现代化的发展。当前我国的反腐败行动正处在由治标向治本转化的关键阶段,虽然党和政府的人民属性以及中国特色社会主义政治制度赋予反腐败斗争巨大的资源优势,但不应忽视当前反腐败工作在主体力量、途径手段、目标以及制度效能的发挥等方面所带有的局限和面临的挑战。增进和提升我国政府反腐败的政治价值,需要在实践中深化认识并正确处理好清廉政府与民主政治、政府与市场、晒权与治权、反腐败与推进国家治理现代化之间的辩证关系。

**关键词:**反腐败;政治价值;民主政治;廉洁政府;国家治理现代化

**中图分类号:**D630.9

**文献标识码:**A

**文章编号:**1674-9170(2017)02-0007-06

腐败是公共权力的私人滥用,是对社会公正的最大损害。近年来,我国政府坚定而有效的反腐败举措抑制了公权私用现象,弘扬了社会正义,赢得民众的高度赞赏。与此同时,我们也应当看到,腐败深植于复杂的社会经济、政治生态,与市场经济主体及多层级权力主体的利益息息相关,反腐败必然触及既有社会经济、政治运行方式和相关者的利益,反腐败的效应也必然是多层面的。反腐败的成功绝非以查处了多少案件以及什么级别的贪官被起诉和惩处为标志,而在于是否从根本上构建起有效的权力监督机制,促进国家治理现代化,形成优良的社会经济和政治生态。简言之,需要在更为深远的意义上审视我国政府的反腐败行动,增进和提升其政治价值。

## 一、反腐败政治价值评判的三个基本维度

反腐败是世界各国政治生活中面临的共同议题,而人们对不同国家政府的反腐败行动却常常有着不同的理解和评判。显然,这里触及到一个核心的问题,即何为政治?客观地说,政治作为人类至关重要的一种社会存在,其内涵是变化、发展着的,人们对政治的认识和理解也会不尽相同。尽管如此,我们仍可以从社会发展的历史中梳理出一条基本脉络,这就是政治是围绕国家权力展开的,表现为人们攫取、维护、建设、执行、制约国家权力的全部活动。政治现象产生以来,经历几千年的发展已高度成

收稿日期:2017-01-20

作者简介:季燕霞(1963-),女,江苏如东人,南通大学管理学院教授,南通廉政研究中心特聘研究员。

基金项目:国家社科基金项目(16BZZ002);南通廉政研究中心重点项目(2015ZD04)

熟。在现代,政治是牵动社会全体成员的利益并支配其行为的巨大社会力量,是决定公共权力合法运行和社会稳定发展的根本和基础。评判一个国家政府反腐败行动的政治属性及其功能,应审察以下三个基本维度:

#### (一)反腐败是否履行着人民主权的原则,体现人民的愿望和要求

主权在民,人民无疑是国家一切行为的最终目的和最后决策者。<sup>[1]</sup>政府权力来源于人民,受托于人民,就必须遵循民意,在行使权力过程中以人民为中心,服务于人民的利益与要求。在实践中,用心倾听人民的心声,主动回应人民群众的期待和要求,是对人民主体地位的尊重,也是夯实执政党推进社会发展进程之政治智慧的最深厚根基。相反,倘若用政府的意志、某个领导的意志取代公意,违背、损害人民的利益,必将使权力丧失合法性。反腐败作为政府的重要的政治行为,其目的、功能和意义都应当是体现为顺应人民的愿望和要求,维护和增进人民的利益。如果是假借人民的意志,行个人或集团打击、清洗异己之目的,最终也必将受到人民的唾弃,丧失执政的基础。

#### (二)反腐败是否在真正意义上促进了社会的公平正义

在古今中外的政治实践中,“反腐败”是最具有影响力、号召力的政治口号,它反映人们对社会公平正义的期盼和追求,但反腐败的实际结果常常令人失望。例如,在一些施行竞选执政的新兴民主国家和地区,某些政党往往以信誓旦旦的反腐败口号和决心获得民心而取得执政资格,但不久却在民众或是在野党发动的轰轰烈烈的反腐浪潮中下台,或是在失去权力之后腐败丑闻被揭露而遭到应有的清算,使人们对政党或政府反腐败行动的公正性失去信心,也使国家陷入频繁的混乱与动荡之中。公共权力运行以及权力者只有秉承公平正义的原则,才能赢得民众的信任,国家才能长治久安。反腐败本质上就是反对超越于社会之上的特权,遏制利用特权满足私欲的行为倾向,让权力受到法律和制度的约束,受到社会的制衡和监督,使权力回归到服务公共利益的基点。引领和促进社会公平正义,应当是政府反腐败政治行动遵循的核心价值。

#### (三)反腐败是否优化了社会经济、政治生态,促进国家治理现代化

腐败作为一种非生产性活动,它是一些人利用职权把部分社会财富装入私人腰包,是社会资源的负和博弈。政府权力是以国家为后盾,对社会全体成员和国家各个领域具有特殊的强制力和普遍的约束力。当这种权力被用于配置社会资源,乃至成为社会资源配置的垄断性力量时,如果缺乏有效的制衡和监督,必然导致权力滥用,成为某些组织和个人谋取私利的工具。其直接影响是权力者无偿侵占社会公共财富,使民众的福利受到侵害。“个人从腐败行为中获益,……群体却陷入腐败的陷阱”,“最终导致所有人的平均收入低于无腐败的情况”<sup>[2]</sup>。当这种社会财富的不正当转移蔓延成风,必然造成更为广泛的社会悲剧:它会使人们的道德理念扭曲,对权力和权力者顶礼膜拜,诱使人们将更多的资源和努力追逐权力<sup>①</sup>;导致不同政府部门及官员争权夺利,干扰公共政策的制定和执行过程,社会资源配置中潜规则盛行,造成劣币驱逐良币的效应,从而使社会处于低效、停滞甚至动乱的状态——这正是拉美及亚洲等一些转型国家现代化发展停滞不前的重要根源。反腐败政治价值与功能的要义在于确定权力的边界与责任,引导社会资源公平、合理、公开配置,塑造良好道德观、价值观,形成优良的社会政治和经济生态,有效推动国家的现代化发展。

## 二、我国政府反腐败的资源优势及面临的挑战

反腐败的政治属性取决于国家政治制度和执政党的性质。人民性是我国政府的根本属性,也是政府行政的价值依归。我国政府在反腐败行动上所表现出的坚定性源自对人民利益的负责。“反腐败绝

<sup>①</sup> 中国青年报曾经的一项调查显示,87%的大学生认为公务员是最理想的职业。每年各层级的公务员考试仍然是最具吸引力、最激烈的国考。导致这一现象的因素是多元的,其中,对于权力的崇拜是我国几千年来的传统,更是现实利益之使然,甚至扭曲为一种社会生存的必然。



非一时兴起,也不是和谁过不去,而是要承担起历史和人民赋予的责任。”<sup>[13]</sup>十八大以来,新一届领导集体对腐败所造成的危害表现出强烈的危机感和紧迫感,强调从严治党,强化党内纪律和规章的约束,突出党政领导干部在廉洁政治建设中的关键作用,坚持自我警醒——“作为执政党,面临的最大的威胁就是腐败”<sup>[14]</sup>,充分体现了执政党的责任担当和理性自觉。与此同时,中国特色的社会主义政治制度赋予政府有效反腐败的资源优势。我国实行中国共产党领导下的多党合作和政治协商制度,既不是两党制或多党制,也不是简单的一党制。实践证明,这一政治制度契合我国国情,而且运行有序、高效。在反腐败方面,它同样展现了强大的政治优势:首先,能形成统一的反腐败政治意志,制订长远的反腐败战略,如惩治和预防腐败体系五年工作规划等,保持反腐败方针、政策的连续性和稳定性。其次,确保了中共中央纪律检查委员会在反腐败工作中的权威性,能高效动员和协调包括国家反腐败机构、各民主党派、社会公众在内的各种力量,对腐败进行有效打击和遏制。第三,可以通过强化各级党委和政府反腐败的政治责任,使执政党的政治意志自上而下得到有效贯彻和执行。

我国政府反腐败的这些资源优势在党的十八大之后充分显现,“不敢腐的震慑作用得到发挥,不能腐、不想腐的效应初步显现,反腐败斗争的压倒性态势正在形成”<sup>[14]</sup>。但与此同时,我们也感觉到在现实中人们习惯于将党和政府领导的这场反腐败斗争视为一种运动,在赞赏和支持政府反腐败举措的同时,对其未来充满不确定感,其原因是多方面的。尤为值得关注 and 深思的是近年来我国反腐败实践中带有的某些局限性或面临的挑战:

#### (一)反腐败主体力量的局限性

从近年来我国各级纪检部门查处的大小案件来看,政府组织内部成员包括一些已退休老干部的举报揭发占很大比例。在一定时期和情形下,不可低估体制内力量在反腐败中的显著功能与作用,但从长远和根本来看,反腐败乃至改革发展的动力应当是体制内与体制外的合力。为此,需要处理好国家和社会、政府和人民在反腐败工作中的辩证关系。曾有一段时期,来自民间的网络反腐展现出巨大威力,一个曝光就带来大量人肉搜索,进而成为公共舆论的关注焦点,形成强大社会压力,使被曝光者迅速成为被查处的对象,网民成为反腐败的新锐。但网络传播的匿名性、虚拟性、去中心性、无限扩大性使民粹主义、技术操控、网络暴力等风险凸显,出于各种动机的网络曝光使我国的腐败案一度狼烟四起,也使政府的反腐败工作陷入了某种被倒逼的困境。但是,在战略上,不能因为网络反腐内含的种种弊端而因噎废食,更不能完全退却到只有政府才是反腐败主体的立场。政府对反腐败的领导力量应当是充分吸纳社会力量反腐败、监督权力的热情和智慧,构建有效的制度渠道受理和回应体制外的举报,从而形成体制内与体制外反腐败的合力。

#### (二)反腐败告一段落的思想言论

十八大以来,我国政府治理腐败从八项规定端正党风、严肃党纪,到大力惩治大小贪腐案件,可谓轰轰烈烈、如火如荼,使整个社会的风气有了很大改观。但与此同时,我们也应当认识到惩治腐败必然触及多层次利益关系,对社会经济、政治运行的冲击性影响也逐渐显现,尤为突出的两大现象是招商引资在地方经济发展中的王牌效应下降和干部不作为倾向悄然蔓延。于是,主张反腐败“告一段落”的思想言论不断传播。其中,既有来自寡头垄断领域既得利益者的刻意阻挠,也有对经济下行压力增大、政府体制内缺乏物质利益激励而丧失活力的现实担忧。

反腐败本质上就是反特权、反权力垄断,需要治标与治本融会贯通。我国近年来所查处的腐败案件绝大多数是过去二十多年社会转型中所累积的,形式多种多样,成因复杂多元,在根本上则是不受控制的权力和半成熟的市场相互嫁接的后果。如果说治标是反腐败的前段,治本是后段,当前我国的反腐败正处在至关重要的中段,只有坚定不移深入推进,才能从赢得长远的廉洁政治和社会的风清气正。反腐败一定程度上的确会影响经济增长,公款消费被遏制了,通过对关键人疏通和行贿等不正当手段的投资项目减少了。但是,“这些只涉及短期的微小调整,长远来说可以营造可持续发展的理

想环境。不管怎样,没有人希望中国经济增长是建立在腐败之上的,也没有人会相信腐败能使中国的经济增长实现可持续性”<sup>[5]</sup>。腐败或许是经济增长的润滑剂,但绝对是经济发展的陷阱。如果在思想和行动上让反腐败告一段落,那必将会前功尽弃,退回原点,甚至造成腐败行为更严重的卷土重来。

### (三)反腐败制度的效能发挥

反腐败需要靠制度建设,不能用搞政治运动的方式进行,这一点已成社会共识,尤其是十八大以来我国在反腐败的制度建设方面取得了较为显著的效果。但是,有些制度在实施中仍然面临不少阻力,存在既得利益者的抵制,如在简政放权改革措施落实中较为普遍地存在着不想放、不愿放的情形,或者是很多显性的审批事项被清理了,但隐性的审批行为还依然存在,权力设租和寻租的企图还时隐时现。

制度效能的发挥需要有两个基本前提,一是制度改进的配套性,或者叫系统推进。因为腐败问题的发生不仅仅是经济体制或制度运行中的缺失所致,它与政治、行政、社会运行的权力及资源配置中的弊端密切相关。我国一些公共事业部门的关键人和地方政府官员的腐败案在很大程度上是由于公共财政的预算制度和审计制度执行不力,行政权力无限大的情形依然程度不等地存在。需要确立一套符合时代需要的、优化政治生态的反腐败和预防腐败的制度体系。二是社会和公众的知晓和参与。再精致的制度设计如果没有社会公众的知晓和监督执行,无异于一纸空文。“只有让人民来监督政府,政府才不会松懈。只有人人起来负责,才不会人亡政息。”“只有大政方针决之于公众,个人功业欲才不会发生。只有把每一个地方的事公之于每一个地方的人,才能使地地得人,人人得事。用民主来打破周期律,怕是有效的。”正如毛泽东与黄炎培在延安的“窑洞对”所揭示的,只有确立起一套向社会开放的新制度,才能发挥反腐败的制度效能,走出历史的周期律。

## 三、提升反腐败政治价值有待深化认识的几大关系

反腐败的政治价值和意义应当是全面而深远的,这一目标的实现需要有配套的政治、经济、社会、文化等多层面体制机制的协调推进。增进和提升我国政府反腐败的政治价值,在实践中需要充分认识并把握好以下关系:

### (一)清廉政府与民主政治

人们习惯于将清廉政府和民主政治联系起来。从国内外历史经验看,世界上大多数清廉政府都是民主政府,而专制政府则多为贪腐政府。民主政治可以促进政府清廉,其原因是多方面的:首先,民主政治强调政府内部权力的分散与制衡,从而在较大程度上得以抑制权力的任性。其次,民主政治提倡法治。一旦官员出现腐败现象,必然受到法律的制裁。当然,最重要的是在成熟的民主社会,司法的独立性可以保障法律的有效执行,包括对贪腐官员的查处。其三,民主政治是透明政治,权力运行在公开的程序之下,可以有效预防腐败。其四,民主政治蕴含着社会对政府的制约,社会力量尤其是媒体可以对官员形成较强的外部监督和约束。

民主政治和清廉政府密切相关,但前者不能单独决定后者。民主政治能否决定或造就清廉政府至少需要两大条件,即社会经济发展水平和基本国家制度建设。美国著名政治学家李普塞特曾经揭示:“一个国家越富裕,它准许民主的可能性就越多。……一个分化成大多数贫困民众和少数显贵的社会,要么导致寡头政治(少数上层分子的独裁统治),要么导致暴政(以民众为基础的独裁统治)。”<sup>[7]</sup>近年来透明国际发布的相关资料也充分证明,在经济发展水平低下的社会,政府成员的腐败更多。与此同时,更为重要的是基本国家制度建设,包括依法治国的制度体系、政府-市场-社会的权力边界制度体系、公民参与的决策制度、公共舆论的问责和监督制度等等。如果没有有效的国家制度,即便是社会经济最发达的地方,也同样会出现腐败。总之,民主政治如果要达到清廉政府,不仅需要民主的制度,更需要有能够支撑这套制度运作的大环境,即社会经济的有效发展和现代国家公共治理制度的不断健全与完善。

## (二) 政府与市场

在处理政府与市场关系的实践中,靠发挥国家及国有经济的“主导作用”和政府“驾驭”市场、“管控”社会来遏制腐败的思潮在我国一直备受推崇,而实际的效应值得反思。正如著名经济学家吴敬琏所揭示的,我国在 20 世纪末 21 世纪初建立的市场经济体制,实质上是一种“半市场、半统制”经济,其重要特征是包括政府机构和国有经济在内的政府部门仍然在资源配置中起着主导作用。这种过渡性的经济形态,包含新的、自由市场经济因素,也包含旧的、命令经济或称统制经济因素。当经济出现波动,特别是出现经济下滑态势的时候,统制经济因素会增加,宏观调控往往演变成行政调控,行政力量配置资源的能力和手段得以强化,寻租活动的制度基础扩大,行政权力腐败因此加剧扩散。

“一个政府同另一个政府的最大不同,在于市场取代政府和政府取代市场的程度。”<sup>18</sup>政府职能设置能否与市场发展相协调是现代化进程中最重要的因素和最明显的标志。我国从高度集中的计划经济向市场经济转变的过程带有强烈的政府主导色彩,这种主导型的职能模式要求政府具备较高的能力以弥补转型经济的内在体制缺陷。从一般经验来看,对转型国家来说,需要强有力的政府来建立和完善保证市场有序运行的基本制度体系。具体而言,转型期的政府职能主要体现为建立市场、监督市场、引导市场与参与市场四个依次由强变弱的功能。其中,建立市场的职能就是由政府界定和保护产权以及完善市场运行的基本规则和法律体系,这是市场机制发挥作用的前提;监督市场的职能则是建立行政执法、行业自律、舆论监督、群众参与相结合的市场监管体系,以维持良好的市场秩序。<sup>19</sup>随着治理现代化水平的提高以及市场体系的不断完善和成熟,政府与市场的关系主要集中在建立市场和监督市场上,参与市场的职能将会越来越多地交给企业或社会组织去履行。治理市场失灵和政府失灵是现代市场经济发展中的双重命题,而其中的核心任务是厘清政府权力及权力者行为的边界,克服权力与资本的暗中勾结,努力消除寻租的制度基础,促进社会资源有效配置。

## (三) 晒权与治权

长期以来,我国政府权力涉及社会生活的方方面面,其职责和边界不仅社会公众不甚了了,有些连行政机关自身也时常模糊不清。在建设法治政府的背景下,权力清单的价值和功能值得期待,但也应当认识到,权力清单的性质是权力的公示,而不是权力的确认。公布权力清单的首要目的是解决社会公众对政府权力的模糊不清问题,着力点在于政务公开,是行政权力公开、透明运行的基础性工作。通过权力清单对政府及其各个部门权力的种类、数量、适用条件和法律依据进行公示,但其本身并不是对政府权力的确认。权力清单制度的核心功能是向社会公众传递政府到底管什么的信号,便于公民确定履行职责的主体,监督行政机关依法行政,并且,公示权力清单也可以为社会提供讨论权力资源的信息平台,公共讨论和决定哪些权力应该取消,哪些权力应该下放,哪些权力应该转移,并在此过程中凝聚社会共识,促进政府行政管理体制改革和社会的转型发展。

显然,推行权力清单制度必定触及改革深层次问题,包括公共权力的合法性来源、权力边界勘定及规范政府权力运行的有效路径等诸多方面。在实践中,其显著功能在于公布“权力明细”,有利于制约权力,为反腐败创造条件,但并非意味着等同于权力制约。需要谨防政府部门自我制定权力清单,陷入权力自我认定、自我裁量的怪圈。为此,需要对权力规范运行及其程序、环节、责任乃至监督、制约等环节有更为具体的制度设计。在“晒权”的同时,更需要注重“治权”,引入外部监督机制,构建公众监督下的违规用权问责机制,这是有效反腐的关键,也是实践中的一大难点。

## (四) 反腐败与推进国家治理现代化

我国的现代化是政府推动型的现代化,其重要特征就是依靠政府的作为来推动市场经济的建设、推动政治民主化的建设、推动社会建设,特别是在现代化的早中期阶段更是如此。这就不可避免地出现了一个悖论:一方面,在法治社会、制度体系建成之前,还必须依靠政府的推动来实现现代化,另一方面,公共权力有着自我扩张的本能,需要予以制约和监督。这就使公共权力表现出双重效应:政府推

动是现代化前行的基本保证,而缺少有效制约和监督的公共权力往往催生腐败。从我国社会转型的实践来看,腐败行为与政府对社会资源的控制范围和程度、公共权力自身的运作方式、社会治理模式始终紧密联系在一起。在现实中,当某一领域的改革不到位、监管缺乏时,往往会成为腐败的高发领域。如果不能从源头上解决好权力的监督和制约问题,反腐败就只能被动地追随腐败形式的变换而治标。

党的十八届三中全会提出全面深化改革,推进国家治理体系和治理能力现代化的战略任务,这是我国经济社会发展的必然要求,是我国政治迈向民主和文明的理性自觉。治理的核心内涵在于协调社会生活的各种方法和途径解决社会问题,其中,治理的主体是多元的,政府、社会组织、公民在治理实践中尽管作用不同,但都是主体。治理的运行向度既有自上而下的管理,也有自下而上的参与。国家治理现代化包含权责对应的行政管理、透明的公共财政、优良的社会服务、广泛的公民参与、公正的司法运行,等等,这些正是反腐倡廉建设的基本要素和条件。在实践中,需要深入推进民主政治发展,健全反腐败的法律制度,特别是加强党内反腐倡廉制度建设,构建多元化、立体式的权力运行制约和监督体系,保持执政党的纯洁性,是巩固政府合法性的重要内涵,也是推进国家治理现代化的前提和保障。

#### 参考文献:

- [1] (法)卢梭.社会契约论[M].北京:商务印书馆,1996:125.
- [2] 姜树广,陈叶烽.腐败的困境:腐败本质的一项实验研究[J].经济研究,2016(1):127-140.
- [3] 铁腕反腐凝聚党心民心[N].人民日报,2015-07-31(02).
- [4] 习近平.在庆祝中国共产党成立 95 周年大会上的讲话[EB/OL].(2016-07-01)[2017-01-05].<http://news.xinhuanet.com/politics/2016-07/01/c-1119150660.htm>.
- [5] 郑永年.未来三十年改革新常态下的关键问题[M].北京:中信出版社,2016:95.
- [6] (美)西摩·马丁·李普塞特.政治人——政治的社会基础[M].上海:上海人民出版社,1997:25.
- [7] (美)查尔斯·林德布罗姆.政治与市场:世界的政治—经济制度[M].上海:上海三联书店、上海出版社,1994:1.
- [8] 薛澜,李宇环.走向国家治理现代化的政府职能转变:系统思维与改革取向[J].政治学研究,2014(5):61-70.

责任编辑 王学青

## Political Values of Anti-Corruption Efforts from Chinese Government and Their Realization

Ji Yanxia (School of Administration, Nantong University, Nantong 226019, Jiangsu, China)

**Abstract:** Anti-corruption is a common issue in all countries around the world, but people have different opinions about the purpose and functionality of the campaign initiated by the government. Stereotypical notions and prejudices put aside, one should admit that politics is a great power nowadays involving the wellbeing of all citizens which also predominates their behaviors. Evaluations of government efforts in fighting against corruption should take such dimensions as follows: whether they have satisfied the anticipations and requirements of the common people, whether they have facilitated social fairness and justice, and, whether they have promoted the development of modernization. We are currently at a turning point of anti-corruption from putting on a “political performance” to effecting permanent cures. That the Party and the government belong to people and the political system with Chinese characteristics grant anti-corruption efforts with enormous resources. Restrictions and challenges found in our country in the main body to carry out the task, the means to realize the goal, and exertion of institution efficiency have to be paid attention to. It requires a deep understanding and a good solution to handle the dialectical relations between honest government and democratic politics, between government and market, between power exposure and power management, and between anti-corruption and national modernization in country administration if we want to enhance the political values of anti-corruption campaigns.

**Key words:** anti-corruption; political values; democratic politics; clean government; modernization in national administration

# 新形势下打赢反腐正义之战的原则与路径

蒋来用

(中国社会科学院 社会学所廉政研究室, 北京 100732)

**摘要:**中国反腐败已由相持阶段转入反攻和稳固阶段。打赢反腐战既要看腐败控制的程度,又要看廉洁持续的时间长度。打赢反腐败正义之战,必须保持政治定力,坚持走中国特色反腐倡廉建设道路;必须保持“永远在路上”的心态,坚持“持久战”;必须保持坚定的反腐决心,坚持“零容忍”态度不变;必须坚持全面从严治党,统筹各方力量和资源,不断提升防治腐败的科学性和有效性。

**关键词:**反腐败;从严治党;廉洁

中图分类号:D630.9

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2017)02-0013-05

当前中国反腐败已经进入新阶段,腐败形势依然严峻复杂,但出现了新的气象,腐败蔓延势头得到有效遏制,反腐败斗争压倒性态势已经形成,反腐败由相持阶段转入反攻和稳固阶段。衡量反腐败战能否打赢主要看两个方面。首先看腐败控制的程度,吃拿卡要、“打点打点”、“意思意思”应极其少见,腐败大案要案应极为罕见,人们不能明显感觉到腐败存在,腐败不再是社会关注的焦点和热点。腐败具有反复性,中国历史上曾经实现过廉洁,但往往不长久,随着社会的变迁,腐败又死灰复燃。廉洁的长期性和稳定性则是衡量反腐败取得胜利的另一个重要标准。中国幅员辽阔,人口众多,相对于袖珍小国而言,反腐败难度系数巨大,实现廉洁的目标压力非同一般,但中国经济社会发展的成功实践证明,反腐败具有自己的优势和条件。打赢反腐败正义之战,必须要结合国情实际,坚持正确的道路,坚定反腐决心,持续不懈努力,选择正确的路径和方法,不断提升防治腐败的科学性和有效性。

## 一、保持政治定力,坚持走中国特色反腐倡廉建设道路

追求廉洁是人类社会的共同梦想,建设廉洁政治是各国人民的共同追求。“廉者,政之本也,民之惠也。”为政清廉才能取信于民,秉公用权才能赢得人心。任何国家都不存在腐败严重前提下的长治久安。“官贪则政危、官廉则政举。”廉洁兴邦、腐败丧权,这是一条被实践反复证实的社会定律。

特殊国情决定中国反腐的特殊道路。为有效治理腐败,各国选择了不同的治理模式。全世界没有一个放之四海而皆准的腐败治理范式,不同的国情决定了不同的反腐败模式和路径。具体选择什么样

收稿日期:2017-03-10

作者简介:蒋来用(1976-),男,湖南永州人,中国社会科学院社会学所廉政研究室主任,中国廉政研究中心副秘书长,副研究员。

的治理模式,各国应根据不同历史时期的具体国情来确定。中国是十三亿多人口的发展中国家,仅公职人员数量就超过很多国家的总人口,国家治理的难度系数远远大于袖珍小国。中国的特殊国情决定了中国反腐倡廉道路的特殊性。虽然其他国家的一些反腐败具体措施值得借鉴,但世界上没有任何一个国家的反腐模式值得中国模仿搬照。在人口上亿的 12 个国家中,中国的政治廉洁度远远高于印度、印尼、菲律宾、巴西、孟加拉国、尼日利亚、俄罗斯等,中国模式不仅成功体现在经济发展中,腐败治理上同样具有明显优势。十八大以来短短四年的时间,坚持全面从严治党,以高压态势打“虎”灭“蝇”,纠风治乱“寸土不让”,制度“笼子”越织越密,不断增强问责力度,反腐败效果得到社会各界的高度认同。中国积极推动建立国际反腐新秩序,“老虎苍蝇一起打”已成为国际上明白易懂的语言,越来越多的国家、地区和国际组织对中国的反腐经验表示兴趣,纷纷到中国了解学习腐败治理的经验。建设廉洁政治,必须对中国模式和道路保持高度自信,坚定不移地走中国特色的反腐倡廉建设道路。

中国特色反腐倡廉建设道路最为本质的一条就是坚持中国共产党的领导。办好中国的事情,关键在党,关键在党要管党、从严治党。建设廉洁政治,反对消极腐败是马克思主义政党同一切剥削阶级政党的本质区别之一。中国几千年的王朝史是一部反腐败史,但始终没有实现廉洁政治的愿景,直到中国共产党建立新中国后,廉洁政治才变成了现实。新中国成立后,中国内地不仅消灭了妓女、吸毒、赌博等社会丑恶现象,而且将腐败遏制到让人难以感受到其存在的程度,成为人类历史极为罕见的廉洁标本。而在那个时期,英国殖民当局统治下的香港、新加坡,腐败却成为市民生活的一部分。20 世纪 90 年代中期后,随着改革开放的加速推进,个人主义、自由主义、拜金主义等资产阶级腐朽思想涌入中国,经济结构快速调整导致监管滞后乏力,腐败开始滋长蔓延,反腐败形势变得严峻复杂,一直持续二十多年。但在中国共产党的领导下,大力推进全面从严治党战略,腐败蔓延势头很快得到遏制,历史事实雄辩地证实,只有在中国共产党领导下才能实现廉洁政治的梦想,这是必须应当保持的定力。

中国特色的反腐倡廉建设道路决定中国反腐败的方式方法不完全同于西方。西方国家采用三权分立、议会民主、票选民主、多党制、新闻自由、财产公开等方式反腐败。对于这些方式,我们要辩证看待,不能盲目迷信,有的甚至要坚决抵制。实践表明,西方国家的反腐措施搬到发展中国家和转型国家出现了大量“水土不服”的问题。三权分立、议会民主、票选民主、多党制、新闻自由等措施在菲律宾、印尼、印度等国家推行过,苏东巨变后,俄罗斯和东欧的国家都按照西方的“药方”搞议会民主和新闻自由,但反腐败效果并不理想。财产公开等具体措施包含合理的成分,但必须要结合国情改造升级。例如领导干部个人有关事项报告制度就是中国版的财产公开制度,远远超出了其他国家财产公开内容。十八大以来抽审个人有关事项报告,保证报告的真实性、完整性,成本低、见效快,效果远远超过俄罗斯、菲律宾等国的财产申报和公开制度。中国有几千年治理腐败的丰富经验,如巡视、异地为官等制度。十八大以来改进巡视方式和方法,主要瞄准问题,发挥了强有力的威慑作用。坚定“四个自信”,这是必须应当保持的定力。

## 二、坚持打赢“持久战”,反腐败“永远在路上”

反腐败是一个“永远在路上”的历史过程。腐败是国家政权出现后的伴生物,只要国家不消灭,腐败就会顽固地存在。人类与腐败斗争了几千年,至今腐败仍然是困扰全球的一道复杂难题。目前没有任何一个国家和地区彻底消除了腐败,即便是所谓的最为廉洁的国家和地区,腐败也依然存在。腐败具有相当的顽固性,不强有力地预防和惩治是不会自动消减和退却的。腐败同时极易反弹,具有反复性,反腐败劲头只要稍有松懈,腐败就会卷土重来。廉洁政治的建设就是不断与腐败进行坚决斗争的过程。

坚持反腐败长期性就是坚持马克思主义。尽管反腐败形势严峻复杂,但我们党并没有头脑发热,而是遵循马克思主义唯物史观,冷静分析研判形势,理性确定反腐败目标和方向。七届二中全会上,毛

泽东同志要求全党“在夺取全国政权后要经受住执政的考验”。邓小平同志提出，“把反腐败贯穿于改革开放的全过程”。江泽民同志提出，反腐败“一定要树立持久作战的思想，一个阶段一个阶段地把工作推向前进”<sup>[1]</sup>。胡锦涛同志提出，“要深刻认识反腐倡廉工作的长期性、复杂性、艰巨性，把反腐倡廉工作作为加强党的先进性建设的重大战略任务，持之以恒地抓紧抓好”<sup>[2]</sup>。《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》提出，“党越是长期执政，反腐倡廉的任务越艰巨，越要坚定不移地反对腐败，越要提高拒腐防变的能力”。习近平总书记提出，党要管党、从严治党任务尤为迫切，是一场持久战；党风廉政建设和反腐败斗争是一项长期的、复杂的、艰巨的任务，不可能毕其功于一役；反腐倡廉必须常抓不懈，拒腐防变必须警钟长鸣，关键就在“常”、“长”二字，一个是要经常抓，一个是要长期抓。这些论断丰富了马克思主义的理论，为反腐败提供了正确的理论指引。廉洁政治目标不可能一蹴而就，必须立足实际、着眼长远，把战略目标与阶段性任务有机结合起来，坚持“不断发展论”和“发展阶段论”相统一。打赢“持久战”，既要克服“急躁病”、“速胜论”，又要克服悲观情绪，坚决杜绝“运动式”、“一阵风”做法，避免前紧后松，始终对腐败保持高压态势，积极主动采取措施防范腐败风险。

反腐败持续取胜须大力培育廉洁文化。廉洁政治离不开社会廉洁文化的滋养。权力行使者不是生活在真空之中，其思想观念、言行举止必然受到社会文化的影响和约束。运用政治权力惩治和预防腐败会大量减少腐败，很快形成廉洁的政治文化，但政治文化不转化为社会文化，社会大众不响应配合，社会廉洁意识缺乏或不牢固，暂时取得的反腐败成效也就难以巩固和持续。当前的反腐败是一场文化再塑造和革命。因为这次正风反腐深深触动到了社会文化内容，如对宴请吃喝、婚丧嫁娶摆宴、礼尚往来、人际交往等方面存在的不正之风的强力整顿，直接净化了社会风气。中央不仅强调政治纪律、政治规矩、组织纪律、政治生活等良好政治生态和政治文化的培育，还高度重视和强调优秀传统文化的继承和弘扬，将领导干部家庭生活和社会生活放到党内政治生活准则中部署和要求，坚持用正确的理论和思想引领社会思潮，积极改造社会文化，不断释放廉洁正能量。文化的培育是一个长期的过程，需要坚持不懈地努力。要继续大力培育社会廉洁文化，必须加强领导干部理想信念教育，加强领导干部廉洁自律修身训练，要求领导干部必须注重家庭、家教、家风，自觉净化社交圈、生活圈、朋友圈，用廉洁滋润人们的心灵，指导个人办事行为。大力培养健康的财富观，鼓励支持和引导奉献回报社会，反对挥霍享乐、奢靡浪费，为廉洁政治建设提供肥沃的文化土壤。

### 三、坚持“零容忍”态度不变，保持反腐败坚定决心

反腐决心坚定是党的优良传统。中国共产党是无产阶级先进政党，与腐败是水火不相容的关系。从毛泽东指出“腐败不清除，苏维埃旗帜就打不下去，共产党就会失去威望和民心”，到习近平提出“党面临的最大的风险和挑战是来自党内的腐败和不正之风”，我们党始终对腐败高度戒备和防范。自成立以来，中国共产党就把清正廉洁镌刻在自己的旗帜上，反腐决心丝毫没有动摇过。建党初期生活清贫，中国共产党很快淘汰了陈公博、周佛海等追求享乐、贪图私利的投机者。大革命时期尽管急需人才，但党对腐败分子绝不宽宥，如山东省委书记王复元因贪污被撤职。1926年8月4日，中央扩大会议发布通告，要求将吞款、揩油投机腐败分子不容情地洗刷出党。1931年中央苏区设立工农检察部控告局，曾任叶坪村苏维埃政府主席的谢步升生活严重腐化堕落被查处。有人为之求情，毛泽东毫不留情地说，“与贪污腐化作斗争，是我们共产党人的天职，谁也阻挡不了！”<sup>[3]</sup>1941年，毛泽东在《陕甘宁边区施政纲领》专门加上“厉行廉洁政治”。当年年底，身经百战、战功赫赫的红军英雄人物肖玉璧贪污挪用公款被枪决。《解放日报》发表评论说：“在‘廉洁政治’的地面上，不容许有一个‘肖玉璧’式的莠草生长！有了，就拔掉它！”<sup>[4]</sup>1945年4月，毛泽东同志在党的七大政治报告中明确要求，“惩办贪官污吏，实现廉洁政治”。入京“赶考”前，毛泽东以“两个务必”警示全党。新中国成立后，开展“三反”、“五反”运动，颁布《惩治贪污条例》。1952年2月，刘青山、张子善贪污巨款被处以极刑。十一届三中全会后，邓小平强调“我

们要反对腐败,搞廉洁政治”。1993 年以来,中共中央总书记在中央纪委全会上连续作重要讲话,大张旗鼓反腐败,成克杰、王怀忠、胡长清、郑筱萸等高级干部被判处极刑,大量腐败分子受到党纪政纪和法律处分。

反腐败决心用实际行动证明。十八大以来,我们党坚持有腐必反、有贪必肃,坚持党纪国法面前没有例外。巡视加快推进,中央巡视已开展 10 轮,全覆盖完成率达 80%。问题线索大起底,要求信访举报件有着落、事事有结果。截至 2016 年 12 月 2 日,全国纪检监察机关共立案 100 余万件,给予党纪政纪处分 100 余万人。惩治一手始终不软,“发现多少查处多少”,“有多少就处理多少”,反腐败不玩“纸牌屋”游戏,打“虎”拍“蝇”不做“选择题”,不论什么人,不论其职务多高,都一查到底,决不姑息。周永康、薄熙来、令计划、苏荣等高级干部被严肃查处,徐才厚、郭伯雄等军中“老虎”被坚决惩治。中央纪委立案审查中管干部 222 人,给予纪律处分的中管干部 212 人,全国 31 个省(市、区)均有部级以上领导干部落马。反腐败不仅仅停留在国内战场,截至 2016 年 11 月 30 日,我国先后开展“天网 2015”、“天网 2016”专项行动,从 70 多个国家和地区追回 2442 人,其中国家工作人员 397 人,“百名红通人员”37 人,追赃金额 85.42 亿元,证实“腐败分子即使逃到天涯海角,也要把他们追回来绳之以法”绝不是空话。打“虎”拍“蝇”有力度,网络曝光增强透明度,中央反腐败决心赢得了党员群众普遍认可。中国社科院中国廉政研究中心问卷调查显示,93.5%的普通干部、86.7%的专业人员认为,党和政府惩治和预防腐败“非常坚决”或“比较坚决”,比 2012 年分别提高 14.6 和 29.7 个百分点。<sup>[4]</sup>

反腐败决心要靠廉洁自律保障。打铁还需自身硬。“己不正,焉能正人?”中国共产党从不讳疾忌医,敢于直面问题,具有自我净化、自我修复能力。中国共产党给自己治病除虫从不演戏作秀,而是真心实意、认真负责,尤其对自己的党员领导干部要求甚为严格。《十八届中央政治局关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定》、《关于新形势下党内政治生活的若干准则》、《党内监督条例》等党内法规都强调以高级干部为重点加强监督管理,把抓好中央委员会、中央政治局、中央政治局常委会的组成人员作为关键,为全党作出表率。全党必须树立看齐意识,自觉向以习近平同志为核心的党中央看齐,模范遵守党章党规,严守党的政治纪律和政治规矩,坚持不忘初心,廉洁自律,遵纪守法,一级做给一级看,为全党全社会作出表率。

#### 四、坚持全面从严治党,不断提高反腐败的有效性

建设廉洁政治必须不断提高反腐败的科学性和有效性。腐败治理的效果体现国家治理能力和水平的高低。更加科学有效地防治腐败是中央提出的新要求,也是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。反腐败斗争是一个系统工程,需要完善顶层设计,统筹推进、惩防并举,将反腐败嵌入到国家治理宏伟工程之中。

统筹反腐败力量。有效整合和运用好各种反腐败力量是廉洁政治建设必不可少的环节。只有握紧拳头,形成合力,才打得出力量。十八大以来,在党中央的统一指挥下,全国联动、全党动手反腐败,廉洁效果“井喷”,为社会主义市场经济条件下的反腐积累了丰富的经验。要继续推进反腐败体制改革,进一步压实“两个责任”,让各级党组织都扛上党风廉洁建设责任。深化纪检监察机关“三转”,优化配置反腐败资源,推进省以下派驻纪检监察机构改革,在基层根据实际推行联合交叉执纪监督。发挥好党风廉政建设和反腐败工作领导小组的作用,完善反腐败领导体制和工作机制,形成力量统筹、优势互补、整体作战的格局。加快推进国家监察体制改革,有效整合反腐资源、丰富监察手段、实现监察“全覆盖”。

统筹反腐败措施。滋生腐败因素的多样性决定反腐败的复杂性。反腐败并非一招一式能够取胜,需要综合运用多种制度措施,形成工作合力。十八大以来的反腐败打出了多个“组合拳”,并且亮点纷呈,制度措施的有效性明显。中国社科院中国廉政研究中心问卷调查显示,93%的普通干部、85%的专



业人员认为,党和政府惩治和预防腐败的制度措施“非常管用”或“比较管用”,比2012年分别上升17和11个百分点。要继续坚持问题导向,保持惩治、纠风、巡视、网络曝光、追逃追赃等措施执行的力度和强度,加大问责追责力度。将有效性作为制度措施实施的衡量标准,推动执纪方式方法创新,克服形式主义,避免做“无用功”。加强公职人员薪酬待遇、个人有关事项报告、聘用辞退等监督管理,统筹推进社会诚信体系建设、身份证照管理、电信网络银行实名制、反洗钱制度等改革。建立和完善反腐倡廉基本法律制度,将实践中成熟的做法上升为国家意志,形成以“反腐败法”为统领的、可操作性强的反腐败法律体系,提升以法治思维和法治方式反腐的水平。

统筹反腐败资源。腐败是一种不正当的资源配置方式,具有形式隐蔽性、手段智能化、逃匿国际化的特点。必须统筹运用各种反腐败资源和条件,及时有效地预防、发现和打击腐败。适应信息化、网络化新形势发展需要,加强网络信息舆情收集、储存、研究、分析和处理。拓宽群众参与反腐渠道,健全网络举报受理、线索运用和处理反馈机制,运用大数据等技术对线索问题进行管理、分析、比对和核实,强化对证人和举报人的保护措施。积极利用传统和新媒体加大舆论宣传攻势,增强点名道姓曝光力度,发挥专家学者、新闻记者、意见领袖等方面的作用,传播廉洁正能量,贬斥腐败行为,让腐败成为“过街老鼠”。充分发挥人大、政协、审计、司法机关等监督作用,支持民主党派履行监督职能,重视民主党派和无党派人士提出的意见、批评、建议,完善知情、沟通、反馈、落实等机制。加大追逃追赃力度,切断腐败分子后路,增强中国国际反腐话语权和影响力。加强反腐败政策实施效果的跟踪测评,准确把握社会心理和群众感受,及时发现,解决问题,提升群众反腐败的获得感。

#### 参考文献:

- [1] 中共中央纪律检查委员会. 江泽民论党风廉政建设和反腐败斗争[M].北京:中国方正出版社,2003:32.
- [2] 胡锦涛. 在庆祝中国共产党成立85周年暨总结保持共产党员先进性教育活动大会上的讲话 [EB/OL].(2006-07-01) [2017-02-03]. <http://cpc.people.com.cn/GB/67481/83385/5729697.html>.
- [3] 从肖玉璧之死说起[N].解放日报,1942-01-05.
- [4] 张英伟,孙壮志,蒋来用.中国反腐倡廉建设报告 No.6[M].北京:社会科学文献出版社,2016:53.

责任编辑 王学青

## Principles and Approaches to Winning the Campaign of Anti-Corruption in China

JIANG Laiyong (Research Office for Clean Government, Department of Sociology, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, Beijing, China)

**Abstract:** Anti-corruption efforts are turning from a stalemate to counter offensive stage. To win the campaign of anti-corruption, it depends not only on the extent of corruption control, but also on how long integrity can last. To fight against corruption, China should maintain political concentration, stick to the right path of anti-corruption and integrity promotion, strengthen the consciousness that “we are always on the way,” and stick to the notion that we are fighting a long-lasting war. Anti-corruption determination and persistent efforts are to be made at the same time with an attitude of zero tolerance. There must be a holistic and strict administration of the Party with energies and resources from different sources to be integrated into one joint effort to improve the effectiveness and the scientific property of anti-corruption efforts.

**Key words:** anti-corruption; strict administration of the Party; integrity

# 正确认识监督执纪“四种形态”的整体性

樊非,刘江

(河海大学 纪委,江苏 南京 210098)

**摘要:**完整、准确地理解“四种形态”,是各地、各部门认真贯彻落实监督执纪“四种形态”的基本前提。从系统论的角度看,监督执纪“四种形态”是一个相互关联的整体。应从监督执纪每种形态的内部逻辑、“四种形态”之间的相互关联、“四种形态”与全面从严治党的内在统一这三个层面,理解监督执纪“四种形态”的整体性。只有这样,才能避免陷入党委主体责任弱化、“全面”与“从严”界限不分及“大事化小、小事化了”等思想认识误区。

**关键词:**监督执纪“四种形态”;整体性;全面从严治党

**中图分类号:**D262.6

**文献标识码:**A

**文章编号:**1674-9170(2017)02-0018-05

2015年9月24日至26日,中央纪委书记王岐山同志在福建调研时,首次提出:“要在思想认识、责任担当、方法措施上跟上中央要求,把纪律和规矩挺在前面,把握运用监督执纪‘四种形态’,以严明的纪律推进全面从严治党。”<sup>[1]</sup>2016年1月召开的十八届中央纪委六次全会上,王岐山书记再次强调:“全面从严治党,要运用监督执纪‘四种形态’:让咬耳朵、扯袖子,红红脸、出出汗成为常态,党纪轻处分、组织调整成为大多数,重处分、重大职务调整的是少数,而严重违纪涉嫌违法立案审查的只是极少数。”<sup>[2]</sup>会议还对各级党组织实践好“四种形态”作出工作部署。理论是实践的先导,只有全面、准确地认识监督执纪“四种形态”,吃准吃透中央工作要求,各级党组织才能制定出符合自身实际情况的实施办法。

习近平总书记强调:“反腐倡廉是一个复杂的系统工程,需要多管齐下、综合施策。”<sup>[3]</sup>监督执纪“四种形态”作为全面从严治党的重要抓手,是反腐倡廉工作的重要组成部分,因此也是一项系统性、长期性、复杂性工程,必须用系统方法来观察,才能得到相对全面、客观、完整的认识。

所谓系统方法,就是将客观事物当作一个系统,从整体出发,分析系统要素、结构、功能与环境的相互联系,把握它的整体性、结构性、功能性、开放性 etc 系统特性,进而去认识和改造事物的方法。整体性作为系统的主要特征,是我们观察事物的重要视角。因此,要想全面认识系统的整体性,就要认识到

**收稿日期:**2017-02-25

**作者简介:**樊非(1978-),男,湖北天门人,河海大学纪委纪检监察员,讲师,博士;刘江(1976-),女,湖南郴州人,河海大学纪委办公室副主任,副研究员。

**基金项目:**河海大学廉政研究中心资助课题;河海大学中央高校基本科研业务费课题(2017B30714)

“系统是由若干要素组成的具有一定新功能的有机整体,各个作为系统子单元的要素一旦组成系统整体,就具有独立要素所不具备的性质和功能,形成了新的系统的质的规定性,从而整体的性质和功能不等于各个要素的性质和功能的简单相加”<sup>[4]</sup>。基于此,本文运用系统方法,从微观到宏观三个层面,探析监督执纪“四种形态”的整体性。

## 一、微观层面:每种形态都是一个完整的监督执纪链条

理解监督执纪“四种形态”的完整性,首先要认识每种形态的相对完整性。每种形态由适用范围、适用对象、处置方式和预期效果四要素构成。其中适用范围像一份负面清单,涵盖从党员干部破纪之初到轻微破纪,从违纪情节严重到完全突破纪律,乃至触碰法律底线的种种可能情况。具体表现例如教育部指导意见中“巡视中发现的违反党纪党规的问题”<sup>[5]</sup>、“领导干部经济责任审计中发现的问题”<sup>[6]</sup>、“针对有群众反映,可信程度较强,属于违纪或严重违纪情形,但不明显涉嫌违法的”<sup>[5]</sup>等。适用对象则是针对全体党员,特别是存在破纪苗头倾向、轻微违纪、严重违纪乃至触犯法律等各类情形的党员。处置方式是指以批评教育、组织处理、纪律处分、立案审查为主要形式的一系列党内政治生活规则、组织处理方式和纪律处分方式。预期效果是指通过教育大多数,抓住关键少数,惩处极少数,从而产生的管党治党的政治效果和社会效果。

其次,要理解四个要素之间的动态关系。上述四个要素不是孤立存在的。基于问题导向,以破解以往落马领导干部要么是“好同志”、要么是“阶下囚”这一问题为主线,四个要素动态联系,形成了每种形态的实施过程。从中可以抽象出每种形态运行的内部逻辑:假设党员干部(适用对象)的行为接近或直接接触了党纪(也即达到“适用范围”要求),就依据党章党规党纪,采用处置方式进行处理,从而最大限度地消存量、遏增量,最终实现全面从严治党的目标(预期效果)。

## 二、中观层面:“四种形态”环环相扣、层层递进

不仅监督执纪“四种形态”的每种形态是由适用范围、适用对象、处置方式和预期效果四大要素,通过问题导向的内在逻辑,形成一个监督执纪的完整链条。而且“四种形态”之间,适用范围、适用对象、处置方式和预期效果紧密相连,最终“四种形态”形成了一个整体。

国内有学者将适用范围称为“不当行为”<sup>[6]</sup>,并将其划分为四种:“(1)不构成违纪的轻微不当行为,可称之为轻微不当行为;(2)轻微违纪行为;(3)严重违纪行为;(4)严重违纪涉嫌违法行为。”<sup>[6]</sup>这种划分的指导思想是“挺纪在前”,即把纪律和规矩挺在前面,用纪律的尺子衡量党员违纪行为。四种适用范围的界定依据是《中国共产党章程》、《中国共产党党员廉洁自律准则》和《中国共产党纪律处分条例》等党章党规党纪。四种适用范围之间从轻到重,由小到大,覆盖了从违纪行为的萌芽状态到发生,从轻微违纪到严重违纪,从违纪到违法的各种状态。而且两种相邻之间的形态也是无缝连接的,从而对于党员违纪行为的判定,形成了一个整体认识。

从适用对象来看,“四种形态”覆盖到每一个党员。有学者认为“这‘四种形态’所针对的党员的层级不同。第一种形态是针对全体党员的;第二种形态是针对党员和党员领导干部中轻微违反党的纪律的;第三种形态则是针对具有一定级别、担任一定的职务、负有一定领导责任的党员领导干部,因严重违反党的纪律而受到党纪的重处分并因此做出重大职务调整的;第四种形态是针对不仅严重违反党的纪律,而且涉嫌违犯国家法律必须立案审查的,他们不仅要受到党纪的处分,而且要受到国家法律的制裁。此类党员,一般来说是手中掌握一定权力,对人、事、物具有支配权力的领导干部”<sup>[7]</sup>。第一种形态覆盖 8700 多万党员,意在于管住全体党员干部,是“四种形态”的基础;其他三种形态,针对的是出现违纪问题的党员干部。这样,通过“常态”、“大多数”、“少数”、“极极少数”的划分,将监督执纪的对象覆盖到全体党员。

从处置方式来看,“四种形态”首先强调“治心”,也就是要求各级党组织高度重视思想政治教育,通过过好党内政治生活和日常的管理监督,提醒党员严格自律。在党员干部已经出现违纪行为的情况下,全面考虑其违纪性质、情节轻重、思想认识和配合组织审查等情况,区分不同的情形,从批评教育、组织处理、纪律处分到纪律审查,采取不同处置方式。其中,第一种形态重在抓实抓长,督促各级党组织切实负起主体责任,加强纪律教育和警示教育,认真落实谈话、函询、民主生活会、述责述廉等制度,推动日常教育管理监督的常态化。第二种形态重在抓早抓小,运用轻处分和组织处理的手段,让违纪的同志感受到纪律的严肃性,增强对党纪的尊崇感。第三种形态重在抓严抓准,紧盯“六大纪律”,突出重大节假日节点,对顶风违纪、造成恶劣影响的,但未达到违法程度的,采取重处分和作出重大职务调整,让违纪的党员干部感受到纪律的威慑力,加重对党纪的敬畏心。第四种形态重在严重违纪涉嫌违法的进行立案审查,对完全突破纪律,已经触碰法律底线的交由法律惩处。<sup>[8]</sup>比较起来,第一种形态中的处置方式,体现的是教育、管理和监督功能,后三种形态特别是第四种形态的处置方式,更突出惩戒和震慑功能,四种形态的处置方式整合起来,构成了由轻到重的处置方式体系。

从预期效果来看,“四种形态”中第一种形态通过批评教育,意在“治未病”;第二种形态通过组织处理,意在“正歪树”;第三种形态通过纪律处分,意在“治病树”;第四种形态通过立案审查,意在“拔烂树”,从而清晰划出了“治未病”、“正歪树”、“治病树”、“拔烂树”四道防线。四道防线环环相扣,其预期效果是:通过在党纪的底线上设置多道防线,对违纪行为一级一级地进行阻挡和处理,从而防止小缺点变成大错误,减少腐败存量,遏制腐败增量,最终遏制腐败蔓延的势头,取得反腐败斗争的胜利。

总之,“四种形态”层层设置防线,实现关口前移,体现了抓早抓小、动辄则咎,在实践环节层面上,形成了对全面从严治党战略的具体诠释和制度细化。

### 三、宏观层面:“四种形态”与全面从严治党的内在统一

习近平总书记在十八届中央纪委六次全会上系统论述了全面从严治党的重大战略思想,他指出:“全面从严治党,核心是加强党的领导,基础在全面,关键在严,要害在治。”<sup>[9]</sup>论述中,“基础在全面”强调的是“从严治党”是面向 8700 多万党员、430 多万个党组织,覆盖党的建设各个领域、各个方面、各个部门的党建工作。其中领导干部是“关键少数”。“严”就是说从严治党要真管真严、敢管敢严、长管长严。“要害在治”就是强调各级党组织都要担负起主体责任,党委书记要把抓好党建当作分内之事、必须担当的职责;纪委要担负起监督责任,敢于瞪眼黑脸,勇于执纪问责。全面从严治党的落脚点是在于加强党的领导,巩固党的领导地位,保持党的纯洁性和战斗力。这一论述科学回答了“什么叫全”、“怎么去治”、“如何从严”等重大理论和现实问题,为推进全面从严治党进一步指明了方向。

党风廉政建设和反腐败斗争是全面从严治党的重要组成部分,但不是全部。从以往党员干部违纪违法的案例中,可以清晰地看到一条轨迹,即“违法先违纪,违纪先违规,违规先失德”。监督执纪“四种形态”的提出,高度概括了党的十八大以来反腐败的探索创新,体现了反腐败纲举目张、分类施策、逐级递进、统筹推进的战略考量,有力地破解了这一难题。监督执纪“四种形态”承袭了党一贯的“惩前毖后、治病救人”方针,面对的是各级党组织和全体党员干部,内在的标尺是党的纪律和规矩,覆盖了不同程度的违纪问题,综合运用批评教育、组织处理、纪律处分等多种措施,将“全面”和“从严”的要求有机融合在具体实践中,是新形势下落实全面从严治党的具体举措,为全面从严治党提供了方法路径、制度载体和机制保障,与全面从严治党是内在统一的。

监督执纪“四种形态”与全面从严治党的内在统一还体现在:监督执纪“四种形态”是“两个责任”在纪律建设中的具体体现,“四种形态”的贯彻落实统一于履行全面从严治党主体责任中。践行“四种形态”不但需要党委在全面从严治党中主动担当,还需要纪委在纪律审查方面积极作为。首先,各级党委要切实履行主体责任。无论是严肃党内政治生活,还是加强对党员干部的日常管理监督,涵盖各级

党组织和全体党员;咬耳扯袖、红脸出汗常态化,需要综合运用批评与自我批评、教育、谈话等多种“武器”,涉及党委多个部门,这些都需要党委统揽全局,研究、决策、组织和部署。基层党组织负责人与党员干部天天“低头不见抬头见”,情况最熟悉,监督最及时有效,党委通过主体责任压力层层传导,督促基层党支部把好第一道关,看到苗头就去提醒、听到反映直接过问,管好本组织及其每一位党员,才能形成上下一起动手抓的局面,真正实现靠全党、管全党、治全党。其次,纪委要落实监督责任。纪委是党内监督的专门机关,是管党治党的重要力量。党章规定了纪委的3项主要任务和5项经常性工作,概括起来就是监督执纪问责。因此,纪委在践行“四种形态”中找准定位,全面履行党章赋予的职责,既要督促同级和下级党委切实承担起从严治党的政治责任,将监督关口前移,设置多道纪律防线,最大限度地教育和挽救党员干部,形成方式多样、及时有效、惩教结合、齐抓共管的监督执纪工作格局,又要结合实际,把“四种形态”要求贯彻到党员干部日常教育、管理和监督之中,贯彻到线索处置、纪律审查、执纪审理的全过程。

#### 四、准确把握整体性能避免陷入三种思想认识误区

监督执纪“四种形态”是重大的理论创新,只有正确理解其内涵,并在实践中不断加深认识,才能避免陷入三种思想认识误区。

误区一:认为“四种形态”只是纪委的事。从现实情况看,有些党组织认为把纪律挺在前面、运用“四种形态”只是纪委的事,将党委超脱于“四种形态”之上。因而有的党委没有把主体责任牢牢扛在肩上、落到实处;或者有的党委虽然责任意识有所提高,但在落实时态度不主动、措施不跟上,存在以监督责任代替主体责任的情况。这一错误认识在于没有从宏观层面把握“四种形态”的完整性,割裂了监督执纪“四种形态”与全面从严治党的内在统一。监督执纪“四种形态”既是对纪委履行监督责任提出的要求,也是对党委履行主体责任提出的要求。党委纪委共同发力,齐抓共管,才能推进全面从严治党落到实处。如果党委(党组)主体责任扛不起来,“四种形态”只能是“空中楼阁”。

误区二:对全面从严治党中“全面”与“从严”的界限认识不清。“当前,有的同志存在思维惯性,满脑子仍是线索和案件,忽视抓早抓小、治病救人,把党员干部违反纪律问题当做“小节”、小毛病,没有引起足够重视;有的同志存在工作惯性,只重视大案要案,一味追求涉案数额,而忽视政治纪律和政治规矩、组织纪律等问题的审查。”<sup>[10]</sup>这两种错误观点,都在于割裂“四种形态”之间的内在联系,割裂了全面从严治党中“全面”与“从严”之间的内在联系。“四种形态”中每一种形态都是从严治党的利器,其中前两种着重体现对“全面”的要求,后两种则突出对“重点”的关注,“全面”并不是没有重点,“全面”也不能替代“重点”。如果把前两种形态落实到对党员干部的日常监督管理之中,抓早抓小,就能以较小的代价管住大多数,教育全体,更有利于集中力量解决突出的重点问题;而通过后两种形态的执行到位,可以倒逼前两种形态成为常态,进而“四种形态”彼此之间相互呼应、互为支撑,形成完整的监督执纪合力。

误区三:“把涉嫌违法犯罪问题大事化小,当做轻微违纪行为进行处理。”<sup>[10]</sup>这种错误倾向割裂了每一种形态内部的完整性。“四种形态”中每种形态都由适用范围、适用对象、处置方式和预期效果等要素构成,每一种形态的运用都要建立在事实清楚、证据确凿、定性准确、处理恰当、程序合法、手续完备的基础之上。<sup>[11]</sup>对适用对象如何处置,应该依据事实证据、党纪党规和具体情节,分析其所处的适用范围,从而选择对应的处置方式,而不能是随意处置。

#### 参考文献:

- [1] 王岐山.全面从严治党严明党的纪律把握运用监督执纪“四种形态”[N].人民日报,2015-09-27(04).
- [2] 习近平.全面从严治党把纪律挺在前面忠诚履行党章赋予的神圣职责[N].人民日报,2015-01-25(03).

- [3] 中共中央纪律检查委员会,中共中央文献研究室.习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编[M].北京:中央文献出版社、中国方正出版社,2015:140.
- [4] 魏宏森,曾国屏.试论系统的整体性原理[J].清华大学学报:哲学社会科学版,1994(3):57-62.
- [5] 中共教育部党组,中央纪委驻教育部纪检组.关于高等学校践行监督执纪四种形态的指导意见[EB/OL].(2016-05-18)[2017-02-22]. [http://www.moe.edu.cn/srcsite/A25/s7071/201606/t20160601\\_247295.html](http://www.moe.edu.cn/srcsite/A25/s7071/201606/t20160601_247295.html).
- [6] 任建明,吴国斌,杨梦婕.监督执纪“四种形态”:内涵实质、关键要素及运用指南[J].理论视野,2016(6):47-48.
- [7] 周淑真.监督执纪“四种形态”的制与度[J].中国党政干部论坛,2016(1):9-10.
- [8] 陈超英.以“四种形态”推动全面从严治党[N].中国纪检监察报,2016-02-17(05).
- [9] 习近平.坚持全面从严治党依规治党 创新体制机制强化党内监督[N].人民日报,2016-01-13(1).
- [10] 钟纪晟.准确理解和把握监督执纪“四种形态”[N].中国纪检监察报,2016-01-27(05).
- [11] 孙志勇.实践“四种形态”需纠正哪些思想认识误区[N].中国纪检监察报,2016-09-21(08).

责任编辑 王学青

## Correct Understanding of the Holistic Nature of the “Four Forms”

FAN Fei, LIU Jiang (Commission for Discipline Inspection, HoHai University, Nanjing 210098, Jiangsu, China)

**Abstract:** A complete and exact understanding of the “Four Forms” is a basic premise for all areas and departments to fully implement the supervision and execution of disciplines in the “Four Forms” completely and accurately. Viewed from a system theory perspective, the “four forms” of supervision and execution of disciplines is an interrelated whole, which should be understood from such three layers: the internal logic of each form of the “Four Forms”, the interrelationship between the “Four Forms”, and the internal unity of “Four Forms” and strict and comprehensive administration of the Party. Such would be the means for the Party to avoid sinking into the ideological trap of a weakened Party Commission in its leadership responsibility, a failure in the division of being “comprehensive” and being “strict,” and the intention of turning major issues into minor ones, and the minor ones to nothing.

**Key words:** “Four Forms” of supervising and execution of Party disciplines; holistic nature; comprehensive and strict administration of the Party

# 领导干部家风建设中的问题及其应对

吴世丽

(南通大学 马克思主义学院, 江苏 南通 226019)

**摘要:**当前领导干部家风总体上是好的,但确实有不少领导干部家风出了问题,因家风不正、家教不严引发家族式腐败。从文化环境的视角看,封建主义的残余影响是重要诱因;从行为主体的视角看,思想蜕变是主要根源;从体制机制来看,监督考核机制缺失是激发因素。加强领导干部家风建设要做好宣传与教育,努力营造优良的文化环境;要求领导干部从自身做起,正己修身坚定理想信念;要对领导干部家风建设进行制度性介入,完善监督考核机制。

**关键词:**全面从严治党;领导干部;家风建设

**中图分类号:**D261.3

**文献标识码:**A

**文章编号:**1674-9170(2017)02-0023-05

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视领导干部家风建设,将之作为落实全面从严治党战略部署的重要抓手。习近平总书记在主持召开中央全面深化改革第十次会议上的讲话中开门见山地指出:“领导干部的家风,不是个人小事、家庭私事,而是领导干部作风的重要表现。”<sup>[1]</sup>他在十八届中纪委六次全会上的讲话中再次强调指出:“每一位领导干部都要把家风建设摆在重要位置,廉洁修身、廉洁齐家。”<sup>[2]</sup>推进全面从严治党,关键在于从严治吏,形成优良作风。然而,无论是抓治吏从严还是抓作风从严,都必须加强领导干部家风建设。

## 一、当前领导干部家风建设的现状

领导干部是党治国理政的中坚力量,其一言一行影响社会风向。古语曰:“风成于上,俗化于下。”在人们的眼中,领导干部的家风折射党风、政风和民风的好坏,反映党风廉政建设和反腐败斗争的成效。实事求是地说,当前领导干部家风总体上是好的,但确实有不少领导干部的家风出了问题。2015年“两会”期间,中共中央政治局常委刘云山同志在参加陕西团审议时指出:“从近年来查处的一些案件看,出问题的干部普遍家风不正、家教不严,亲属相互影响、恶性循环,形成了家族式窝案、家族式腐败。”<sup>[3]</sup>家风不正、家教不严,虽然不是当代中国领导干部家风的潮流,但是其影响极为恶劣。习近平总书记在十八届中纪委六次全会上的讲话中分析指出:“不少领导干部不仅在前台大搞权钱交易,还纵

收稿日期:2017-02-20

作者简介:吴世丽(1978-),女,湖北黄冈人,南通大学马克思主义学院讲师。

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目(16YJC710043);南通大学党建研究科研项目(DJ2016ZD01)

容家属在幕后收钱敛财,子女等也利用父母影响经商谋利、大发不义之财。”<sup>[2]</sup>据初步统计,在2015年2月13日至12月31日10个多月时间内,被中纪委点名通报纪律处分的34位省部级以上领导干部,有21人的违纪事实涉及亲属,比例高达62%。<sup>[4]</sup>这深刻表明,当前不少领导干部的家风问题已经成为党风廉政建设和反腐败斗争链条中的薄弱环节,必须要引起重视。

根据领导干部及其亲属在腐败行为中角色不同,因治家不严引发的家族式腐败案主要有三种类型:一是直接交易型,即领导干部和亲属利用公共权力,直接与利益相关者进行利益交换,收取金钱或财物。在这种类型的腐败案中,领导干部往往在人前扮演“红脸”,显示自己清正廉洁,却在幕后指使亲属充当“收银员”,大肆收受好处。如原中共中央政治局委员、中央军委副主席徐才厚利用自身职务之便利,为他人晋升高一级职务提供帮助,由此直接和通过妻子、女儿收受贿赂,数额特别巨大。二是权力影响型,即领导干部利用影响力为亲属谋取不当私利,或其亲属利用递延性权力为自己谋取政治上、经济上的不法利益。在这种类型的腐败案中,一般表现为“体制内”做官的领导干部与“体制外”经商办企业的亲属相互奥援,“权为商开路,商为权巩固”。如原江苏省委秘书长赵少麟退休后发挥“余热”,利用职务上的便利和职权影响,为其子赵晋的经营活动谋取利益,甚至直接走上前台担任顾问,助力儿子的“商业帝国”。三是期权投资型,即领导干部在担任公职期间将公共权力作为资本进行投资,施惠于相关利益者,以图日后为自己或亲属获得好处。如原浙江省政协副主席斯鑫良在位时俨然就是杭州政商圈里的“活动家”,致力于打造“权力磁场”,尽管退休多年,但仍然能够通过其在位时的“谋划”帮助儿子斯力屡次获得快速晋升。

从查处的家族式腐败案看,大多具有以下共同特征:一是掠夺财富具有贪婪性。在腐败程度上,有的领导干部可以说越来越贪心,伙同亲属贪而无厌,动辄上千万、几千万,甚至上亿元还不满足。“从已经查办的案件和掌握的问题线索来看,一些腐败分子贪腐胃口之大、数额之巨、时间之长、情节之恶劣,令人触目惊心”,更严峻的是,有的腐败分子“搞权钱交易、权色交易简直到了利令智昏、胆大包天的地步”。<sup>[5][24]</sup>二是作案手段具有隐蔽性。所有的家族式腐败案都有一个核心人物,这个核心人物就是在“体制内”做官的领导干部。围绕领导干部这个核心,以亲情和血缘关系为纽带,成员之间彼此分工合作形成“一荣俱荣、一损俱损”的共腐圈。正是由于有利益、亲情和血缘关系渗透其间,成员之间达成相互包庇的默契,从而使得腐败行为很难为外界所知,也不易被查处。三是违纪成本具有低廉性。在大多数家族式腐败案中,往往就是领导干部的一句话、一个暗示,甚至是知而不言的出面站台,根本无需任何经济上的投入、技术上的准备,就能够为其亲属带来巨大的经济利益或政治利益,“空手套白狼”。在当代社会主义中国,领导干部的家风不是小事、私事,它关乎党的作风和形象的好坏,更关乎党长期执政的政治基础是否牢固。如果任由领导干部的家风败坏下去,后果不堪设想。在国际共运史上,苏共的亡党应该说与其领导人的家风关系密切。从赫鲁晓夫一直到戈尔巴乔夫,苏联“共产党的蜕化变质和最终解体,实际上是在家庭这个最基础的层面就发生了”<sup>[6][11]</sup>。

## 二、领导干部家风出现问题的原因

第一,从文化环境的视角看,封建主义的残余影响是一些领导干部家风出现问题的一个重要诱因。任何人都生活在一个文化世界中,不可能超脱于这个文化世界而存在,那么其思想观念、行为准则和思维方式就必然要受到文化的影响。中国经历了漫长的封建社会,既形成了无比璀璨的优秀传统文化,又不可避免地留下了许多文化糟粕。几千年封建社会的“官本位”、“封妻荫子”的迂腐观念,以及“一人得道,鸡犬升天”的陈规陋习,还广泛地充斥于文化土壤之中,影响着人们的行为选择。瑞典著名发展经济学家冈纳·缪尔达尔对这种现象有深入研究。他指出:贪渎文化“对于人民处理私生活,他们怎样看待政府旨在巩固国家、指导及促进发展所作的努力有决定性的影响,它容易使人民认为,掌握权力的每一个人都可以为了自己的利益,他家庭的利益或他觉得应忠于的社会集团的利益来利用权



力”<sup>[174]</sup>。实际上,这种情况并非中国独有。大卫·H·贝莱在研究亚非地区一些国家的腐败问题时发现,“一个人利用自己的职权为其亲友谋取职位并不被看作是不合乎道德的”,“因为依据传统观念而言,他所做的事只是一个大家族中每位忠诚成员所希望他去做的事”,“假如他不这样做的话,便会受到训斥”。<sup>[187]</sup>当前,一些领导干部家风出现问题,确实与封建主义残余的影响难以撇开关系。对此,习近平总书记在十八届中纪委二次全会上的讲话中有精辟的分析,他指出,在当前领导干部中“特权思想、特权现象还是比较严重的”,“从上到下,违规占有多套住房的,违规占有公家车辆的,以各种形式侵占公共利益的,违规侵害群众利益的,明里暗里为亲属升官发财奔走的,以权枉法的,这样的干部不乏其人啊!”<sup>[193]</sup>这一重要论述深刻揭示了当前一些领导干部家风出现问题的文化环境因素。

第二,从行为主体的视角看,思想蜕变是一些领导干部家风出现问题的主要根源。一般而言,在“体制内”做官的领导干部大都是一个家庭或家族的核心人物,其言行无时无刻不影响家风。事实上,家风建设成在领导干部,败也在领导干部,成败主要取决于领导干部的思想是否端正。习近平总书记引经据典指出,“‘身之主宰便是心’;‘不能胜寸心,安能胜苍穹’。‘本’在人心,内心净化、志向高远便力量无穷”,一个人“只有在立根固本上下功夫,才能防止歪风邪气近身附体”。<sup>[2]</sup>就领导干部而言,这个“根”和“本”就是坚定的理想信念。形象地说,理想信念就是共产党人精神上的“钙”。无数腐败案例表明,领导干部如果没有坚定的理想信念,或者理想信念不坚定,精神上缺“钙”,进而染上“软骨病”就是必然结果。原全国人大环境与资源保护委员会副主任白恩培曾现身忏悔说:“鬼迷心窍,昏了头。我自己一年也有十来万块钱,我爱人她是央企的领导,一年收入也有几十万,完全够了。但是理想信念丢失了,精神追求没有了,突破了做人的底线,连法律的红线也触摸了。”<sup>[107]</sup>现实生活中,一个人面临的最大诱惑是自己,而最难战胜的敌人仍然是自己;如果一个人连自己都战胜不了,即使制度制定得再多、设计得再缜密,同样会“法令滋彰,盗贼多有”。“对党员、干部来说,思想上的滑坡是最严重的病变,‘总开关’没拧紧,不能正确处理公私关系,缺乏正确的是非观、义利观、权力观、事业观,各种出轨越界、跑冒滴漏就在所难免了。思想上松一寸,行动上就会散一尺。”<sup>[11]</sup>

第三,从体制机制方面来看,监督考核机制缺失是一些领导干部家风出现问题的激发因素。腐败的生成依赖于权力或资源、腐败动机和腐败机会三个因素。家族式腐败是腐败现象中的一种特殊类型,其形成同样需要具备上述三个要素。目前已有的实证研究表明,当外在的制度约束缺失或执行力不足,导致腐败机会增多时,往往会激发一个人的腐败动机。一些领导干部家风不正、治家不严,出现家族式腐败问题,实际上有着深层次的制度原因。改革开放初期,鉴于过去特别是“文革”的深刻历史教训,党的十一届五中全会审议通过《关于党内政治生活的若干准则》。该准则明确要求领导干部必须“加强对子女的教育”,在两个方面做出表率:一是在反对特权方面,二是严禁亲属干政方面。<sup>[12]165</sup>1985年印发的《关于禁止领导干部的子女、配偶经商的决定》提出,领导干部的亲属不得利用自身的特殊身份谋取不当利益。2010年实施的《关于领导干部报告个人有关事项的规定》规定,在职期间任何领导干部都必须报告个人的婚姻变化和配偶、子女移居国(境)外、从业及相关财产等事项。客观而言,这些制度虽然对领导干部家风建设提出了不少要求,但长期以来由于把家风看作是个人小事、家庭私事,因此制定的倡导性条文多,而约束性的条文比较少。即使是约束性的条文,但因缺乏严格的可具操作性的监督考核机制,或者制度执行不力,有的领导干部及其亲属就肆无忌惮地搞腐败。如原全国政协副主席苏荣曾忏悔称,领导干部家风问题上制度建设的不足,激发并促成全家老少都参与了腐败,自己的家就好像是“权钱交易所”,其本人相当于“权钱交易所所长”。这一句话真实地道出当前领导干部家风建设的制度之殇。

### 三、新形势下加强领导干部家风建设的路径

第一,努力营造优良的领导干部家风建设的文化环境。加强领导干部家风建设,必须营造一个优

良的文化环境。一是将领导干部家风建设融入社会主义核心价值观的培育。从文化视角看,家风是一个家庭或家族的精神内核,也是浓缩价值共识的社会缩影。毋庸置疑,优良家风是社会主义核心价值观在现实生活中一种真切的直观体现。社会主义核心价值观就逻辑关系而言,包含国家、社会和个人三个层面上的价值取向。在开展社会主义核心价值观教育实践活动中,要坚持用三个层面的价值取向去引领当下领导干部家风建设,以抓住领导干部这个“关键少数”凝聚起全社会的正能量,营造积极向上的社会氛围。二是做好传统家风和红色家风的宣传。习近平总书记在会见第一届全国文明家庭代表时的讲话中指出:“各级领导干部特别是高级干部要继承和弘扬中华优秀传统文化,继承和弘扬革命前辈的红色家风,向焦裕禄、谷文昌、杨善洲等同志学习,做家风建设的表率,把修身、齐家落到实处。”<sup>[13]</sup>坚持在传承中创新的原则,通过开展形式多样的宣传活动,汲取古代先贤和老一辈革命家修身齐家的人生智慧,不断丰富领导干部家风建设的新内涵。三是充分发挥亲属的积极作用。领导干部治家管家,不仅要靠自己的身体力行,而且需要亲属的宽容和理解,特别是配偶的无私支持。古训有云:“妻贤夫祸少。”反言之,妻若不贤,夫必招祸。这个浅显的道理已经被无数腐败案例所证实。因此,“要注重发挥妇女在弘扬中华民族家庭美德、树立良好家风方面的独特作用,这关系到家庭和睦,关系到社会和谐,关系到下一代健康成长”<sup>[14]</sup>。

第二,领导干部家风建设的关键是领导干部要从自身做起,正己修身。作为家风建设的“关键少数”,领导干部自身要过硬,正如“子率以正,孰敢不正”,惟有正己方可正人。因此,领导干部正己修身,要在三个方面狠下功夫:一是坚定理想信念,切实提高党性修养。经验证据表明,坚定的理想信念是共产党人经受住任何严峻考验的“定海神针”。领导干部要是补足了精神“钙质”,有了坚定的理想信念,站位就高了,眼界就宽了,心胸就开阔了,就能坚持正确的政治方向,自然而然可以做到“大公无私、公私分明、先公后私、公而忘私”<sup>[147]</sup>,坦坦荡荡做人、干干净净用权。二是培育健康向上的生活情趣。大量事实表明,领导干部出现这样或那样的问题,大多起因于不良的生活方式和不当的兴趣爱好,如贪权、好色、爱财等。这也是不少领导干部落入不法商人设置“围猎”陷阱的肇因。因此,领导干部要注重培育良好的兴趣爱好,“自觉追求健康的工作方式和生活方式,久久为功,庸俗的东西就近不了身”<sup>[1546]</sup>。三是严格管家治家。领导干部要过好亲情关,“要教育家属、子女不搞特殊化,不打着我们的旗号收受好处,乱说话,乱办事”,“再一个就是身边工作人员的教育管理问题。看不清身边人,将来可能就会被拖垮,造成很大的影响。要按规定解决身边人员的职务和待遇问题,不能搞特殊”<sup>[1695]</sup>,使之树立遵纪守法、艰苦朴素、自食其力的观念,不做见利忘义、贪赃枉法的事。

第三,对领导干部家风建设进行制度性介入,完善监督考核机制。加强领导干部家风建设,固然要激发领导干部的自律动力,但仍然需要强有力的外在介入,即以可具操作性的制度兜底,实现自律与他律的相得益彰。这就要求不仅要在观念上抛弃领导干部家风是“个人小事、家庭私事”的错误观念,而且要在实践中构建有效管用的监督考核机制。一是规制,即对领导干部及其亲属明文设定“应当做什么”、“必须做什么”和“禁止做什么”,使之成为规范领导干部家风建设的行为指南。《中国共产党廉洁自律准则》和《关于新形势下党内政治生活的若干准则》对“应当做什么”提出了不少倡导性要求,划定了领导干部家风建设的高线。“必须做什么”是对领导干部家风建设提出的义务性要求。这一部分要聚焦防止利益冲突,个人重大事项报告和领导干部的配偶、子女经商办企业等重要内容进一步完善。“禁止做什么”是为领导干部家风建设确立不可触碰的红线,譬如《中国共产党纪律处分条例》对“亲属和身边人”列出八条禁止性规定。二是监督,即将规范领导干部家风建设的制度落实情况纳入日常检查工作。2015年“两会”期间,习近平总书记在参加十二届全国人大三次会议上海代表团审议时指出:“对领导干部配偶和子女等经商办企业,党纪国法都有明确规定,问题是没有落实好。”<sup>[16103]</sup>因此,积极拓宽监督渠道,不仅要充分发挥体制内监督的天然优势,而且要挖掘体制外监督的无限潜力,特别是创新群众监督的工作方式,使领导干部家风建设置于有效的全天候监管之下。三是考核,即将领导

干部家风建设的基本情况纳入干部业绩考评体系,遵循一定标准把领导干部管家治家的成效分为若干等级,将其作为领导干部提拔使用、晋级、奖惩的重要依据,使家风成为领导干部的硬杠杠,督促领导干部廉洁修身、廉洁齐家。

#### 参考文献:

- [1] 科学统筹突出重点对准焦距 让人民对改革有更多获得感[N].人民日报,2015-02-28.
- [2] 习近平.在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话[N].人民日报,2015-05-03.
- [3] 姚鹏.出问题的干部普遍家风不正带来的启示[N].人民日报,2015-03-14.
- [4] 王少伟.家风败坏 祸起萧墙:家风建设系列述评之二[N].中国纪检监察报,2016-03-30.
- [5] 中共中央纪律检查委员会,中共中央文献研究室.习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编[M].北京:中央文献出版社、中国方正出版社,2015.
- [6] 李慎明.苏联亡党亡国 20 年祭:俄罗斯人在诉说[M].北京:社会科学文献出版社,2013.
- [7] 冈纳·缪尔达尔.亚洲的戏剧:对一些国家贫困问题的研究[M].北京:北京经济学院出版社,1992.
- [8] 陈国权.政治监督论[M].上海:学林出版社,2000.
- [9] 中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2014.
- [10] 中纪委宣传部,中央电视台.永远在路上[M].北京:中国方正出版社,2016.
- [11] 习近平.在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话[N].人民日报,2014-10-09.
- [12] 中共中央党史研究室,中共中央党校.中国共产党反腐倡廉文献通典:第三卷[M].北京:党建读物出版社,2009.
- [13] 习近平.在会见第一届全国文明家庭代表时的讲话[N].人民日报,2016-12-16.
- [14] 习近平.坚持男女平等基本国策 发挥我国妇女伟大作用[N].人民日报,2013-11-01.
- [15] 习近平.做焦裕禄式的县委书记[M].北京:中央文献出版社,2015.
- [16] 中共中央纪律检查委员会,中共中央文献研究室.习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编[M].北京:中央文献出版社、中国方正出版社,2015.

责任编辑 王学青

## Research on Strengthening the Construction of Family Tradition of Leading Cadres

WU Shili (School of Marxism, Nantong University, Nantong 226019, Jiangsu, China)

**Abstract:** The family tradition of leading cadres which is not personal matters and family affairs affects the style of CPC, government and society. To strengthen the construction of family tradition of leading cadres is the important content of the implementation about roundly and strictly managing the Party in the new situations. With realistically speaking, the family tradition of leading cadres is generally good. In the meantime, there are problems which come from family tradition of leading cadres. The family corruption is the result because the family is not incorrect. From the cultural perspective, the residual influence of feudalism is an important incentive; from the behavior perspective, the ideological transformation is the main cause; from the institutional mechanisms, lack of supervision and evaluation mechanism is a provocative factor. Therefore, there are three methods to strengthen the construction of family tradition of leading cadres: to diligently create a good family cultural environment; leading cadres live by a higher standard; to provide institutional intervention and perfect the supervision and evaluation mechanism for the construction of family tradition of leading cadres.

**Key words:** roundly and strictly managing the Party; leading cadres; the construction of family tradition

# “一案双查”实践中的问题与对策

王江波<sup>1</sup>, 蔡鋆泽<sup>2</sup>

(1. 中共泉州市委党校 理论研究室, 福建 泉州 362000;

2. 中共泉州市纪委驻泉州市中级人民法院纪检组, 福建 泉州 362000)

**摘要:**“一案双查”是问责的实施机制,其工作效率与质量直接影响问责工作的准确性、科学性与权威性,也倒逼“一岗双责”和“两个责任”的具体落实。各地对“一案双查”进行了大量有益探索,但在实践中也面临适用情形不一、责任界定困难、救济措施缺失、实施动力不足等问题,影响了问责的严肃性。应尽快出台操作性较强的规范性文件,对“一案双查”制度的主体、客体和程序等作出明确规定,为实施《问责条例》提供有力的制度支撑。

**关键词:**“一案双查”;实践困境;问责

**中图分类号:**D630.9

**文献标识码:**A

**文章编号:**1674-9170(2017)02-0028-05

《中国共产党问责条例》(以下简称《问责条例》)是规范和强化党的问责工作,推进全面从严治党的重要制度,实施《问责条例》必然要求各级纪检监察机关在查处案件时,既要查清当事人的违纪问题,也要查清主管领导或分管领导的责任范围及责任,即“一案双查”制。作为问责的实施机制,“一案双查”中所获得的信息是确定问责对象和问责方式的直接依据,其工作效率与质量直接影响问责工作的准确性、科学性与权威性,也倒逼“一岗双责”和“两个责任”的具体落实。“一案双查”制度自提出以来,各级党组织、纪检监察机关进行了许多有益探索,纷纷出台相关制度,推进了全面从严治党的制度创新和实践发展。但与此同时,由于“一案双查”制度至今尚未出台全国规范性文件,各地实践中面临适用情形不一、责任界定困难、救济措施缺失、实施动力不足等问题,直接导致同一违纪情形实施不同问责结果的尴尬局面,严重影响《问责条例》的落地生根。基于此,本文就“一案双查”实践中存在的问题及其完善作初步探讨,以期为后来的研究者提供参考。

## 一、“一案双查”的地方探索

近年来,不少地方党委、纪检监察机关在落实“两个责任”中,制订并实施了“一案双查”制度,通过案件查处、主体追责以及结果通报等方式,对“一案双查”进行了积极探索,有力推动了党风廉政建设

收稿日期:2016-10-14

作者简介:王江波(1971-),男,福建泉州人,中共泉州市委党校理论研究室主任,副教授;蔡鋆泽(1986-),男,福建泉州人,中共泉州市纪委驻泉州市中级人民法院纪检组副科级纪检员。

主体责任与监督责任的落实,制度效应开始逐步显现。

1.从查处对象看,一方面,因干部违纪违法案件被责任倒查和问责的领导干部涉及领域既有党政部门,也有法院、检察院系统,还有国企、事业单位。各领域、各层级人员均有涉及,堪称新一轮的“问责风暴”。另一方面,因为受查处的均为主体责任、监督责任方面的案件,所以被问责的官员级别也相应较高。如在对全国政协原副主席苏荣违纪事实的认定中就有一条“未落实党风廉政建设主体责任,对江西省出现的严重腐败问题负有主要领导责任”<sup>[1]</sup>。

2.从认定标准看,各地在制度中不断细化“一案双查”的适用情形。中央文件明确提出“一案双查”制度始于中央纪委十八届三次全会。在这次全会上,王岐山同志指出:“对发生重大腐败案件和不正之风长期滋生蔓延的地方、部门和单位,实行‘一案双查’,既要追究当事人责任,又要追究相关领导责任”<sup>[2]</sup>。为此,各地根据“重大腐败案件”和“不正之风长期滋生蔓延”两项要件,通常采取三种标准:一是涉案人员或案件数量的多少,如福建省《纪检监察机关关于进一步加强和规范“一案双查”工作的意见》中规定:“一年内有2名以上领导班子成员受到撤销党内职务或行政降级以上处分的”、“一年内有2名以上内设机构负责人,或有3名以上直接管辖的下属受到撤销党内职务或行政降级以上处分的”<sup>[3]</sup>。二是涉案金额的大小,如四川省达州市《党风廉政建设“一案双查”实施办法(试行)》中规定:“违纪违法金额100万元以上的案件”、“个人贪污受贿金额50万元以上的案件”<sup>[4]</sup>。三是案件的波及范围或严重程度,如宁夏回族自治区盐池县《落实党风廉政建设责任制“一案双查”暂行办法》规定:“责任范围内发生重大案件、重大事故和恶性事件,致使国家、集体资产和人民群众生命财产遭受重大损失或者造成恶劣影响的”<sup>[5]</sup>。

3.从操作流程看,主要包括程序启动、案件调查、责任认定、问责建议、领导审批及责任追究等程序。特别是在程序启动方面,各地的“一案双查”工作一般均规定由负责该起纪律审查工作的纪检监察机关或上级纪检监察机关启动程序,提出问责建议,并逐级呈报具有人事管理权的党委审批同意后进行责任追究。如四川省自贡市《纪检监察机关“一案双查”暂行办法》明确规定:“纪检监察机关按照工作职责,对责任追究案件进行调查核实。‘一案双查’由党风政风监督室牵头组织实施,必要时,请市委组织部参与调查”<sup>[6]</sup>。

4.从责任承担看,区分了党组织与个人的责任,以及领导班子与班子成员、领导班子成员中主要领导与分管领导、党组织领导与纪检监察机关(机构)领导的责任。2015年在中央纪委2月份通报的8起履行党风廉政建设主体责任和监督责任不力的责任追究典型案例中,既有党委、纪委履行主体责任、监督责任不力被追责的,也有主要领导、分管领导履职不到位被追责的。如通报中的“天津市水利勘测设计院分批派出10人参加未经有关部门审批的出境学习考察活动,存在考察费用超预算等问题。该院党委、纪委履行主体责任、监督责任不力,院党委书记李惠英、院长景金星、纪委书记李帅青受到党内警告处分,院党委作出深刻检查”<sup>[7]</sup>。

## 二、“一案双查”实践中存在的问题

作为推动落实党委主体责任和纪委监督责任的有力举措,“一案双查”制度有力推动了各地各部门及其班子成员“两个责任”和“一岗双责”的有效落实。但在具体操作过程中,由于缺乏全国规范性文件依据,各地对“一案双查”制度认识不一,以及易受复杂的主客观因素干扰等,导致其在实践中容易出现偏差。

1.适用情形不一。“一案双查”制度并非所有违纪案件都适用。《问责条例》规定了“党的领导弱化、党的建设缺失、全面从严治党不力、违规违纪行为多发、不正之风和腐败问题突出以及失职失责”等六种必须问责的情形,为“一案双查”制度的适用提供了基本依据。但从现有规定来看,目前尚无权威性文件对“一案双查”制度的内涵与外延进行明确界定,所以各地在实际操作中,启动“一案双查”的具体

情形存在诸多不同。如A省《纪检监察机关“一案双查”工作暂行办法》规定应当启动“一案双查”的具体情形有10种,其中前面6种情形涉及腐败问题,而后面4种情形则和“四风”问题有关。而B县《党风廉政建设“一案双查”实施细则》规定应进行“一案双查”的具体情形则颇有地方特色,其中包括“发生灾后重建典型案件”,甚至还将“发生‘庸、懒’典型案件”这样的工作效能问题一同纳入,出现“一案双查”有被扩大和滥用的倾向。

2.责任界定困难。实施“一案双查”必须以厘清相关责任为前提。但在现实操作中,如何科学准确地界定“哪些人员应当为重大腐败案件的发生、不正之风的长期滋生蔓延承担相应的责任?分别应承担多少责任?”还存在较大困难。特别是对于一些发生时间较长、隐藏较深、历经多任分管领导案件的地方、部门和单位,当事人违纪背后的因素有很多且错综复杂,难以准确厘清具体责任主体及其比例。目前,我国实行的是“党管干部”原则,长期以来党和政府领导之间、正副职领导之间权责不清、职权相近,甚至出现交叉重叠现象,使得干部责任划分和承担比例容易产生混乱。责任界定模糊,容易在操作中出现责任推诿、问责弱化或干脆从轻发落等选择性、随意性追责现象,也直接导致了各地责任追究的差异化。如有些地方只追究部门(单位)副职的分管责任,而有些单位则直接追究“一把手”的领导责任,却没有追究其他领导特别是分管领导的相应责任。

3.救济措施缺失。“一案双查”中,纪检监察机关往往掌握追究问责的主动权,但在程序制定上却忽视了被问责干部的权利救济渠道。从出台的“一案双查”制度看,大部分未规定被问责对象的救济程序。就承担责任的领导干部而言,因受不良事件的负面影响,其自身往往处于消极、被动地位,难以通过合理的救济渠道为自己开脱。另外,对于被问责干部的后续管理,特别是在后续提拔和任用条件等使用问题上并无明确规定,由此导致一些被问责的领导干部,即使在处分期满后因表现良好而得到重新起用,仍然会招致群众或媒体的非议。

4.实施缺乏动力。一方面,在严厉问责的背景下,个别地方和部门领导干部担心“一案双查”的狠抓落实会让自己牵涉其中,因而对于上级纪检机关或党委启动的“一案双查”往往被动应付,对过错、违纪的当事人避重就轻,采用批评教育、诫勉谈话等手段对相关人员进行减轻或从宽处理。另一方面,在双重领导体制下的纪检监察干部,“不愿”监督、“不敢”问责的畏难情绪仍然大量存在。特别是对于“提名、考察、任免应征求驻在部门(单位)党组(党委)意见”的派驻纪检监察干部来说,这样的规定往往使他们担心得罪有关领导特别是部门(单位)“一把手”,于自身无益且影响以后晋升,于是对案件调查和处理心存顾忌,“拾得起板子落不下手”。

### 三、完善“一案双查”的对策

习近平总书记强调:“要善于运用法治思维和法治方式反对腐败。”作为问责的实施机制,“一案双查”要在全面从严治党新常态中深入推进,坚持在法治框架之下运行。因此,作为问责的配套制度,应尽快出台“一案双查”操作性较强的规范性文件,积极推进其制度化、程序化、公开化,以提高《问责条例》的执行力和权威性。

1.界定问责对象。“问责对象的确定必须与问责对象的职权范围相关”<sup>⑧</sup>。“一案双查”的对象,就是《问责条例》规定必须问责的六种情形的直接当事人和相关领导干部。关于对“直接当事人”的认定,当下并没有太多争议。至于对“相关领导干部”的认定,必须以享有法定职权、承担法定职责为基本前提,再根据腐败案件和不正之风的情节、性质和影响,如涉案人员人数、职务等情况,准确界定不同情形下应当被追究问责的对象。具体实践中,各地各部门(单位)应参照新修订的《中国共产党纪律处分条例》中关于“领导干部”的范围界定,紧密结合自身实际,坚持“谁主管、谁负责”的原则,按照“一岗双责”的具体要求,将党风廉政建设工作细化、分解到位,明确各级党委领导班子、“一把手”以及班子其他成员在本地区、本部门和本单位的党风廉政建设中所承担的岗位职责,明确纪检监察部门具体监督职责,

建立严密明晰的责任体系,并以签订《党风廉政建设责任状》等形式,作为履行职责和责任追究的依据,坚决杜绝以集体领导名义遮挡本应由个人承担的责任开脱现象。

2.定准问责客体。“一案双查”作为《问责条例》的保障措施,主要查究、问责的是党委、纪委班子成员在党风廉政建设中的主体责任、监督责任和领导责任,而非一切公共领域的行政失职、行政低效等问题。日常行政管理过程中存在的机关效率低下、服务态度恶劣等违反效能问题,应通过《行政机关公务员处分条例》等其他责任追究机制来实现。因此,“一案双查”的问责内容应根据《中国共产党章程》的有关规定,严格限制在《问责条例》第六条以及《中国共产党党内监督条例(试行)》第八条、第九条的规定范围内,不得随意扩张或泛化。以四川省达州市《党风廉政建设“一案双查”实施办法(试行)》为例,其中详细规定了党政领导班子、党政主要负责人、领导班子成员的主体责任,以及纪检监察机关(机构)负责人的监督责任。如领导班子成员应当履责的具体范围包括:“研究、布置、检查和报告分管范围内的党风廉政建设工作情况”、“把党风廉政建设要求融入到分管业务工作中,指导分管部门研究制定加强党风廉政建设具体措施情况”、“执行廉洁从政和改进作风各项规定,接受监督情况”、“对分管部门、分管领域党员干部加强经常性教育情况等”<sup>[4]</sup>,问责客体的定位就比较准确。

3.完善操作程序。“一案双查”作为问责的实施机制,如何稳定有效地运行,不仅要实体规范作细致地规定,也要对问责程序作出明确规范,“通过程序来控制问责过程,通过程序来保护问责对象的合法权利”<sup>[5]</sup>,从而保证问责的客观实效。“一案双查”程序主要包括启动、实施和救济三个方面。在启动方面,目前各地出台的细则都有较为详尽的规定,但是标准不尽相同:有的地方标准过严,“迫使”一些干部谨小慎微,害怕动辄则咎;有的部门标准过宽,导致少数干部“胆大妄为”,不利于党风廉政建设责任的落实。对此,中央纪委应尽快出台相关规定,对“一案双查”的启动适用情形进行明确具体地规范,以确保执行的统一性。在实施方面,应严格遵循“两为主”原则,由负责审核该起纪律线索的纪检监察机关上报上级纪检监察机关同意后即可启动实施。在救济方面,各地更需要加以重视和完善。具体地说,就是在程序运行中“应给问责双方充分、平等的发表意见的机会”<sup>[6]</sup>,开辟有效的权利救济渠道,并对被问责干部的后续管理措施,如后续提拔和任用条件等加以规定。以《推进领导干部能上能下若干规定(试行)》第十一条为例:“因不适宜担任现职调离岗位、改任非领导职务、免职的,一年内不得提拔;降职的,两年内不得提拔。影响期满后,对德才表现和工作实绩突出,因工作需要且经考察符合任职条件的,可以提拔任职”。这种不是“一棍子打死”、为干部留存努力机会与成长空间的惩戒规定,具有积极意义,也符合监督执纪的“四种形态”,值得借鉴。

4.强化刚性执行。“一案双查”的对象直指领导干部,其推行势必会触及到掌权者的切身利益,阻力会更大,障碍也会更多。因此,落实“一案双查”制度,既要“动真碰硬”,坚持纪律面前一律平等,切实做到“有案必查,严惩不贷”。同时,必须坚持实事求是、客观公正、权责对等、过罚相当的原则,经过调查核实后,对于不履行或不正确履行责任的领导班子及其成员,应当追究责任;对于有充分证据表明领导班子和领导干部履行了应尽的责任,案件当事人仍发生违纪违法问题的,不应当追究责任。各级党组织和纪检监察机关既要把“一案双查”工作纳入党风廉政建设责任制考核体系,加强检查考核,也要建立“一案双查”案件报告和通报曝光制度,增强其约束性、惩戒性,从而敦促领导干部做到“守土有责,守土尽责”。上级纪检监察机关应加强对下级纪检监察机关落实“一案双查”制度的监督和指导,一旦发现应当追责而不追责,或者存在畸轻畸重等情形,要倒查纪检监察机关的责任。此外,为进一步推动“一案双查”工作的深入开展,还应当注重加强程序的公开透明,可适时引入人大或媒体等外部监督力量,以增强推行“一案双查”的权威性、合法性。

#### 参考文献:

[1] 全国政协原副主席苏荣严重违纪违法被开除党籍和公职 [EB/OL]. (2015-02-16)[2016-09-15]. <http://www.ccdi.gov>.

- cn/xwtt/201502/t20150216\_51531.html.
- [2] 聚焦中心任务 创新体制机制 深入推进党风廉政建设和反腐败斗争[EB/OL].(2014-01-13)[2016-09-15]. [http://www.gov.cn/ldhd/2014-01/27/content\\_2577038.htm](http://www.gov.cn/ldhd/2014-01/27/content_2577038.htm).
- [3] 福建实施“一案双查”推动责任追究[EB/OL].(2015-09-10)[2016-09-15].<http://www.fjjc.gov.cn/html/xxgkajcc>.
- [4] 《党风廉政建设“一案双查”实施办法(试行)》出台[EB/OL].(2014-10-22)[2016-09-15].<http://www.dz.newssc.org/system/20141022/001518176.html>.
- [5] 盐池县出台《落实党风廉政建设责任制“一案双查”暂行办法》[EB/OL].(2015-04-29)[2016-09-15]. <http://www.3g.yanchi.gov.cn/info/1145/6247.htm>.
- [6] 自贡市纪检监察机关“一案双查”暂行办法[EB/OL].(2014-12-04)[2016-09-15]. [http://www.sczgd.com/chnews/news\\_view.aspnewsid=3721](http://www.sczgd.com/chnews/news_view.aspnewsid=3721).
- [7] 中央纪委通报 8 起履行党风廉政建设主体责任和监督责任不力的责任追究典型案例 [EB/OL].(2015-02-15)[2016-09-15]. <http://www.fanfu.people.com.cn/n/2015/0215/c64371-26572136.html>.
- [8] 高志宏.反思与厘定:行政问责制概念再探讨[J].天津行政学院学报,2010(6):62-68.
- [9] 周亚越.行政问责制研究[M].北京:中国检察出版社,2006:302.

责任编辑 陈 瑶

## Practical Dilemmas and Outlets of “Double Investigations for Each Case”

WANG Jiangbo<sup>1</sup>, CAI Yunze<sup>2</sup> (1. Theoretical Research Office, Party School of Quanzhou CPC Committee, Quanzhou 362000, Fujian, China; 2. Quanzhou Commission for Discipline Inspection Stationed in Quanzhou Intermediate People's Court, Quanzhou 362000, Fujian, China)

**Abstract:** “Double Investigations for Each Case” is an implementation mechanism of accountability, whose work efficiency and quality directly affects the accuracy, the scientific attributes and authoritativeness of accountability, reversely effecting the implementation of “double responsibilities” and the “two responsibilities.” Fruitful explorations into “Double Investigations for Each Case” have been made in different areas, but such predicaments as variations in actual applications, difficulties in setting the boundaries between different responsibilities, lack of delivering means, and not being sufficiently motivated are compromising the seriousness of accountability. Highly practical regulatory documents have to be made to set out clearly the subjects, objects and procedures for “Double Investigations for Each Case” to provide a system support for Accountability Act.

**Key words:** “Double Investigations for Each Case”; dilemmas in practice; accountability



# 商业贿赂中单位犯罪研究

龚自力, 陈可倩

(上海交通大学 凯原法学院, 上海 200030)

**摘要:**我国司法实践中对于单位实施商业贿赂的认定,是将满足一定条件的个人贿赂行为转嫁给单位承担责任,而忽视了单位作为犯罪主体的自身特征和组织主体责任,难以有效地防止由单位自身不合理体制引发的贿赂犯罪。通过考察英美两国的相关法律和实践可以发现,对于商业贿赂行为,严惩单位犯罪且重视单位的合规计划已成为国际趋势。我国应转变商业贿赂中单位犯罪的认定模式,将单位作为与其成员相对的独立实体看待,以单位制定和执行反腐败合规计划的实际情况来认定单位自身过错,促使单位建立预防商业贿赂犯罪的多元防控体系。

**关键词:**商业贿赂;单位犯罪;FCPA;合规计划

**中图分类号:**D924.392

**文献标识码:**A

**文章编号:**1674-9170(2017)02-0033-08

## 一、我国惩治商业贿赂中单位犯罪的刑法体系

商业贿赂作为企业追求不平等优势和特殊待遇的“潜规则”已经渗透到很多经济领域,商业贿赂犯罪也在逐渐蔓延。为了开拓业务和扩展市场,贿赂成为了企业追求利润最大化的“润滑剂”,加速了企业获取经济资源的效率。与自然人实施的贿赂犯罪相比,企业实施的商业贿赂犯罪所涉金额更高,犯罪的危害程度也更大。因此,《联合国反腐败公约》第26条专门规定了“法人责任”,分别涉及责任范围、责任形式、责任的实现方式与具体制裁的内容。<sup>①</sup>与此相应,我国《刑法》中关于规制商业贿赂中单位犯罪的条文主要规定在第三章“破坏社会主义市场经济秩序罪”和第八章“贪污贿赂罪”中,共涉及5个罪名,即第164条第1款“对非国家工作人员行贿罪”、第164条第2款“对外国公职人员、国际公共组织官员行贿罪”、第390条“对有影响力的人行贿罪”、第391条“对单位行贿罪”以及第393条“单位

<sup>①</sup>《联合国反腐败公约》第26条法人责任:一、各缔约国均应当采取符合其法律原则的必要措施,确定法人参与根据本公约确立的犯罪应当承担的责任。二、在不违反缔约国法律原则的情况下,法人责任可以包括刑事责任、民事责任或者行政责任。三、法人责任不应影响实施这种犯罪的自然人的刑事责任。四、各缔约国均应当特别确保使依照本条应当承担责任的法人受到有效、适度而且具有警戒性的刑事或者非刑事制裁,包括金钱制裁。

**收稿日期:**2016-11-23

**作者简介:**龚自力(1995-),女,贵州遵义人,上海交通大学凯原法学院硕士研究生;陈可倩(1984-),女,重庆人,上海交通大学凯原法学院讲师。

行贿罪”,以上罪名构成了我国惩治商业贿赂中单位犯罪的刑法体系。其中“对有影响力的人行贿罪”是 2015 年《刑法修正案(九)》新增的罪名,2016 年 4 月公布的《最高人民法院、最高人民检察院关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》更是降低了行贿案件中行贿金额的立案标准,体现出我国正严密惩治商业贿赂犯罪的刑事法网,扩大对行贿犯罪的打击范围,加大对行贿犯罪的处罚力度。《2015-2016 年中国反商业贿赂调研报告》显示,根据对最高人民检察院在全国“两会”上所作工作报告公布的数据进行分析,2014、2015 年相对于 2013 年而言,对贪污贿赂等职务犯罪的立案侦查案件数量以及涉及个人的数量都有所增加。查处行贿人的数量呈逐年明显上升趋势,并且查处行贿人员数相对于查处受贿人员数的比例有很大提高,其中,2013 年查处的行贿人员数占受贿人数比约为 30.5%,而 2014 年和 2015 年明显上涨,占比分别约为 55.7%和 62.2%,可以看出司法机关对行贿行为的打击在不断加强。<sup>[1]</sup>

然而,在查处商业贿赂犯罪的过程中,执法机关对个人的关注远远超过对单位本身的关注。出于对经济秩序的维护,执法机关往往对企业犯罪容忍、迁就,大量的企业刑事犯罪案件都直接通过行政处罚予以过滤。<sup>[2]</sup>以跨国公司为例,近年来跨国公司在中国的行贿案件频频发生,2013 年“葛兰素史克(GSK)中国行贿事件”<sup>①</sup>更是将商业贿赂中单位犯罪推向了公众视野。但“葛兰素史克事件”并非跨国公司在华行贿的孤例,2007 年“朗讯案”<sup>②</sup>、2008 年“西门子案”<sup>③</sup>、2010 年“瑞辉案”<sup>④</sup>等都引起了国际社会的广泛关注,表现出单位实施的商业贿赂犯罪具有行贿金额巨大、违法手段多样、隐蔽性极强等特征,且均获取了大量的非法利益,严重扰乱了我国的市场竞争秩序。然而,上述案件中只有“葛兰素史克(GSK)中国行贿事件”最终以对非国家工作人员行贿罪判处单位葛兰素史克(中国)投资有限公司罚金 30 亿元<sup>[3]</sup>,其他案件中的企业在中国均未被定罪处罚。这就反映出在抑制复杂的商业贿赂中的单位犯罪方面,我国的相关法律制度和司法实践还存在着漏洞和缺失。

## 二、商业贿赂中单位犯罪样态

企业作为追求经济利益的市场主体,实施商业贿赂行为是经过成本与收益比对后作出的理性决定,实施商业贿赂的直接成本是支付金钱和沟通时间,而相应的收益则是为企业带来更多的交易机会和商业便利。研究表明,当企业通过贿赂与政府官员建立联系后,企业在获取银行贷款特别是长期贷款方面有相对竞争优势。<sup>[4]</sup>而在跨国贸易中,企业在政治、经济、司法环境落后的国家通过行贿获得的利益则会更大。因此,在外在的不良制度环境刺激之下,很多企业都选择将商业贿赂作为向政府或其他市场主体寻求帮助或者减少税负的利器,并形成特定的商业习惯或隐性规则。长此以往,企业对贿赂的依赖导致其本身失去了发展长期竞争优势的动力,而同一商业网络下的其他企业在感知贿赂所带来的利益后,在“关系经济”体系下也将主动甚至被迫选择实施贿赂行为,最终恶化行业竞争秩序并损害消费者利益。<sup>[5]</sup>单位实施的商业贿赂行为对“优胜劣汰”的市场规律造成了根本性破坏,阻碍了公平竞争机制的有效建立,严重影响了社会主义市场经济的科学发展。

然而,“单位”作为法律上的拟制人格主体,其自身并不能亲自实施贿赂行为,而必须通过具体的

① “葛兰素史克中国行贿事件”是 2013 年 7 月爆出的一个药品行业行贿受贿事件。涉及此事件的主要厂家葛兰素史克利用贿赂手段谋求不正当的竞争环境,导致药品行业价格不断上涨。因涉嫌严重商业贿赂等经济犯罪,葛兰素史克(中国)投资有限公司(简称 GSK 中国)部分高管被依法立案侦查。

② 美国公司朗讯出资千万美元,以“参观、培训为由”贿赂近千名中国政府官员、电信运营商及家属赴美旅游,被罚款 250 万美元,解职多名高管。

③ 德国公司西门子在 10 年中曾向中国客户行贿 7000 多万美元,获得超过 23 亿美元的订单,最终向德、美两国支付 16 亿美元。

④ 英国公司瑞辉通过积分和奖金计划违规向包括中国在内的公立医院医生提供奖励,被罚款 6020 万美元。

个人表现,也就是说,商业贿赂中单位犯罪的客观表现形式就是其成员给予其他单位或个人以财物的行为。我国《关于禁止商业贿赂行为的暂行规定》第3条规定:经营者的职工为经营者销售或者购买商品实施商业贿赂行为的,应当认定为经营者的行为。依照该规定可以根据单位成员的行为对单位进行行政处罚,但要追究单位的刑事责任就必须坚持过错责任原则,证明单位对贿赂行为具有主观过错。<sup>⑥</sup>我国司法实践中是以存在单位决策作为认定单位意志的要件,且常常将单位领导的个人意志作为单位自身的意志。以“单位行贿罪”为例,根据笔者统计,我国2015年判处“单位行贿罪”的案件共有257件,其中以单位法定代表人的行贿行为定“单位行贿罪”的案件共有125件,以公司董事长、总经理、实际控制者的行贿行为定“单位行贿罪”的案件共有94件,以股东、项目经理、财务总监、部门经理、监事行贿行为定“单位行贿罪”的案件共有34件,以业务员行贿行为定“单位行贿罪”的案件共有3件,而单位形成行贿方案的则有1件(见表1)。法定代表人作为单位“一把手”,决定着单位的重要事务,司法机关也多将其主观意志作为单位意志,因此其决定并实施的贿赂行为即为单位行贿行为。而公司董事长、总经理以及其他实际控制人同样是单位的高层主管人员,其实施的贿赂行为是为了单位利益并以单位名义实施的,则构成单位犯罪。股东、项目经理、财务总监、部门经理、监事等中层领导实施的行贿行为需经过上级同意才能归责于单位,而作为单位组成人员业务员为了单位利益实施贿赂行为必须证明由单位安排才可认定存在单位决策。最为典型的单位行贿则是单位内部形成了“申请—审批—监督—交付—行贿”等一系列固定流程,行贿行为不仅仅由末端行为人实施,而且是整个单位集体的决定,因此,单位作为组织体应当对贿赂行为承担刑事责任。

 表1 2015年判处“单位行贿罪”案件统计分析<sup>①</sup>

被告人身份	案件数量	客观要件	犯罪形态
法定代表人	125	为单位谋取不正当利益 单位支付行贿款	直接决定并实施
董事长、总经理、 实际控制人等	94	为单位谋取不正当利益 单位支付行贿款	直接决定并实施
项目负责人、 部门经理、监事等	34	为单位谋取不正当利益 单位支付行贿款	经上级领导同意并实施
业务员	3	为单位谋取不正当利益 单位支付行贿款	根据单位安排实施
单位形成行贿方案	1	为单位谋取不正当利益 单位支付行贿款	由销售主管或销售代表申请,销售助理汇总、审核, 销售经理、总经理助理逐级审批,总经理助理监督、 交付钱款,再由销售主管或者销售代表向相关人员行贿

由此可见,我国司法实践中对单位意志的认定多是根据单位负责人的个人意志,即使单位抗辩并不知晓其负责人实施了行贿行为,但由于客观上行贿是为了给单位谋取不正当利益,且行贿资金来源于单位,因此也认定为单位行贿。另外也有相当数量的案件表明,单位一般成员为单位谋取不正当利益而实施的行贿行为,因无证据证明其行为是经过单位决策后实施的,则没有被认定为单位犯罪。然而在医疗健康、快消品、房地产建筑等商业贿赂的高发行业,单位一般成员代表单位实施商业贿赂的情形十分常见。随着单位尤其是公司结构的复杂化和责任的分散化,单位决策的认定十分困难。大型跨国公司甚至还会利用子公司或通过中间人进行贿赂,以实现决策主体和实施主体的分离。<sup>⑦</sup>以存在单位决策作为追究单位刑事责任的前提并不符合单位实施商业贿赂犯罪的实际情况。一般来说,现代社会中企业不会主动通过决策程序最终得出实施贿赂的决定,最为常见的是单位自身的运营机制中就存在诱导、鼓励或者默许员工实施贿赂的倾向,或者没有制定有效的合规计划而未尽到防止员工实

① 所有案件信息均来源于中国裁判文书网,http://www.wenshu.court.gov.cn.

施贿赂的合理注意义务。

严重复杂的贿赂犯罪通常都是由单位、通过单位或者在单位的掩护下实施的,单位的贿赂行为往往是外部制度环境与自身需求共同作用的结果,是单位根据理性的、深思熟虑的决定而计划实施的行为。<sup>⑧</sup>另外通过调查发现,单位自身的不合理体制往往是引发其成员犯罪的根本原因。企业不合理的销售操作流程和奖励制度不仅会刺激成员实施贿赂,也会使得企业管理层为了商业利益而放任成员的违规操作。<sup>⑨</sup>由单位成员实施的贿赂行为是单位犯罪的客观表现,但这种行为必须是在“单位意志”支配之下实施的才能归责于单位。我国将单位作为独立于自然人的犯罪主体来追究刑事责任,具体实施贿赂行为的成员的意志并不能想当然地等同于“单位意志”,而应当从单位自身的规章制度、目标、政策、激励机制等人格特征认定单位主观过错。只有在考量单位自身人格特征的前提下追究单位刑事责任,倒逼单位建立内部反腐败合规计划,才能真正防止单位的不合理体制频频诱导或鼓励成员实施贿赂行为,通过增加单位实施商业贿赂的成本最终消除严重贿赂犯罪的根源和保护伞。

### 三、英美规制商业贿赂中单位犯罪的实践

#### (一)积极认定法人商业贿赂犯罪

美国关于法人犯罪所普遍采用的“上级责任原理”(Respondeat Superior)也同样适用于法人商业贿赂犯罪中,即将法人内部从业人员的犯罪行为转嫁给法人,并据此追究法人的“代位责任”(Vicarious Liability)。以美国 1977 年颁布的典型的反商业贿赂法案《反海外腐败法》(FCPA)为例,这一法案是监管美国企业和在美国上市的企业对外国公职人员实施的贿赂行为。该法包含“反贿赂条款”和“加强内部控制的会计条款”两大部分,其中“反贿赂条款”中就包含了对法人贿赂行为的处罚。与自然人实施的贿赂犯罪相比,法人犯罪不要求其主观上存在“蓄意”。只要其雇员实施的贿赂行为属于明知,法人就应该承担刑事责任,甚至即使单个雇员不满足所有的明知要件,不构成个人犯罪,但参与贿赂的所有雇员满足“集体明知”(Collective Knowledge)的,即各个雇员明知的情况叠加起来满足对贿赂行为为明知的,法人也要承担刑事责任。<sup>⑩</sup>并且美国司法部和证券交易委员会在 2012 年联合发布的《美国〈反海外腐败法〉信息指引》中明确表示,根据首起法人因违反 FCPA 而被审判并定罪的“林赛制造案”中所确定的原则,如果法人内部的管理人员、董事、职员、代理人以及股东实施了贿赂行为,只要这些行为是在其职权范围内实施且为了法人的利益,法人就应该承担相应的刑事责任。<sup>⑪</sup>

英国对法人商业贿赂犯罪的积极认定则是体现在 2010 年颁布的《反贿赂法》中直接创设的“商业组织预防贿赂失职罪”,该罪的构成不再以法人组织中高层管理人员的行为追究法人的间接责任,而是对未能防止关联人行贿的商业机构直接苛以严格责任。当企业的关联人为了获得或维持该企业的业务,或者出于企业的利益考虑而实施贿赂行为的,无论企业是否知情或者参与都将承担责任。“关联人”的范围广泛,主要包括:为企业提供服务或者代表企业提供服务的人、法人或者组织,包括雇员、代理人和子公司,承销商和供应商等均在此列。<sup>⑫</sup>“商业组织预防贿赂失职罪”的设立丰富了世界贿赂犯罪罪名体系,创新了贿赂犯罪过责任模式的类型。对其立法必要性,英国法律委员会强调,企业实际上是处在减少甚至消除贿赂的最佳地位,而目前的刑事和民事诉讼都难以有效地打击将贿赂作为建立、扩张其商业地位而倾向于允许其雇员贿赂的经济实体。因此需要建立起有效的规范模式,以确保在所有商业实体中贯彻一个较高的商业道德标准。<sup>⑬</sup>

可以看出,英美两国在治理商业贿赂的过程中都重视对法人犯罪的惩处,美国是通过“上级责任原理”将关联人的贿赂行为转嫁给法人,而英国则是以严格责任的方式来要求商业机构防止关联人行贿,因此法人都必须为关联人实施的贿赂行为而承担刑事责任。

<sup>①</sup> 参见《中国反商业贿赂合规实务指南》第三章“中国反商业贿赂司法实践变化”。

<sup>②</sup> The Bribery Act 2010. Art. 7(1)&(5).

## (二) 反腐败合规计划作为正当化事由

对法人商业贿赂犯罪的积极认定必然会扩大法人的责任范围,为了维持商业发展和预防犯罪之间的平衡,英美两国均将法人的反腐败合规计划作为贿赂犯罪的正当化事由加以考量。美国司法部是将企业内部完善的合规计划作为法人犯罪的出罪要件或减罪因素。例如,2012年摩根斯坦利前中国区负责人彼得违反FCPA规避内部控制程序,与中国官员共同谋取贿赂数百万美元,而美国司法部在考察摩根斯坦利的内部合规计划后,认为这一高管的行为是违反其内部已建立的有效合规计划,因此决定由彼得承担个人责任,而不追究摩根斯坦利的单位责任。<sup>①</sup>《美国〈反海外腐败法〉信息指引》中也专门就合规计划作为减罪因素加以解释,即企业合规计划的实施情况会影响决定是否适用“不起诉协议”或者“延迟起诉协议”,以及两种协议的适用时间,或者公司考验期的长短,也将决定罚金的数量、是否需要监控或者自我报告。<sup>②</sup>另外在量刑上,《美国量刑指南》第8B2.1条规定了有效的合规计划可以作为减轻罚金的因素。<sup>③</sup>英国的做法则有所不同,2010年《反贿赂法》虽然对商业机构预防失职苛以严格责任,体现了公共政策、诉讼效率以及诉讼成本的优位。<sup>④</sup>但功利主义思想并不能取代公正理论在刑法中的地位,因此《反贿赂法》还为“商业组织预防贿赂失职罪”设置了一个唯一的抗辩事由,即企业证明其自身已经制定“充分程序”以防范相关人员违法。<sup>⑤</sup>企业只要采取了充分的预防政策和程序,建立良好的合规计划和企业文化,就可以免受刑事处罚。通过设置“充分程序”作为积极抗辩事由以敦促企业加强内部控制和商业贿赂的事先预防,以商业机构为中心修正关联人获得或维持业务的行为模式,真正实现以完善的合规计划应对严格责任的挑战。法人作为与关联人相独立的商业主体,其内部合规计划体现了法人自身对于商业贿赂行为采取的态度和措施,即使有个别成员实施了贿赂行为,法人制定的完善有效的合规计划也会起到保护作用,使法人能够免于刑事制裁。

关于合规计划充分程度的评价并没有公式化的标准,法人也通常会根据自身的具体业务和与业务有关的特定风险制定不同的合规计划。美国司法部和证监会是用常识性和实践性的方式,通过企业合规计划的设计、是否善意实施以及执行情况来进行判断。《美国〈反海外腐败法〉信息指引》中也提供了一些执法部门会考量的因素,包括高级管理人员的明确承诺和明晰的反腐败政策、员工行为准则及合规计划和程序、监督、自主权和资源、风险评估、培训和持续建议、激励和惩戒措施、第三方尽职调查和付款、秘密举报和内部调查、定期测试和审查。<sup>⑥</sup>这些因素都会影响到司法部和证监会对合规方案的评估,并根据评估结果拒绝指控企业甚至是提供某些奖励。英国司法部则出台了《关于相关商事主体预防关联人贿赂所施程序的指引》以相应地指导“充分程序”的执行,其中规定了比例程序原则、高层参与原则、风险评估原则、尽职调查原则、沟通交流原则、监控与检讨原则六项基本原则作为企业制定充分程序的标准。作为核心原则的比例程序原则要求企业预防任何关联人员行贿所制定的程序应当与其面临的风险、业务的性质、规模和复杂性相称。因此,企业可以根据社会要求、行业标准、自身的业务特点和发展状况制定更为切合自身要求的防范贿赂的充分程序乃至内部伦理守则。高层参与原则强调企业高层亲自参与创设、制定和执行预防贿赂程序,在企业内部培养“零容忍”的诚信文化。风险评估原则要求企业就关联人可能发生的贿赂风险的性质及其严重性进行评估以确定需要优先考虑的风险,并对风险加强监管。尽职调查原则鼓励企业在确认关联人代表或者代理企业进行交易时,应当实施合比例的、以风险为基础的尽职调查程序,从而减少关联人行贿的风险。对于企业内部,沟通交流原则注重企业的贿赂防范政策和程序要通过各种沟通交流方式为个人所认识和理解,以有效的培训提高企业的合规意识和程序理解程度来防范关联人行贿。除此之外,监控与检讨原则强调企业必须定期监控和评估所制定实施的防范贿赂的政策和程序,并且根据它们的成效予以改进。<sup>⑦</sup>这六项原则成为了商业机构建立自身合规程序的基础,也反映了国际上企业内部控制程序的最新动向。

<sup>①</sup> U.S. Sentencing Guideline Art. 8B2.1.

<sup>②</sup> The Bribery Act 2010, Art 7(2).

英美两国通过制度设置将对商业贿赂的单纯事后惩治型处理方式转变为防范前置于惩治的处理方式,淡化了实体归责的重要性,巧妙地回避了一味寻求以实体刑法来治理贿赂的弊端。美国 FCPA 的实践表明,企业反腐败合规计划的充分程度对于法人犯罪的定罪和量刑都有着关键性作用。正是 FCPA 对企业合规的重视才使得其逐渐形成了“辐射型执法效应”,自上而下地加强了企业内部管理,从深层次改变了企业的商业行为模式。<sup>[15]</sup>因此,我国规制商业贿赂中的单位犯罪,不仅要严格追究法人刑事责任以对外在的贿赂行为加以阻止,还要考量企业合规计划以实现事先预防,改变和根除企业及其关联人寻求不合理互惠的动机。

#### 四、商业贿赂中单位犯罪刑法规制的完善

##### (一) 转变商业贿赂中单位犯罪的认定模式

与英美刑法不同,我国商业贿赂中的单位犯罪既没有直接以单位成员的行为追究单位的代位责任,也不存在因单位未能预防关联人犯罪而承担的严格责任,但通过单位入手抑制贿赂犯罪已经成为全球腐败犯罪治理实践和发展趋势。单位作为独立于自然人的实体,认定其构成犯罪也必须满足主客观统一的原则,除了客观上有具体的自然人实施了贿赂行为以外,还必须认定单位存在主观过错。《最高人民法院关于审理单位犯罪案件具体应用法律有关问题的解释》和《全国法院审理金融犯罪案件工作座谈会纪要》规定,以单位名义实施犯罪,违法所得归单位所有的,是单位犯罪。司法实践中是将经过单位集体研究决定或者单位的主管人员决定实施的贿赂,认定为以单位名义实施,体现了单位的意志,构成单位犯罪。<sup>[16]</sup>然而在现代社会中,企业几乎不可能通过内部决策程序形成实施商业贿赂的“决定”,而单位的主管人员也完全可能出于个人目的违背单位既定的合规计划决定实施贿赂行为。事实上,真正导致单位成员将贿赂作为实现业绩手段的,往往是单位内部的不合理体制。而单位的合规计划在判断单位成员的贿赂行为是否体现单位自身意志方面起着重要的鉴别作用。按照当前的单位犯罪认定模式,对于成员在单位不合理体制下被迫实施的贿赂行为,很可能由于不存在单位决策而不被认定为单位犯罪,甚至在贿赂行为败露后,成员被追究刑事责任,单位则借机解除劳动合同,以避免受到贿赂的负面影响。<sup>[17]</sup>即便某一次单位构成了贿赂犯罪,单位被处罚金,单位的主管人员和直接责任人员也受到了处罚,但是导致本次单位贿赂犯罪的根源——单位引发其成员犯罪的体制却丝毫没有改变。现行的商业贿赂中单位处罚制度实际上是一种治标不治本的处罚制度,完全没有考虑因单位的不合理制度引发的贿赂行为这种真正的单位犯罪。

在单位犯罪的认定上,以单位自身的人格特征判断单位过错对我们惩治和预防商业贿赂具有重要的现实意义。在现代社会,单位为了实施经济社会活动,就必须要有大量的从业人员,在单位内部形成各个组成部分,实行一定的专门业务,将单位的意志转化为实际行动,单位应当统帅相当于其“手脚”的一般从业人员为了单位的利益从事合法的业务活动。<sup>[18]</sup>然而,就实践中已被查处的商业贿赂案件,大多都是企业长期疏于管理而导致的结果。企业作为市场主体,其主要责任就在于创造利润,在其成员通过贿赂行为取得或者保留某些额外的业务时,企业往往会选择容忍甚至鼓励贿赂行为,最终导致形成特定的制度或者文化,不断刺激成员犯罪。在“葛兰素史克(GSK)中国行贿事件”中,医药代表就通过虚增学术会议规模、以培训名义提供旅游机会等方式向医生行贿,企业内部则以相应的采购报销等路径予以配合,以掩饰犯罪行为。商业贿赂的本质在于获得商业利益,单位作为最终的利益获得者同时也是商业贿赂的最佳消除者,根除商业贿赂就应该从单位入手,单位犯罪成立不应要求以单位名义实施或存在集体决策和主管人员决定,只要能认定单位在客观上具有引起、刺激或容许单位成员实施贿赂行为的结构、政策、文化等客观条件,就可以说单位主观上具有过错,应当追究单位的刑事责任。我国对单位犯罪双罚制的设置使得单位的主管人员和其他直接责任人员都必须为贿赂行为承担相应的刑事责任,由此就能提高单位的违法成本以抑制商业贿赂的诱发因素。

## (二)重视单位合规计划的执行情况

将商业贿赂中单位犯罪的认定模式转变为考察单位自身的人格特征,可以通过企业合规计划的执行情况来判断单位的主观过错。如果企业怠于合规管理导致关联人实施贿赂行为,就可以认定单位对于关联人的贿赂行为存在放任甚至是希望的心态,以此就可以追究单位的刑事责任。而只要企业具备充分的合规计划且得到了善意执行,企业关联人甚至是单位负责人严重违背合规计划实施贿赂行为的,也只能追究行为人个人的责任,单位不承担任何代位责任或者严格责任。赋予合规计划一定的法律意义:一方面能够倒逼企业建立完善的合规计划并保证有效执行;另一方面也可以消解刑罚的严厉性,起到责任减轻甚至正当化的功能。合规计划的执行情况反映了单位的自我管理和自我规制,充分的合规计划能够帮助企业及时发现并填补漏洞,促使企业重新审视其商业模式,回归产品或服务本身以获取竞争优势,保障市场机制的健康运行。当然,合规计划并不是消灭企业贿赂犯罪的法宝,但与通过严刑峻法来惩处商业贿赂中的单位犯罪而形成的被动僵硬的震慑机制不同,合规计划是企业从法律和经济分析的视角主动作出的政策反应,作为预防贿赂犯罪的新形式能够促进企业自我管理以实现风险控制。

合规计划实际上是现代企业治理制度中的一项具体措施,没有良好的合规计划就容易导致单位自身管理松弛、决策程序混乱、内部监控缺失等情况,难以有效阻止和预防贿赂犯罪的发生。适时适度的合规计划需要在企业全局性的治理模式下,设置合法合规的政策和程序,对于违反合规政策的行为明确规定惩罚措施,并保证合规计划得到有效执行。合规不能仅仅停留在制度层面上,高质量高标准的反腐败合规培训才能向员工灌输合规理念,为员工行为作出正确指引,鼓励员工参与监督贿赂行为。企业对其他关联人的行为也应该承担合规注意义务,审查程序的建立可以借鉴英国《关于相关商事主体预防关联人贿赂所施行政程序的指引》中的六项原则,尤其应重视对比例程序原则的运用,要以关联人可能发生的贿赂风险作为制定合规计划的比例参考,企业的微观特征,如股权性质、企业规模等也应考虑在内。企业的合规计划应该与其自身规模、行业性质、交易风险等因素匹配,针对不同的合作对象设置相应的贿赂防范和执行政策的具体措施。例如在医药行业,企业的合规方针应明确对合作伙伴提供的商务招待和礼品不能作为获得或者维持交易的方式,而只能作为商业接洽或者商业会议的附带部分。对于外部组织会议、培训等活动的赞助或者捐赠,必须签署赞助协议或者其他等同文件并列明赞助目的、金额等关键信息,赞助或捐赠均不得以购买产品或服务为前提条件,也不能有任何其他可能影响公平竞争的前提条件。企业的合规计划应当在最大程度上为企业自我审视、完善运营体制、降低贿赂风险提供契机,并促使企业采纳合法合规的业务经营模式。

单位犯罪作为商品经济发展的一种特殊产物,不仅会造成公众财产的损失,破坏良好的经济秩序,更重要的是动摇了社会信任的基础。商业贿赂中的单位犯罪不仅涉及金额大、危害广,而且犯罪侦查也极其困难和复杂。通过转变商业贿赂中单位犯罪的认定模式和重视单位合规计划的执行情况,实现以外部压力促进企业建立反腐败合规计划,真正做到从源头抓起,促进企业的自我管理,提高企业的风险防范能力,有效防止企业纵容、允许单位成员及其他关联人实施贿赂行为,有力保障市场经济的健康发展。

## 参考文献:

- [1] 《2015-2016 中国反商业贿赂调研报告》发布 反商业贿赂倒逼企业重新审视政商关系[EB/OL].(2016-05-21)[2016-10-15].[http://www.news.anhuinews.com/system/2016/05/21/007354026\\_01.shtml](http://www.news.anhuinews.com/system/2016/05/21/007354026_01.shtml).
- [2] 李本灿. 企业犯罪预防中合规计划制度的借鉴[J]. 中国法学, 2015(5): 177-205.
- [3] 张国斌. 葛氏案: 跨国商业贿赂需内外围剿[N]. 法制日报, 2013-07-23(10).
- [4] Joseph P H Fan, et al. Public Governance and Corporate Finance: Evidence from Corruption Case [J]. Journal of Comparative

- Economics, 2008(3):344.
- [5] Ariane Lambert-Mogiliansky. Why Firms Pay Occasional Bribes: The Connection Economy [J]. European Journal of Political Economy, 2002(1):48.
- [6] 李文峰. 查办商业贿赂案件应注意的几个问题[J]. 中国检察官, 2006(5):49-52.
- [7] 程宝库, 孙佳颖. 跨国反商业贿赂法制缺陷的根源及完善[J]. 法学, 2010(7):135-141.
- [8] 高利芳, 马露. 公司视角的商业贿赂研究发现与启示[J]. 商业经济, 2015(8):104-108.
- [9] Barry J Pollack, et al. Lone Wolf or the Start of A New Pack: Should the FCPA Guidance Represent A New Paradigm in Evaluating Corporate Criminal Liability Risks? [J]. American Criminal Law Review, 2014(51):122.
- [10] U.S. Department of Justice. A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act[EB/OL]. (2015-01-16)[2016-10-20]. <http://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legalcy/2015/01/16/guide.pdf>.
- [11] Raphael M. Blackstone's Guide To: The Bribery Act 2010[M]. Oxford: Oxford University Press, 2011:57.
- [12] U.S. Department of Justice. Remarks by Principal Deputy Assistant Attorney General for the Criminal Division Marshall L Miller at the Advanced Compliance and Ethics Workshop[EB/OL]. (2014-10-07)[2016-10-22]. <http://www.justice.gov/opa/speech/remarks-principal-deputy-assistant-attorney-general-criminal-division-marshall-l-miller-0>.
- [13] 印波, 高远. 英国企业预防行贿失职罪的充分程序抗辩——兼谈对我国治理商业贿赂的启示[J]. 河北经贸大学学报, 2015(6):132-136.
- [14] The Bribery Act 2010-Guidance about Procedures which Relevant Commercial Organizations Can Put into Place to Prevent Persons Associated with Them from Bribing (Section 9 of the Bribery Act 2010)[EB/OL]. (2011-03-30)[2016-10-22]. <http://www.justice.gov.uk/guidance/docs/brebery-act-2010-guidance.pdf>.
- [15] 尹云霞, 庄燕君, 李晓霞. 企业能动性和反腐败“辐射型执法效应”——美国 FCPA 合作机制的启示[J]. 交大法学, 2016(2):28-41.
- [16] 董桂文. 行贿罪与单位行贿罪界限之司法认定[J]. 人民检察, 2013(12):29-30.
- [17] 方仲炳. 治理商业贿赂的法律对策研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2014:248.
- [18] 黎宏. 单位刑事责任论[M]. 北京: 清华大学出版社, 2001:303.

责任编辑 陈 瑶

## Research into Corporate Crimes in Commercial Bribery

GONG Zili, CHEN Keqian (KoGuan Law School, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200030, Shanghai, China)

**Abstract:** In China's judicial practice, the corporation will bear the responsibility for bribery committed by individuals when given conditions are satisfied. But this ignorance of the corporation as the main body of crimes and its organizational responsibility may compromise the effectiveness of preventing bribery initiated by unreasonable systems of corporations. An examination of relevant laws and legal practices of America and Britain leads to the discovery that severe punishment of corporate crimes and attention paid to the corporation's compliance to laws and regulations have become an international trend. Changes should be made in the recognition of corporate crimes in commercial bribery in China, with the corporation to be treated separately from individuals as independent entities. Faults of the corporation are to be determined according to how well the it has formulated and executed anti-corruption compliance plans, which will help prompt them to establish preventative and controlling systems against commercial bribery.

**Key words:** commercial bribery; corporate crimes; FCPA; compliance projects



# 贪污贿赂司法解释中应然与实然的博弈

——兼评“两高”办理贪污贿赂刑事案件司法解释第 15 条

李 皓

(华东政法大学 法律学院, 上海 200042)

**摘 要:**立法权的过度让与、司法权的就地膨胀,司法解释突破立法权限现象已非个例。基于严厉打击贪腐犯罪的需要和受贿罪传统犯罪构成间的冲突、博弈,近来由最高人民法院、最高人民检察院联合发布的关于办理贪污贿赂刑事案件司法解释第 15 条第 2 款关于“为他人谋利前的数额一并计入受贿罪数额”的规定有突破立法权限之嫌。在理性的立法层面,目前最可行的做法是沿袭巨额财产来源不明罪的立法模式,通过刑事立法方式设计贿赂犯罪主观方面的推定,提倡立法权的回归;在当前司法实践层面,应当严格适用司法解释第 15 条之规定,在坚持罪刑法定的基础上更多地应用出罪机制。

**关键词:**贪污贿赂;司法解释;立法权;罪刑法定

中图分类号:D924.392

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2017)02-0041-07

## 一、实之现象:博弈下的怪胎

### (一)《解释》第 15 条文意解析

2016 年 4 月 18 日出台的《最高人民法院、最高人民检察院关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》(以下称“解释”)第 15 条规定:“对多次受贿未经处理的,累计计算受贿数额。国家工作人员利用职务上的便利为请托人谋取利益前后多次收受请托人财物,受请托之前收受的财物数额在一万元以上的,应当一并计入受贿数额。”先用割裂的方法来看,第一款表达的是数额累计一般规则,其文字精炼、用语简短,涵盖范围较广。不过问题也随之而来:何种受贿数额需要累加?如何界定此处的“受处理”?一方面应当明确的是,被已有的受贿罪所吸纳的受贿数额需要排除在此处的累加范围。而另一方面,因数额较小仅受到纪律处分的情形是否属于“受处理”?“受处理”的范围对应着受贿罪的打击面积,如若“受处理”的范围过大,就会产生受贿官员每次只收受小额财物,再通过长期积累的方式达到躲避刑法规制的效果。这样的做法进而会导致累计数额规则一定的虚置。现有观点认为这里的“处理”,包括刑事处罚和党纪、政纪处分。<sup>[1]</sup>这意味着受到党纪、政纪处分的小额受贿数额不作累加。此种观点集中反映了《解释》所体现的“把党纪挺在前面”的政策精神。第二款句式较长,阐述较为

收稿日期:2016-12-25

作者简介:李皓(1993-),女,江苏泰州人,华东政法大学法律学院硕士研究生。

详尽,表达的是国家公务人员为他人谋利前后的数额累加规则。相比于第一款,此款多出了“为他人谋利前后”的时间条件和“一万元”的数量条件。

再用联系的方法看,第一款和第二款的关系大致如总分关系,抑或是一般和具体关系甚至是一般和特殊的关系。两者的共性在于:均为数额累加的规则,都为严密贪腐犯罪法网而存在。那么,第二款之所以要特别说明的理由又何在?从表述上看,第二款特殊之处的关键在于“为他人谋利前”与“受请托之前”两个条件上。无论将“为他人谋利”作为客观要件要素还是主观要件要素看待,一般来说,国家公务人员受请托在前,为他人谋利在后,但是也不排除先为他人谋利后再收到具体请托事项的情形。实际上,此处法条的设计已经通过语句表达的技术性手段做了双重条件限制,因而适用时无需另外考虑其中的逻辑关系。这同时也解决了收受财物与谋利事项不对应的问题。换句话说,在国家公务人员接收到具体请托事项之前以及尚未为他人谋利前,数额超过一万元的部分都将纳入受贿数额范围内。

### (二)《解释》第 15 条性质初探

在现行刑法体系下,“为他人谋利”仍作为受贿罪入罪要件存在。但《解释》第 15 条明确提出“为他人谋利之前”的时间条件,也就是说“为他人谋利”犯罪构成要件尚未达成时的行为数额却被纳入犯罪的数额中。定量与定性是分析犯罪行为两个方面,相辅相成、无法割裂。因此,此条虽然表面上只涉及到数额问题,但同时也涉及到行为的定性问题,可以称之为事前受贿犯罪化。<sup>[2]</sup>即受托之前、一万元以上的“投资”行为作为一种“事前受贿”行为可能被纳入刑法的规制中,这与我国目前受贿罪的规定本身是不相容的。对于“事前受贿”,大致可以做狭义理解和广义理解。狭义层面上的“事前受贿”指的是国家工作人员入职后,请托人尚未提出请托事项就受财的情形。广义层面上的“事前受贿”(即狭义事前受贿+职前受贿)则包括“职前受贿”,即国家工作人员入职以前就受财的情形。我国并没有像日本一般承认职前受贿,单从《刑法》第 385 条受贿罪的表述来看,“职前受贿”的主体突破了受贿罪构成要件中的“国家工作人员”,客体也突破了“职务的不可收买性和国家公务人员廉洁”。一般情况下,“职前受贿”行为并不能被受贿罪所吸纳。因此暂且将“事前受贿”作狭义理解更为合理。事前受贿在性质上大抵相当于感情投资型受贿。感情投资与一般的行贿行为的区别在于行为人受财时尚未产生具体的请托事项,其实施的仅仅是广泛地为日后可能需要谋取的利益做铺垫的行为。感情投资针对不同对象大致可分为针对尚未具备国家工作人员职务者的长线投资行为以及针对国家公务人员未雨绸缪式的情感投资行为。其体现出的是一种通过金钱、实物等投资出去的,无形中转化为感情投资的人情交往方式。这样的交往模式在关系网错综复杂的我国更为明显和常见。从形式上看,感情投资的手段方式不像一般受贿行为具有明显权钱交易的直接性,而是以一种潜在、界限模糊的形式游走罪与非罪的边缘,因此在实践中难以界定。

但是,并非所有的感情投资型受贿行为都会被纳入现行刑法的规制之中。《解释》第 15 条第二款规定“一万元”数额起点正是感情投资型受贿犯罪化的门槛,也可称其为“有限事前受贿犯罪化”。首先,此处的数额起点(一万元以上)与受贿罪的入罪标准数额具有一致性。运用量化的手段强行划分罪与非罪的界限是谓可选之策。虽然社会科学并不如自然科学那般,仅需运用数据、数量就可以精确、完整地反映不同物质的差异及界限。但就操作层面的成本而言,量化手段无疑是相对最为科学和实用的方法;就操作层面的正义而言,量化手段又是最为客观且符合形式正义的方法。在此并不做关于“一万元”的合理性问题的讨论。可以评价的是,确定“一万元”的数额起点排除了较小金额的日常中人情投资行为。这样的思路具有合理性,具体表现在:第一,从刑法总则“但书”条款的精神出发,较小金额的感情投资型交易行为属于“情节显著轻微、危害不大”的范畴,其所造成的社会危害性还不足以由刑法来评价。第二,较小金额的人情投资会弱化受贿罪规制下的手段与目的间显著关系的推定,模糊一般的人情和贿赂的界限。第三,人情往来作为人们日常生活中交往手段之一可以被社会上大多成员所认可,这体现了《解释》在刑罚轻缓化背景下的对人们正常生活、交往秩序的守望。

### (三)《解释》第15条存突破立法之嫌

虽然《解释》第15条的设计方式具有一定的科学性和对司法实践的实用性,但不得不提及的是此条所体现出的“事前受贿犯罪化”迹象已然表明其有突破立法权界限的嫌疑。根据罪刑法定原则,法无明文规定不为罪。此处的法仅指刑法,当然包括刑法立法解释。刑法没有明确规定不是指行为人实施危害行为的具体形式、方法、步骤没有明确规定,而是指行为人的行为性质不属于刑法分则已规定的任何类型化的罪行,或者是其社会危害程度低于任何类型化的罪行所要求的下限。<sup>[1]</sup>我国《刑法》第385条受贿罪明确规定“国家工作人员利用职务上的便利,非法收受他人财物并为他人谋取利益”的入罪要件,但《解释》第15条第二款却出现将“为他人谋利要件”排除在外的情形,这与立法相悖。国家工作人员为他人谋利之前的“事前受贿”行为方式实际并不能被涵盖进我国当前立法下的受贿罪中。对此,有人提出将连续收受的财物视为一个整体行为、全额认定受贿数额的观点。这种观点看似合理地解决了上述相悖的说法,但是此观点最主要的问题在于:其以整体论的说法掩盖了本身不构成犯罪的行为及行为数额的性质。这种采用箩筐打包、一概而论的说理方法始终无法经受住罪刑法定原则的历史检验。

简言之,在现行刑法受贿罪的构造下,感情投资型受贿行为及行为数额非通过刑法立法程序不得入罪。司法解释没有立法之权限,但这不代表“多次累计”规则不能被立法所承认。其实,将未经处理的数额累加计算的规则在《刑法》中共有四处:《刑法》第153条【走私普通货物、物品罪】第3款规定“对多次走私未经处理的,按照累计走私货物、物品的偷逃应缴税额处罚。”第201条【逃税罪】第3款规定“对多次实施前两款行为,未经处理的,按照累计数额计算。”第347条【走私、贩卖、运输、制造毒品罪】第7款规定“对多次走私、贩卖、运输、制造毒品,未经处理的,毒品数量累计计算。”第383条【贪污罪的处罚规定】第2款规定“对多次贪污未经处理的,按照累计贪污数额处罚。”可以发现,“多次累计”规则仅存在于数额的累计。不论是金额的累计还是数量累计,实质上均与财产性密切关联。此外,这四种犯罪行为共同特征在于行为多次重复的可能性比较大。其中,只有走私、贩卖、运输、制造毒品罪的入罪要件中没有数额要求,其他三个罪名入罪门槛都设置了数额的要求,因此《解释》第15条的情形与后三个罪名设计更具有类似之处。从政策目标角度洞察立法原因,大致可以归结为:此类行为的频发造成的社会危害性已经达到犯罪圈的射程之内,因而立法将一次不能达到入罪标准的较小数额进行累加以达到扩大处罚的目的。尽管《解释》第15条的出台具有类似合理的目的,但却因不恰当的立法主体而被排除在合法的范围之外。违反大前提的结论表面上的合理性终究会被其违法性的内核所腐蚀,这也是法治国家建设的内在要求。其两者,孰轻孰重、孰是孰非清晰可辨。

## 二、应之道理:博弈背后的原因

### (一)贪腐犯罪“严”之有理的理想目标

纵观《解释》全篇,无论是“数额+情节”的立法方式的转变,还是具体的定罪量刑标准变化,都体现出贪污贿赂犯罪法网趋于严密的特征。一方面,“情节”的加入改变了以往唯数额论的入罪模式,融入了系列由法官根据行为性质自由裁量的因素,以此更好地应对实践中出现频率愈高的“擦边球式”的贪腐犯罪行为,不放过一条漏网之鱼。另一方面,无论是《解释》第13条对“为他人谋取利益”进行扩大化的解释,还是第15条“多次受贿未处理,累计计算受贿数额”的规定从数额论的角度进行了法网的密度弥补,其目的都在于使得一些隐蔽性较强的贪腐行为无处遁形。这自是与党中央把从严惩治腐败放在突出位置,把坚决遏制腐败蔓延势头作为重要任务,坚持有腐必反、有贪必肃,坚持反腐败无禁区的政策密不可分。正如美国在1815年至1975年之间,经历了一段腐败事件层出不穷的高峰期到锐减并维持在一个低水平稳定器的过程。<sup>[2]</sup>哲学上讲,事物总是呈现螺旋结构的上升状态,偶有反复也属正常现象。此外,每个上升时期总会伴随着一类负面现象的爆发,而对这类现象的严厉打击、控制及预防

确是维护社会安定的一贯做法。

这样严厉打击政策的背后正是基于犯罪经验累积,受贿人规避法律制裁的受贿方式不断翻新的无奈现实。其中感情投资型受贿显然是重灾区:逢年过节收礼、婚丧嫁娶份子钱,打着人情的旗号行收买国家公务人员的实例十分常见。例如贵阳市政府原市长助理樊中黔在担任公职的20年间共收受70多名房产开发商上千万元的贿赂,其中只有10名左右开发商是针对具体请托事项对樊中黔酬以重金,因此樊中黔辩称自己并非权钱交易,仅是礼尚往来。<sup>[9]</sup>可以明确的是,诸如樊中黔这样类似想法的国家工作人员并非个例。在这样的现实情境下,受贿人易存侥幸心理而在行贿人情投资的情感陷阱中越陷越深。这种感情投资型贿赂对于双方均具有长期性和隐蔽性,这对职务的不可收买性和公职人员的廉洁性的破坏、其所能造成的社会危害性之大是可以预见的。因而,对激增的新型贿赂犯罪行为方式的司法认定面临着急需解决的现实需要,而《解释》第15条也正是基于这样的现实需要、政策的需要应运而生。

### (二)传统贪腐犯罪构成的保守现实

新型的感情投资型受贿行为方式的涌现冲击着传统受贿罪的犯罪构成要件体系。不可否认的是,受贿罪“为他人谋利”要件的存在的确阻碍了许多受贿行为的认定。正是基于这样的受贿罪犯罪构成的现实,引发了《解释》第13条与第15条的不和谐之处。《解释》第13条对“为他人谋取利益”做了“扩大”解释,即“为他人谋取利益”包括:(1)实际或者承诺为他人谋取利益的;(2)明知他人有具体请托事项的;(3)履职时未被请托,但事后基于该履职事由收受他人财物的。前两项仅是对以往司法解释的重申,有学者甚至认为将“为他人谋利”解释为“承诺为他人谋利”并非是扩大解释而是类推解释,而普通的规范性文件做出的类推解释就有违罪刑法定原则。<sup>[10]</sup>通过比较可以发现,“承诺为他人谋利”的解释还不如《解释》第15条直接隐秘排除法定要件那般严重就已经引发质疑,那么对《解释》第15条的存疑更是有理有据。更不论其第3项又引出了“事后”是否包括“离职之后”的新争论。此外,既然《解释》第15条对事前受贿数额做出了权威回应,那么,“为他人谋利”是否也存在于事前受贿行为?从体系性上考虑,“为他人谋利”是否需要进一步扩大解释?第13条第2款的规定涉及到感情投资的问题,但仅仅涉及具有上下级关系的国家工作人员、具有行政管理关系的国家工作人员与被管理人的“投资”问题,这是否属于一种凭借身份关系的推定?这种推定是否超出司法解释的权限范围?以上种种均表现出由于受贿罪“为他人谋利”要件的屹立不倒,司法解释便尽可能扩大此要件内涵所带来的体系性、科学性方面的悖论难题。

在学界,越来越多的学者提出取消受贿罪中的“为他人谋利”要件的主张。有学者从为他人谋取利益与受贿罪的保护客体是否受到侵害无直接关系角度提出“为他人谋取利益不应成为受贿罪的成立条件”的结论。<sup>[11]</sup>有学者是基于“司法机关与理论界都在事实上采取了对该要件进行实质消解的策略”<sup>[12]</sup>的事实提出相同的结论。但正如有学者在评价《刑法修正案(九)》的缺憾时表明“复杂的构成要素,无法契合我国早在十多年就已经加入的《联合国反腐败公约》,限缩了腐败行为的入刑法网”的那样,立法层面尚未对学界呼声做出回应。<sup>[13]</sup>确实,《刑法修正案(九)》留下的缺憾同样影响着《解释》,立法的惰性和司法的积极性之间难免会在程序正义层面碰撞出一些不和谐的火花。

### (三)创设性司法解释的习惯性养成

近年来的司法解释有违罪刑法定原则现象可谓屡见不鲜。有学者专门对近年司法解释做过系统性研究,并且列举了诸如《关于办理危害食品安全刑事案件适用法律若干问题的解释》(简称“食品安全解释”)第9条第2款的行为并不符合“在生产、销售的食品中掺入有毒、有害的非食品原料的”构成要件、“网络犯罪解释”中的“信息网络”属于“公共场所”等的司法解释适用类推解释从而违背罪刑法定原则的例子。<sup>[14]</sup>诸如此类超越权限范围的解释是司法权突破立法权的体现。无论是由于立法权的怠惰亦或立法权的过度让与,只要司法权成功突破过一次,就会逐渐开启突破的“正当性”与可接受性,

最终将导致刑法领域司法过度解释的现象便“理所当然”的层出不穷。而在目前的现实情况下,这样的“理所当然”仍在继续。

从解释的角度出发,此种表面超越刑法本文可能用语含义的创设性解释隐含着违反刑法现行规则的内在,触及的是刑法解释学规范中的合法性原则。有关刑法解释的限度主要在于类推解释和扩大解释的界限。由于我国明确了罪刑法定原则,作为其子原则的禁止类推解释也为大家公认。既然立法上都禁止不利于被告人的类推解释,更何况司法?刑法作为最后一道屏障,其内容的风吹草动都直接关系到国民的人身、财产自由。刑法司法解释也不例外,如《食品安全解释》中对“有毒有害非食品原料”要件的突破、《解释》第15条中出现的对“为他人谋利”要件的突破,都已造成了犯罪圈扩大的结果,均已然侵害到国民自由。在司法实践中,最高人民法院和最高人民检察院所作的司法解释不仅对下级司法机关具有约束力,而且通常可以直接加以运用,一定程度上已经具有了“司法法”的性质。<sup>[1]</sup>这样高效、频繁的司法解释在具备普遍适用性的条件下,一方面立法权主体无暇一一审查,另一方面也没有其他主体的有效监督。刑法及其立法解释的立法、修改需要经过全国人大常委会讨论,草案尚需历经三个回合的考验、修订方能被公布、适用。但司法解释的出台仅一拍定案而后便迅速用于司法实践中。这样一来,即便司法解释中偶尔出现差误,实践中的适用仍会依据有瑕疵的司法解释进行,使得国民人身权益遭受损失。罪刑法定原则作为刑法最为核心的原则,作为保障被告人人权的后盾又作为原则最核心的部分就这样在司法解释扩张的趋势中被消解,如此的权力错位对刑法正义的腐蚀不可谓不深刻。

### 三、解决之道:博弈的价值选择

#### (一)立法权的回归与受贿罪主观推定立法化的选择

我国历来就有“重实体、轻程序”、“重实质、轻形式”的立法传统,这也决定了人们对立法权和司法权限问题的淡漠现象,好似只要最后的立法结果符合实质正义就算符合正义一般。这样的思维忽视了一个简单的道理,即没有离开形式的实质,形式和实质是正义的两个方面,缺一不可。既然形式都不正义,又谈何实质正义?结果的公平正是通过事先设置的特定程序的遵守而得以确保的。<sup>[2]</sup>西方思想家的论断告诉我们,法治社会的建设首先需要保证的就是程序正义,跳过程序直接进入实质内容的正义是不正义的。程序优先于实质而存在,就如同一个蹒跚学步孩子的奔跑是建立在平稳的走路基础上那般。良法建立在科学而又民主的立法程序之上,立法解释、司法解释的正义首先来自于宪法、立法法对立法主体、立法权限的规定,司法解释不得逾越上位法所赋予的权力范围,而超越权限范围的内容就当属无效。尤其是在我国正处法治国家建设的关键时期,真正突破“重实体、轻程序”的桎梏甚为重要,对于诸如刑法这种基本法性质的法律的制定、修改、解释的规范化当起表率作用。

近年来刑法修订频次呈现增长的趋势,随之而来的司法解释同样呈现正比例相关的增长势头,这自是与我国当前处于经济结构转型加快、新型危害社会行为屡增不减的经济、社会局势有关。刑法应当坚守谦抑的原则,并不意味着刑法修订是不需要的。修订其实是一定程度的内容更新,变化、更新则是社会发展变化的必然产物,因此社会发展速率决定了刑法修订的频次。但是,值得考虑的问题是立法解释为何不见踪影。立法解释的畸少与司法解释偏多的对比已十分明显,司法权有过度膨胀化的趋势。立法解释是对法律条文的进一步阐释与补充,其效力等同于法律本身,只是作为解释更具有灵活性以及更高的频次,这样的特质正好是刑事立法的最佳补充。而司法解释的功能定位是在不突破立法本身的前提下针对实务中凸显的问题而对立法的细致化解释。两者在制定程序层面存在相当大的差异,硬性设置较为繁琐复杂的程序是充分尊重国民人权的体现。既然立法上作如是的规定,实践中就不可为方便快捷的目的自行删减既定的程序。刑法修订、立法解释、司法解释在刑法完善和适用中发挥着不可替代的作用,三者之间存在着功能上的纵深递进关系。<sup>[3]</sup>因此,立法解释与司法解释之间应

当各司其职,不可越俎代庖。

在坚守罪刑法定原则的前提下,为能适应打击贪腐犯罪的需要,在立法层面目前最可行的解决做法是沿袭巨额财产来源不明罪的立法模式,通过刑事立法方式设计贿赂犯罪主观方面的推定,而非将这种推定下放到司法解释的范围中。受贿犯罪存在主观与客观的相当盖然性联系,从其本质即权钱交易出发,只要具备“拥有权力”及“受财”(或“索财”)就足以满足受贿罪的构成,也即满足一种对价关系<sup>[14]</sup>即可。这样做的好处在于,一方面,解决了司法权扩张突破立法权、违背罪刑法定原则的瑕疵;另一方面,解决了司法实践中由于使用困难导致大量新型隐蔽性贿赂犯罪无法规制的难题。因此,由立法取消受贿罪中“为他人谋利”要件具备理论基础和现实基础。

## (二)司法认定的严格与出罪的把握

在司法层面,《解释》在司法实践中发挥指引适用效用已成为事实。因此在司法适用方面应当注意严格的认定,更可能多地适用出罪机制。针对《解释》第 15 条规定,主要涉及对“前后多次收受”中的“前后”二字做不同时间段区分的理解,可分解成以下几种行为类型:(1)国家工作人员在确定具有职权之后,被请托前收受他人财物的(数额在一万元以上),即对方从未向行为人提出过任何请托事由。在某一次有请托事项的情况下,行为人收受请托人财物(并构成受贿罪),此时应将未请托前的所有“感情投资”数额一并计入受贿数额。(2)国家工作人员在确定具有职权之后,被请托前收受他人财物的(数额在一万元以上),即对方从未向行为人提出过任何请托事由。直到某一次请托人提出请托事由,行为人履职行为为对方谋取利益,未收受财物。(3)国家工作人员在确定具有职权之后,被请托前收受他人财物的(数额在一万元以上),即对方从未向行为人提出过任何请托事由。直到某一次请托人提出请托事由,行为人收受财物,但没有为请托人谋利或者直到某一次请托人提出请托事由,行为没有为请托人谋利,也没有再收受财物。(4)国家工作人员在确定具有职权之前就收受他人财物的情形。其中,只有第一种情形是最符合《解释》的表面内涵的一种情形,其他三种情形中行为人“后半段”的行为均未构成受贿罪,因此应当排除适用。

此外,对于《解释》第 15 条规定中的“一万元”数额起点是否限于单笔收受在“一万元以上”?有观点认为能够证明与具体请托或者谋利事项相关且数额超过一万元的,不管是单笔还是多笔累计,都应一并计入受贿数额。<sup>[15]</sup>从政策角度出发不难理解这种观点,从官方统计信息与社会公众直观感受来看,当前中国贪污贿赂犯罪刑事司法实践的刑罚概率应当处于相对高位,应当继续坚持这一高压反腐态势。<sup>[16]</sup>但是,这里的“一万元”不可笼统概之,否则容易存在将日常往来的部分涵盖。此处的“一万元”是针对同一种请托事由还是可以包括不同种的请托事由?如果说,针对同一请托事由一次性给付 1 万元以上和多次给付达到 1 万元以上的情形不存在实质差别的话,那么针对不同事由共计达到 1 万元以上、分摊到每个事由上不足一万元的情况又该如何?从目的角度出发不难看出“一万元”的数额限制是为了排除较小金额在日常中人情投资行为,如若按照累计处理将多次数额较小的情形予以涵盖就可能变相地将一些人情往来不当地纳入犯罪圈中,似乎就违背“一万元”的设计初衷。再者,此条本身已经违反罪刑法定原则对被告人的权利产生消极影响,因此,“一万元”数额起点限于针对同一事由共计收受在“一万元以上”更具合理性。

## 参考文献:

- [1] 最高检《贪污贿赂犯罪司法解释》理解与适用(全文)[EB/OL].(2016-07-27)[2016-12-10].[http://www.360doc.com/content/16/0727/08/33889828\\_578670058.shtml](http://www.360doc.com/content/16/0727/08/33889828_578670058.shtml).
- [2] 李翔.如何认定“感情投资”型贿赂犯罪[EB/OL].(2016-06-09)[2016-12-10].[http://www.360doc.cn/article/20241276\\_566214648.html](http://www.360doc.cn/article/20241276_566214648.html).
- [3] 陈正云,曾毅,邓宇琼.论罪刑法定原则对刑法解释的制约[J].政法论坛,2001(4):74-80.
- [4] 张宇燕,富景筠.美国历史上的腐败与反腐败[J].国际经济评论,2005(8):65-71.

- [5] “巨贪”樊中黔庭上最后陈述：“万物无罪，祸在人心”[EB/OL].(2016-09-15)[2016-10-20].[http://www.china.com.cn/news/law/2010-09/15/content\\_20937285\\_3.htm](http://www.china.com.cn/news/law/2010-09/15/content_20937285_3.htm).
- [6] 左坚卫,王帅.走得太远的司法与理论——对受贿罪“为他人谋取利益”解读的反思[J].刑法论丛,2013(4):258-259.
- [7] 李洁.为他人谋取利益不应成为受贿罪的成立条件[J].当代法学,2010(1):83-91.
- [8] 李琳.论感情投资型受贿犯罪的司法认定——兼论受贿罪为他人谋取利益要件之取消[J].法学论坛,2015(5):101-108.
- [9] 孙国祥.贪污贿赂犯罪刑法修正的得与失[J].东南大学学报:哲学社会科学版,2016(3):68-77.
- [10] 张明楷.简评近年来的刑事司法解释[J].清华法学,2014(1):15-16.
- [11] 詹红星.刑法司法解释的宪法审视[J].政治与法律,2013(4):60-67.
- [12] (美)约翰·罗尔斯.正义论[M].何怀宏,等,译.北京:中国社会科学出版社,1988:86-88.
- [13] 李翔.刑法修订、立法解释与司法解释界限之厘定[J].上海大学学报:社会科学版,2014(3):126-140.
- [14] 张明楷.论受贿罪中的“为他人谋取利益”[J].政法论坛,2004(5):144-156.
- [15] 谢杰.贪污贿赂犯罪治理的制度优化与规则补充——基于对最新司法解释的法律与经济双面向反思[J].政治与法律,2016(6):30-42.

责任编辑 王学青

## Game Between Ideal and Actuality in Judicial Interpretations of Embezzlement and Bribery: with an Analysis of Article 15 of “Judicial Interpretations”

LI Hao (School of Law, East China University of Political Science and Law, Shanghai 200042, Shanghai, China)

**Abstract:** Excessive relinquishments of legislative power, expansion of judicial power and breakthrough of legislative power by judicial interpretation are presently no longer uncommon. The need of fighting against bribery conflicts with traditional constitution of bribery. The judicial interpretation of embezzlement and bribery jointly released by Supreme People’s Court and Supreme People’s Procuratorate is not devoid of the suspicion of breaking legislative power in its Item 2, Article 15, which is about “the amount before benefit-seeking for others is to be accumulated.” On the reasonable legislative level, a practical means is imitating the model about the crime of holding huge amounts of properties from unidentified sources, designing means of presumption for the subjective aspect of bribery by criminal law, which will help the return of legislative powers. In practice, strict adherence to Article 15 of Judicial Interpretations should be stuck to with due stress laid on decriminalization system based on the fundamental principle of legality.

**Key words:** embezzlement and bribery; judicial interpretation; Legislative Power; principle of legality

# 大学生廉洁教育实效性问题的解决途径

——基于行为主义理论视域

董伟武

(广西大学 马克思主义理论研究和建设工程基地, 广西 南宁 530004)

**摘要:**从行为主义理论视域看,高校廉洁教育教学行为、高校内部治理行为、高校教职工的言行、在校大学生的言行等构成了大学生廉洁教育实效性生成的基本内因,它从根本上规定着大学生廉洁教育实效性的性质和变化。而来自高校之外的社会环境则构成了大学生廉洁教育实效性生成的外因。为了在现有基础上提高大学生廉洁教育实效性,应采取以下对策:开设廉洁教育内容专题,组织专项实践教学活;营造校园廉洁之风,设立高校师生廉洁奖励基金;规范教职工和大学生言行,建立腐败言行监督专项制度和言行监测预警制度;增强社会情境廉洁刺激,严厉打击各种歪风邪气。

**关键词:**行为主义理论;大学生;廉洁教育;实效性

中图分类号:G641

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2017)02-0048-08

随着党风廉政建设和反腐败斗争不断深入推进,党和国家对大学生廉洁素质的要求也越来越高,大学生廉洁教育实效性已经引起高校和学界的广泛关注,近年来逐渐形成了一个学术热点。本文基于行为主义理论视域,通过对大学生廉洁教育实效性问题的研究,试图给出一条提高大学生廉洁教育实效性的新思路。

## 一、大学生廉洁教育实效性问题的提出

大学生是祖国的未来和民族的希望,也是未来社会的建设者和接班人。他们对待廉洁的态度、廉洁的认知、廉洁的意识以及廉洁的践行,直接影响着社会廉洁氛围的形成,关系到我国社会主义建设事业的兴衰成败。从总体上看,大学生廉洁教育实效性问题的提出主要是由以下三个方面的因素促成的。

### (一)我国反腐治腐的紧迫性和艰巨性

不可否认,党的十八大以来开展的党风廉政建设和反腐败斗争赢得了广大人民群众的高度评价和衷心拥护。但在“打虎拍蝇”的背后,我们更多地应该思索:为什么会出现那么多的“老虎”和“苍

收稿日期:2017-02-08

**作者简介:**董伟武(1967-),男,河南驻马店人,广西大学马克思主义理论研究和建设工程基地研究员,广西省高校廉政建设研究基地特约研究员,南宁市纪律检查委员会特约研究员,副教授,博士。



蝇”?怎样根治“老虎”和“苍蝇”的滋生或复活?这些问题都最终共同指向一个根本性的问题——政治改革问题。

众所周知,党的十一届三中全会确立了以经济建设为中心的基本路线,主要针对的是解决亿万人民的温饱问题。因为对于当时的中国而言,温饱问题是最大的现实问题,是解决一切问题的根本。但是,当温饱问题解决之后,经过改革开放积累起来的大量社会财富又面临着一个如何公平分配的问题。人们开始将专注于个体自主经营的目光转移到国民经济分配和再分配的领域以及公共产品的公平分配。换言之,人们开始对政治生活产生了前所未有的极大兴趣与热切关注。以公权力滥用为特征的腐败问题成为长期的社会热点则是这一思想动向的晴雨表。因此,我国反腐倡廉的紧迫性和艰巨性不仅来源于腐败分子及其腐败土壤的客观存在,也来源于我国改革开放整体布局及其结构调整的内在要求,更来源于广大人民群众日益增长的公共利益诉求与社会心理需求。

### (二) 反腐倡廉对廉洁教育的内在依赖

我国的反腐倡廉是一项长期而复杂的系统工程。在这项系统工程中,廉洁教育是反腐倡廉的治本之道,这主要与廉洁教育的自身特性密切相关。首先,廉洁教育具有实践性。作为一种具有特定目的的教育活动,廉洁教育从一开始就鲜明地指向人们的各种不廉洁行为,并以典型廉洁人物及其行为作为教育引导方向。从孔子倡导的“君子人格”到毛泽东推崇的“革命人格”,无不蕴涵着廉洁教育的实践追求。可以说,廉洁教育的实践性更多地在于强调行胜于言,育胜于教。这一特性集中反映了廉洁教育的本质。其次,廉洁教育具有形塑性。从某种意义上说,廉洁教育的起点和终点,都是落脚于人的个体形塑。无论是接受外部的教育影响,抑或追随个体内在的声音,人们都有意无意地在个人成长过程中模仿高度认同的“偶像”,试图成为这个“偶像”的复制品。这就产生了形塑的最原始的心理动机。廉洁教育能满足人们求善向廉的心理需求,利用各种廉洁人物推动人们廉洁人格的形塑过程。最后,廉洁教育具有阶级性。由于具有社会性的廉洁教育者各具自身的阶级特性,这就不可避免地给廉洁教育活动打上了阶级烙印。因此,中国共产党的廉洁教育天然地具有无产阶级的性质,大学生廉洁教育从一开始就必须明确这个立场和定位。而那些抹黑革命领袖和英雄人物的行为,从本质上试图消解廉洁教育的实践性和形塑性,使廉洁教育“无物可教”、“无形可塑”。

从上述廉洁教育的三个特性可以看出廉洁教育对于中国共产党人提高战斗力、增强免疫力具有重要意义。可以说,我国反腐倡廉的紧迫性和艰巨性不仅仅体现于“老虎”和“苍蝇”的总量上,更体现在人们尤其是中国共产党人对于廉洁人格的追求。

### (三) 大学生廉洁教育发展的相对滞后

与我国反腐倡廉的紧迫性和艰巨性、廉洁教育自身功能的时代彰显等客观诉求相比较而言,大学生廉洁教育的发展相对滞后。这种滞后性主要体现在以下四个方面:

1. 高校思想政治理论课缺乏相应比例的廉洁教育专题内容。在现行高校思想政治理论课的课程体系中,《思想道德修养与法律基础》课程担负着大学生廉洁人格培养的主要任务。但在该课程 2015 版通用教材中我们能够发现的廉洁教育内容非常有限,并且没有单独讲述,难以与我国当前反腐倡廉的实际需求相适应。大学生从课堂上得不到充分且适当的廉洁理论教育,容易导致他们对廉洁教育没有一个清晰正确的认知,不能树立科学的廉洁观。

2. 大学生实践教学活动中缺乏足够的廉洁教育专项内容。不可否认,目前针对大学生的实践教学活动中是丰富多彩的,各种素质拓展活动在高等院校广泛开展。但是,如果我们细心梳理一下这些活动就不难发现,专项的廉洁教育活动可谓少之又少。廉洁教育活动往往被夹杂在校园文化建设这样的大主题之中,反腐败和树廉洁清风的宣传与践行比较缺乏,导致革命领袖与英雄人物的廉洁事迹难以净化大学生的心灵,提升其精神境界,大学生身边的廉洁榜样也难以发挥正向引领作用,校园反腐倡廉新风也就不能真正形成。

3.大学生网络生活缺乏反腐倡廉的积极引导与有效监管。网络生活是大学生日常生活的重要组成部分,它日益深刻地影响着大学生的精神发育与成长。尽管高校十分重视大学生的网络生活,纷纷建立、完善学校官网、微信平台、易班等网络渠道,力图丰富大学生网络生活。但是,适合大学生廉洁人格塑造的网络内容却十分有限,最终因缺乏针对大学生廉洁教育的内容与形式的再创造而失去感染力和引导力。同时,部分大学生通过各种翻墙软件浏览非法网站而缺乏有效监管,也容易形成大学生廉洁教育的巨大漏洞。

4.针对大学生廉洁教育实效性研究的现有成果缺乏行为主义理论的支撑。通过知网查询发现,自2007年以来,以“大学生廉洁教育实效性”为题开展研究的学术成果大体情况是:期刊论文23篇,学位论文9篇,学术著作7部。在这些成果中,按不同视角和方法划分,大致可以分为三类:第一类<sup>①</sup>是从理性思辨角度探讨大学生廉洁教育实效性,并在现实反思的基础上提出相应对策。第二类<sup>②</sup>是结合当时宣传教育导向探讨大学生廉洁教育实效性,逐步在理清关系的前提下提出自己的主张。第三类<sup>③</sup>是运用系统理论探讨该问题,进而形成结论和建议。归纳起来,我们可以发现,这三类成果具有一个共同的特点:以认知主义为轴心,强调在内省基础上的理论辨明。尽管这些成果能够促进我们对大学生廉洁教育实效性问题的理性思考,但对于大学生廉洁行为的养成却有待提高。而造成这一问题的根源在于缺乏行为主义的理论与对策研判。

综上所述,我国反腐倡廉的紧迫性和艰巨性、反腐倡廉对廉洁教育的内在依赖和大学生廉洁教育发展的相对滞后三个因素叠加在一起,共同加剧了我国社会对大学生廉洁教育日益增长的现实需求和大学生廉洁教育实效性供给相对不足之间的矛盾,进而促使大学生廉洁教育实效性问题上升为思想政治教育前沿领域的热点问题。

## 二、大学生廉洁教育实效性的现状调查与分析

华生在谈到行为主义者的纲领时曾写道:“让我们把注意力集中在能够观摩到的东西上,阐释仅仅涉及这些东西的规律。现在,我们能够观察到什么呢?显然,我们能够观察到行为——‘有机体做或说的东西’。”<sup>[16]</sup>由此可知,行为主义理论是围绕着人们的言行开展研究的。根据行为主义理论的这一纲领,我们重新将“大学生廉洁教育实效性”定义为:廉洁教育活动对大学生日常言行所产生的、由大学生日常言行所表现出来的、并能够为人们所感知到的客观实际效果。从行为主义理论视域探究大学生廉洁教育实效性问题,将为人们认识与解决这一问题探索一条新路。正如斯金纳所指出的:“科学研究的任务是要在先行的、实验者控制的刺激条件和有机体随后的反应之间建立函数的关系。”<sup>[21]</sup>

那么,我们就循着这个研究视角,从大学生的行为着手,根据行为的不同特点,把大学生的日常行为大致划分为七大类:本能行为、情感行为、交往行为、模仿行为、学习行为、制造行为和创造行为(见图1)。我们将根据这一划分对大学生日常行为进行调查与分析。

### (一)以广西大学在校大学生为样本的问卷调查

调研组选择广西大学在校大学生作为调查对象,于2015年11月共发放调查问卷1600份,收回问卷1589份,有效问卷1566份。经统计分析发现:

第一,大学生行为分布,大致以图2中的行为构成样态为中轴线的1%~5%区间内密集分布,占调

① 此类论著可见:沃野,2014;刘江伟,2014;刘伟、王兰,2014;周巍,2014;赵美英,2013;魏洲阳,2013;赵力军,2012;倪星,2012;邓冈心,2012;曲雁,2012;王安怀、冯友梅,2011;倪娜,2011;丁辉,2011;黄霞、朱晓东,2010;夏秀芹,2010;江全,2009;范春梅,2009;蔡丽娅,2009;邱淑云,2009;夏云强,2008;吴肇庆、李向成,2008;黄紫华,2008;王革,2008;秦培兰,2008;戎芳,2008;温庆华,2007。

② 此类论著可见:王岱飏,2015;孙学刊,2014;张轶,2013;刘莎莎,2012;陈小环,2011;刘键政,2011。

③ 此类论著可见:寇晓燕,2015;杨卫兵,2009。

研样本总量的 74.36%(见图 2)。

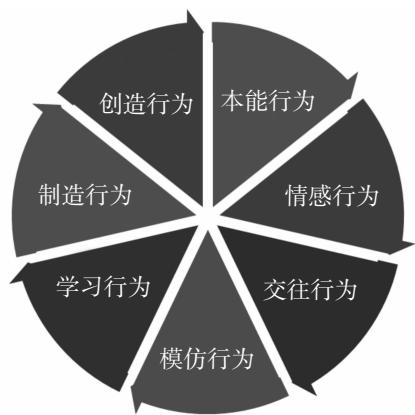
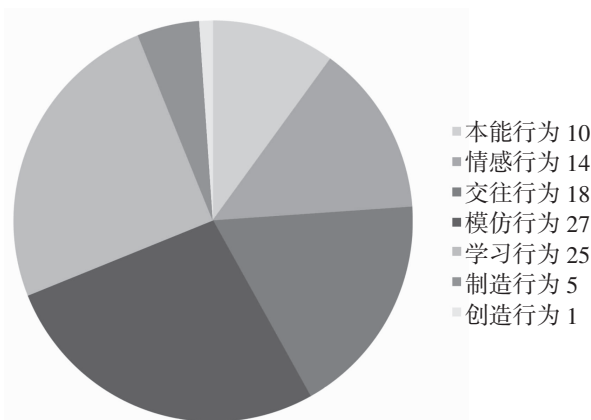


图 1 大学生的日常行为划分



注:行为总量为 100。

图 2 大学生的日常行为分布

第二,影响大学生产生不廉洁行为的因素构成(见图 3),主要有以下七项:高校教职工怪话连篇、牢骚满腹、向学生吃拿卡要等行为较为突出;大学生利用社会关系牟取不正当利益行为比较多见;大学生网上造谣、网络恶搞等充满负能量的言行较多;大学生网络欺诈、网络非法经营等活动增多;校园社团组织内部不廉洁行为时常发生;新闻媒介传播的大量负面信息破坏力较强;大学生亲友的各种不廉洁行为影响力增大。



图 3 影响大学生产生不廉洁行为的因素构成

(二)问卷调查分析

如果我们以 G 表示总量, N 表示本能行为, E 表示情感行为, A 表示交往行为, I 表示模仿行为, L 表示学习行为, M 表示制造行为, C 表示创造行为, 同时将 G 设为 100, 那么就可以得出下列公式:  $G = N + E + A + I + L + M + C = 100$ 。而图 2 的行为构成据此公式则可以表示为:  $G = 10 + 14 + 18 + 27 + 25 + 5 + 1 = 100$ 。

当然, 由于大学生个体行为实际总量存在着差异, 公式中 G 的值不代表个体的绝对值, 只是一个假定值, 假定每位大学生的行为总量为 100, 便于比对个体行为构成的差异, 进而分析大学生群体的行为特征。由于图 2 的行为构成样态比较集中地反映了大学生的行为特征, 因此, 我们将据此对大学生群体展开行为主义理论分析。而行为主义理论认为, “行为的基本构成因素是刺激和反应”<sup>[35]</sup>, 并以 S 表示刺激(stimulus)(或较为复杂的情景), 以 R 表示反应(response), 提出下列公式<sup>[125]</sup>:

$$S \dots \dots \dots R$$

? (有待确定) \dots \dots \dots 已知的

这个公式的逻辑在于,根据已知的反应,可以回溯确定未知的相应刺激。即根据个体的行为结果可以发现产生个体行为的原因。那么,针对图 2 中大学生的行为分布进行行为主义理论分析可知,大学生的不廉洁行为在本能行为、情感行为、制造行为和创造行为中体现较少。一是因为这些行为所占行为权重不大;二是因为这些行为的性质决定实施不廉洁行为的概率较小。大学生的不廉洁行为主要集中在模仿行为、交往行为、学习行为三类行为之中。

首先,大学生通过模仿他人的不廉洁行为以及由此产生的利益与情感刺激,不断重复和强化不廉洁行为,最终可能发展为不廉洁行为定势。譬如,部分大学生拉票贿选现象就比较能够说明这个问题。随着大学自治精神的不断发展,大学生参与投票选举的机会也在不断增多。党团换届选举、学生会换届选举、学生社团换届选举、班委换届选举等活动都牵动着大学生的利益神经。为了获得预期利益,部分大学生在这些换届选举中模仿地方党政换届选举中出现的个别贿选行为,以增加选票数量为目的向选举人支付财物,以达到自己当选的预期。如果贿选屡屡得手,这种不廉洁行为就会得到进一步强化,并发展成一种不廉洁的行为定势。

其次,大学生通过日常交往行为有可能会被不廉洁行为所污染。尤其是在不廉洁行为盛行的环境中,这种行为污染能够导致部分大学生误认为不廉洁行为才是通行做法,而廉洁行为在日常生活中根本行不通,最终发展成为无视法纪而遵循潜规则进行交往行为的人。譬如,部分大学生代写论文现象就折射出这一问题。大学生在完成大学学业的过程中,独立撰写论文是一项必修的基本功课,并占有较大比例的学分。而部分大学生为了解除撰文的痛苦选择通过支付金钱的方式,将原本应该由自己完成的论文转变成让“枪手”代写。同时,这种不廉洁行为通过大学生的日常交往行为,能够逐渐蔓延开来,为更多大学生所效仿,进而形成一种潜在的行为模式和供求关系,严重污染、败坏学风。而深处其中的大学生久而久之就会对这种腐败潜规则表示出认同与宽容,从而逐步丧失应有的廉洁人格。

最后,大学生通过学习行为接触到越来越多的行为信息,尤其是面临网络行为信息的冲击,极易沾染上不廉洁行为的流毒,最终沦为黄赌毒的奴隶。譬如,部分大学生沉迷网络赌博现象就很能说明这一问题。随着互联网的不断发展和大学生网络技术的普及化,网络赌博逐渐成为部分大学生企图获取暴利的便捷渠道。赌球、赌马、骰宝、轮盘、网上百家乐等网络赌博行为既诱发了少数大学生的利益欲望,又助长了他们争强好胜的扭曲心理。而这一行为极易在大学生同伴中通过学习行为得到快速扩张,从而使更多的大学生沉迷其中不能自拔。

不可否认的是,大学生的日常行为带有明显的复杂性和易变性的特点,往往不可能用上述某一类行为来解释,相反,他们的日常行为常常是上述某几类行为的复合体。我们上述的行为划分只是基于所占成分较大的调查结果而判定,不具有绝对的意义。

### 三、提高大学生廉洁教育实效性的解决途径

根据上述对研究问题的认识、现状调查与分析,我们已经能够清晰地把握该研究问题的行为主义理论逻辑,即作为行为反应的 R,是指目前的大学生廉洁教育实效性不强;作为行为刺激的 S,是指影响大学生不廉洁行为的七大行为因素。同时,我们也清楚了 S 和 R 发生关系的主要行为渠道(用 W 表示),即大学生的模仿行为、交往行为、学习行为三类行为。在这里,行为刺激 S、行为渠道 W 和行为反应 R 及其相互关系共同揭示了大学生廉洁教育的运行机理(见图 4)。

为了在现有基础上提高大学生廉洁教育实效性,我们需要针对现存的行为问题,加强对行为渠道的管控,不断增强正能量的行为刺激,抑制负能量的散发,具体可以采取以下措施:

#### (一) 开设廉洁教育内容专题,组织专项实践教学活

高校思想政治理论课担负着培育大学生成为社会主义“四有”新人的历史重任,其课程内容代表着党和人民坚定的价值取向,也是高校思想政治理论课教师课堂教学和实践教学的价值遵循,具有鲜

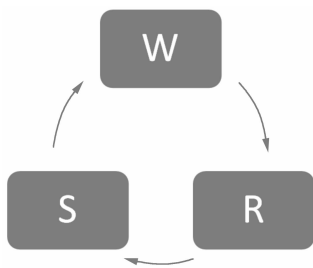


图4 大学生廉洁教育的运行机理

明的导向性和绝对的权威性。因此,修订高校思想政治理论课课程内容,开设大学生廉洁教育课程内容专题,势在必行。同时,要改革高校思想政治理论课实践教学,大力开展大学生廉洁教育专项实践教学实践活动。当前高校已经开展了多种形式的思想政治理论课实践教学实践活动,但这些活动往往与党委、团委、学生会等组织的专项活动结合在一起,形成“一石多鸟”的局面。这样一来,既节省了经费,又能各取所需。但是,这种带有较强综合性的实践活动却容易造成教育目的多元、教育效果虚化的不良后果。因此,必须改革现行的思想政治理论课实践教学实践活动,设立大学生廉洁教育实践教学专项基金,定期开展大学生廉洁教育专项实践教学实践活动,严格按照“一个教育目的、一个预定方案、一支专职队伍、一项活动基金”的“四个一”标准执行。

#### (二)营造校园廉洁之风,设立高校师生廉洁奖励基金

高校校园是一个人口密集且相对稳定的特定社区。在这样一个社区内,人与人之间的日常行为的相互影响为形成某种特殊的人文风气提供了可能。当前,廉洁之风是时代之需,营造浓厚的校园廉洁风气是高校配合全社会反腐倡廉的需要,也是高校自我净化、提升品质的需要。因此,高校应当大力弘扬校园廉洁之风,让廉洁像空气一样与师生的生命同行,进而使之得到潜移默化的廉洁教育熏陶。首先,建立廉洁校园责任制。要明确高校党委的主体责任与纪委的监督责任,根据高校具体情况,进一步细化并制定高校廉洁行为准则,定期或不定期地实施检查与整改。其次,设立高校师生廉洁奖励基金。随着我国高等教育事业的快速发展,高校办学规模不断扩大,对运行资金的需求也在不断增加。但是,为了促进高校师生廉洁品质的提升,高校有必要拿出部分资金设立高校师生廉洁奖励基金,以物质鼓励的方式激发高校师生的廉洁热情与廉洁行为。最后,打造廉洁奖励基金品牌。设立高校师生廉洁奖励基金,不仅要使廉洁行为表现突出的师生得到物质上的奖励,而且要作为一个品牌提升高校的知名度和美誉度。作为基金的一种形式,高校师生廉洁奖励基金具有自我经营、长期稳定、专项用途、严格标准的特定内涵。高校应在增强内涵、加强管理、加大宣传等方面下功夫,努力提高该基金在师生们心目中的地位,争取做成组织上领导称赞、社会上舆论认可、高校内师生认同的文化名牌。

#### (三)规范高校教职工言行,建立腐败言行监督专项制度

高校教职工是影响在校大学生言行取向的特殊人群,他们的言行在很大程度上会影响在校大学生的权力观和廉洁观,有时甚至会形成在校大学生未来的廉洁或不廉洁的行为方式。因此,规范高校教职工的言行,对于提高大学生廉洁教育实效性十分必要。当前,高校内学术自由的空气比较浓厚,办学自主权也在不断扩大,这本是顺应建设现代大学制度的客观需要,但却给一些企图散布不良言论、捞取不当利益的教职工以可乘之机。他们或者借学术交流之名大行传播西方资产阶级思想之实,力图消解社会主义核心价值观的影响力;或者利用职务之便大发招生财、招聘财、基建财等,以无声的行为给在校大学生作出了不廉洁的示范。这些不廉洁言行对大学生廉洁教育实效性的破坏不仅是致命的,而且往往是难以修复的,必须引起我们的高度重视,并给予有效防范。为此,我们认为建立高校腐败言行监督专项制度值得考虑。

如果说规范高校教职工的言行,是从“允许做”的意义上着眼于高校教职工言行规范的制度建设,

那么,建立高校腐败言行监督专项制度则是从“禁止做”的意义上出发的。这两种制度建设指向一个共同的目标:为提高大学生廉洁教育实效性扫清校园环境障碍。但是,规范高校教职工言行制度,应以不损害宪法赋予个人的言论自由权利,不影响正常的教学活动与学术交流为底线。同样,建立高校腐败言行监督专项制度,也应严格界定腐败言行的界线,不能人为拔高日常牢骚的负面作用。

#### (四)加强大学生言行调查,建立言行监测预警制度

除了规范高校教职工的言行之外,在校大学生的言行也应加以合理引导和规范。在校大学生之间的同伴教育是大学生廉洁教育的重要组成部分,同伴之间的言行影响有时是无可替代的。事实也正是如此,在校大学生真正相处时间最多的就是身边的同伴。从大学课堂学习、课下娱乐活动、大学社团生活、假期社会实践到私下交往、网络社区活动等,同伴的影响力无处不在。因此,加强大学生言行调查,建立言行监测预警制度,对于及时掌握大学生的言行状况及其对同伴的影响力,有效开展大学生廉洁教育具有重要意义。

目前,我国高校在校大学生的数量十分庞大,这对大学生言行调查工作带来较大的难度。不过,我们可以利用高校现有的学工系统、辅导员系统和党团系统,充分发挥各个系统的优势,分工协同,设立大学生言行监测预警机构,并建立大学生言行监测预警制度,定期搜集和反馈大学生言行信息,评估大学生言行的廉洁度与影响力。事实上,大学生言行的廉洁度能够动态地为我们反映出廉洁教育的实效性变化,也能够衡量出一所大学培养出的大学生廉洁素质的高低。从建设廉洁政府的意义上讲,我国政府有必要逐步将大学生言行的廉洁度作为评价大学、评价大学生、评价中国人才的一项重要指标,并记入大学生的永久性档案中,便于日后党和人民作为判断是否授予其公权力和授予其多大公权力的重要事实依据。

在注重监控同伴言行影响的同时,尤其应注意大学生网上言行的动态变化。由于大学网络条件的逐步改善和网络工具的多样化,大学生网上活动时间和次数日益增多。大学生在网上的模仿行为、交往行为和学习行为对大学生廉洁教育的影响与日俱增。正如班杜拉所认为:“观察学习之所以产生,主要是通过榜样所产生的信息功能。学习者通过观察获得示范活动的符号表征后,以形象或语意的形式编码,并在记忆中储存,以后在一定条件下就可以用来指导未来的行动。”<sup>[34]</sup> 尽管高校加强了校园网络管理,但是少数大学生依然能够轻易地绕过校内网登陆校外网,并通过校外网接触到大量负面信息,不利于大学生廉洁教育的健康发展。因此,综合治理校园内外网络,建立大学生网上活动月报制度,是顺应这一发展趋势,有效开展大学生廉洁教育的必然要求。当然,实施这一措施要求提供较强的技术支持,需要有关部门切实担负重任,加强校园网络建设与管理,努力净化网络环境,给在校大学生提供一个接受廉洁教育的良好平台。

#### (五)增强社会情境廉洁刺激,严厉打击各种歪风邪气

如果把高校内部治理看作大学生廉洁教育的内因的话,那么,包括教育行政管理机构、各类非政府组织、社区居委会、农村村委会和居民家庭在内的除高校以外的一切社会环境就是大学生廉洁教育的外因。尽管内因在事物矛盾运动过程中起着根本性的作用,但外因的影响也不能忽视。在一定条件下,大学生廉洁教育的内外因可以相互转化。因此,我们在注重高校内部大学生廉洁教育创新的同时,也不能放松对外部社会环境的治理。尽管社会环境治理工作任务艰巨、涉及面广、协同难度大、见效比较慢,我们也应该坚定信心,敢打恶仗,持之以恒地推动社会环境不断得到改善。

而改善社会环境对于大学生廉洁教育而言,就是增强社会情境廉洁刺激,严厉打击各种歪风邪气。行为主义理论认为,刺激控制主要有排除(eliminating)、收缩(narrowing)和取代(substituting)等三种具体方法。<sup>[4]</sup>具体运用到塑造廉洁社会情境,即社会情境廉洁刺激,主要是指通过一方面给予模范廉洁人士很高的社会地位和丰厚的物质奖励,另一方面也给予腐败分子严厉的政治打击和从重的经济处罚等来制造一个充满强烈廉洁刺激的社会环境,以引导人们理性地选择走向廉洁,拒绝腐败。就我

国现实的社会情境看,可以说私利刺激的因素远多于廉洁刺激的因素。不劳而获、少劳多获、投机获利、一夜暴富等社会心理比较常见,诚实劳动、廉洁奉公、勤劳致富、无私奉献等社会行为在一定程度上被符号化。因此,为了给大学生廉洁教育创造一个良好的社会情境,党和政府有必要发动全社会的力量,运用各种手段增强廉洁刺激,严厉打击各种歪风邪气,清除社会丑恶现象,定期公布社会廉洁指数,确保整个社会廉洁水平达标,从而不断提高大学生廉洁教育实效性。

#### 参考文献:

- [1] (美)约翰·布鲁德斯·华生.行为主义[M].李维,译.杭州:浙江教育出版社,1998.
- [2] (美)舒尔茨.现代心理学史[M].沈德灿,等,译.北京:人民教育出版社,1981:270.
- [3] 张厚粲.行为主义心理学[M].杭州:浙江教育出版社,2003.
- [4] 岑国桢.行为矫正:原理、方法与应用[M].上海:上海教育出版社,2013:254-256.

责任编辑 陈 瑶

## New Solutions to the Effectiveness of Integrity Education for College Students: Perspectives from Behaviorist Theories

DONG Weiwu (Project Base for Marxist Theories and Construction, Guangxi University, Nanning 530004, Guangxi, China)

**Abstract:** From the perspective of behaviorist theories, the generational effectiveness of integrity education for college students is composed of integrity tutoring, internal administration of colleges, speeches and behaviors of college faculty members, and speeches and behaviors of other students in the college, which fundamentally decide the nature and variations of integrity education. And external causes of generational effectiveness of integrity education for college students consist of whatever is happening in the society. Measures as follows are to be taken to improve the effectiveness of integrity education: creation of specific themes for integrity education with specific practical teachings, creation of a campus atmosphere for integrity with integrity funds established for students and faculty members; setting out of regulations for the speeches and behaviors of students and staff with a warning system for supervising the speeches and behaviors relating to corruption; strengthening the stimuli of integrity from the society with severe blows on unhealthy tendencies of all kinds.

**Key words:** behaviorist theories; college students; integrity education; effectiveness

# 美国选举腐败的主要形式及成因

高仕银

(国家新闻出版广电总局 监管中心纪检组, 北京 100866)

**摘要:**选举竞争不但勾心斗角,选举腐败也层出不穷。美国参与选举腐败的行为主体有集体性的利益团体,也有单独作案的个体选民,在腐败形式上表现为故意制造选民缺席投票、购买选票、选举作假等。美国选举中的腐败问题是钱权交易系统化过程的表现,政治献金成为催生选举腐败的重要推手。虽然美国从立法上对选举中的政治献金作了比较严格的限制,但在司法实务中受到联邦法院判决的影响,政治献金一直未能从选举腐败中杜绝,利益的牵扯及利益集团的操控导致美国的选举腐败禁而难止。

**关键词:**美国;选举腐败;选票;政治献金

中图分类号:D712.24

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2017)02-0056-07

美国是世界上第一个民主宪政制度国家,其民主精神发端于英国资产阶级革命时期的清教运动。随着反对宗教迫害和封建专制主义的大批移民从英国到达北美大陆,民主制度在那里开始逐渐形成。17世纪初在美洲定居下来的移民,从他们在欧洲旧社会所反对的一切原则中析出民主原则,并把它移植到新大陆的海岸上。在这里,民主原则得到自由成长,并在同民情的一并前进中和平地发展成为法律。<sup>①</sup>由于在北美大陆不存在封建社会和封建势力的阻挠,使得“美国从一诞生起就是现代的,资产阶级的”<sup>②</sup>,民主制度也在美国得到了快速稳健的发展,并成为整个美国政治的核心理念之一。选举制度作为重要的一种民主制度在美国政治生活中占据着举足轻重的地位,它是美国民主制度的重要基石。<sup>③</sup>美国一向以“民主的灯塔”自居,而选举制度则被誉为“美国民主灯塔放射的光芒”<sup>④</sup>。但是,在美国的民主选举中,选民手中的选票却并不能完全代表他们真实的意愿,选举成为利益博弈和对抗的场域。黄遵宪先生在《纪事》(咏 1884 年美国大选)中所述:彼党讪此党,党魁乃下流<sup>⑤</sup>。在 2016 年的美国总统大选中,希拉里·克林顿和唐拉德·特朗普诋毁互黑对方的行为,与黄遵宪先生一百多年前的描述

<sup>①</sup> 1884 年是美国总统选举年,当时的清政府驻美国旧金山总领事黄遵宪在美国目睹了整个选举过程。选举在共和党人切斯特·阿瑟(时任总统)和民主党人格罗弗·克利夫兰之间进行。切斯特·阿瑟想争取连任,结果是后者当选。这次选举和历届美国总统选举一样,竞争异常激烈,屡有选举腐败等丑闻发生。黄遵宪把当时的见闻用诗的形式记下,并命名为《纪事》。囿于当时的思想观念,黄遵宪在《纪事》中的某些观点虽值得商榷,但从一个侧面也反映出美国选举长期以来存在的种种问题。

收稿日期:2016-12-01

作者简介:高仕银(1981-),男,贵州遵义人,国家新闻出版广电总局监管中心纪检组干部,博士。



如出一辙。在美国,一些选举过程受到利益集团和政治派别的操纵,他们以贿选等方式拉拢选票,通过政治献金来影响或左右选举结果。<sup>①</sup>选举竞争不但勾心斗角,选举腐败也层出不穷。

## 一、美国选举腐败的行为主体及表现形式

一般而言,选举腐败就是在选举过程中实施的一系列不当行为,包括通过贿赂等方式获取并填写选票、票数计算造假和控制选举结果或是对登记选民进行收买等。

### (一)有组织的选举腐败及表现形式

在美国,选举腐败行为既有个人实施的,也有组织性的,其中比较常见的是由一定的组织所实施的腐败行为,比如竞选团队或政党派别等。有组织的选举腐败,特别是政党组织被称作是美国选举腐败的集中营。<sup>②</sup>从利益攸关性上来看,选民和政党及其候选人更有可能实施腐败行为。如上文所述,政党组织和候选人在选举中为了扩大影响和拉得选票,必须进行选举筹款和接受个人或团体的捐赠,在政治献金的利益影响下不得不考虑选举的结果。因此,政党为了获得选举的胜利以确保本党派的候选人夺得竞选职位,在选举中往往容易实施有违选举法令的腐败行为。<sup>③</sup>有组织的选举腐败比单个人实施的腐败要更容易且更多,主要是因为这些组织能够直接和“政治机器”相勾连,并且拥有足够的资源来承担使选举结果发生逆转的腐败行为,而一般选民通常缺乏这方面的条件和优势。有组织的选举腐败在表现形式上主要包括以下几个方面:

1.政党、竞选团队或其他组织利用选民缺席投票来实施腐败行为,其主要做法是:实施选举腐败的团伙向选举机构索取缺席选举人票的申请表(该类申请是完全开放的,这也为腐败行为的实施提供了便利),并把伪造好的选举人的签名或通过贿赂等方式获取的选举人的真实签名填写在申请单上。选举机构收到申请表后便将缺席选举人票和选民宣誓书寄到申请表中所填写的地址,这些地址是受贿选民的真实地址或是受到选举团伙控制的地址。收到选票后,这些团伙便通过之前行贿获得的真实签名或伪造的签名来填写选票,最后将填好的选票寄往或亲自到投票处完成投票。例如2013年7月,国会议员、民主党人乔·加西亚的高级幕僚杰弗里·加西亚因在乔·加西亚参加的位于迈阿密州选举区的初选中利用缺席选举人票实施腐败行为而受到联邦指控并被判处90天监禁,随后该议员也被迫引咎辞职,丢了乌纱帽。

2.一些与利益攸关的团体组织大范围的“商业化的投票”或购买选票。例如,通过提供钱物让选民到投票站为己方投票或者在选举过程中搞一些动作以便能让足够的选民进行多次投票。在1996年7月美国乔治亚州道奇县的行政长官选举中,出现了竞选双方都实施严重的购买选民拉取选票的行为。当时在道奇县交叉进行着联邦和州两个层面的选举,原因是其中既有联邦众、参两院的候选人的投票,也存在道奇县地方行政长官和治安官等选举。道奇县行政长官的选举在琼斯和格雷恩之间进行角逐,其中琼斯是道奇县在任已30年的治安官。在选举过程中,琼斯及其竞选团队通过20美元买一票的方式去购买选民,并在选举4至5天以前就将贿金全部发放到位。据琼斯竞选团队的唐纳德和马尔等人在法庭上的陈述,他们从琼斯那里拿到钱后大家都不言自明,还甚至坦言购买选票在道奇县当地的政治生态中就是一种“潜规则”。另一方格雷恩及其竞选团队也不甘示弱,以40美元一票的方式向当地公路局的运输工人等普遍行贿,以便获得他们的选票。双方在购买选票上都穷尽了伎俩,最终在道奇县1万1千多张的投票中,双方的得票差距仅为31张。庭审中,曾有道奇县的法官形容当时购买选票的那种吵闹而又杂乱的情况就像是“一个成功的跳蚤市场”,另外也有在选举中出卖选票的选民在法庭上作证时谈到这种公开买卖选票的行为就恰似在搞一场“拍卖会”<sup>④</sup>。

3.负责本地选举的管理方或投票站工作人员利用选举设备共谋进行选举腐败行为,比如不予计票、计票不实、销毁选票、允许不合格投票或篡改选举结果等。例如,在2000年的美国总统大选中,布

<sup>①</sup> United States v. McCranie, 169 F.3d 723, 726 (11th Cir. 1999).

什和戈尔两位候选人所得的票数差额为 1784 张,少于法定总票数的 0.5%,于是根据佛罗里达州法律规定进行了再次自动计票,再次计票结果仍是布什获胜。于是,戈尔要求在该州棕榈滩县等几个属于自己阵营的选区内重新进行人工计票。棕榈滩县因布什选举委员会向州法院起诉而被判决不能继续计票,戈尔选举委员会遂将官司从州法院打到州最高法院。佛州最高法院在合并诉讼意见中把公证日期延迟到 11 月 26 日,同时命令重新计票持续进行,并判决此人工计票结果必须包括在最后公证数字当中。布什阵营则向联邦最高法院提出上诉,对佛州最高法院有利于民主党判决的合法性提出质疑。联邦最高法院撤销了佛州最高法院的判决,并发回重审。佛州最高法院以 4 比 3 表决通过同意重新计票,给了戈尔最后机会。布什阵营则再向联邦最高法院提起紧急上诉,最高法院很快以 5 比 4 的表决结果发出了立即停止计票的判决,并认为佛州最高法院关于继续人工计票的决定违反了美国宪法第 14 修正案中的“平等保护条款”(Equal Protection Clause)。<sup>①</sup>2000 年美国大选的计票争议引起了世人的广泛关注,虽然最后以联邦最高法院的一纸判决认定布什胜诉,但是其中并不意味着选举过程及其计票不存在腐败行为和利益交换的问题。

值得指出的是,在选举中对选票本身和票数计算等实施欺诈这种模式导致了那些曾由政党控制的选举管理方在过去实施了大量的腐败行为。事实上,当“政治机器”在 20 世纪初期处于强势地位并且控制了管理选举机构的时候,大多数的选举腐败都是出自选区内的公职人员之手。

## (二) 选民个人选举腐败及表现形式

相较于其他的西方民主国家而言,美国选举的差别之处在于选民要经历两个步骤才能参与投票。第一步是符合法定条件的选民必须使用自己的永久性家庭住址来申请选举登记。第二步是在投票申请登记成功之后,选民直接到投票点索取或通过邮政接收选举材料,然后才能进行投票。选民在行使个人选举权利的过程中,也会因为受到相关利益方的影响(如被收买或利益交换等)出现一些腐败行为,其主要的表现形式是:

1. 登记作假。投票人违反法定登记要求,在登记过程中谎称自己具有投票资格而获得登记,或是提交的登记材料中的人是虚无的、已亡故,亦或替有资格的人登记,但被登记的人不知道自己被利用来实施选举腐败行为。例如,美利坚大学(American University)联邦选举改革与民主选举管理研究中心的主任罗伯特·帕斯特就遭遇过自己的名字被人蓄意登记而无法参与选举的情况。他在 2006 年的联邦选举中,未能行使自己的选举权,因为在他去投票点进行投票之前早已有人使用他的名字投过票了。作为专门研究选举改革和选举民主管理的专家,当时在投票站发生的事情把他也给搞懵了,他在投票点既不能找出为何发生此事的缘由,更无法从投票站那里得到任何关于被人代替投票的记录。再如,在 2007 年新泽西州霍博肯(Hoboken)市于当年 7 月份举行的市议会选举中,该市一个区的前任区长特伦格注意到在离他不远的投票点处有一小撮人由两个人带着在分发选举使用的指引卡,然后其中一个人行色匆匆、鬼头鬼脑地走到投票点进行投票,这引起了特伦格的怀疑。后经询问才得知原来这几个人是在用别人的名字投票,并且被用名字的人早就不住在该地了。冒名顶替投票的几个人后来被查明是来自流浪人收容所的一帮乞丐,他们被人收买,以每投一张票就给 10 美元的报酬来用他人的名义投票。<sup>[8]</sup>

2. 投票作弊。投票人在选举过程中使用他人或多人的名字重复投票,而同意投票人以自己的名义投票主要是因为其收受了对方的物质利益等好处。<sup>[9]</sup>例如,在 2006 年俄亥俄州的一次选举中,一个名为克劳德·吉尔伯特的选民就受人指使实施了多次投票的行为。克劳德·吉尔伯特是来自海地的移民,他在选举期间通过篡改自己的家庭住址等方式向当地选举部门申请得到两个选民登记卡,并通过邮递获得了两个不同地址(其中一个为伪造)的选举票,并在选举日向两个不同的地点进行意向性的投票。同时,克劳德·吉尔伯特还鼓动周围的四个朋友通过同样的方式将这些人的配偶及亲属的永久居

<sup>①</sup> Bush v. Gore, 531 U.S. 98(2000).

住址进行了篡改,以此来骗取更多的选举票。后来克劳德·吉尔伯特等人在选举中的腐败行为因为其他选民的告发而受到起诉并追责。个人型的选举腐败之所以发生,主要是因为投票人登记的欺诈行为和和一些选民私下通过钱权交易来让渡自己的投票权。

## 二、政治献金:美国选举腐败的推手

腐败的主要表现形式之一就是钱权交易,而美国的选举就是钱权交易的系统化过程。这一钱权交易的主要实现方式是政治捐款,其成为滋生选举腐败的重要温床。<sup>[10]</sup>据《华盛顿邮报》2010年10月26日报道,在美国国会中期选举中,参议院和众议院议员候选人募集的资金创历史新高,首次超过了15亿美元。2010年11月举行的美国中期选举共花费39.8亿美元,是美国历史上花费最多的一次选举。此次选举中许多利益集团纷纷捐赠。据统计,利益集团为民主党和共和党共筹集到8000万美元资金,远远高出2006年的1600万美元。<sup>[11]</sup>2016年美国大选,募集资金量更是再创新高,民主党总统候选人希拉里·克林顿募集资金1亿3千多万美元,共和党总统候选人唐纳德·特朗普作为超级土豪也筹了2千5百多万美元。<sup>①</sup>金钱政治下的选举,为腐败敞开了大门。

1787年,美国在联邦宪法中确立了“三权分立”的政治制度。“三权分立”从国家的制度架构上对权力进行了分解和制约。美国在民主化进程中实行这一制度的初衷就是为了防止权力集中,避免因权力滥用而带来腐败。虽然“三权分立”分解弱化了权力,但却未能防止在民主选举中出现金钱政治和由此引发的腐败问题。早在19世纪初的安德鲁·杰克逊时期,公司和银行就首次使用金钱影响政客和选举结果。随后金钱对政治的影响力不断上升,直至今日金钱早已成为美国政治的血液。金钱背后代表的特殊利益集团对选举施加不成比例的影响,不但淹没了美国普通民众的利益诉求,而且助长了美国政治的腐败现象。层出不穷的政治献金丑闻严重损害了美国民主选举的公正性和透明度,也给美国的民主制度抹上了灰色阴影。例如,1972年美国大选期间的“水门事件”出现了严重的筹款腐败现象,成为美国200多年来最大的政治弊案;后来发生的“安然公司事件”也引起了轰动,卷入“安然门”腐败的政客在国会中就有188人,他们都曾收受过安然公司的好处。以至于有学者叹言:“如果每个议员都要因为接受过捐赠而回避‘安然案’的话,那么国会就将不复存在了”<sup>[12]</sup>。根据透明国际(Transparency International)在2013年发布的《全球腐败状况》中的调查显示,60%的美国民众认为在过去的两年内美国腐败现象有所增加,超过四分之三的美国人认为政党是最为腐败的组织。由于选举在美国受到不同政党的影响和控制,政党腐败直接催生了选举腐败。

长期以来,政党组织(特别是地方政党)在选举腐败中扮演了重要角色。地方政党组织控制着当地政治及行政资源,他们利用这些优势通过向选民提供工作机会等方式来拉拢选民,从而控制大量选票,使得本政党支持的候选人能够在选举中获得优势甚至顺利当选。这些政党组织常常被称作“政治机器”(Political Machine)。<sup>[13]</sup>19世纪末至20世纪初,美国处于腐败的高发阶段,而这一时期的“政治机器”成为腐败的重要源头。这些政党组织在选举中实施腐败行为的主要动机就是要为提供巨额利益的资助人获得政党竞选的胜利,从而实现资助人所期望的利益。各政党组织在选举期间对选民进行争夺并通过资助人来控制选举,当选举完全控制在政党之手后,选票就很容易被做手脚,如贿赂选民博得投票支持、人为地篡改、计数不实、伪造选票等,选民也很容易受到资助政党的财团老板或地方精英的影响(被金钱收买或获得其他好处)而有选择性的投票。一些典型的选举腐败案件都是由具有政党背景的负责选举的公职人员、政党领袖或职业政客所实施,较少是选民所为。<sup>[14]</sup>

现今,随着美国政治生态的变化,政党组织在选举的操控上逐渐式微。但是在美国的许多州里面,一些重要的选举官员是公开的政党成员,他们也会在所属政党的政治选举中充当重要的角色,其中的

<sup>①</sup> US election 2016: Who's funding Trump, Sanders and the rest See, <http://www.bbc.com/news/election-us-2016-35713168>.

利益冲突也会导致政党在选举中出现集体性的腐败。政党组织在选举中的影响和控制虽然逐渐衰退,但是其保留下来的筹资和接受外部捐赠的陋俗依然导致政党在选举中存在腐败行为。

政党在选举中筹集资金和接受利益团体的资助在美国是被允许的行为。但是这种许可经历了从限制到宽松直至现今完全放开的过程。1907年,美国国会通过了第一个限制筹资的法案——提尔曼法(the Tillman Act),该法规定:禁止公司和全国性的银行向竞选公职的候选人提供捐款。这一限制的理由认为从企业或有钱人那里筹资来搞选举容易导致政党、候选人及在职者产生腐败。<sup>15</sup>随着美国联邦选举法案的修正,对于政党及个人在选举中筹集选举资金和接受捐赠的规定开始有所放松。在2010年,美国联邦最高法院大开竞选经费限制之门,允许政党和竞选人及其工作人员可以通过企业等外部团体无上限募集匿名资金。这是美国联邦最高法院在“公民联盟诉联邦选举委员会”一案(Citizens United v. Federal Election Commission)中作出的判决。其基本案情是:公民联盟是非盈利性社团,但其一部分资金来源于一家盈利性社团的资助。公民联盟制作了一部关于参议员希拉里·克林顿的电影记录短片,该片名为《希拉里的光影》(Hillary: The Movie)。公民联盟打算在民主党总统提名选举期间将该电影短片在有线电视上适时播出和在广播电视的黄金时段打几个宣传该片的广告,一共播放三十天。公民联盟提请哥伦比亚特区联邦地方法院实施“临时禁令”<sup>①</sup>,以此来约束被告方(联邦选举委员会)适用《两党竞选改革法案》(Bipartisan Campaign Reform Act)中的有关规定:禁止其在有线电视播放短片和在广播电视上打广告的行为。当时希拉里·克林顿正在准备竞选总统,而《希拉里的光影》所表达的就是希拉里不适合担任美国总统的种种理由。在美国,如果是为了竞选联邦公职而在大选60天以前或是在初选30天以前所进行的自我鼓吹或者对竞选对手予以抨击的行为被称作是助选吹风(electioneering communications)。根据《两党竞选改革法案》第203条的规定:禁止社团(包括公司等)使用自有资金捐款给公开支持或反对某位候选人的事务广告,并禁止其在初选前30天内播放。联邦选举委员会以公民联盟违犯《两党竞选改革法案》为由禁止影片的播放。然而,公民联盟认为该片是超越党派的,并不是联邦选举委员会认定的以诋毁希拉里候选人为目的的选举宣传事务广告。公民联盟认为:一方面《两党竞选改革法案》第203条不适用于《希拉里的光影》播放及广告行为,另一方面该条还违反了宪法第一修正案关于言论自由的原则。2008年1月,哥伦比亚特区联邦地方法院驳回了公民联盟关于“临时禁令”的请求,判决公民联盟败诉,该院认为宣传片的功能就是进行竞选鼓吹和诋毁,因此,《两党竞选改革法案》第203条可以适用。公民联盟不服哥伦比亚特区联邦地方法院的判决,最后将官司打到了联邦最高法院。2010年1月21日,联邦最高法院在历时一年多并经过两次口头辩论后最终以5比4的微弱多数作出了对公民联盟有利的判决,认为《希拉里的光影》的播放和广告不属于选举交流,也没有直接的例证能够表明竞选的结果因为公民联盟投钱制作《希拉里的光影》宣传片而受到改变,同时对“腐败”的定义进行了狭义解释。因此,以保护公司等团体的言论自由权利为由推翻了存在长达一个世纪之久的有关限制公司为选举捐款的选举筹款法。同时美国联邦法院还在该案的判决基础上进一步认为政党和竞选人在选举期间可以不受限制地募集资金和接受他人的匿名捐款。<sup>②</sup>

美国联邦法院的这一判决使得政党组织和竞选人可以更加肆无忌惮地获取政治献金,大量的“软钱”(soft money)<sup>③</sup>进入到选举活动中,使得选举活动成为金钱角逐的场域。这一判决也遭致诸多质疑,ABC和华盛顿邮报在2010年2月4日至8日所做的民意调查显示,80%的受访者反对法院判决,其中65%强烈反对。<sup>16</sup>在最高法院宣布判决数小时后,美国总统奥巴马发表声明,严厉谴责最高法院为

① 临时禁令(preliminary injunction)在美国是指起诉后、判决前由法院签发的禁令,禁止被告实施或继续某项已进行的行为。

② Citizens United v. Fed. Election Comm'n, 130 S. Ct. 876(2010).

③ “软钱”一词最早出现于20世纪80年代,与“硬钱”(hard money)相对而言。所谓“软钱”就是指政党从公司、工会、个人及其它团体筹集到有各种目的、无限制的、并非直接用来影响选举结果的钱,这些钱在联邦选举法中没有相应的规定。

新一轮的特殊利益集团资金的蜂拥而至开了绿灯,认为该判决是大石油公司、华尔街银行、医疗保险公司和其他强大利益集团的重大胜利,这些大财团每天在华盛顿施加影响,淹没了美国公众的声音,它让华盛顿的特殊利益集团和为他们服务的游说者更加强大,削弱了为选举作出小额捐款的普通公众的影响力。有学者认为,美国最高法院的这一判决使得“在选举过程中,候选人之间以及政党之间因机构和个人在利益与诱惑上的弱点会导致代议制民主的基本观念受到腐化而堕落”<sup>[17]</sup>。同时,“这也使得政治献金被更加肆无忌惮地在选举中使用,一些见不得人的影响和交易也被从中操控”。这种政治献金的背后往往交织着利益交换和腐败行为。

### 三、结语

美国的选举腐败与美国的民主制度始终相伴而行。虽然美利坚是一个伟大的民主共和制国家,但也很不幸地存在着历史长久的选举腐败。<sup>[18]</sup>在规制选举腐败方面,美国联邦及各州都出台了一系列的法律和规定,早期的有诸如提尔曼法案(Tillman Act)、竞选经费公开法(Publicity Act);晚近以来颁布的《两党竞选改革法》(Bipartisan Campaign Reform Act)、《巩固拨款法》(Consolidated Appropriations Act)、《廉洁领导和透明政府法》(Honest Leadership and Open Government Act)等等。但是这些让美国人引以为傲的选举制度始终无法将腐败驱逐出选举场域。除了完善法律制度外,美国还通过使用科技手段来遏制选举腐败行为,比如将选举中的投票行为电子化,利用计算机系统来控制选举和进行计票等措施来确保选举过程公正公开,但还是难以有效排除选举腐败这一痼疾。<sup>[19]</sup>在选举中的腐败行为极大地破坏了美国“民主灯塔”的形象,也使得美国民主选举在公众中产生了信任危机。在金钱政治的美国选举环境下,一张张本来是代表着美国民主至高无上理念的纯洁选票却因金钱的侵蚀而改变了颜色,让选举变成了政客们的交易。

正如《波士顿环球报》(The Boston Globe)的记者大卫·奈恩(David Nyhan)在1982年芝加哥市的选举腐败案<sup>①</sup>发后所言“中国的毛主席说,枪杆子里面出政权”,而芝加哥市市长理查德·戴尔却讲:“选票拉拢出政权。”可见,处处标榜民主自由的美国,在决定民主自由最关键一环的选举中,始终无法摆脱选举腐败的困扰,使得民主被大打折扣,民意也无法从选举中真正彰显。金钱政治成为美国选举的重要特色,选举中的利益交换也成为选举腐败滋生的主要诱因。美国选举在各方利益牵扯和利益集团的博弈操控下,将应然意义上的民主选举蜕变成实然状态下的金钱兑换选票的腐败交易,而底层一般选民在候选人“政治正确”的选举诺言或宣言中成为了交易的见证者甚至参与者,这也是对美国民主的尖锐讽刺。

#### 参考文献:

- [1] (法)托克维尔.论美国的民主[M].北京:商务印书馆,1988:125.
- [2] (德)马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集:第39卷[M].北京:人民出版社,1971:147.
- [3] Joseph Fred Benson. The Election Law, Ballot Fraud and the “Great Divorce” of 1876[J]. ST. Louis Bar Journal, 1985(31):58.
- [4] Tracy Campbell. Deliver The Vote: A History Of Election Fraud, An American Political Tradition-1742-2004 [M]. New York: Basic Books, 2006:27.
- [5] Richard L. Hasen: Vote Buying[J]. California Law Review, 2000(88):1323.
- [6] Margaret Beare. Corruption and Organized Crime: Lessons from History[J]. Crime, Law & Social Change, Kluwer Academic Publishers, 1997 (6):161.
- [7] Andrew Gumbel. Steal This Vote[M]. New York: Nation Books, 2005:127.

① 在1982年芝加哥市选举中,约10万张投出来的选票有问题(占了总投票数的10%),其中包含了贿买选票、虚假登记、不实缺席选举票等。这成为美国司法部曾经指控过的最为严重的选举腐败案件之一,有65人被控犯有联邦选举罪行。

- [8] Madeline Friedman. Anatomy of Voter Fraud: Will Officials Follow Up on Alleged \$10 Vote Payoff?[N]. Hudson Reporter, 2007-07-01.
- [9] Henry T C Hu, Bernard Black. The New Vote Buying: Empty Voting and Hidden (Morphable) Ownership [J]. South California Law Review, 2006(79):818.
- [10] Cheol Liu, John L. Mikesell. The Impact of Public Officials' Corruption on the Size and Allocation of U.S. State Spending [J]. Public Administration Review, 2014(74):348.
- [11] Dan Eggen. House and Senate Shatter Fundraising Records for Midterm Election and May Exceed \$2 Billion[N]. The Washington Post, 2010-10-26(17).
- [12] Stephen V Arbogast. Resisting Corporate Corruption: Lessons in Practical Ethics from the Enron Wreckage[M]. New York: M&M Scrivener Press, 2008:132.
- [13] Eben Moglen, Pamela S Karlan. The Soul of a New Political Machine: the Online, the Color Line and Electronic Democracy[J]. Loyola of Los Angeles Law Review, 2001(34):1091.
- [14] Dayna Cunningham. Who Are to Be Electors? A Reflection on the History of Voter Registration in the U.S.[J]. Yale Law and Policy Review 1991 (9):383.
- [15] Tracy Campbell. Deliver The Vote: A History Of Election Fraud, An American Political Tradition-1742-2004[M]. New York: Basic Books, 2006:64.
- [16] Dan Eggen. Poll: Large Majority Opposes Supreme Court's Decision on Campaign Financing[N]. The Washington Post, 2010-10-17.
- [17] Zephyr Teachout. Facts in Exile: Corruption and Abstraction in Citizens United v. Federal Election Commission [J]. Loyola University Chicago Law Journal, 2011(42):318.
- [18] Tracy Campbell. Deliver The Vote: A History Of Election Fraud, An American Political Tradition-1742-2004[M]. New York: Basic Books, 2006:14.
- [19] Stephanie Philips. Risks of Computerized Election Fraud[J]. Alabama Law Review, 2006(57):1120-1128.

责任编辑 陈 瑶

## Major Forms and Causes of Election Fraud in the US

GAO Shiyin (Supervising Team for Disciplines, State Administration of Press, Publication, Radio, Film and Television of the PRC, Beijing 100866, Beijing, China)

**Abstract:** Election campaigns involve nasty schemes against each other as well as prevalent corruptions. Subjects involved in election-fraud include organized interest groups and individual voters as well. Corruption takes many forms: absentee ballot, vote buying, and election rigging etc. Election fraud in the US is the progress of systemization of exchanges between money and power, with political donations contributing a large portion to corruption. Legislatively restricted to a great extent as it is, political donations are influenced by the Federal Court in judiciary practices, making it impossible to uproot them from elections. Prohibited as they are, manipulations from interest groups can't be removed.

**Key words:** the US; election-fraud; ballots; political donations

# 熟人社会中医疗机构执纪监督的困境和出路

王小金

(如东卫生和计划生育委员会 监察室, 江苏 如东 226400)

**摘要:**我国地方医疗机构中“熟人社会”现象盛行,其社会关系中存在的差序格局势必会导致内部纪检监察部门在权力使用过程中存在差别对待现象。这种“爱有差等”的执纪监督模式造成了对上监督难、对同级监督软、自身缺乏威信等问题。要突破这种困境,我们需要从执纪主体入手,建立特定关系人回避制度,借助上级消除执纪人员执纪惰性,构建第三方测评机制等,同时缩小制度自由裁量空间,有针对性地为“熟人社会”的关系发生作用设置障碍,从而实现执纪监督模式从差序格局向平等格局的转变。

**关键词:**熟人社会;医疗机构;差序格局;执纪监督

中图分类号:R197

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2017)02-0063-05

医疗机构肩负着救死扶伤的神圣使命,与每个人的切身利益息息相关。近几年来,看病难、看病贵的现象将医疗机构推入社会舆论中心,不断曝光的医患纠纷和医疗腐败事件令医疗机构经常遭遇口诛笔伐,医疗机构行风建设和反腐败工作也因此进入了群众的视野中心。

医疗腐败不仅侵吞了公共资源,而且激化了医患矛盾,破坏了社会稳定。医疗机构纪检监察部门作为其内部党的纪律检查和行政监察专门机构,是医疗行业清风正气的守护神,其工作主要内容是执纪监督。地方医疗机构作为“熟人社会”的典型代表,纪检监察部门在其中能否有效履行监督职责,直接影响甚至决定着医疗机构内部反腐败工作和行风建设的成败。

## 一、熟人社会与医疗腐败

### (一)熟人社会中的差序格局

熟人社会,是由中国著名社会学家费孝通先生提出的一个社会学意义上的概念,更通俗的讲就是“小圈子”社会。它指的是人们按照亲疏程度,区别对待与之交往的不同对象,其特点是人与人之间有着一种私人关系,这种私人关系在过去主要是由血缘和地缘构成,随着社会的发展和现代化的转型,人口流动和交往的频次不断增加,构成这种社会关系的要素逐渐增多,业缘、姻缘、趣缘、利益、经济水

收稿日期:2016-11-02

作者简介:王小金(1984-),女,湖北宜城人,江苏省如东卫生和计划生育委员会监察室主任。

平、政治地位等因素也被囊括进来。人与人通过这种关系联系起来,构成了一张张关系网。在熟人社会,责、权、利的界限较为模糊,“熟人好办事”表达的就是这个含义。

差序格局是费孝通先生研究中国社会熟人关系时提出的另一概念。费孝通在他的《乡土中国》中描述到:我们的格局不是一捆一捆扎清楚的柴,而是好像把一块石头丢在水面上所发生的一圈圈推出去的波纹。每个人都是他社会影响所推出去的圈子的中心,由自己到家人到熟人再到生人,一级一级愈推愈远,愈推愈薄,被圈子的波纹所推及的就发生联系。<sup>[1]</sup>整个社会的关系格局就是无数个圈层相套、叠加,并不断延伸出去。在这种差序格局里面,每个人的圈子基本可以分为四层:最里层的是自己,其次是家人,再次是熟人,最外层是生人。这个圈子并不是封闭的,随着交往频次的增加,生人可以慢慢发展为熟人,熟人也可以逐渐内化为家人。

在这个格局里面,人们奉行的行为准则是差序,不同的圈子运用不同的道德标准:家人圈遵循需求法则,就是共产主义,你我不分,我的需求你必须满足不讲回报;熟人圈遵循人情法则,它实质上是一种利益交换关系,对待熟人要知恩图报;生人圈遵循公平法则,童叟无欺,一视同仁,大家都按规则办事(见图 1)。在家人圈和熟人圈,为了圈内人的利益而给予特殊对待是被容忍的,只有生人圈才适用公平法则,公平法则在亲属圈和熟人圈是没有生存空间的。<sup>[2]</sup>

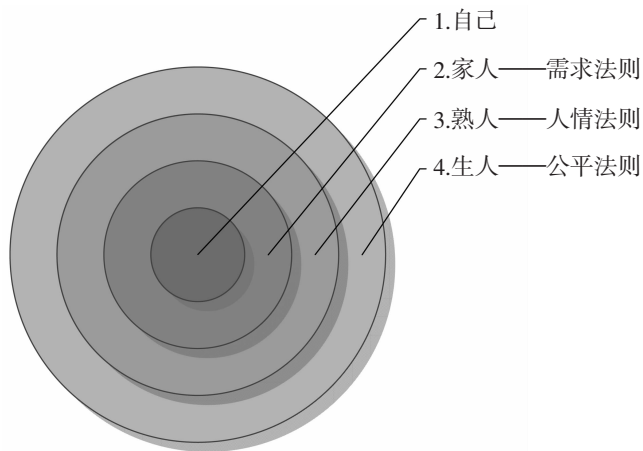


图 1 熟人社会中的差序格局

## (二) 医疗机构腐败的现状

2015 年,中央发出狠抓医疗卫生、教育、扶贫等身边腐败的行动指令。全国各地陆续掀起了狠抓医疗卫生领域行风建设,重拳整治医疗卫生领域违纪违法行动风暴,并取得了一定的成绩。纵观医疗系统违纪违法案件,其腐败现状主要可以归结为以下几个方面:

1. 腐败现象依然存在。据笔者不完全统计,2016 年以来,全国至少有超过 600 名医务工作人员因违纪违法被人民检察院起诉<sup>①</sup>,平均每天 2 人,多以受贿为主。以江苏 N 市为例,2015 年至 2016 年上半年,N 市纪委曝光的违纪违法案例中,医疗卫生计生机构占比 12.5%。

2. 腐败主体和腐败环节集中。从公布的医疗机构违纪违法案件中可以看出,涉案人员主要为医院院长(副院长)和关键科室负责人,如药剂科、设备科、采购科、骨科、内外科等,占比 90%以上。其中近四分之三是因为收受药品和医疗器材采购回扣,其余主要发生在人事安排管理、工程项目建设和医疗废弃物处置等环节上。

3. 违纪违法时间长、影响大。从目前已经公布的医疗系统腐败案件可以发现,大多数腐败行为在案发前已经存在很长时间,有的甚至时间跨度长达 10 余年,违纪违法次数多,涉及金额较大。检察院在查办案件时还经常发生“查处一个挖出一窝、抓住一个牵出一伙”的现象,在社会上造成恶劣影

<sup>①</sup> 数据来源于人民检察院案件信息公开网,http://www.ajxxgk.jcy.gov.cn.



响,败坏了医疗行业和医务人员形象。

## 二、差序格局下执纪监督的多重困境

### (一)差序格局对执行力带来的影响

执行力是有效利用资源、保质保量完成预定目标的操作能力和手段,它包含完成任务的意愿、完成任务的能力和完成任务的程度。国富经济研究院院长周永亮将执行力的核心构成要素概括为心态要素、工具要素、角色要素和流程要素。<sup>[3]</sup>由于心态要素和角色要素都是以个人为载体的,因此,笔者在此将其统一归为人员要素,即影响执行力的因素包括人员要素、工具要素和流程要素。

医疗机构纪检监察部门的主要职责在于通过监督、教育和惩处手段,遏制和消除医疗腐败,打造风清气正的医疗环境。其工作任务主要有:监督、检查医院及个人执行党章党纪等法律条规的情况;受理对医院及内部人员违纪违规行为的投诉、举报等;调查和处理医院内部违反党纪政纪法律法规等行为;对医院内部重大事项进行监督;协助医院党委抓好党风廉政建设等。其履行职能的主体是医疗机构纪检监察部门,包括纪委派驻纪检组和内部监察室;工具则是上级部门及医疗机构出台的一系列反腐败和加强作风建设的意见、方案等。同样,流程要素在影响医疗机构执纪监督执行力的因素当中也是具有客观性的,可以通过完善流程的方式来改善。只有人员因素是主观随机可变的,它对执纪监督执行力的影响最大,同时可控难度也最大。

制度的生命力在于执行,而执行的关键在人,任何一个制度都是需要人来执行才能发挥其应有的效用。医疗机构纪检监察部门依赖的制度主要是现行的党纪政纪法规、上级各项作风建设规定和医院内部设立的廉政制度,其中部分制度对违纪违规行为的界定只有定性而无量的标准,这就需要执行人在执行过程中具体把握和裁定。当处于差序格局中心的执行人即“自己”拥有了这种权力,那么一切普遍的标准并不发生作用,在执行权力时,一般都依据对象和自己的关系才决定拿出什么标准。对于处于“家人圈”和“熟人圈”的对象,执行制度的尺度能宽则宽。在执纪灰色地带,“手下留情”成了执纪者在面对家人和熟人时的自觉选择,“下不为例”成就了执纪者和家人、熟人的双赢局面,既给足了请托人的“面子”,又满足了自己在圈中被誉为“仗义”的精神需求。若一直坚持“秉公办理”,则很可能因太不近人情而无以面对亲人和朋友,同时还可能为日后工作生活埋下隐患。而对待“生人”,执纪者往往在制度把握的尺度上以避免责任风险为要义,宁严勿宽,最多也只是不偏不倚。

### (二)差序格局下执纪监督的困境表现

在医疗机构内部,圈子的建立通常是从自我中心社会网发展而来的,它除了依赖趣缘、业缘、地缘等基本因素外,更多依赖于职务高低、权力大小以及对自己的影响程度来区分。对于每一个纪检监察部门工作人员来讲,他的监察对象是医疗机构全体工作人员,包括上级领导、中层干部和基层人员,每一位对象都是执纪监督人员圈子中的一份子,只是因为资源多少和关系亲疏而处于不同的圈子层级。

困境一:对上级监督难。在医院内部,领导干部一般指书记、院长、副院长等,他们身处权力中心,手中掌握的人事调动、升迁、考评、奖惩等关键性权力对机构内部人员具有莫大的吸引力。远离中心的成员同领导干部隶属权力关系,其工作的顺利开展和职位的升迁无不依赖和仰仗于领导的支持与推荐。因此,他们常常会通过各种手段,包括礼物流动、情感联络、关系运作等加强与领导的关系,以获得稀缺资源,实现其利益目标。对于纪检监察部门人员同样如此,在构建自己的圈子时,出于“理性经济人”的本能,他会单方面将领导干部纳入个人圈子中心,用家人的需求法则或熟人的人情法则去对待领导的需求,以此获得领导好感。这在执纪监督中的主要表现就是对领导干部的违纪违规行为不作为,不敢监督或不愿监督,睁一只眼闭一只眼,期望以此作为获得领导干部情感“回馈”的基础。我们平常所说的“对上级监督难”,除了难在信息不对等无法监督上,更重要的一个原因就在于此。于铁山在对广东36个受贿个案进行实证研究中发现:“有两类人的要求,他们一般是不会拒绝的,一个是家人

的要求,另一个是上级的关说”<sup>[4]</sup>,这个研究结果也变相印证了这一点。

困境二:对同级监督软。地方医疗机构是一个典型的“熟人社会”,各医疗机构职能部门工作人员大多是互相认识的,就算刚开始不认识,也会在较短的时间内得以熟识。在熟人社会中,人与人之间的私人关系构成了一张张关系网。执纪监督在许多人看来本身就是一项“得罪人”的差事,中国人向来讲求“多一个敌人不如多一个朋友”,在加强医疗机构反腐败工作过程中,这些由医疗机构内部科室成员之间构成的多张关系网,使得医疗机构纪检监察部门在行使执纪监督权力时不能做到公正不阿,而是存有诸多顾虑,如因为担心铁面无私而导致同事间关系紧张,为日后工作生活埋下隐患。两权相害取其轻,综合考虑到自身利益得失,只要对方行为没有超越执纪者所能掌控的灰色地带,执纪者往往就会选择“放人一马”的双赢政策。监督与被监督者之间、考评者与被考评者之间互讲人情、互藏所短的现状,使得相关规章制度形同虚设,执纪监督无法起到真正的约束作用。

困境三:自身威信不足。在十八大加大反腐力度之前,医疗机构纪检监察部门一直是存在感较弱的部门之一,对于许多违纪违规等腐败行为的查处大都秉持“不举报、不查处”的原则行事,对于普通违纪违规行为的处理一般也是以教育等轻处分为主。十八大之后,随着中央反腐力度的空前加大,纪检监察部门的地位和威信有了大幅度的提升,但这种地位和威信的保持依赖于纪检监察部门的公平执纪监督和依纪问责。在医疗机构中,由于下级人员手中权力相对较少,对个人影响力较弱,执纪人员对待下级的执纪监督往往遵循的是生人法则,坚持公平公正,严格依规依纪,严守法律秩序。执纪监督最忌不公,对上级不敢监督,对同级宽松执纪,对下级严格问责,这种“爱有差等”的执纪监督模式使得纪检监察部门在单位的威信逐渐降低,纪检监察也达不到最佳效果。

### 三、加强医疗机构执纪监督能力的路径选择

在熟人社会中,建立加强医疗机构执纪监督的长效机制,必须深入了解“熟人社会”的特性,有针对性地为人之间设立一定的障碍,防止熟人关系发挥作用。根据上述理论分析,结合各地医疗机构反腐和作风建设经验总结,笔者认为,要加强医疗机构纪检监察部门执纪监督能力,必须从四方面入手:

1.实行特定关系人回避制度。目前,关系人回避制度在我国公务人员任命和选拔之间已经得到广泛应用,并取得了良好的社会效果,在一定程度上维护了社会的公平公正。医疗机构违纪违法行为多发生在领导干部、人事科、财务科、医务科、临床等重点科室负责人和关键岗位人员之间,医疗机构在任命纪检监察执纪人员时,也可执行该制度。在任命前,医疗机构可利用多个渠道对执纪人员人际关系进行摸底排查,特别是与领导干部、重点科室及关键岗位负责人之间的关系,以降低执纪人员对关系人违纪行为视而不见、听而不闻的可能性。

2.借助上级消除执纪惰性。俗话说“井无压力不喷油”,当地纪委、卫生计生主管部门和作为医疗机构的上级领导,可通过加强监督、考核、问责力度,消除执纪惰性。一是利用社会监督。通过各种渠道,如开设信访通道,专门受理执纪人员不作为、乱作为和慢作为的投诉和举报,让执纪人员在监督他人的同时,也处于被监督之下。二是利用上级考核。上级纪委和卫生计生主管部门要加大对各医疗机构执纪监督履职情况的督查和考核力度,将考核结果与执纪人员的年底考评和职务升迁等切身利益紧紧关联起来,以考核问责为动力,让执纪监督成绩说话,激发医疗机构纪检监察部门的工作积极性和主动性,激励纪检监察部门工作人员认真履职、依法履职。

3.构建第三方测评机制。熟人社会容易采用人情执法,而人情执法又妨碍了公平正义,削弱了执纪监督能力。因此,在推进医院党风廉政建设、提升纪检监察部门执纪监督能力的过程中,医疗机构上级主管部门可以引入第三方力量,定期对下属医院内部党风廉政建设和行风建设情况进行测评,在纪检监察部门与监管对象中树立一道“防火墙”,使其减少人情陷阱的困扰。第三方机构需要建立一套完善的测

评体系,通过对医院内部员工及患者进行问卷调查、电话访谈、明察暗访等方式,定期开展测评,并将测评结果在本地区卫生计生系统中进行通报和公开,以此增加执纪者的履职压力,从根本上提升医疗机构执纪监督能力。

4.缩小制度自由裁量空间。制度是人们行为方式的形式化和规范化,它为人们的思想和行为提供了一个最基本的认同基础。在多元化的道德环境下,制度的存在构建了最基本的社会规范秩序。完善健全的制度能够有效防止和解决社会问题,而制度的不健全、不完善则会使个别现象发展为普遍现象、个别问题发展为社会性问题。因此,在加强医疗机构执纪监督能力建设中,首先必须不断完善医疗机构廉政制度使其量化,更具可操作性,完善纪检监察部门执纪监督的实施、监督、考评制度,减少灰色地带的存在。这主要体现在两方面:一是细化制度,尽可能采用量化标准,使制度边界变窄,减少制度边界上亦此亦彼的行为集合,能细化的尽量细化;二是严格规范自由裁量权的使用程序,以确保制度执行的公平公正。

#### 参考文献:

- [1] 费孝通.乡土中国·生育制度·乡土重建[M].北京:商务印书馆,2011:27.
- [2] 罗家德.关系与圈子——中国人工作场域中的圈子现象[J].管理学报,2012(2):166-167.
- [3] 周永亮.本土化执行力模式[M].北京:中国发展出版社,2004:30-31.
- [4] 于铁山.“差序格局”视角下的权力腐败路径——基于广东 36 个受贿个案的实证研究[J].广东行政学院学报,2015(6):36-42.

责任编辑 陈 瑶

## Predicaments of Discipline Supervision of Local Medical Institutions in an “Acquaintance Society” and Relevant Solutions

WANG Xiaojin (Disciplinary Inspection and Supervision Office, Rudong Municipal Commission of Health and Family Planning, Rudong 226400, Jiangsu, China)

**Abstract:** Most local medical institutions in our country are good demonstrations of “acquaintance society.” The grade structure existing in the social relationships will make disciplinary inspection and supervision departments in the institutions exercise their power with “different treatments.” The difference between the behavior patterns will cause such problems as: difficulty in supervising the supervisors from above, weakness in supervising institutions at the same level, and lack of self-prestige and so on. In order to break through this dilemma, we have to begin with the subject of the discipline enforcement to set up a specific challenge system for related persons, elimination of idleness of executioners with the aid of superiors, building of a third-party evaluation mechanism, and closing down of discretionary spaces. In this way, we can set up a barrier before the acquaintance-society relationships work so as to realize a transformation of behavior patterns from a “grade structure” to an “equal structure.”

**Key words:** acquaintance society; local medical institutions; grade structure; implementation of discipline and supervision

# 治理现代化视域下 完善高校纪检监察体制机制

卜万红, 覃莹

(河南大学 马克思主义学院, 河南 开封 475001)

**摘要:**高校纪检监察体制机制现代化是高校治理现代化的重要内容。它包含高校纪检监察体系现代化和纪检监察能力现代化。推进高校纪检监察工作体系现代化就是要适应反腐倡廉建设工作的新要求,理顺高校纪检监察机关与上级纪委的关系,破解现有体制存在的纵向封闭问题,真正将“双重领导、双向负责”的体制要求和“两个为主”的改革目标落到实处。完善高校纪检监察组织体系就是按照工作重心向下转移、组织机构向下延伸的总体要求,补足纪检监察组织体系短板,完善纪检监察组织体系。推进高校纪检监察工作能力现代化就是建立健全各项制度,提高运用相关组织体系和制度解决各种问题的能力,确保党的路线方针政策在高校改革发展中顺利贯彻,确保高校改革发展任务的顺利完成。只有实现高校纪检监察治理体系和治理能力现代化,才能将无禁区、全覆盖、零容忍的监督要求落到高校改革发展工作之中。

**关键词:**高校治理;纪检监察;现代化

中图分类号:G647

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2017)02-0068-06

全面深化高校改革,建立与中国特色社会主义相适应的中国特色现代大学制度,这是我国高校改革发展的新任务。这要求高校纪检监察组织体制和运行机制做出适应性变革,这既是高校治理体系和治理能力现代化的重要内容,又是完善中国特色现代大学制度的应有之义。

## 一、高校纪检监察工作面临的新形势新任务

按照创新、协调、绿色、开放、共享的要求推进高校纪检监察体制和运行机制改革,将无禁区、全覆盖、零容忍的监督要求落到高校各项工作之中,这是我国高校纪检监察工作面临的新形势新任务。

(一)推进高校治理体系和治理能力现代化

推进高校治理体系和治理能力现代化,建立中国特色现代大学制度,这是发展中国特色社会主义

收稿日期:2017-02-20

作者简介:卜万红(1972-),男,河南固始人,河南大学马克思主义学院副教授,河南大学廉政研究中心主任助理;覃莹(1992-),女,河南洛阳人,河南大学马克思主义学院硕士研究生。

基金项目:河南省政府决策招标课题(2016B312);河南省社科规划决策咨询项目(2016JC04)

事业对高校改革发展提出的新要求,也是高校改革发展的目标与任务。建立现代大学制度的核心是推动高校向功能相对单一、职能定位更加明确的现代社会组织转变。我国高校是从计划经济体制下演化过来的,是一个具有浓厚行政化色彩的多功能合一的社会组织。从所承载的职能看,我国高校是国家治理的重要单元,它既是一个政治共同体,又是一个经济共同体;既是一个文化共同体,又是一个社会共同体。高校功能的复杂性决定了高校治理主体的多元性和治理手段的多样化。推进高校治理现代化,建立中国特色现代大学制度就是要坚持社会主义市场经济改革方向不动摇,按照政企分开、政事分开、政社分开和政学分开的总要求,通过职能分离和简政放权,使高校更好服务于国家改革发展的需要。这一目标定位对高校治理结构变革提出了新要求。

### (二)增强高校服务于国家发展战略的能力

增强高校服务于中国特色社会主义事业能力,为实现中华民族伟大复兴提供智力支持和思想保障,这是高校肩负的新的历史使命。高校既是文化传承的主要阵地,也是技术创新主要阵地,是推动国家经济社会发展的重要力量,在国家建设中肩负着义不容辞的责任。正如习近平总书记所说,发达的自然科学和繁荣的社会科学是推动国家建设顺利发展的两大智力引擎,“一个没有发达的自然科学的国家不可能走在世界前列,一个没有繁荣的哲学社会科学的国家也不可能走在世界前列”<sup>[1]</sup>。无论是自然科学还是社会科学,都是推动中国特色社会主义事业的重要力量,这就要求高校必须致力于建设世界一流学科和一流大学,发挥好人才优势,大力推动理论创新、制度创新和技术创新,在培养中国特色社会主义所需要各类人才的同时,为国家改革发展提供更多的精神产品,为国家重大发展战略的顺利推进提供智力支持。

### (三)落实全面从严治党战略任务

党的十八大以来,新一届中央领导集体向全国人民发出了“打铁还需自身硬”的政治宣示,将全面从严治党确定为治国理政的重大战略。为实现这一战略任务,中央确立了“坚持思想建党和制度治党紧密结合”<sup>[2]</sup>的治党方略。坚持思想建党就是要在党内开展形式多样的实践教育活动,用马克思主义中国化的最新成果武装全党,强化以为民务实清廉为核心的党性意识和宗旨意识,凝聚改革发展共识,为党员补足精神之“钙”,共同致力于中国特色社会主义伟大事业。坚持制度治党就是要建立健全党内法规体系,建立健全国家法律制度,牢固树立法治思维和法治方式,坚持用制度管权管事管人,确保权力为人民服务。就是要严明党的纪律,尤其是严明党的政治纪律和政治规矩,严肃党内政治生活,坚持将纪律挺在前面,立起来、严起来,抓早抓小,动辄则咎,充分发挥好纪律事先引导和事后惩戒警示作用,防止出现党员领导干部要么是“好同志”、要么是“阶下囚”的被动局面。落实全面从严治党,还要大力推动全面从严治党向基层延伸,切实治理发生在群众身边的“微腐败”,增强人民群众在反腐倡廉建设中的“获得感”,实现固本培元这一党的建设总体目标。在全面深化高校改革的条件下,高校全面从严治党对高校纪检监察工作提出了新要求。

## 二、高校纪检监察组织体系的适应性变革

随着以简政放权为主要特征的高校改革的不断深入,高校的权力结构将发生重大变化。高校纪检监察机构必须按照着力构建不敢腐、不能腐、不想腐的体制机制的总体要求,推动实现自身组织体制的适应性变革。

### (一)加强上级纪委对高校纪委工作的领导

我国高校纪检监察体制是按照“条块分割、条专块统”的总体思路来设计,从总体上看,它是一个横向封闭、纵向开放的双重领导体制。这种体制在横向上封闭有利于减少了来自同级别行政单位对高校纪检监察工作的影响和冲击,在纵向上开放有利于加强上级纪委对高校纪检监察工作的领导。但在实践中,这种体制设计的初始目标并没有完全实现。具体说来,就是同级党委对纪委工作的领导实现

制度化、程序化和规范化,而上级纪委对高校纪委领导由于缺乏具体的制度支持而事实上被虚化了。高校同级党委对纪委的领导力和影响力超过了上级纪委,成为事实上的主要领导者。领导力量的失衡使得原有双重领导、纵向开放性的体制设计事实上演变为高校党委独立领导的相对封闭型体制。这种情况不利于高校纪检监察机关监督执纪问责职能的发挥。党的十八届三中全会提出“两个为主”的改革思路,这为从制度上破解这一体制难题,增强高校纪委工作的独立性和权威性指明了方向。这既加强了上级纪委对高校纪委的领导,也强化了上级纪委对高校党委的监督,形成了新的权力制衡关系。落实这一改革目标是推动高校纪检监察机关组织体系实现适应性变革的首要任务。

#### (二)进一步完善高校纪检监察组织体系

与党委组织体系相比,我国高校纪检监察组织体系最主要的问题是明显的不同步性。这就是说,高校纪委的组织体系没有象党委的组织体系那样下沉到高校的最基层组织,而是处于“悬浮”状态,造成纪委组织体系配置中“短腿”问题。完善高校纪检监察组织体系首先要补上这个“短腿”,将组织体系延伸到高校的院系等基层组织。这是因为,全面深化改革本质上就是高校权力结构的改革,简政放权是其主要内容。高校简政放权,在横向上,就是将一部分集中在在校党委和行政部门手中的权力转交给学术委员会、经营服务组织、附属机构和社会服务组织,使高校党政部门集中精力,聚焦主责主业,致力于“双一流”建设目标。在纵向上,将原来集中在学校党委、行政部门手中的权力下放到学院等二级机构,进一步增加学院等高校二级机构的办学和管理自主权。这种改革迫切需要纪检监察机关做好组织机构向下延伸、工作重心向下转移的工作,实现纪检监察在高校各层级、各领域的全覆盖,确保基层组织权力的健康有序运转。

#### (三)建立健全高校派驻监督组织体系

信任不能代替监督,这是中央对党内监督工作的新要求。建立健全派驻制度,加强上级党委对高校党委的监督以及高校党委对下级党组织的监督,这是由高校在改革过程中内外部条件的变化决定的。从政府与高校的关系看,在简政放权的过程中,政府职能部门逐渐将尽可能多的人事、财务和业务权力下放到高校,高校也因此获得了更多的办学自主权,独立性。从高校自身情况看,高校功能逐渐从复杂走向单一。我国高校是从计划经济体制下的单位制度演变过来的,是一个集政治、经济、文化和社会等功能于一体的社会组织。在建立健全社会主义市场经济体制的过程中,高校逐渐将原来承载的一部分经济、社会职能转交给了市场和社会,逐渐成为更加专业的学术共同体。在这个渐进的过程中,高校治理中的计划手段和市场手段会在相当长的时间内同时并行,如何防范“双轨制”带来的廉政风险是监督工作必须解决的问题。此外,高校组织体系的相对封闭性、职能的多重性和组织机构的复杂性决定了高校监督任务的艰巨性。高校自身结构与功能的调整对监督工作提出了新的更高要求。这需要构建一套与权力下放、高校自主性不断增强相适应的派驻监督体系。派驻监督要解决好两个方面的问题。一是要有效加强上级党委对高校党委的监督;二是要有效加强高校党委对下级党组织的监督。从目前情况看,这是两个尚未破题的问题。从已有的经验看,探索建立派驻监督组织体系,单独派驻和综合派驻都是可供选择的方案,也是值得深入探索的途径。

#### (四)建立健全高校巡视工作组织体系

巡视是加强上级党委对下级党委监督的重要制度安排。在科层体制下,在各种因素的影响下,配置到各级组织的权力在实际运行中总会出现被滥用的问题,形成权力运行中的沉积物,这种沉积物积累到一定的程度就会成为影响权力正常运行的“梗阻”。巡视是清除权力在运行过程中所产生的沉积物的有效制度安排,它主要是借助上级党组织对下级党组织的监督权深入下级党组织内部,及时发现和清理权力运行中的沉积物,消除权力运行“梗阻”,化解由此带来的廉政风险,确保权力健康、有序的运行。在高校治理过程中,权力沉淀现象同样存在,这成为诱发腐败的重要制度原因。在现有体制下,这种权力沉疴痼疾很难通过常规的纪检监察工作来消除。建立健全高校巡视制度,需要我们在坚持党

中央和省级党委对高校巡视的同时,要积极探索高校党委对下级党组织开展巡察的实现途径。对存在的问题做到早发现、早报告、早解决,使巡视成为全面加强高校党组织建设的一把利剑。

### 三、建立健全高校纪检监察工作制度

推动高校纪检监察工作的适应性发展,首先要完善与纪检监察工作密切相关的制度体系。这就是围绕高校纪检监察体制和运行机制创新这一中心任务,增加相关制度供给,强化制度建设,形成一整套紧密相连、相互协调的高校纪检监察工作制度体系,确保各项改革任务落到实处,确保高校纪检监察工作在制度的轨道上运行。

#### (一)建立健全上级纪委对高校纪委领导的制度体系

打破纵向上的封闭性,消除高校纪检监察体制现有弊端,实现对高校党委权力有效制约监督,这是高校纪检监察体制改革的重要目标。党的十八届三中全会提出,严格落实纪律检查工作双重领导体制,“查办腐败案件以上级纪委领导为主,线索处置和案件查办在向同级党委报告的同时必须向上级纪委报告。各级纪委书记、副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主”<sup>[9]</sup>。“两个为主”、“双重报告”的改革要求从干部选任、主要职责和业务流程上将上级纪委对下级纪委的领导落实下来。要将这一改革任务落到实处,需要大量的具体的、可操作的制度来保障。如果没有相关制度来保障,上级纪委对高校纪委的领导难以落到实处,现有体制纵向封闭的状况也难以实质性打破。从现有情况看,至少需要配备如下制度,一是建立高校纪委书记、副书记的选拔与管理制度。这就是从制度上保证上级纪委在高校纪委书记、副书记提名、考察、任命与管理等诸多重点环节上与组织部门做好有效协调与衔接。二是高校纪委与上级纪委工作对接制度。这就是如何在上级纪委的领导下查办案件,如何从制度流程方面落实“两个报告”。三是上级纪委、高校党委与高校纪委的沟通协调机制。这是从制度上规范三者之间的关系,防止因为权力结构失衡给高校正常工作带来的影响与冲击。

#### (二)建立健全高校纪检监察工作制度体系

高校纪检监察工作的顺利开展离不开制度保障。在全面从严治党的新形势下,制度体系建设工作重点包括两个方面的内容:一是高校纪检监察组织体系中新增部分如何卓有成效地开展工作。随着高校工作重心下移,建立健全高校二级机构和独立实体机构的纪检监察组织体系,实现纪检监察工作向基层延伸的需求越来越强烈。组织体系的完善必然要求制度体系的完备。这方面制度建设的核心问题是高校二级纪委如何协调好与高校党委的关系,如何协调好与高校纪委之间的关系,如何协调好所在单位党组织的关系,明确监督的责任、权力和义务关系,实现高校二级纪委责权利的统一,将“有权必有责,用权受监督,失职要问责,违法要追究”<sup>[9]</sup>的权力制约监督理念落实到纪检监察工作之中。二是高校纪检监察组织体系之间工作流程的再造。说到底就是高校纪检监察机关原有的工作制度体系如何与改革后的新体制、新机制实现有效衔接与协调的问题。只有解决好了这个问题,高校纪检监察工作才能实现制度化、程序化和规范化,并取得预期成效。

#### (三)建立健全高校巡视工作制度体系

巡视是保持高校现有体制机制充满生机与活力的重要手段。建立健全高校巡视工作制度体系重点解决三个问题:首先是高校巡视工作模式的选择问题。由于我国高校管理体制是基于“分级管理、分级办学”的原则建立起来的,这种管理模式特殊性决定了高校巡视工作的复杂性。从目前情况看,高校巡视工作基本上按照“谁主管、谁巡视”的原则开展起来的。这种分级巡视的工作模式操作起来相对容易,推进较快,但也可能会使巡视工作受制于这种管理体制因素的制约而影响巡视工作的严肃性和权威性,降低巡视工作效力。因此,可以考虑以省级行政单位为中心,建立由省级党委统一领导的高校巡视机构,在省级党委的统一领导下开展工作。其次是健全高校巡视工作操作制度,将巡视对象范围、巡视内容、巡视方法、巡视结果运用等主要问题以制度的方式固定下来,以刚性的制度来约束高校

巡视工作。最后是建立健全高校内部巡察工作制度体系。高校内部开展巡察工作是一项全新的工作,这对及时发现和有效解决高校内部工作中存在的问题,及时清理基层党组织权力运行中的沉疴痼疾,保持基层工作的生机与活力都至关重要。

#### (四)建立健全纪检监察工作人员培训制度

高校纪检监察工作是共性与个性兼备的工作。从共性方面来说,高校纪检监察工作就是要加强对高校各级党委贯彻、执行党的路线方针政策情况的监督。从个性方面来说,高校工作纪检监察工作涉及到坚持和维护马克思主义的指导地位、学科建设、科学研究和学术评价等更具专业性的内容。高校纪检监察工作的特殊性对高校纪检监察工作者的业务素质提出了更高的要求。高校纪检监察共性工作决定高校同样需要打造一支忠诚、干净、担当的纪检监察队伍,聚焦监督执纪问责,践行“四种形态”,确保党的路线方针政策在高校教育教学、科学研究、人才培养、文化传承创新和国际交流等各个领域贯彻落实。高校纪检监察个性工作要求高校纪检监察工作者必须深入学习掌握学科建设、科学研究、科学研究和学术评价等方面的专业知识,将纪检监察工作引向深入,做细做实,确保党的基本要求在高校落到实处。这种更具专业性的知识需要通过系统完善的业务培训制度来保证。

### 四、提升高校纪检监察工作能力

提高高校纪检监察工作能力的关键就是着眼于高校反腐倡廉建设工作的整体性和协调性,紧紧围绕党风廉政建设责任制,重点抓住事关高校治理的相关责任主体,尤其是党政机关、职能部门和院系等基层组织,严明纪律,落实责任,形成党政机关和职能部门共同参与、相互配合、有效联动的新局面,切实提升高校纪检监察工作的整体效能。

#### (一)坚决落实和强化党委主体责任

落实高校党委主体责任是落实高校纪委监督责任的重要条件。坚决将党风廉政建设责任制在党委层面落实到位,这是十八大以来党风廉政建设的重要经验,是高校开展党风廉政建设的基本要求。落实党委主体责任就是要牢牢坚持“我们的高校是党领导下的高校,是中国特色社会主义高校”<sup>[9]</sup>的基本要求,具体落实到坚持社会主义办学方向、选人用人、维护群众利益、强化制约监督、支持纪检监察机关开展监督执纪问责以及党委率先垂范等各个方面。落实党委主体责任核心是落实党委书记的责任。这就是按照党内法规的要求管党治党,坚决维护党的政治纪律和政治规矩,将纪严于法、纪在法前的基本精神贯彻到管党治党的具体实践之中。对于不认真落实主体责任的,该追责的必须追责,该问责的必须问责。在此基础上,落实党委班子成员的管党治党的主体责任,将这种责任落实到分管工作领域,使各项工作符合守土有责、守土负责的责任制要求。

#### (二)坚决落实和强化纪委监督责任

落实高校纪委监督责任的首要任务是明确纪委自身的功能定位。这就是要按照“转职能、转方式、转作风”的要求,坚决将纪检监察机关不该管、管不好、管不了的非纪检监察职能任务交还给相关职能部门,使高校纪检监察机关回归本位,聚焦主责主业,强化监督执纪问责。强化纪委监督责任就是要求纪检监察机关严格按照党章的要求履行职能,坚决维护党规党纪的严肃性,从严格落实监督执纪问责责任。强化纪委监督责任,既要突出高校作为学术共同体的个性,充分尊重、保障和维护高校的学术权力,最大限度地实现学术自由,又要确保高校的教学科研活动的正确政治方向,切实为中国特色社会主义事业服务。既要实现纪检监察工作对教育教学、科学研究、服务社会、文化传承创新和后勤保障等各领域的全覆盖,又要抓好对教育教学、后勤服务、基础建设、物质采购、科研经费管理、考风考纪等重点领域、关键环节的监督,切实解决好党风、政风、教风、学风等方面存在的突出问题,大力推进廉洁校园建设,努力营造风清气正的教书育人环境。



### (三) 强化对党内政治生活开展情况的监督

健康有序的党内政治生活是保持党的先进性和纯洁性,增强党的凝聚力和战斗力的重要保障。正如习近平总书记强调的,共产党人必须讲政治,“政治纪律和政治规矩这根弦不能松,腐败问题是腐败问题,政治问题是政治问题,不能只讲腐败问题、不讲政治问题”<sup>[6]</sup>。政治上出了问题往往比腐败更严重。因此,“党要管党必须从党内政治生活管起,从严治党必须从党内政治生活严起”<sup>[7]</sup>。这是我们党加强自身建设的基本经验。高校在中国特色社会主义事业中的特殊重要地位决定了高校党建工作的首要任务就是要确保办学的社会主义方向。全面深化高校改革,增强高校服务于国家经济社会发展的能力,这既需要高校各方面的共同努力,又需要有健康的党内政治生活来保证。严肃党内政治生活,增强“四个意识”,既需要各级党组织认真履行好主体责任,也需要纪检监察机关认真履行监督责任。加强对党内政治生活开展情况监督,核心内容是要按照党章的要求,认真开展党的组织生活,严格执行民主集中制原则,积极发扬党内民主,用批评与自我批评的方法解决党内存在的问题,着力增强党内政治生活的政治性、时代性、原则性、战斗性,努力营造生动活泼的政治局面,确保党的政治路线、思想路线、组织路线、群众路线的顺利执行。

#### 参考文献:

- [1] 习近平.结合中国特色社会主义伟大实践 加快构建中国特色哲学社会科学[N].人民日报,2016-05-18(01).
- [2] 习近平.在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话[N].人民日报,2014-10-09(01).
- [3] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N].人民日报,2013-11-16(01).
- [4] 习近平.在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上发表重要讲话[N].人民日报,2012-12-05(01).
- [5] 习近平.把思想政治工作贯穿教育教学全过程 开创我国高等教育事业发展新局面[N].人民日报,2016-12-09(01).
- [6] 习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2015:51.
- [7] 中共十八届六中全会在京举行[N].人民日报,2016-10-28(01).

责任编辑 王学青

## Perfecting the System of Discipline Inspection and Supervision in Universities: a Study Based on the Theory of Administration Modernization

BU Wanhong, QIN Ying (School of Marxist Studies, Henan University, Kaifeng 475001, Henan, China)

**Abstract:** The modernization of discipline inspection and supervision system is one part of modernization of university administration. It includes the modernization of universities' administrative system and capability. To promote modernization of discipline inspection and supervision in universities is to adapt to the new requirements of anti-corruption, to straighten out the relationship between discipline inspection and supervision organs and its higher authority, to solve the existing problems of vertical closure, and to implement the principle of double leadership and double responsibility to put into effect the innovation objective of "double majors". Perfecting the system of discipline inspection and supervision in universities is to adapt the general requirement of downward extension of major work and organization to make up for the inferiorities in the organization system of discipline inspection and supervision. Promoting modernization of discipline inspection and supervision system in universities is to perfect various systems and to improve the ability to solve problems by using relevant organizational systems to ensure the smooth implementation of the Party's lines, principles and policies in universities as well as the smooth fulfillment of reforms and development. Only the realization of modernization in discipline inspection and supervision will yield the smooth innovation and development in universities with a complete coverage, with zero tolerance, and without any forbidden zones.

**Key words:** administration of university; the discipline inspection and supervision; modernization

# 国企党风廉政建设工作机制的优化

褚宸舸<sup>1</sup>, 陈星池<sup>2</sup>

(1. 西北政法大学 法治陕西建设协同创新中心, 陕西 西安 710063;

2. 西北政法大学 法律硕士学院, 陕西 西安 710063)

**摘要:** 国企党风廉政建设工作机制在主体上涉及党委和纪委、上下级企业纪委之间的领导关系, 监督的重点是“关键少数”。在内容和形式上可以归纳为预防、日常监督、责任、办案、协调等机制。制约国企党风廉政建设工作机制发挥作用的因素是公司法人治理结构、纪检监察的组织机构和人力资源、企业廉政风险防控能力、职工民主监督的力度和群众广泛参与的程度等。因此, 为进一步优化国企党风廉政建设工作机制, 保证国企持续稳定发展, 应健全公司法人治理结构, 完善企业纪检监察的组织机构和工作机制, 以效能监察为重要抓手推进监督执纪落地, 加强民主监督提升群众广泛参与的热情。

**关键词:** 国企; 党风廉政建设; 工作机制; 监督执纪

中图分类号: D267

文献标识码: A

文章编号: 1674-9170(2017)02-0074-07

国有企业作为我国公有制经济的基础, 关乎着经济命脉和国计民生。在经济新常态背景下, 国企保持良好的发展态势对于提高我国经济发展的质量和水平具有决定性意义。国企发展离不开党风廉政建设, 没有廉洁高效的内部环境, 企业就不可能实现快速、健康和持续发展。加强国企党风廉政建设, 对增强企业核心竞争力, 促进企业健康发展, 实现国有资产保值增值, 都具有重要意义。中央《关于在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设的若干意见》(以下简称《若干意见》)要求“建立健全党风廉政建设和反腐败工作体系, 努力构建企业领导人员不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制”<sup>[1]</sup>。然而, 国企不同于党政机关, 其党风廉政建设要和企业法人的营利性及其治理结构相兼容, 重在营造从严从实、风清气正的政治环境和企业管理环境。可以说, 国企党风廉政建设工作机制是企业党建特别是纪检工作的重点和难点。

## 一、国企党风廉政建设工作机制的构成

国企党风廉政建设工作机制的构成可以从其工作主体和监督对象、内容和形式两个角度进行研

收稿日期: 2017-02-13

**作者简介:** 褚宸舸(1977-), 男, 山西汾阳人, 西北政法大学法治陕西建设协同创新中心平安陕西与法治社会研究所所长, 中华法系与法治文明研究院研究员, 行政法学院教授, 博士; 陈星池(1991-), 女, 四川都江堰人, 西北政法大学法律硕士学院硕士研究生。

**基金项目:** 陕西金融控股集团有限公司 2016 年国有企业党风建设和反腐败工作调研课题

究。具体而言,国企党风廉政建设工作机制主体上涉及党委和纪委、上下级企业纪委之间的领导关系,监督的重点是“关键少数”。在内容和形式上可以归纳为预防、日常监督、责任、办案、协调等机制。

#### (一)工作主体和监督对象

1.党委和纪委。《党章》明确规定,纪委有协助党委组织协调反腐败工作的职责。过去,党风廉政建设和反腐败领导机制及工作机制是“党委统一领导,党政齐抓共管,纪委组织协调,部门各负其责,依靠群众的支持与参与”。但是,企业纪委受企业党委和上级纪委的双重领导,纪委监察合署办公后,行政监察又在行政领导下开展工作。因此,只有当党政共同重视、相互协调时,其作用才能得到较好地发挥。目前,按照中央精神,国有企业党组(党委)要切实履行好党风廉政建设主体责任,纪检组(纪委)履行好监督责任。《若干意见》明确要求:“国有企业党组(党委)要定期研究党建工作特别是党风廉政建设工作,定期向上级党组织和纪检监察机关报告责任落实情况。对违反党的政治纪律和政治规矩、组织纪律,‘四风’问题突出、发生顶风违纪问题,出现区域性、系统性腐败案件的国有企业,既追究主体责任、监督责任,又严肃追究领导人员责任。”<sup>[1]</sup>强调党委对党风廉政建设和反腐败工作承担主体责任,有利于提高监督主体的权威性,强化党委对相关工作的领导地位和领导责任,建立健全相关工作的领导体制和工作机制。过去纪委的工作战线较长,承担了一些应当由党委、行政或部门承担的责任,现在将纪委从繁重的事务性工作中解放出来,专司监督执纪,确保其监督责任的有效发挥、监督权力的正确履行、监督能力的全面提高,有利于提高纪委的独立性以及纪检人员的职业化、专业化程度。

2.上下级企业纪委之间的领导关系。国务院国资委党委提出:“要改革完善国有企业反腐倡廉领导体制,推动国有企业纪检监察工作双重领导体制具体化、程序化、制度化,强化上级纪委对下级纪委的领导。”<sup>[2]</sup>但在实际工作中,对纪检监察部门的领导更多是以同级为主。因此,纪委监察部门与同级党委和董事会、经理层事实上的领导与被领导关系就造成了对同级党委和行政领导不敢监督、不主动监督的现象。目前,纪检人员大都是本级企业员工,并非是上级企业下派的。审计部门、监事会、职代会等具有监督职能的机构,其工作人员的升降去留、物质待遇等完全掌握在企业领导者手中。纪检人员大多为兼职,存在广泛的角色冲突:如果纪检人员工作力度不够,便无法达到上级纪委的要求,但工作力度太大,又可能导致与本单位领导间的矛盾。因此,在工作中瞻前顾后,畏首畏尾,缺乏权威性,发挥企业内部监督作用比较困难。上下级企业的纪委工作实际上是“指导关系”,并未达到中央要求的“领导关系”。如何将领导关系进一步落实,是国企党风廉政建设工作机制的核心问题,还需要结合不同企业的实际给予不断探索。

3.监督的重点是“关键少数”。企业经营的特点,决定了少数领导干部和容易腐败的领域或部门的业务骨干是监督的重点人群。企业“一把手”处于公司法人治理结构的中心地位,掌握着企业人、财、物的支配权。国企主要领导干部权力过于集中,独断专行“一言堂”的情况比较突出,是监督的重中之重。抓住了“关键少数”,不仅能起到示范作用,而且有利于他们更加有序有效地组织企业开展党风廉政建设。

#### (二)工作机制的内容和形式

1.预防机制。重视学习培训环节,以建设企业廉政文化为核心,发挥企业文化的凝聚与整合功能。通过学习教育及培训引导,教育职工自警、自醒、自励,不断提高个人拒腐防变能力。企业党委(党组)在党委会、党员大会、党风廉政专题党课上组织领导班子和全体党员学习政策、法规、文件,及时传达贯彻中纪委、省纪委重要会议精神。要采取不同形式,对党员干部进行廉洁从业教育和宣传。加强落实各项监督制度,严格执行制止奢侈浪费、财经纪律、住房、医疗、公务用车、公务接待等方面的规定;严格执行述职述廉、廉政谈话和党员领导干部报告个人有关事项制度,自觉接受职工民主监督和评议;坚持对新任中层干部进行集体廉政谈话教育。建立廉政谈话制度,在监督执纪中将批评教育、诫勉谈话、警示谈话日常化。领导班子成员民主生活会要坚持开展批评与自我批评,推心置腹地交流思想。

2.日常监督机制。中央提出的日常化的监督执纪形式主要有:批评和自我批评、党纪轻处分和组织处理、重处分、作出重大职务调整、严重违纪涉嫌违法立案审查。在企业,内控机制主要是:财务监管制度体系、产权管理制度体系(包括经营预算制度和产权转让制度)、招标管理、采购、销售交易管理体系和内部规章制度执行检查制度。近年来,采用较多的监督形式是效能监察和“三重一大”。效能监察是企业监察部门在企业负责人的领导下,依据法律法规和企业内部规章制度,对企业内部管理人员履行职责效能进行监察的一项工作。旨在通过监督企业内部的各项经营管理活动,有计划、有组织地对监督对象的管理行为、能力、运转状态、工作效率和企业生产的经营质量、效益等情况开展检查,对监督对象履行职责情况进行评估,纠正存在的问题,查处违规违纪人员,追究有关领导人员的责任,以达到监督控制管理行为,预防腐败、防范风险,提高企业经济效益的目的。围绕制度创新主线,进一步规范和深化效能监察,把效能监察工作与企业的资本运营活动深度结合,规范企业操作程序,使产权有序运转,防止国有资产流失。纪检监察部门对资产项目开展资产安全检查,促进企业风险防范和惩防体系建设。根据有关项目进展情况,及时开展立项监察和审计,最大限度地防范经营风险,以减少损失提高效率。紧紧围绕投资决策、营销采购、招投标项目、财务等环节,加强预算管理和成本控制,实现经营成本、管理费用的降本增效,实现效率、效益和质量的优化。“三重一大”是指企业重大事项决策、重要干部任免、重要项目安排和大额度资金的使用,必须经集体讨论做出决定的制度。企业纪检监察部门是对“三重一大”决策制度实施监督检查的主体。结合企业实际重点,督查“三重一大”决策制度是否建立、决策方式是否明确、权限是否清楚、程序是否有力、违规是否纠正等内容,确保重大决策不失误、重要人事任免不偏私、重要项目安排无漏洞、大额度资金使用无风险。

3.责任机制。要深入贯彻落实“一岗双责”制度,企业成立党风廉政建设领导小组,形成“齐抓共管、相互协调,各负其责”的党风廉政工作领导体制,促使领导班子党政主要负责人及其他成员都能根据分工抓好职责范围内的党风廉政建设工作。要把贯彻落实责任制列入企业日常工作中,将党风廉政建设工作与业务工作同部署、同考核,并将党风廉政建设的目标任务具体落实到每位公司领导和管理人员,强化工作责任。

4.办案机制。企业纪检监察部门“不愿办案、不敢办案、不会办案”问题比较突出,办案过程中往往面临“调查难、取证难、处理难”等问题。与地方各级纪检监察机关相比,国有企业纪检监察部门缺乏强制性办案手段。当案件只限于企业内部时,调查取证相对容易,一旦涉及外部人员,调查取证就困难重重。结案处理方面,企业间实际情况也千差万别,轻重标准不好掌握,如果涉案人员是非中共党员的普通职工,实施政纪处分没有直接的法规援引。

5.协调机制。根据党风廉政建设工作任务和要求,按照“谁主管,谁负责”的原则,将各项具体任务落实到各主管部门,或明确主管单位、配合单位以及各自的职责。将外部监督与内部监督结合起来,股东大会、董事会、监事会主要是对资产经营情况进行监督,职代会主要是对维护职工合法权益方面进行监督。要牵头组建办案协调小组,纪委与财务、人事、审计等部门对重大案件实行联合办理,由纪委协调解决工作中的困难或阻力。

## 二、制约国企党风廉政建设工作机制发挥作用的因素

当前,国有资产和用人权力“个人化”问题突出,企业党员干部重业务、轻党务的现象仍然存在,企业内部的制度建设碎片化、割裂化现象比较严重。国企党风廉政建设存在上级监督太远、同级监督太难、下级监督太浅、法律监督太晚的困境。有一种说法是:上级监督“管得住的看不到”,同级监督“看得到的管不住”,下级组织和党员群众监督“既看不到也管不住”。很多企业领导的监督或要求主要体现在经济指标上,对领导权力运行的监督研究不够、制度执行不力、缺乏刚性和强制力。我们认为,之所以存在上述问题,主要有以下几种因素的影响:

### (一)公司法人治理结构

纪检监察在公司法人治理结构中缺乏制度支撑。从体制上看,在党政机关,纪委受上级纪委和同级党委的双层领导,在案件查办处理上以上级领导为主。但是在企业,上述体制和企业法人治理结构存在矛盾冲突。法人治理结构是公司制的核心,旨在实现权力制衡,规范权力运作,缩小自由裁量,防止权力滥用。对此,《若干意见》强调,把加强党的领导和完善公司治理统一起来,明确国有企业党组织在公司法人治理结构中的法定地位。<sup>①</sup>国务院国资委党委明确提出,国企党委(党组)有六大权力:企业改革发展的引导权、重大决策的参与权、重要经营管理干部选用的主导权、党员干部从业行为的监督权、职工群众合法权益的维护权、思想政治工作和企业文化的领导权。各国企应当在章程中明确党建工作的总体要求,将党组织的机构设置、职责分工、工作任务纳入企业的管理体制、管理制度、工作规范,明确党组织在企业决策、执行、监督各环节的权责和工作方式以及与其他治理主体的关系。但问题是,目前《公司法》中还找不到纪委的位置,纪委的地位、职权和责任如何通过现有企业法人治理结构进行组织化、制度化、法律化,还需要进一步的探索。

### (二)纪检监察的组织机构和人力资源

目前,企业纪检监察机构普遍不健全。在很多企业,纪检监察部门多与党群部、办公室,甚至人力资源部合署办公,纪检工作人员经常被抽调从事其他事务。我们调研陕西省大型国企A集团<sup>①</sup>,因为其属新组建单位,下属企业数量虽多但人员规模比较小。有些下属企业人员少,将综合管理部、党办、纪检合署办公,具体负责纪检工作的只有两个人(企业监事长和综管部办公室副主任)。总之,因为人员偏少且兼职,能完成上级要求和检查已属不易,工作上容易顾此失彼,开展党风廉政建设的主动性不强、实效性较弱,已不能适应十八大以后党风廉政建设的需要。同时,为了适应新形势的发展,近年来A集团也拥有了为数不少的混合所有制企业,但它对旗下的混合所有制公司大多都是参股不控股。据了解,这些混合所有制企业内普遍都没有设置专门的纪检监察机构,部分企业仅仅配备兼职人员负责纪检监察日常工作。对于这些混合所有制企业的党风廉政建设、监督执纪等工作,该集团纪委目前还缺乏有效干预的渠道和方式。

### (三)企业廉政风险防控能力

企业的廉政风险防控管理机制目前尚未健全:一是缺乏完善的廉政风险分析、评估、预防系统。二是制度不够健全。企业党风廉政建设制度大同小异,没有很好地结合企业实际,这无疑加重了落实困难。有的下属企业和部门虽然也有一些建章立制工作,但存在脱离实际、重形式、配套性和可操作性差、不能与时俱进的问题。三是措施不够得力。如何将监督执纪、反腐倡廉与企业业务进行有效融合目前仍在探索中,而应付检查,表面工作多、主动工作少,内容不全面、不具体等问题依然存在。四是监督考核的形式单一。党风廉政建设工作主要是完成上级布置的“规定动作”,结合企业实际的“创新动作”不多,考核党员干部党风廉政建设的标准和指标尚未完善。

### (四)效能监察和企业管理

效能监察是一个新事物,也是国企纪委监督执纪日常化的重要抓手。但是,对于哪些工作属于效能监察范围,目前仍存在概念认识模糊、定位困难等问题。一是在制度设计的过程中,对于监察工作和实际需要没有给予充分考虑。如效能监察与审计管理制度、工程管理制度等没有充分配套,制定制度与实际执行制度之间的衔接也有待进一步完善,有些制度只是写在纸上、挂在墙上,而实际执行落实起来往往会遇到层层阻碍,无法真正有效开展,具有针对性的效能监察也难以发挥其应有的作用与功

<sup>①</sup> A集团是中共陕西省委、省政府顺应金融改革发展大趋势2011年新组建的大型国企,其在省管国企中具有一定的代表性和普遍性。截至2015年底,集团总资产达210亿元,净资产105亿元,拥有一级企业25家,在职职工1238人。集团内部的企业种类较多,既有国有独资企业,也有混合所有制企业;既有生产型的企业,也有投资型的企业。大中小型俱全,企业经营范围较广,涉及投资基金、创新金融、要素交易、资产管理四大业务板块。

能。二是效能监察与查办案件尚未有机结合。要重视针对效能监察中发现的问题建章立制,实行规范管理。在业务层面,要求效能监察人员要有案情意识,对可能成案的线索必须深入核查,能立案的要坚决立案查处,严肃查处各种违纪违法行为。

#### (五)职工民主监督的力度和群众广泛参与的程度

现有国有资产管理采用的是“委托-代理”模式,即国家通过政府行政管理体系选拔和任用国有企业领导者,委托其行使占有、支配、经营和使用企业国有资产的权力。这就造成了国企所谓的“代理人危机”,企业经营者内部存在较为普遍的道德风险行为,一些经营者利用权力对委托人的利益造成了侵害,形成腐败温床。从某种程度上说,这也是国企管理者既是企业的决策者和执行者,又是企业的管理者和监督者的体制造成的。在此背景下,普通职工、群众的参与和监督对党风廉政建设具有十分重要的意义,应当充分发挥人民群众在廉政建设中的积极作用。国企党风廉政建设能否取得实效,一个重要因素就是职工、群众是否积极参与、监督途径是否畅通。应加大群众的民主监督力度,保障普通职工的建议、批评、检举权,畅通员工和群众检举揭发腐败行为的渠道,建立举报人保护机制和举报人奖励机制,使得群众能够积极广泛地参与到国有企业廉政建设中来,从而在企业运作中建立一道有力的反腐防火墙和隔离带。

### 三、深化国企党风廉政建设工作机制的建议

大力加强国企反腐倡廉建设,既是推进国企改革发展的应有之义,也为国企的改革发展提供了有力保障。因此,完善国企党风廉政建设工作机制,可以着重从健全企业法人治理结构、完善企业纪检监察的组织机构和工作机制、构建高效的廉政风险防控机制、以效能监察为重要抓手推进监督执纪落地、加强民主监督提升群众广泛参与的热情等方面予以强化。

#### (一)进一步健全企业法人治理结构

首先,加强对主要领导的监督力度。国企监事会、纪检监察机构必须严格执行国有企业领导人员任期和离任经济责任审计制度,建立健全纪检监察和审计监督工作的协调运行机制。要进一步对企业“一把手”的权力范围进行科学界定,明确任职条件,重点突出“德才兼备,以德为先”的原则。其次,建立规范的董事会制度。实现决策权和执行权分离,用内部制衡机制解决企业“一把手”在决策、用钱、用人等方面权力过大的问题。推行实施外派董事试点工作,优化董事会成员结构。强化监事会监督的实效性,加强对重大决策、重要经营管理活动的实时动态监督。最后,修改《公司法》设定国企纪委监管职权和责任条款。要增加监管主体的细节规定,如何针对国企的特点,制定适合国企实际情况的制度,同时借鉴《公司法》制度安排,让国企领导干部能够在享有权利的同时承担相应的责任,是当下国企治理中的重要课题。通过加强企业制度建设,真正把国企党风廉政建设和反腐败斗争纳入制度化、法制化和规范化的正确轨道。

#### (二)完善企业纪检监察的组织机构和工作机制

1.加强对企业纪检监察队伍的人员配备和管理。打造精干高效的企业监督执纪队伍,加强对监督执纪人员的培训,定期邀请有丰富理论和实践经验的专家对干部进行专项培训,在现有制度的基础上适当增加培训频次,丰富培训形式,重视培训效果,切实提高监督执纪队伍的专业素养与履职能力,使其能真正担负起监督执纪的重任,让企业纪检监察机构真正有位、有为、有威。优化企业纪检监察机构的设置,配备专职纪检监察工作人员,推进企业纪检监察队伍专业化和职业化建设,在一级企业探索建立纪检监察人员专业技术职务评定体系,符合条件的企业可建立纪检监察人员等级考核和晋升制度,使优秀的纪检监察人员能够享受企业相应的技术等级及职务待遇。

2.完善企业纪检监察工作机制。企业纪检监察组织在企业党组织和上级纪委双重领导下开展工作,但主要以上级纪委为主。即改革“条块结合,以块为主”的领导体制,实行“条块结合,以条为主”的

工作体制。增加上级纪委考评意见的权重或者探索集团对下属企业纪检监察人员直管模式,对下属企业派驻纪检监察人员,人员由上级企业纪委统一管理,统筹调配。

3.对不同类型企业采取不同做法。第一,对国有资本投资公司,应当按照《若干意见》的精神,尽快设立党组,党组成员通过法定程序进入董事会、监事会、经理层。通过双向进入、交叉任职的领导体制,使监督执纪工作能和企业董事会、监事会、股东会、内部审计等机制有机结合。集团党组织及其组织部门、纪检监察部门要加强对下属公司领导人员的管理。第二,对于混合所有制企业中监督执纪的体制机制建设,要按照《若干意见》的精神:“根据国有资本比例、控制力等情况,分类确定不同类型混合所有制企业党组织的职责定位。国有资本绝对控股、相对控股或者具有实际控制力的混合所有制企业,党组织发挥政治核心作用;其他混合所有制企业,比照非公有制企业开展党建工作,党组织在职工群众中发挥政治核心作用,在企业发展中发挥政治引领作用。”<sup>[1]</sup>基于此,我们认为,在发展混合所有制企业时,由于非公有制经济的参与,国有资本的出资比例不同,纪检监察职能的运作模式也需要多样化。在国有资本绝对控股的情况下,纪检监察职能依托纪检监察机构履行;而在国有资本不占有控制权的情况下,其运作模式并非必须成立纪检监察机构,而是要利用多种形式履行监督执纪工作。

### (三)构建高效的廉政风险防控机制

坚持关口前移,预防为主,建立健全融教育、制度、监督于一体的廉政风险防控机制,进一步加强源头治理和全覆盖。首先,建立廉政风险防控体系。一是建立廉政风险分析系统,制定岗位职责和权力清单,对廉政风险进行排查。二是建立风险评估系统,通过自我评估、民主评估、第三方评估等形式,对照企业各项经营业务的流程、工作标准,对廉洁风险进行等级划分,旨在找准监督执纪的重点。三是建立风险预防系统,从企业人才选用、作风、生产经营等方面入手,有针对性的落实多种预防控制措施。要以岗位为中心,业务流程为主线,利用风险防控制度,防患于未然。其次,将监督执纪工作融入企业业务全过程。监督工作应覆盖企业业务决策、执行全部领域,要提前有效介入,把纪律和规矩挺在前面。进一步推进完善国有资产和国有企业信息公开制度,及时准确地披露国有资本整体运营和监管,特别是公司法人治理、经营状况、财务状况等信息,方便国资委和公司干部职工的监督。将监督执纪部门和群众监督力量充分调动起来,并在业务开展的整个阶段发挥作用。最后,构建有特色的企业廉政文化。建立健全具有企业特色的廉政文化体系,充分发挥廉政文化的教育、示范、熏陶和引导作用,营造浓厚的企业廉政文化氛围,增强职工对企业的认同感、归属感和凝聚力。

### (四)以效能监察为重要抓手推进监督执纪落地

效能监察工作不仅能通过对企业各项管理和环节履职情况进行监督检查,促进干部职工增强责任心,提高工作效率和管理效能,而且是监督执纪落地、企业纪委发挥作用的重要抓手,应进一步扎实推进。

1.保证立项工作的准确性。选题的确定是效能监察工作的首要问题。要立足企业实际,找准最迫切需要解决的问题。选题要符合法律法规和党的政策,掌握界限,循序渐进,逐次实现效能监察全覆盖。可以选择从易到难,先根据企业具体需要,从简单易操作的问题抓起,显现出成效之后,逐渐过渡到深层次的棘手问题。

2.提高相关业务部门及领导的重视、理解和认同。相关业务部门的认识及参与是推进效能监察工作的基础,而效能监察的有效开展也需要业务部门的配合参与。如果相关业务部门认识不到位,配合度不高甚至对抗抵制,会直接影响工作的整体效果。企业纪委要借着贯彻《关于深化国有企业改革的指导意见》和《若干意见》的“东风”,促使国有企业经营管理者及广大职工重视和支持监督执纪、效能监察工作。《若干意见》明确提出,充分发挥纪检监察、巡视、审计、监事会等监督作用,要强化对权力集中、资金密集、资源富集、资产聚集的部门和岗位的监管,特别是加强对主要领导履职行权的监督约束。严厉查处利益输送、侵吞挥霍国有资产、腐化堕落等违纪违法问题。<sup>[2]</sup>我们认为,做好企业党建工作,既要考核经济效益,也要考核效能监察工作。对监督执纪责任不落实,推进效能监察不力的相关人

员,要严肃问责,及时调整不胜任、不称职的领导人员。用考核传导压力、激发动力,推动下属企业党组织履行党建、纪检职责。

3.推进监督执纪科学规范见实效。首先,要继续完善效能监察相关制度,协调有关部门制定科学的经营管理方面的制度,从而保证管理、监察的规范性。其次,要坚决杜绝形式主义,避免走过程、搞花架子,不在于浮光掠影、面面俱到,而是要真正推动企业监督执纪的有效落地,让每个效能监察项目都能发挥出最大效果,同时要做好分析经验、总结教训的工作,从根本上保证国企持续健康稳定发展。

(五)加强民主监督提升群众广泛参与的热情

2008年,全国人大常委会通过的《企业国有资产法》对企业职工民主管理、民主监督的权利作出专门规定。该法律规定,国家出资企业依法通过职工代表大会或者其他形式实行民主管理。例如,国家出资企业中应当由职工代表出任的董事、监事,依照有关法律、行政法规的规定由职工民主选举产生。国家出资企业的合并、分立、改制、解散、申请破产等重大事项,应当听取企业工会的意见,并通过职工代表大会或者其他形式听取职工的意见和建议。企业改制涉及重新安置企业职工的,还应该制定职工安置方案,并经职工代表大会审议通过。但是,《企业国有资产法》只是涉及对“企业资产”的民主监督,并未覆盖企业经营管理的全部环节。因此,必须改变普通职工、群众被管理者的地位和“打酱油”的心态,使其发挥企业主人翁的精神,加强民主监督的力度,全面提升群众广泛参与的热情,这是目前国企党风廉政建设机制优化的关键。

参考文献:

- [1] 中央组织部负责人就《关于在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设的若干意见》答记者问[N].人民日报, 2015-09-21(4).
- [2] 国务院国资委党委.在全面深化国有企业改革中加强党的建设[J].冶金企业文化,2016(6):33-35.

责任编辑 陈 瑶

## Optimization of Working Mechanism for Clean Governance in State-Owned Enterprises

CHU Cheng<sup>1</sup>, CHEN Xingchi<sup>2</sup> (1. Centre for Coordination and Innovation of Shanxi under the Government of Law, Northwest University of Political Science and Law, Xi'an 710063, Shanxi, China; 2. School for Legal Bachelors, Northwest University of Political Science and Law, Xi'an 710063, Shanxi, China)

**Abstract:** The working mechanism of clean administration in state-owned enterprises is related to the relationship between Party Committees and Commissions for Discipline Inspection and between Commissions of Discipline Inspection in upper and lower enterprises. The object of supervision is the “key minority.” The content and form can be summarized as prevention, daily supervision, responsibility, handling and coordination. The main factors restricting the construction of clean administration in state-owned enterprises are the relationship between corporate administrating structure, discipline inspection and supervision organizations and human resources, enterprise ability for fighting corruption, working staff’s strength of monitoring and participation. To further optimize the mechanism of discipline inspection and clean administration in state-owned enterprises to ensure a stable and continuous development, the administration structure of legal persons should be perfected, with the organizational structure and working mechanism for discipline inspection to be improved so that disciplines inspection can be practically actuated with broader participation and greater enthusiasm from the common people in their democratic means of monitoring the administrative groups.

**Key words:** state-owned enterprises; Party style and clean administration; working mechanism; discipline inspection and supervision



# 宋代公使钱的陋规化演变及其启示

陈显川

(四川文理学院 政法学院, 四川 达州 635000)

**摘要:**陋规是中国古代官场上十分普遍的贪腐现象,尽管其在名义上介于合法与非法之间,但是在本质和危害上与贪污贿赂并无二致。宋代的传饷陋规渊源于公使钱,而公使钱原本是为了防止官吏苛派百姓的制度,但因制度的异化和执行的松散,变成了传饷陋规的款项来源。原本防止官员腐败的制度设计最后演变成成为贪腐的体制来源,这提示我们在今天的反腐倡廉建设中,不仅要加强制度体系的建立,还要重视“边缘”地带的“灰色贪腐”以及如何确保反腐制度能够“刚性”运行。

**关键词:**陋规起源;公使钱;反腐倡廉;灰色腐败

**中图分类号:**D691.49

**文献标识码:**A

**文章编号:**1674-9170(2017)02-0081-04

陋规现象是中国历史上贪腐治理的一大难题。所谓陋规,主要指官吏取自属员或者民间的各类惯例性“规费”,是官场潜规则下的灰色收入。收取陋规在原则上不符合典章律令,却又受到法律的默许,并长期在官方和民间成为一种惯例。陋规与贪污贿赂既相区别又难以区分:陋规在事实及实际影响上与贪贿没有本质不同,但在名义上又不能混淆,因为贿赂或别的形式贪腐是非法的、被禁止的,而陋规虽有“贿赂公行”之实却“非枉法婪赃可比”<sup>[1]</sup>。这也是陋规现象为何难以治理的一个重要原因。因此,在那些明显“非法”的腐败方式之外,陋规这种“半非法”的现象成为中国传统官场生态中的一项痼疾。

陋规的起源可以追溯到宋代的“传饷陋规”。通过对传饷陋规的分析可以发现,这种具有贪腐性质的陋规现象竟源自于防止官员贪腐的公使钱制度设计。原本防止腐败的制度最后异化成为官员贪腐的“依据”,这一吊诡的现象是如何出现、有何原因,是十分值得去探讨的问题。

## 一、灰色的腐败:陋规的贪腐实质及其影响

陋规名目众多,大体而言,有取于官与取于民两种途径。官员之间的各种规、礼,“或名节寿到任礼,或名季规,或名薪水,或名帮项”<sup>[2]</sup>。取自民间的陋规项目更多,概括而言,有银粮规费与词讼规费两大类。<sup>[3]</sup>“至于金粮,里有饷,名曰茶果,报库书有贿,谓之买免,编审有仪,谓之酬劳。甚至迎春扮会有折乾、乡饮酒礼有致谢。”<sup>[4]</sup>词讼规费是数量最大的一项,从四川巴县留下的清代档案资料可以详细看到:

收稿日期:2016-12-11

作者简介:陈显川(1987-),男,四川广安人,四川文理学院政法学院教师。

基金项目:四川省教育厅2016年度一般项目(16SB0218)

书吏出售状纸、传递呈词、刑件下乡查验尸伤、书吏下乡堪丈地界、差头派差传唤涉案人员、押送犯人、入监看管等等事项,皆有规费。<sup>[5]</sup>几乎“遇一事,即有一事之陋规;经一处,即有一处之科派”<sup>[6]</sup>。

在当时的财政体系下,地方官员依靠微薄的薪俸确实无法维持衙门的运作,收取陋规成为地方政府办理公务重要的经费来源。因此有很多人从办公经费的角度考虑,认为陋规的存在有一定的必要性。如汪辉祖就说:“裁陋规,美举也。然官中公事,廉俸所入容有不敷支給之处,是以因俗制宜,取赢应用。忽以汰革,目前自获廉名,迨用无所出,势复取给于民,且有变本而加厉者……若平余、津贴之类,可就各地方情形,斟酌调剂,去其太甚而已,不宜轻言革除。”<sup>[7]361-362</sup>在这种现实需求之下,陋规现象受到朝廷的默许,成为区别于“非法”行为的“灰色”收入。

但从本质及实际后果来说,陋规是官员间的私相贿赂以及对普通百姓的苛派盘剥。陋规取自属员,则“属吏狡黠者,即以此挟制上司,以致道府表率徒有其名,控案不能提,劣员不能揭,况藩司专升调补署之权,臬司为刑名生死所系,一受馈遗,则委撤必至瞻徇,招解不便翻驳”<sup>[2]6-7</sup>,吏治由是而腐败;陋规取自百姓,则“一邑之中,私派横征,竟有倍于正供者”,而“书役之科勒,竟有倍于官长者”,<sup>[8]255</sup>小民因此受尽剥削,终岁勤动而所余无几。<sup>[9]</sup>所以无论从吏治还是民生的角度而言,陋规对国家和社会的蠹害都十分巨大。

另一方面,陋规的征收并无法定则例来划定征收项目,也没有法定征收标准,更没有规范的征收程序,征收多少也不用向国家财政部门汇报。陋规收取无法无序,因此也成为了各级官员贪污中饱的主要来源。<sup>[10]</sup>

## 二、宋代传馈陋规与作为反腐制度的公使钱

学界对于陋规现象的起源问题一直鲜有探讨。因陋规本身具有很大的模糊性,且作为默许的惯例,没有明确的典章依据,故而难以找到其确切的起源时间。“陋规”一词明确的文献记载至少可以追溯到南宋初期。历事宋高宗至宋宁宗四朝的郑兴裔在宋孝宗时所上的《请禁传馈疏》<sup>①</sup>是已知的关于陋规最早的历史记载,也是了解南宋陋规非常重要的史料。受到史料匮乏的限制,南宋时期有多少类型的陋规已不得而知,但郑氏把禁传馈陋规视为关乎吏治“正本清源”的举措,<sup>[11]</sup>可见其在诸多时弊之中应当是重要的一项。

据郑兴裔《请禁传馈疏》记载,“近时所有邻道互送礼,名曰传馈”,“凡帅臣监司到罢,号为上下马,邻道皆有馈遗”,“国计不知,民瘼不口,敝敝焉徒事馈献之陋规,以取悦于同寮,求容于大吏”。<sup>[12]</sup>从一开始出现的传馈陋规就可以看出,其实质就是为了“取悦同寮”、巴结上官的腐败现象,即在官员升迁、到任之际,通过送礼行贿的方式建立私人关系,以谋取日后官场上的庇护与照应。并且这种陋规现象一出现就导致官风堕落。且不论南宋除“传馈”之外有无其他名目之陋规,但仅此一项,已使南宋官场陋规成风。南宋官场“传馈”陋规“在在有之,而东南为尤甚”。倘若不“效逐时趋”,则很可能会“以此获戾”。<sup>[13]</sup>

南宋传馈陋规因是官员之间的馈送,故而数额基本都比较巨大。“其会聚之间,折俎率以三百五十千为准。有一身而适兼数职者,则并受数人之馈。献酬之际,一日而二千余缗。”故而很多官员在任上的陋规馈赠所得“动辄万缗”。如郑兴裔任监司、牧守时,“邻道馈遗前后不下数十万”<sup>[14]</sup>。除了钱之外,公使酒也是馈赠的主要内容。如“江、浙诸郡,每以酒遗中都官,岁五、六至,至必数千瓶”<sup>[12]395</sup>。

值得注意的是,南宋传馈陋规的出现直接与作为反腐设计的“公使钱”有关,因为传馈陋规所“馈送”的钱款就是来源于官方的公使钱。

在传统社会,地方官吏通常以迎送过往官吏、差役的名义,向民间增加赋役和苛捐杂税,这逐步成为官吏盘剥百姓的一种方式。所以“祖宗时(宋太祖、太宗——引者),以前代牧伯皆敛于民,以佐厨传,是以制公使钱以给其费,懼及民也”<sup>[12]394</sup>。可见宋太祖时设立公使钱作为各级机构的办公经费,主要用

① 以笔者目力所及,郑兴裔《郑忠肃奏议遗集》一书的版本仅有四库全书本,台北商务印书馆据该本影印单行。

途就是迎送官员,设宴犒劳,<sup>[13]</sup>通过这种专项基金的设立和管理,防止地方官员以迎送、款待过往官吏之名,对百姓肆意苛派。

公使钱的设计是通过专款专用的方式来防止官吏假借公务接待的名义贪污腐败,称得上是当时的一种防止官员腐败的制度。北宋初期,公使钱的使用尚属节制有度,形成了较为廉俭的官场作风。“祖宗时,州郡虽有公库,而皆畏清议,守廉俭,非公会不敢过享,至有‘灭烛看家书’<sup>①</sup>之语。”<sup>[14]</sup>可见这一反腐机制在前期有一定的实际效果。然而,随着时间的推移,制度在执行的过程中出现松动和异化,公使钱的使用逐步衍生出“传馈”陋规这种“半非法”的腐败现象。

### 三、种瓜得豆:从反腐设计到滋生腐败

尽管公使钱制度在一定程度上限制了官吏对百姓的苛派,但其管理并不严格,存在许多的弊端,因此至北宋中后期就出现了各种“滥用公使钱”的问题,诸如将公使钱自用或据为己有、过度使用公使钱、超标招待、肆意挪用等等。<sup>[15]</sup>至南宋初期,这种由公使钱制度泛滥而来的私相馈献就成为时人称为“陋规”的灰色腐败现象了。

依照规定,出自公使钱的各地“传馈”钱款需有度支册籍的详细记录,并且受到中央的审核管理。如“扬州一郡,每岁馈遗,见于帐(账)籍者,至二十万缗”<sup>②</sup>。除地方上的记录之外,还须“每岁终,上其数于户部”<sup>[12]395</sup>,接受中央的财政审核。然而,随着时间的推移,无论是地方的记录还是户部的审核都流于形式,并不起任何实际的约束作用。

如郑兴裔曾守庐州,“扬州守臣熊飞遣使赍万缗传馈至庐”,当时郑并未接受。后来郑“擢任扬州)守,按阅度支册籍,见前所却万缗,有支无收,其或胥吏(吏)乾没,或守臣入橐,皆未可定”<sup>[14]</sup>。郑兴裔任庐州守时并没有接受扬州守臣的馈遗,而后郑自己改任扬州,在度支册籍里发现这笔钱款依然被支出了,并未因自己的拒绝而归还公使库。这一事例不仅说明了官吏很容易以传馈之名侵吞公款,更说明当时的册籍账簿没有如实记录收支情况,基本没有太多监管的实际作用。户部对公使钱开支的审核同样仅仅是表面文章。公使钱中开支的各项“传馈”钱款,至户部报销的时候大多将陋规开支偷换成其他正当名目,如“辄以劳军、除戎器为名,版曹知之而不诘也”<sup>[12]395</sup>。管理的松动致使大小官吏滥用公使钱以肆意“传馈”,以公款行私贿,以公务接待的名义私相授受、铺张浪费。据出生于元丰八年(1085年)的朱弁的观察,“元丰以来,厨传渐丰,馈饷滋盛,而于监司特厚”<sup>[14]</sup>。至淳熙年间(1174-1189年),“王仲行尚书为平江守,与祠官范致能、胡长文厚,一饮之费,率至千余缗”;又有蜀中官吏“视事不半岁,过例馈送,皆至四、五万缗,供宅酒至二百余斛”<sup>[12]395</sup>。“供送非时”的现象经常出现,<sup>[14]</sup>其使用范畴也时常超出“正常”的公务接待,变成盛行于官场的贿赂贪腐行为。

更重要的是,公使钱原本确实是用于迎送犒设的款项,这为许多官吏滥用公使钱、以公款行私贿提供了十分重要的借口。“即使内外台司按之,辄曰此成例也,且曰此动用公使库钱,无病国无厉民也。内外台司亦视为故常而不之罪。”<sup>[12]395</sup> 传馈陋规虽然出自公使钱,却并非如其所谓“无病国无厉民”。因“生财有数,不取于上即取于下。取之于上则国有盗臣,取之于下则民嗟虐吏”<sup>[14]</sup>。公使钱“诸郡皆立额,白取于属县,县敛于民,吏以输之,小邑一岁亦不下千缗,人尤以为怨”<sup>[12]395</sup>。所以这些费用最终还是由百姓来承担。

① “闭关迎使者,灭烛看家书”,谓其人极其清廉耿介,甚至有矫枉过正之嫌。(宋)周紫芝《竹坡诗话》载:“李京兆诸父中有一人尝为博守者,不得其名,其人极廉介。一日迓监司于城门,吏报酉时,守急命闭关。已而使者至,不得入,相与语于门隙。使者请入见,曰:‘法当闭钥,不敢启关。’请以诘朝奉迎。又京递至,发缄视之,中有家问,即令灭官烛,取私烛阅书。阅毕,命秉官烛如初。当时遂有‘闭关迎使者,灭烛看家书’之句。廉白之节,昔人所高。矫枉太过,则其弊遂至于此。”见(清)何文焕辑:《历代诗话》,北京,中华书局1981年,第353页。

② 郑兴裔《请禁传馈疏》作“二十万缗”,李心传《建炎以来朝野杂记》作“十二万缗”。

设置公使钱以接待犒劳往来官员,防止地方官员借此名义苛索于民,这是设置公使钱以防止贪腐的初衷。然而随着制度的异化,公使钱的滥用使得传馈陋规盛行,大小官吏通过这种方式来侵吞公款,假公以济私,将公务性质的迎送犒设,后来变成了假借公务名义、以“取悦于同僚,求容于大吏”等损公肥私目的的私相献酬。北宋初期防止腐败的制度设计最后成为了南宋传馈陋规的起源和制度依据,这大概是宋太祖宋太宗所始料未及的。

宋代公使钱的设置使公务接待有了固定的经费来源,在一定程度上发挥了防腐的作用。然而,由于当时对正常的迎送接待与非法的馈赠贿赂没有严格的区分,为部分官员贪腐提供了可趁之机,最后形成了普遍的陋规行为。防腐的设计变成滋生腐败的温床,这提醒我们在建设反腐倡廉制度的同时,必须更加注重防腐制度运行的监控和管理,否则善政也可能衍生出恶果。

#### 参考文献:

- [1] 瞿同祖.清代地方政府[M].北京:法律出版社,2003:47.
- [2] 黄体芳.请分别裁定陋规以肃吏治疏[M]// 黄体芳集.上海:上海社会科学院出版社,2004:6.
- [3] 周保明.清代地方吏役制度研究[M].上海:上海书店出版社,2009:505.
- [4] 黄六鸿.福惠全书:卷三[M].清光绪十九年文昌会馆刻本.
- [5] 李荣忠.清代巴县衙门书吏与差役[J].历史档案,1989(1):95-102.
- [6] 金镇.盐法考[G]// 贺长龄.皇朝经世文编:卷五十.道光七年刻本.
- [7] 汪辉祖.学治续说[G]// 张廷襄.入幕须知五种.光绪十八年浙江书局刊本.
- [8] 郭琇.郭华野(琇)先生疏稿:卷三[M].雍正十年郭廷翼刊本.
- [9] 陶澍.陶澍集[M].长沙:岳麓书社,1998:68.
- [10] 陈亚平.清代法律视野中的商人社会角色[M].北京:中国社会科学出版社,2004:155-156.
- [11] 郑兴裔.请禁传馈疏[M]// 郑忠肃奏议遗集:卷上.影印本.台北:商务印书馆,1986.
- [12] 李心传.建炎以来朝野杂记[M].北京:中华书局,2000.
- [13] 黄纯艳.论宋代的公用钱[J].云南社会科学,2002(4):76-81.
- [14] 朱弁.曲洧旧闻[M].北京:中华书局,2002:108.
- [15] 叶焯,刘学.宋代公使钱滥用问题探析[J].云南社会科学,2010(2):124-128.

责任编辑 王学青

## How Tending Money Evolved into Hidden Rules in the Song Dynasty and Its Modern Enlightenment

CHEN Xianchuan (College of Political Science and Law, Sichuan University of Arts and Science, Dazhou 635000, Sichuan, China)

**Abstract:** As a demonstration of corruption, hidden rules were once prevalent among Chinese ancient officialdoms. Ranked as they might have been between the legal and illegal, they were in essence and in the damage they caused of no difference from corruption. Hidden rules with deliverance of materials in the Song Dynasty originated from tending money (money used for official treatments), which, originally started as a preventative means to stop officials from overexploiting the common people, finally became the sources for hidden rules with deliverance of materials. Preventative mechanisms against corruption was turned into the official source for greed and bribery, which must serve as an enlightenment in the current efforts of fighting against corruption and promoting integrity. Not only must there be the enhanced establishment of mechanisms, attention must also be paid to the rigid application of mechanisms in marginal areas where “grey corruption” can be found.

**Key words:** origins of hidden rules; tending money; anti-corruption; grey corruption

# 勤廉仁俭与传统官德文化

胡可涛

(中国矿业大学 马克思主义学院, 江苏 徐州 221116)

**摘要:**勤、廉、仁、俭作为传统官德的重要内容,不仅为中国传统社会的现实状况所决定,且与儒家文化的浸染有着密切关联。从文化生成角度看,“勤”源自传统集权制的客观需要,“廉”肇端于政治主体的角色期待,“仁”是作为传统政治道德的核心价值而存在,而“俭”是与小农经济相适应的美德,它们构成传统官德的应有之义,共同维系着中国传统政治体系的稳定与平衡。深入理解勤、廉、仁、俭的内涵及其关联,不仅有助于更好地把握传统的官德文化,而且对于当前建构中国特色的社会主义反腐败文化体系具有一定的现实参考价值。

**关键词:**勤;廉;仁;俭;官德

**中图分类号:**D64

**文献标识码:**A

**文章编号:**1674-9170(2017)02-0085-04

中国封建专制政治得以维系两千年之久,主要得益于以儒家思想为核心的传统官德文化发挥了重要的价值支撑力量与政治平衡功能。作为儒家道德的重要范畴,勤、廉、仁、俭不仅构成了传统政治之下的政治主体所需具备的必要品质,也理所当然成为理解和把握传统官德文化的重要入口。

## 一、勤:传统集权制度的现实需要

中国传统政治,谓之君主专制制度。虽然,这种制度将权力高度集中于君主个人,但它的正常运作则基本借重于发挥官僚政治的力量。在传统官僚政治中,官员只需要对君主或是上级负责,而不需要对下级乃至民众负责。由于缺乏必要的监督与约束,权力本身的诱惑以及与利益的勾连,很容易导致官员垄断和占据更多的行政资源。因此,传统官僚制本质上就是集权制。这种集权制客观上导致了官员精力和能力的有限性与行政事务的无限性之间的紧张与冲突。在此情况下,官员必须勤于政事,迅速而果断地作出行政决策,以缓解这种冲突与紧张,弥补该制度本身的内在缺陷。否则一旦松懈懈怠、疏于政事,很容易导致行政系统的瘫痪。因此,在集权制之下,官员是否贤良,是否勤于政事,就变得极其迫切起来,“其人存,则其政举;其人亡,则其政息”<sup>[1]28</sup>。

从字面上看,“勤”包含两个层面的含义:一为谨慎其事;二为用力其事。换言之,“勤”既包括用心,又包括用力。用心与否决定用力与否,用力与否反映用心与否。换言之,“勤”是官员责任心与义务感的

收稿日期:2016-11-20

作者简介:胡可涛(1979-),男,江苏灌云人,中国矿业大学马克思主义学院哲学研究所副教授,博士。

彰显与体现,尤其是当其职业追求突破了私利,而上升到公义的层面,“勤”就成为政治主体一种无上的“绝对命令”。因为,他不是仅仅对自己负责,而且还要对他者的世界承担责任。当然,放到最世俗的层面,官员的俸禄以及养活家庭的物资费用是依赖他者(“朝廷”以及“下民”)的提供。若是荒怠政务,实际上是不配享受现有的岗位与俸禄的,民间流传的“当官不为民做主,不如回家卖红薯”就是这种观念最为直白的表达。宋儒真德秀说得更为详尽:“为士者不可以不勤,况为命吏,所受者朝廷爵位,所享者下民之脂膏。一或不勤,则职业隳弛,岂不上孤朝寄,而下负民望乎?”<sup>[2]</sup>明儒吕坤也认为:“做官都是苦事,为官原是苦人,官高一步,责任更大一步,忧勤便增一步。”<sup>[3]</sup>

在传统官德文化中,勤政被认为是从政的最基本的要求,唯有做到勤政方能保障政治系统的正常运转。若是为政不勤,很容易导致行政事务的堆积,最终导致官员对之进行草率处理,降低行政效能。曾国藩将“勤政”总结出五个要点:(1)身勤。深入基层,调查研究,哪怕是险远的环境以及艰苦的环境,官员也应当不畏艰险,进行实地考察。(2)眼勤。在选拔人才方面,需要反复调查,进行甄别选用;在对待公文方面,则需要“反复审阅”,谨慎对待。(3)手勤。注意养成良好的工作习惯,“易弃之物,随号收拾”、“易忘之事,随笔记载”。(4)口勤。注意进行行政协调与商谈工作。对待同僚,要进行互相规劝,对待下属要注意进行训导。(5)心勤。做事要用心,所谓“精诚所至,金石为开”。做到这五点,官员基本可以做到顺利地履行行政职能。

在诸美德之中,“勤”是作为官员所需具备的首要美德,故历来为传统政治家与学者所重视。勤政是传统社会之下的集权体制的现实需要。官员的勤勉虽然不能解决集权制的根本缺陷,但至少可以部分地弥补集权制本身的不足,发挥调节与平衡政治系统的功能。

## 二、廉:传统政治主体的角色期待

在儒家看来,做人的关键就在于摆脱狭隘的自我世界,而能与他者、乃至外在的世界进行沟通与融合。继而,公、私的关系也就成了儒学的重要话题。在儒家看来,政治主体的存在价值仅仅是为了“立公为民”,而非是为了“五斗米”的“稻粮谋”,更不应该是为了以公权谋取私利。“廉”的实质即是不以个人的私欲去玷污社会的公义,不以个人的私利去侵害社会的公利。从“廉”的词语组合也可以看出这种价值导向。“廉洁”以及“清廉”意味着一个公私分明、不以权谋私的人,必定是一个清者自清的人、一个洁身自好的人,一个“干净”的人。“廉耻”,则将之上升到道德心理学的高度,即清正廉洁的官员必定具有一定的羞耻感,反之,贪官污吏则多为无耻之徒。当然,在传统政治中,由于权力缺乏有效的监督,使得腐败在官场急剧蔓延与滋生。贪官污吏,多如牛毛;清官廉吏,寥若星辰。因此,“廉”常常成为来自民间社会对于理想官员最为迫切的角色期待。

“不取不义之财,不贪无道之物”是廉洁的首要条件。拥有权力的官员,很容易受到各种各样的物质诱惑。面对这样的诱惑,必须明确公权与私利的界限,提高抵制物质诱惑的能力,禁止利用公权谋取私利,假公济私、化公为私。要做到常修为政之德、常思贪欲之害、常怀律己之心。与之同时,官员不仅需要管好自己,而且还要管好自己的家人,过好“人情关”。家族文化固然为传统社会提供了温情脉脉的面纱,却无形中消解了政治理性乃至法律制度的客观力量。因此,官员保持廉洁除了能够抵御物质利益的侵袭之外,还需要应对人情世故的考验,不徇私情,大公无私。

“公生明,廉生威”——官员的公正无私可以规避政治的暗箱操作,增强政治的透明度。而廉洁奉公,则能给官员增加政治的权威。“廉”是从政之木铎,为官之宝玉,它既是一种行为规范,又是一种升华的人格。守住清廉,就可以培养一身“浩然正气”,进而能够理直气壮、心胸坦荡地应对世间百态。自然,当廉吏开展行政工作时,就可以因为得到民众的尊重和拥护而少有阻力,可以更好地有所作为。借用德国社会学家马克斯·韦伯的观点,权力与权威并不是一回事。在传统政治中,权力是“自上而下”所赋予,而权威则需要“自下而上”来获得。一个无能的官员往往是空有权力,而无权威。而一个有权威的

官员往往通过自身的能力或者美德来获得下属以及民众的自发认同,进而无形中有利于提高其行政决策的执行力。“廉吏”之“廉”是在彰显其并非为一己之私利而活,而是为了社会公义而活,故而容易获得他者源自内心的尊崇与敬意,从来形成韦伯所谓的“道德型权威”。

### 三、仁:传统政治道德的核心价值

儒家之德治主义是影响传统官德文化的支配性因素。儒家倡导王道政治,主张施行仁政、以德治国。“仁者,人也”——在儒家看来,一个有道德的人才能够真正称得上是“人”。进而言之,一个称得上是“人”的人才资格从政仕进。当然,从政的目的还是为了更好地做人。古代官员称之为“大人”,平民百姓称之为“小人”,大抵是出于道德层面的考虑。“仁”的出现根源于传统的“家国同构”的社会格局。这种社会格局将家庭内部的血亲关系延伸到社会领域。“社会”无疑是“家”的放大。因此,在儒家伦理中,一方面固然需要强调“爱有差等”的“差序”,另一个方面,则需要发挥“仁”德的力量,“推己及人”,营造社会大家庭的温情脉脉,弥合等级制的裂痕。譬如作为传统社会关系的一维——官民关系,就被血缘化为父子关系。“官”被视为“民之父母”,这就要求官员必须像家长一样,学会设身处地、换位思考:“民之所好好之,民之所恶恶之,此之谓民之父母。”<sup>[10]</sup>

“仁”实际上反映了儒家对于人性的乐观态度。只有当一个人拥有了“仁”的道德境界,才能够对人、对事、对物无怨无悔。孟子则直接将“仁”置于“四端”之首,将之作为人性善的立论根据。“仁”对应的是“恻隐之心”,这种“心”具有先验性,是“人皆有之”的。孟子进一步将孔子的“己所不欲,勿施于人”的“仁”说,发挥到政治领域当中,提倡民为邦本,施行仁政。孟子认为,作为合格的官员,必须对民众的苦难抱以深切的同情,并想方设法使其脱离苦厄。具体而言,首先要解决土地问题,所谓“正经界”,继而通过有效的行政措施,使民众获得基本的生活和安全保障,使“鳏寡孤独,皆有所养”,最后则通过重视教育,对民众进行道德教化,使之“成人”。诚然,官员作为特殊群体更容易在权欲与利欲的侵蚀下丧失本心,拉开与民众的距离,变得冷酷、贪婪、狭隘与自私。对此,孟子则高度提高道德主体的能动性。他认为,一个真正的仁者,必须不断地反求诸己、剥落物欲、发起本心,以现实的行动去拯救民众出离水火。显见,在儒家看来,做官的重点不在于拥有多少行政能力与政治手段,而在于开掘内在的仁心善性,以之扩散到普通大众中间。先“内圣”(“圣”可谓“仁”之极致),后“外王”,由“内圣”而“外王”,是儒家对于“官”存在价值的基本理解,或者是处理“学”、“仕”关系的一般路径。

“仁”德作为传统政治的核心价值,不仅要求官员加强自身道德修养和进行人格砥砺,更要紧的是需要官员“能近取譬”、“推己及人”。在儒学世界,不论是孔子的“泛爱众而亲仁”,还是孟子的“推恩”、“与民同之”,抑或是范仲淹的“先天下之忧而忧,后天下之乐而乐”,都深刻地体现了儒家知识分子对一般社会民众的关注,对整个人类社会实现人际之间共同和谐发展的热情。

### 四、俭:传统小农经济的必然要求

“俭”作为官德文化的应有之义,根源于传统小农经济特殊的生产力发展状况。农业的最大特点即是自给自足,所以生产力水平较低。同时,农业经济还受到土壤、气候等自然条件的限制,使得农产品的产出往往带有很大的偶然性。因此,资源条件的有限性客观上要求社会成员需要厉行节俭,注重农产品的储备,以便应付饥荒乃至战争年份的不时之需。对于社会主体的两级而言,尽管社会财富主要为劳动群众直接创造,但是却主要为占人数较少的官僚阶级所占有与支配。在此情况下,官僚阶级的物质资源消耗情况直接影响着社会整体的物质补给水平。因此,“俭”作为官德的存在实际上是传统小农经济的必然要求。儒家提出“正德、利用、厚生”的道德经济学可以看成是对“俭”德最好的注脚。“正德”所正的乃是“生生之德”;“利用”乃是“用之以为利”,“厚生”乃是厚待生命。换言之,“俭”不仅仅强调的是资源的节约,也注重资源的最大化使用。

“俭”不仅可以作为一种美德,还可以成为一种孵化美德的必要条件。诸葛亮说:“静以修身,俭以养德。”这从另外一个角度道出了“俭”作为官德的特殊意义。节俭,本身意味着对自我欲望的克制与约束能力。一个厉行节俭的官员,通常能够具备较强的对于物质欲望的抵抗力。当他摆脱了物质欲望的控制之后,就能更好地划清公私的界限,合理地使用公共权力。与之同时,如《论语》所说:“君子之德风,小人之德草,草上之风,必偃。”<sup>[1]</sup><sup>38</sup> 只要官员能够带头倡导和厉行俭朴,这种风气很容易自发地转移至民间社会,移风易俗,醇化社会风气,正如南朝学者沈约所言:“清心矫世浊,俭政革民侈。”<sup>[4]</sup>

“俭”德除了要求官员自身洁身自好、厉行节俭外,其实还有另外一层更为深刻的含义,即“俭政”。这类似于道家(道教)所提倡的“无为而治”。唐代道士谭峭在融会儒道思想的时候,就提出:“夫仁不俭,有不仁;义不俭,有不义;礼不俭,有不礼;智不俭,有无智;信不俭,有不信。所以知俭为五常之本,五常为俭之末。”<sup>[5]</sup>俭政,除了要求官员个人洁身自好外,还需要在政治实践中下功夫。大体说来,首先需要最大程度地提高行政效能,淘汰冗员、精简行政程序、加强行政监督,以最小的执政成本求取最大的执政产出。其次,需要做到尽量“不折腾”,少扰民,注重发挥民间社会自身的力量。再次,注重“休养生息”,减免和废除各种苛捐杂税,减轻民众负担。最后则需要官员重视道德教化,推动社会风气的改造,杜绝虚假、浮躁、奢侈、攀比等不良现象。一句话,“俭”德之于官员,更需要官员重视“无为而治”。

在传统官德文化的四大范畴之中,“仁”既可谓主德,也可谓之总德。“勤”、“廉”、“俭”则可谓“仁”之发散与体现,是内在之德形之于外、坐实于行的产物。四德之中,“廉”与“俭”关系又更近,可谓相辅相成,相互促进。深入理解勤、廉、仁、俭的内涵及其关联,不仅有助于更好地把握传统官德文化,而且对当前建构中国特色的社会主义反腐败文化体系,具有一定的现实参考价值。

#### 参考文献:

- [1] 朱熹.四书章句集注[M].北京:中华书局,1983.
- [2] 真德秀.真西山先生集[M].上海:商务印书馆,1937:119.
- [3] 吕坤.呻吟语[M].上海:大达图书供应社,1934:142.
- [4] 沈约,陈庆元校笺.沈约集校笺[M].杭州:浙江古籍出版社,1995:446.
- [5] 谭峭.化书[M].北京:中华书局,1996:70.

责任编辑 王学青

## Diligence, Probity, Benevolence, Frugality and Traditional Culture of Officialdom

HU Ketao (School of Marxism, China University of Mining & Technology, Xuzhou 221116, Jiangsu, China)

**Abstract:** As traditional ethics with the officialdom, diligence, probity, benevolence and frugality were not only determined by realities of traditional Chinese society, but also closely related to the influence of Confucianism. Viewed from the perspective of generation of cultures, “diligence” originated from the objective requirements of traditional centralized power system; “probity” started from the expectation imposed on political subjects; “benevolence” existed as the core value of traditional political morality; “frugality” is the virtue compatible with the small peasant economy. These four were the constituents of traditional official morality, maintaining the stable and balanced state of traditional Chinese political system. A deeper understanding of the connotations of these four and their interrelationships will prove to be beneficial for mastering the traditional ethics with the officialdom, and it will be of some practical referential values for the current construction of anti-corruption culture with Chinese socialist characteristics.

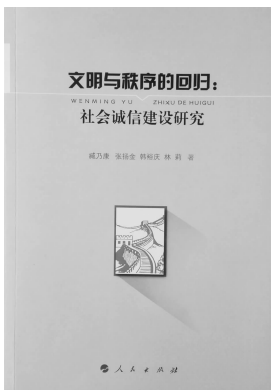
**Key words:** diligence; probity; benevolence; frugality; ethics with the officialdom



# 在社会转型与现代社会文明基点上 建构社会诚信体系

——《文明与秩序的回归：社会诚信建设研究》评介

包心鉴



诚信,既是一个古老的文明概念,又是一个现代文明范畴;既带有浓郁的东方文明底色,又具有鲜亮的西方文明意蕴。中国儒家经典强调,“诚者,天之道也;诚之者,人之道也”,“信近于义,言可复也”,“人而无信,不知其可也”。西方政治学理论则指出:文明与秩序是一个民族国家在特定历史和现实条件下的自觉构建,而决定“个人、团队、家庭、组织、国家”等文明秩序的“共同力量就是信任”。社会主义核心价值观不仅明确将“诚信”作为“个体价值准则”的一个基本范畴,而且将诚实守信精神作为建构“国家价值目标”和“社会价值取向”的一个最基本的道德力量。而在当前我国市场化改革深入发展、经济社会转型和社会文明秩序面临深层次重构的特殊历史进程中,在个体诚信意识淡薄、社会诚信制度滞后、政府公信力不同程度流失的特殊情况下,进一步加强社会诚信问题研究,科学确立社会诚信价值坐标,不断完善社会诚信制度体系,则更加具有特殊的价值和意义。臧乃康教授等撰著的《文明与秩序的回归:社会诚信建设研究》(以下简称《诚信》,人民出版社2017年1月出版),正是这样一部密切适应社会变革和社会发展需要,将我国社会诚信体系建设置放在中外文明大视野中加以审视,着力于从社会转型和现代文明角度深入揭示社会诚信体系建设规律、深入探索社会诚信体系建设路径的一部学术力作。

与以往同类研究论著相比,《诚信》一书起码在三个重要方面进行了创新性研究,提出了有价值的理论见解和实证建议。

第一,立足现代社会文明与秩序的重构,科学界定社会诚信体系的本质。

诚信是一种广义的社会伦理范畴和道德范畴,是社会文明和社会秩序的基本表现。马克思说:“人的本质是社会关系的总和。”只有从现代社会结构及其文明演进的角度,才能深刻揭示社会诚信的本

收稿日期:2017-02-25

作者简介:包心鉴(1949-),男,江苏淮阴人,济南大学政治与公共管理学院院长、教授,博导,中国政治学会副会长,中国科学社会主义学会副会长,南通大学廉政研究中心学术委员会主任。

质,科学建构社会诚信体系。这正是《诚信》一书所秉持的基本研究思路。本书定名为“文明与秩序的回归:社会诚信建设研究”,就鲜明表达了对社会诚信研究的出发点和落脚点。作者指出,我们今天所以需要倡扬社会诚信,所以需要建构社会诚信建设体系,从本质上说是现代社会“文明与秩序”变革和演进的需要。以儒家思想为核心的传统价值体系,赋予中国传统社会的文明禀赋和价值诉求,构筑了传统社会的文明与秩序。近代以来西方文明的崛起和扩张,使得中国传统文明与秩序渐进解构。随着改革开放和社会主义市场经济的深入发展,迫切要求实现中国传统文明与秩序的现代转型,重构与现代文明秩序相适应的社会诚信体系。人是社会中的人,社会又是人聚集的社会。在人与社会相互作用的动态过程中,诚信是最基本根基,也是最重要结果;诚信是维系人与人、人与社会关系的最根本纽带,也是衡量社会文明程度的最显明标志。没有诚信的个体,社会不可能和谐;没有诚信的社会,个体不可能发展。诚信又是人与社会互动的结果,没有人与社会的诚信相待,也就没有真正意义上的社会诚信。作者运用详尽的史料和深入的分析告诉我们,在现代社会文明与秩序建构中,社会诚信是最基本的“道德底线”,也是最有力的“道德动力”。对于个体而言,社会诚信是立身之本;对于社会而言,社会诚信是善治之源;对于国家而言,社会诚信是为政之道;对于世界而言,社会诚信是互通之桥。任何社会、民族、国家乃至个人,要迈向现代文明,都必须首先获得诚信这个“通行证”。

第二,立足中国国情和文明走向,全面揭示社会诚信体系的内涵。

当前我国社会面临的全方位转型和全面实现现代化的价值目标,决定了社会诚信体系建设具有全面性和内生性特质:不仅要培养诚信的个体,而且要构建诚信的集体;不仅要建设诚信的社会,而且要建设诚信的政府;不仅要大力发展市场诚信,而且要着力推进司法诚信、媒体诚信等等民主法治领域的诚信;不仅要加强国内各领域诚信建设,而且要主动适应全球化大趋势,在承担起建构“人类命运共同体”的历史使命中积极促进世界诚信秩序的重建。总之,加强我国现阶段社会诚信体系建设,具有历史性、全方位价值与意义。《诚信》一书作者正是本着这样一种历史使命感和时代责任感,对我国社会诚信体系的内涵进行了深入研究与探索。作者认为,我国社会诚信体系建设是一个大系统,包括政府诚信、市场诚信、公民诚信、司法诚信、媒体诚信等多方面诚信“角色”。政府诚信,是社会诚信的引领;市场诚信,是社会诚信的基石;公民诚信,是社会诚信的主体;媒体诚信,是社会诚信的工具;司法诚信,是社会诚信的保障。不同领域、不同类型的诚信建设,相互联系、相互促进、相得益彰,共同构成社会诚信体系,共同推进社会机体在诚实守信、友善互助的基础上不断走向现代文明。

第三,立足文明的传承与交融,深入探索社会诚信体系建设路径。

在人类文明进程中,诚信作为一种理想化的人格特征和行为准则,源远流长、影响久远,既是中华传统文化的重要内容,又是西方社会伦理的重要范畴。在我国现阶段加强社会诚信体系建设,既要深入挖掘、运用中华传统文化中的“诚信基因”,结合现实社会变革与发展需要进行“创造性转化”和“创新性发展”,又要充分借鉴、汲取西方社会伦理中的“诚信品格”,进行中西诚信文明比较、沟通和交融,以提升社会诚信体系建设的现代素质。《诚信》一书作者正是本着这样一种文明视野和研究视角,既对中华优秀传统文化中的诚信意蕴进行了多维度揭示,又对西方社会伦理中的诚信规则进行了多角度梳理。中华传统文化着重于从“修齐治平”的角度规范和倡导诚信,认为诚信是立身之本、为人之道、治国之策;而西方社会伦理则着重于从财富的分配、交换、消费等角度规范和倡导诚信,主张契约、法则,强调公正、公平。在诚信问题上,中华文明和西方伦理各有侧重、各有所长,都是今天我们建构社会诚信体系不可忽缺的政治资源和思想资源。正是在对中西文明语境中的诚信内涵进行深入揭示并进行深入比较和借鉴中,《诚信》一书提出了一系列既具有厚重历史文化底蕴又具有鲜明现实价值指向的社会诚信建设思路,为社会诚信体系建设提供了有指导意义和应用价值的方案。

## 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。

### 魏昌东 / 国家监察委员会改革方案之辨正:属性、职能与职责定位

国家监察制度的改革必须坚持立法体系建设的法治原则导向。对于监察委员会的属性、职能与职责定位等带有基础性、根本性的问题,须根据监察权之固有属性与国家治理的发展需要,进行系统规划、科学设计;调整试点方案关于监察委员会“国家反腐败工作机构”的定位设计,将监察委员会定位为促进公权“廉能、善治”的独立权力机构,确保监察权的充分行使;调整试点方案关于监察委员会职权定位的原则,兼采“对人监察”与“对事监察”原则,扩大监察权的监督范围,增加监察权的履职路径;优化试点方案关于监察委员会的职能定位,再造与优化监督职能,把握公权力与公权者的全方位、高效度“亮化”两个中心,勘定公权边界,推行合规计划,优化权力合规透明措施。

(《法学》2017年第3期)

### 任建明,许海莲 / 转型期中国严重腐败犯罪的表征、惩治得失及对策

基于中国转型时期的独特视角,选取121个严重腐败犯罪要案进行阐释,数据统计(1978—2012)分析表明:转型期中国腐败呈现出明显严重化的趋势,主要表现为案件数量和涉案金额的增长、腐败官员职务级别上升、腐败范围广、腐败潜伏期增长、亲属涉案及窝案、串案突出,受贿和贪污是主要的腐败类型;在反腐败措施上,主要体现出死刑判决比例下降明显、死刑案件涉案金额标准放宽、刑法制度上重自由刑及轻财产刑等不足。改进对策:应对死刑刑事政策做出调整,通过调整死刑判决原则,采用“生命原则”而废除“金钱原则”;合理设置严重腐败犯罪的定罪量刑标准,采用综合数额和犯罪情节的方法,避免产生同罪异刑、异罪同刑、罪刑失衡等问题;改变以往刑法制度上重自由刑、轻财产刑的做法,加大

财产刑罚力度,提高腐败犯罪成本,以达到控制严重腐败犯罪的目的。

(《西安交通大学学报社会科学版》2017年第1期)

### 王哲,顾昕 / 价值观与民众的腐败容忍度:一项跨国性研究

民众对腐败的态度,尤其是腐败容忍度,是政治文化的重要内容之一。腐败容忍度的差异,不仅与腐败的水平密切相关,而且还会对反腐败施政和政府治理改革产生深刻影响。一个不容被忽视的现象是,民众的腐败容忍度存在着个体差异。如何解释这一现象,哪些因素影响以及如何影响民众的腐败容忍度,构成了文本的研究主题。根据第1—6次世界价值观调查的混合截面数据,运用定序逻辑斯蒂回归计量模型对各国民众腐败容忍度的决定因素进行研究后发现,除社会经济人口学因素外,价值观因素显著影响民众的腐败容忍度。具体而言,对家庭越重视、越有责任感、越包容友善、越认同勤劳努力,则个体对腐败现象越不容忍;对司法体系的信任度越高,对腐败越不容忍。研究进一步提示社会各界,在反腐败斗争中,既要注重行动反腐,又不能忽视思想反腐。只有重塑、弘扬社会正面价值观,提升民众政治信任,方能培育腐败低容忍甚至零容忍的社会氛围,根除腐败生存的文化土壤。

(《新疆师范大学学报哲学社会科学版》2017年第1期)

### 庄德水 / 廉政统计的价值定位及其探索性应用研究

廉政统计旨在反映纪检监察的工作规律和特点,是推进反腐倡廉建设的工作基础。廉政统计不仅是实现反腐决策科学化的技术条件,而且也是实现廉政管理规范化的基本要求和推进反腐败国际合作的支持机制。当前,廉政统计分析范围尚未明确,基于现实工作需要,廉政统计分析可以尝试进行腐败严重性分析、潜伏期分析、脆弱性分析和绩效评价分析。为了推进廉政统计分析工作,应制定廉政统计质量管理责任制度,构建整体责任体系;建设复合型廉政统计人才队伍,实施需求导向型的精细化教育培训;推进廉政统计分析信息化,建立共享型的廉政统

计综合系统。

(《探索》2017 年第 1 期)

#### 赵秀玲 / 传统“家政文化”与当前中国乡村治理

当前,在国家和地方治理中,传统家规、家训、家风等越来越受到重视。但学界对相关概念的运用比较混乱,而以“家政文化”概括这些与家庭治理相关的内容,更具有整体感、包容性和规范化。“家政文化”在中国古代意义重大,是乡村治理与国家政治之基石。近年来,“家政文化”在乡村治理中的作用日益突显,它承载着社会主义核心价值观的内容,有利于反腐倡廉和制约乡村干部腐败,但也存在明显不足,主要表现为跟风建设多,简单套用不加择取,科学性、系统性、前瞻性不够等。这就需要用现代性眼光激活传统,用社会主义核心价值观尤其是法治思维重建新时代的“家政文化”。经过现代重建的“家政文化”更有张力、活力和韧性,更贴近广大乡村的根性,更符合村民参与的积极性和创造性,更适应国家文化的发展战略,更显示出现代性的包容与兼容力量。

(《求索》2017 年第 1 期)

#### 李 巍 / 基层信访治理模式之转换:从“压制型”向“回应型”

信访彰显了权力主体与权利主体之间的一种交往理性,是公众对政府能力信赖与期待的策略选择,反映了一定时期社会冲突的指数。随着服务行政理念的兴起和行政法治的深入推进,传统的压制型信访治理模式呈现维稳与维权的两难困境,公众的权利保障与利益诉求表达机制难以得到平等的维护与回应,已不适应现代国家的民主法治理念。要实现基层信访工作的实效性,就要革新治理模式,寻求维权与维稳的平衡点,建构以平等协商、参与回应为核心的回应型治理模式。健全信息公开制度,完善利益诉求表达机制,并引入第三方协同参与治理,为基层民众提供维护自身权益的有效机制,实现治理模式由压制型向回应型转变,由传统管理向现代治理迈进。

(《天津行政学院学报》2017 年第 1 期)

#### 李拥军,孙梦娇 / 吏治传统嬗变视野下官员廉洁方式的重塑

我国古代吏治有着丰富而系统的经验,但其毕竟是发端于农业文明,建立在专制政治基础之上的,因此在对古代治吏体制进行批判与借鉴的同时,我们应该意识到古今政治形态、社会文化所发生的巨大嬗变,正是基于这些社会背景的更迭才促使我们在官员政治伦理培养和廉政监督模式、官员选任机制上面临着与古代不同的理念重塑和机制重构。立足古今治吏背景的不同,只有将古代治吏经验注入新的价值,在现代民主法治的框架内对其进行现代化的改造,实现官员政治伦理与责任形式的重塑,加强责任伦理建设;廉政监督理念与模式的重塑,提升公民监督的地位;官员选任理念与模式的重塑,保证官员选任过程的严格性、程序性,从而实现“传统的现代性转化”,才会为当下中国重塑官员廉洁方式提供有益资源。

(《理论探索》2016 年第 6 期)

#### 张军妮 / 中东欧国家的腐败与反腐败

进入转型期后,中东欧国家的腐败状况并没有因为引入“民主制度”和“市场经济”而呈现趋好态势。总体而言,公共采购和医疗是中东欧国家腐败的集中领域,而高层腐败和司法腐败严重则是其重要特点。中东欧国家的经验表明,引入“民主制度”与“市场经济”并不是建构“清廉国家”的充分条件。一个国家只有在法治程度良好的条件下,民主制度才有利于打击腐败。若法治环境恶劣,民主制度反而容易引发腐败。撇开背景因素,将计划管制或自由市场的任一方归结为腐败的根源性因素都是不妥的,相对于政府支出的规模,政府支出的类型更应该得到关注。真正对反腐败起到核心作用的因素是法治程度,改善法治环境是打击腐败的关键点。

(《当代世界与社会主义》2017 年第 1 期)

责任编辑 王学青