

# 村级党务公开实践探索的 经验、启示与价值分析

——以湖北省襄阳市襄城区黄家湾社区(贾洲村)为例

贾金云

(湖北省襄陽市襄城区委政研室<区改革办>, 湖北 襄陽 441000)

**摘要:**基层党务公开是实现党内基层民主、改善党内监督的重要途径,是实现全面从严治党向基层延伸的有效载体。湖北省襄陽市襄城区黄家湾社区(贾洲村)自2005年初开始探索以“五事制度”为主要内容的党务公开工作,一举改变了上访大村、治安乱村的面貌,走上了文明、和谐、法治的发展道路。其经验与启示主要有:坚持党对党务公开的领导,顶层设计要与基层探索相结合,党务公开与居(村)务公开应一体推进,党务公开的关口要前移等。其价值体现主要有:一是强化了基层党员群众的“四个意识”,二是保障了基层党员的民主权利,三是实现了对基层党组织的有效监督,四是较好地贯彻了民主集中制的各项制度,五是培养了党员群众的法治精神。

**关键词:**全面从严治党;基层党内民主;村级党务公开

中图分类号:D267.2

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)04-0001-07

## 一、问题的提出:村级党务公开规范化实施迫在眉捷

### (一)《中国共产党党务公开条例(试行)》颁布实施要求村级党务公开规范化实施

党的十九大报告指出,“扩大党内基层民主,推进党务公开,畅通党员参与党内事务、监督党的组织和干部、向上级党组织提出意见和建议的渠道”<sup>[1]</sup>。实行党内民主是中国共产党的党内生活基本政治原则,是保持党的先进性和纯洁性的必然要求,是建设新时代强大的马克思主义政党的重要内容。党内基层民主是党内民主的基础,是衡量党内民主发展程度的重要标尺之一,而党务公开则是实现党内基层民主、改善党内监督的重要途径。自2004年9月中共十六届四中全会审议通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》中提出“党务公开”以来,到2017年11月30日,中共中央政治局审议通过《中国共产党党务公开条例(试行)》(以下简称《党务公开条例》),经过13年多的时间,党中央把

---

收稿日期:2018-07-03

作者简介:贾金云(1973- ),男,湖北襄陽人,湖北省襄陽市襄城区委政研室(区改革办)主任。

党务公开上升到党内基础性法规层面,可见党务公开在全面从严治党中的作用和地位。这些年来,地方和基层党组织对党务公开进行了不断的探索,积累了丰富的经验,但在村级层面,也存在着一些问题,主要表现:一些党务公开责任主体(党组织和党员干部)主动性不强,党务公开的内容与党员群众需求不相符,党务公开的形式单一,党务公开的反馈和监督机制缺失,党员群众参与度不高等。《党务公开条例》的颁布实施,为各级党组织推动党务公开提供了基本遵循,标志着党务公开工作从此走上制度化、规范化轨道。作为确保党的路线方针政策和决策部署贯彻落实基础之一的村级党组织规范党务公开行为,势在必行。

### (二)全面从严治党向基层延伸要求村级党务公开规范化实施

压力传导越远力度越小,这是一种物理现象。党的十八大以来,党中央强力推进全面从严治党工作,各级党委切实负起主体责任,一级一级传导压力,管党治党收到了良好的效果。然而到村级组织中,压力递减,治党的成效有不尽如人意的地方。近年来,从中央和地方通报的一些违反八项规定和群众身边的腐败案例中可以看出,一些村党组织的干部仍然我行我素,不收手不收敛,以权谋私、虚报冒领、套取资金、贪污克扣等现象屡禁不止。2016年1月9日,澎湃新闻曾撰文指出,“自2015年7月6日进行首次通报以来,中央纪委监察部网站‘群众身边的四风和腐败问题’监督举报曝光专区共通报问题979起,点名道姓通报1355人,村(居)干部776人,占57%”<sup>[2]</sup>。2017年8月23日,中纪委通报的9起扶贫领域腐败问题典型案例,涉及村干部的占5起。<sup>[3]</sup>发生这样的事情,与基层缺少党内民主,缺少对村党组织主要负责人监督以及党务不公开或者公开流于形式等有很大的关系。“制定出台《党务公开条例》是贯彻落实党的十九大精神的重大举措,对于推进全面从严治党,畅通党员参与党内事务、监督党的组织和干部、向上级党组织提出意见和建议的渠道,充分调动全党积极性、主动性、创造性,不断增强党自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力具有重要意义。”<sup>[4]</sup>

### (三)社会治理现代化要求村级党务公开规范化实施

社会治理现代化是国家治理体系和治理能力现代化的内在有力支撑。“法治是社会治理现代化的根本,自治是社会治理现代化的基石,共治是社会治理现代化的路径。”<sup>[5]</sup>村级党组织在基层社会治理和村级社会事务处理中扮演着重要角色,“虽然随着权力分散、多元治理理念在基层社区治理中的兴起,党组织的职能更多在向制度建设、统筹规划、政治领导和利益协调等方面集中,较少涉及具体事务的决策,但党支部和众多的党小组这样的实体性组织在每个社区仍广泛存在,它们构成了中国共产党实现对基层社会领导和进行社会动员的网络依托”<sup>[6]</sup>。规范开展村级党务公开工作,可以规范村级党组织和村干部的行为,防止依据村干部个人主观意志办事,养成法治思维习惯和运用法律能力,可以较好地耦合法治、自治、共治之间的关系,实现社会治理能力现代化。

鉴于此,本文选取了党务公开运行较好的湖北省襄阳市襄城区黄家湾社区(贾洲村)作为典型案例进行研究分析,旨在为有效解决上述问题提供方案,以便更好地贯彻执行《党务公开条例》,推进依法治党,确保全面从严治党在基层落地。

## 二、典型案例描述与分析:黄家湾社区(贾洲村)党务公开开展情况

### (一)基本情况

黄家湾社区原名贾洲村,是中部地区经济实力居中的村,位于湖北省襄阳市古襄阳城西6公里,为三国时期襄阳名士黄承彦、诸葛亮夫人黄月英的故里。2014年,村委会改名为黄家湾社区。该村版图面积11.19平方公里,辖7个居民小组,1646户,4430多人,有党员148名,7个党小组。辖区内有13家企事业单位。2003年村级负债625万元,2004年曾是襄阳市的上访大村,2005年上半年在治理村里突出问题过程中,该村开始探索以“五事”制度为主要内容的党务公开形式,之后不仅摘掉了上访大村的帽子,还先后荣获“全国妇联基层组织建设示范村”、湖北省村级民主管理先进村、湖北省卫生村、襄

阳市治安示范村、襄阳市市级文明村,2017年社区(村)集体经济积累达到了3000多万元。新华社、湖北日报曾作过报道,湖北省领导也曾到该村视察调研。

## (二)闯出来的党务公开新路

2004年6月3日,贾洲村出现了反映被征用土地补偿款项分发问题的首例集体上访,随后,原本平静的贾洲村,上访犹如多米诺骨牌一样产生了连锁反应,全村7个村民小组,有6个组集体越级到市区上访。后来经过襄城区委、区政府工作专班梳理,共收集梳理问题60多个,既有反映村级事务决策不公开的,也有反映要分征地补偿款项的,还有反映多年以前的承包地边界不清等问题的。时任襄城区委副书记、纪委书记分析了上访原因:“随着农村税费改革的不断深化,贾洲村出现了许多新情况、新问题,一是农村税费改革政策的到位,激发了农民种田热情,村民争田争地种,直接导致村民之间的利益之争;二是襄荆、汉十高速公路的建设,国家对占地的各种补偿费的到位,导致村民与集体之间的利益之争,并且带出了以前的‘陈芝麻烂谷子’的事,村民‘弯窟窿打洞’向村集体要钱;三是由于村组干部的工作仍然沿用计划经济时代的方式,村务不公开,凡事干部说了算,导致村民产生抵触情绪;四是群众的民主法律意识和监督意识的不断增强,导致村民凡事追根求源讨‘说法’”。<sup>[7]</sup>

2004年9月16日到19日,中共十六届四中全会在北京召开,全会审议通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》指出,“要认真贯彻党员权利保障条例,建立和完善党内情况通报制度、情况反映制度、重大决策征求意见制度,逐步推进党务公开,增强党组织工作的透明度,使党员更好地了解和参与党内事务”<sup>[8][564]</sup>。这是在党的文件中首次正式提出党务公开。为贯彻党中央的最新决策部署,结合解决该村集体上访反映的问题,襄城区派出了工作专班,一方面,认真调查核实群众反映的问题,分类解决;另一方面,指导村“两委”班子规范村级治理。痛定思痛,2005年元月,时任村“两委”班子也认识到推行党务公开、村务公开不仅是党中央的号召,也是现实的需要,势在必行。当时无论是村务公开还是党务公开都是新鲜事物,他们一方面借鉴外地经验,另一方面结合本地实际,探索建立了以“五事制度”为主要内容的党务公开新路。

贾洲村的“五事制度”是在村党总支领导下,通过“干部问事、村民说事、集中议事、及时办事、定期评事”的五位一体办理村级事务的制度,目的是通过民主决策、民主管理、民主监督,增强村党总支及其村干部的服务意识和责任意识,提高办事效率,规范村务管理,融洽党群干群关系。

干部问事是五事制度的关键环节,做法是变群众上访为干部下访,通过干部主动深入田间地头、村民家中诚心向群众问农家事、群众反映的事、村干部分管领域的事、已纳入村级办理的事等,全面了解村里的社情民意。村民说事是五事制度的关键,村里专门设立“说事室”,为村民说事提供平台,在说事室内配备有电话、桌椅、茶具等。前期,村民反映的事情较多,每天村里安排有村干部值班,对村民反映的事做好记录,分门别类进行处理。只要有意见、有矛盾、有纠纷、有看法、有困难的群众都可以到“说事室”说事,急事急办、特事特办、一般的事及时办理,确保村民说的每件事都会有回音。2007年到2008年,每月村民说的事情达到200多件次。后期,村民说的事越来越少,村里规定了每周五为村民“说事日”,现在全年居民说事只有40件次左右。集中议事是五事制度的重点,村里成立集中议事会,由村“两委”干部、党员代表、村民代表参加。所议的事主要是事关村经济社会发展的“宏观”决策和村民反映的重大民生事项,集中议事由村委会提出,一般性问题一月一议,急难性问题随说随议,全局性问题村民代表大会议定。及时办事是五事制度的最终目的,根据事情的性质、特点、轻重缓急、易难程度分别采取“明确村级包保干部办事、组建专班办事、集中力量办事”,并对所办理的事项实行公开监督。定期评事是对五事制度运行过程和结果的最终评价。村党总支在每季度末召开一次定期评事会议,村“两委”干部、村民小组分别向党员和村民代表报告个人问事、说事、议事、办事情况,接受党员和村民代表现场评议和测评,评议结果现场公布。

2007年,党的十七大报告指出,“尊重党员主体地位,保障党员民主权利,推进党务公开,营造党内

民主讨论环境”<sup>[8][75]</sup>。党的十七大党章也明确规定，“党的各级组织要按规定实行党务公开”。贾洲村党总支在街道党工委的领导下，在五事制度的基础上，进一步规范党务公开工作，他们突出党务工作的全局性和严肃性，在党务公开的内容上，把党总支成员、全体党员的信息以及党总支的年度目标任务等内容进行固定长期公开，将党总支的履职情况、无职党员设岗定责情况、党员的结对帮扶情况，半年公开一次，将发展党员情况、党费收缴情况、评比先进公告，以及各级党代表、人大代表、政协委员候选人产生情况随时进行公开。在公开的形式和范围方面，除了会议公开、村级党务公开栏公开外，还在各村民小组设置了公开栏。

党的十八大以后，特别是开展“两学一做”学习教育活动以来，黄家湾社区（贾洲村）党务公开又增加了新内容和新形式，他们利用每月的主题党日活动，学习党章和习近平总书记系列讲话精神，宣传党的主张，学习党的路线方针政策。党费收缴情况也由以前的半年一公开，改为一月一公开。

### （三）取得的显著成效

以“五事制度”为主要内容的党务公开开展以来，贾洲村迅速摆脱了“三天两头群众闹，大事小事农民告，村组干部忙接访，村里上下一团糟”困境，十几年来，一直保持着长治久安、经济持续发展的良好局面。

一是党员的政治觉悟明显提高。通过学习宣传党的理论、方针政策和各项党内法规，党员的政治觉悟明显提升，规矩意识明显增强、大局观念得到强化。亲身经历了党务公开全过程的现任社区村总支书记说，“以前党员缺乏对党的各项法规的学习，村里的村规民约也形同虚设，不说普通群众了，就连党员也常常站在自己的利益考虑问题、乱发议论。现在好了，党员的党员意识明显增强，能够站在集体大局的立场，站在公平公正的立场说话办事”。社区每月开展的支部党日活动，党员的到会率在70%以上。

二是村级组织的组织力明显提升。“五事制度”能使党员群众能够对党务和村务享受最广泛的知情权、参与权。很多普通党员和村民的意见被村党总支和村委会采纳，比如，该村在村规民约中规定，家庭只要出现越级上访、被判刑、违反计划生育或者开荒山种地的，五年内不得享受村级福利（60岁以老人每月享受一定数额的经济福利）。2017年6月在修改这项规定时，有党员提出，这个标准太苛刻，应改为当年出现这种情况，当年不享受。经过集中讨论，被采纳。另一方面，也转变了村干部的作风，主动问事、及时办事成为常态。正因为此，村干部和党员的威信提高了，村（社区）党组织的组织力也提升了，以前是“群众见了干部就发火，干部办事就猜疑，干群说话就吵架”，现在是“干部振臂一呼，群众齐声响应”。村（社区）党组织的凝聚力也明显增强，每年都有6名左右的居民申请入党，他们中有个体户、有退伍军人、有群众代表，也有在校的大学生，年龄最大的62岁，今年又有7名同志递交了入党申请书。

三是村里出现长期村安民和的现象。上世纪80年代，贾洲村家庭纠纷和不赡养老人的现象时有发生，为了争夺各种利益打架斗殴现象层出不穷，公安政法机关曾一次在该村逮捕11人。村里自从推行五事制度以来，村党组织把村里的大事都摊在了桌面上，一些本村和邻村的村霸、工程霸也就失去了市场；村干部和党员主动化解村民之间的矛盾，一些家长里短的事情得到及时化解，村里的民风在悄悄发生着变化。没有了打架斗殴，没有了不赡养老人的现象，村民们纷纷忙着打工挣钱、开小餐馆挣钱、服务辖区旅游企业挣钱，上访的群众也不见了踪影，取而代之的是家庭和睦，村里稳定，成为当地有名的文明村。

四是村级集体经济实力不断发展壮大。推行党务公开、村务公开，村里的决策更加科学了，在发展集体经济方面，吸取大办乡镇企业“乱上马”的教训，投资更加慎重，现在村（社区）主要依靠出租厂房、场地和办了一家旅游公司赚钱，每年村级集体收入300多万元，不仅还清了村里的欠款，每年村集体还有积累。这些积累下的集体收入主要用于村级基础设施的修缮，为村民发放福利。以前，每年为每位60岁以上老人发放300元的物资，从2017年开始，由于集体积累的增加，经过集体讨论，居民福利增加到每年每位老人发放600元现金。2018年村总支计划再为老人提高20%福利，到年底算账后由集

体决议。

### 三、党务公开实践探索的经验与启示

#### (一)坚持党对党务公开的领导是保证党务公开规范运行的前提

村(社区)是最基层的组织,基层不牢,地动山摇,坚持党对党务公开的领导是保持此项工作始终沿着正确方向前进的重要保障。这里强调的是,既要发挥村级党组织的主动性,还要加强上级党组织对村级党组织党务公开的领导和监督。黄家湾社区(贾洲村)的党务公开在街道党工委和社区党总支的领导下进行,每月街道组织办对社区党务公开情况进行一次检查,看公开的内容是否到位,公开的程序和形式是否符合要求。社区党总支专门安排组织委员负责党务公开工作。社区党总支设有监督委员会,负责对党务公开情况进行监督。

#### (二)顶层设计与基层探索相结合是落实党务公开条例的关键

党内法规制定一般具有很强的原则性,对一些具体操作层面的事项涉及不是很细致,这就需要地方制定一些配套细则,或者在党内法规原则指引下,开展有益的探索,创造性地落实党内法规,《党务公开条例》的落实也是如此。在党务公开方面,党中央有明确要求,作为最基层的贾洲村,一方面,他们根据中央的要求,完成好党务公开的三项规定动作,即:将宣传党的主张,包括习近平新时代中国特色社会主义思想及党的基本路线、基本方略等内容进行长期固定公开,有最新成果、决策部署及时更新;将党支部领导村级经济社会情况,包括每届党支部的任期目标,年度目标、季度和年度完成目标情况等内容定期进行公开;将加强支部自身建设情况,包括发展党员情况、开展三会一课情况、民主评议党员情况等内容随时进行公开。另一方面,他们根据实际,坚持问题导向,探索创新了以“五事制度”为主要内容的党务公开,把与党员群众关联度最高的村务事务决策情况以制度创新的形式予以公开,实现了顶层设计与摸着石头过河两者的统一。

#### (三)党务公开与居(村)务公开一体推进是扩大党内基层民主、有效实施党内监督的重要举措

在村级,党总支书记一般均兼任村委会主任,在村(社区)除了宣传党的主张和政策方针及发展党员、召开党的有关会议外,村(社区)委员会的自治组织决策与村(社区)党组织决策常常是相伴而生不好区分,一般情况下,村级属于党的秘密的事项较少,党务公开和居(村)务公开一体推进,更有利于决策民主化。列宁指出,“没有公开性而谈民主制是很可笑的,并且这种公开性还要不仅限于对本组织的成员。”<sup>[10]</sup>民主议事集体决策的事项既涉及党务,也涉及村(居)务,在公开时党务和村(居)务应统筹推进,完善相关公开程序,同时在社区(村)公开栏进行公开。党务公开的指向对象既是党员,也要根据相关规定和实际情况面向群众,这样才能收到良好的效果。

#### (四)把党务公开的关口前移,为党员群众提供讲话的机会和平台是提升基层组织组织力的有效抓手

毛泽东指出:“解决人民内部矛盾只能用讨论的方法,让群众讲话的方法。不论党内还是党外,都要有充分的民主生活。要真正把问题敞开,让群众讲话,哪怕是骂自己的话,也要让人家讲。”<sup>[10]</sup>基层党员群众最关注的是与本身利益密切相关的决策是否透明公开公正。让党员群众广泛参与决策事务,知情权、参与权得到尊重,党员群众才会跟支部走,村党组织才有威信。黄家湾社区(贾洲村)党总支通过“五事制度”把党务公开贯穿决策之前、集中议事之中,把基层党员群众最关心的事宜由事后公开,变为事前征求意见,事中民主讨论、事后接受公开监督,给基层党员群众充分说话的机会。

#### (五)坚持对党务公开情况进行公开评议是检验党务公开效果的有效方式

党务公开效果如何,需要有效的评价方式作保障,这样才能防止公开走形式,达到预期效果。黄家湾社区(贾洲村)的党员和村(居)民代表一季度对党务公开情况进行定期评价,将评比结果在公开墙上进行公示。评比结果当场公布并在公开墙进行公示,促进了村(社区)党员干部推行以“五事制度”为

主要内容的党务公开的责任心,避免了公开内容的随意性、公开时间的滞后性和公开程序走过场。

#### 四、村级党务公开的价值分析

人权、利益、秩序、自由、公正、效率是思考法的价值的三个维度,从党内法规的角度思考村级党务公开价值,主要包括,是否贯彻党的主张和意图,是否维护基层党员的权利,是否构建了有序的党务工作秩序,是否推动了基层党组织高效公正履职,促进地方发展,人民幸福。典型案例中的党务公开较好地实现了以上价值。

一是强化了基层党员群众的“四个意识”。村级党组织及时将党的主张、党的理论,党中央的精神、决策部署,中国特色社会主义建设取得的成就等,采取党务公开栏、会议传达等方式向基层党员进行宣传,党的路线、方针、政策通过村(社区)党组织贯彻落实,基层党员群众得到了实实在在的实惠,进一步增强了基层党员群众“四个意识”,坚定了“四个自信”。

二是保障了基层党员的民主权利。《关于新形势下党内政治生活的若干准则》规定:“党内民主是党的生命,是党内政治生活积极健康的重要基础。”《党员权利保障条例》也明确了各级党组织和党员领导干部在保障党员权利方面应尽的职责。恩格斯指出:“在党内绝对自由地交换意见是必要的。”<sup>[1]</sup>《党务公开条例》规范了党务公开的内容、程序等,系统规定了党务公开“公开什么”、“向谁公开”、“怎么公开”等问题,为基层党务公开工作提供了基本遵循,贾洲村的“五事制度”,进一步明晰了具体做法,为村(社区)党员绝对自由交换意见提供了制度保障,村(社区)党员的民主权利得到发挥,提高了党内基层民主的质量。

三是实现了对基层党组织的有效监督。阳光是最好的防腐剂。党务公开把基层党组织领导干部的职权、分工、权力运行的依据以及各项法规政策、办事程序等向基层党员和群众进行公开,把基层党员领导干部置于党员群众的监督之下,切实把基层党组织领导干部的权力关进了“笼子”,有效推动了全面从严治党向基层延伸,促进了贾洲村经济社会的发展。毛泽东在回答黄炎培关于历史周期率问题时说,“我们已经找到新路”,“只有让人民监督政府,政府才不敢松懈。只有人人起来负责,才不会人亡政息”。基层的党务公开就是基层党员和群众监督党的基层组织、监督基层干部工作的最有效的方式之一。邓小平指出,“一个革命政党,就怕听不到人民的声音,最可怕的是鸦雀无声”<sup>[2]</sup>。贾洲村的“五事制度”为党员群众对村干部的有效监督提供了平台,两任村党总支书记对此都深有感触。2005年,时任村党总支书记的一位亲戚搬迁至该村,想要个宅基盖房子,在没有推行党务公开前,总支书记一句话就解决了问题,可在当时,村里已推行了“五事制度”,这事得集中议事决定。经党员和村民讨论决定,村里的宅基地在满足本村村民的前提下,再批给搬迁户,结果,这事就这样搁浅了。现任社区总支书记有个本社区的亲戚想入党,结果将入党积极分子的公告贴到这位亲戚所在的小组后,有群众反映,这位居民以前参与过打架,这事也没有办成。

四是较好地贯彻了民主集中制的各项制度。“实行民主集中制,并作为党的根本组织制度、领导制度、工作制度和最重要的组织纪律,是马克思主义政党同其他政党的根本区别之一。”<sup>[3]</sup>贾洲村推进的以“五事制度”为主要内容的党务公开,很好地贯彻了民主基础上的集中与集中指导下的民主相结合。干部问事、村(居)民说事和及时办事、定期评事是广泛收集民意,接受党员群众对决策和办事效果评价,体现了集中指导下的民主,集中议事则体现了民主基础上的集中。建立在此基础上的党员群众的行动更加自觉,实践效果更好。同时,党务公开开通了密切联系群众的新通道,充分体现了从群众中来到群众中去的党的群众观,形成了基层党组织与党员群众的良性互动,最大限度地凝聚了基层的党心民心。

五是培养了党员群众的法治精神。党务公开既公开正面内容,也公开处分党员等负面内容,起到了教育基层党员的作用,村级党组织实现了思想建党和依规治党的有效统一。从贾洲村推行党务公开的实践来看,村干部由决策的不公开到依据村(居)民自治条例和“五事制度”开展工作的转变;党员群

众由不管有没有政策法规依据随便闹访、分集体的资金到规矩意识明显增强,站在公平公正和维护集体权益的角度说话办事的转变;村里由治安乱村、上访大村到市级治安示范村、市级文明村的转变,说明依法治国、依规治党的理念在贾洲村得到深入贯彻,无论是村干部还是普通的党员群众法治观念正逐渐形成,村(社区)干部依法依规治理村(社区)的能力也得到提升,遵法、守法、护法和依法依规办事在这个村(社区)已扎下了根。

### 参考文献:

- [1] 习近平.决胜全面小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[M].北京:人民出版社,2017:65–66.
- [2] 中纪委通报群众身边违法违纪者多为村干部,冒领克扣成高频词[EB/OL].(2016-01-09)[2018-03-20].[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_1418495](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1418495).
- [3] 中纪委曝光 9 起扶贫领域腐败问题典型案例[EB/OL].(2017-08-23)[2018-03-20].<http://politics.people.com.cn/n1/2017/0823/c1001-29490193.html>.
- [4] 推进党务公开 让权力在阳光下运行——中央办公厅有关负责人就《中国共产党党务公开条例(试行)》答记者问[EB/OL].(2017-12-25)[2018-03-20].<http://news.12371.cn/2017/12/25/ARTI1514199195439194.shtml>.
- [5] 杨宜勇,曾志敏.全面开启中国社会治理现代化新征程[N].北京日报,2018-04-09(13).
- [6] 吴莹.社区何以可能:芳雅家园的邻里生活[M].北京:中国社会科学文献出版社,2015:85.
- [7] 贾金云,邵纪云.走向阳光[N].湖北日报,2005-05-24(8).
- [8] 中共中央党校教务处.十一届三中全会以来党和国家重要文献选编(一九七八年—二〇〇七年十月)[M].北京:中共中央党校出版社,2010.
- [9] 列宁全集:第 6 卷[M].北京:人民出版社,1986:131.
- [10] 毛泽东.1962 年 1 月 30 日在扩大的中央工作会议上的讲话[M]//毛泽东文集:第 8 卷.北京:人民出版社,1996:291.
- [11] 马克思恩格斯全集:第 37 卷[M].北京:人民出版社,1971:436.
- [12] 邓小平文选:第 2 卷[M].北京:人民出版社,1994:144.
- [13] 郑科扬.中国共产党党内民主研究[M].北京:党建读物出版社,2009:108.

责任编辑 王学青

## Experience and Enlightenment from the Practice of Disclosure of Village-Level Party Affairs

—A Case Study of Huangjiawan Community (Jiazhou Village), Xiangcheng District, Xiangyang City, Hubei Province

JIA Jinyun (Office for the Study of Policies, Xiangcheng District Party Committee, Xiangyang 441000, Hubei, China)

**Abstract:** Disclosure of Party affairs at the bottom level is an indispensable means for the realization of democracy of the Party at the bottom and a carrier for the extension of comprehensive and strict administration of the Party to the bottom level. An exploration into the disclosure of Party affairs has been made in Huangjiawan Community (Jiazhou Village) of Xiangcheng District in Xiangyang City of Hubei Province mainly focusing on “Rules for ‘Five Kinds of Affairs’”, and the titles of “Major Petition Village” and “Disorderly Village for Public Security” have been removed for good. A road to civil, harmonious development abiding by the rule of law is being followed with the Party considerably enhancing its organizational and combatting capabilities at its basic units and the villagers continuously improving their sense of blessedness and sense of making gains. The experience and enlightenments can be summed up as: sticking to the leadership of the Party; top-level designs to be associated with the explorations of basic units; simultaneous promotion of disclosure of Party affairs and administrative affairs of the village (community); earlier disclosure of Party affairs, etc.

**Key words:** comprehensive and strict administration of the Party; democracy at the bottom level of the Party; disclosure of Party affairs at the village level

# 基层公务员懒政惰政问题及其治理

黄少平<sup>1</sup>, 黄 颖<sup>2</sup>

(1. 怀化学院 马克思主义学院, 湖南 怀化 418000; 2. 华南师范大学 政治与行政学院, 广东 广州 510631)

**摘要:**全面从严治党以来,官场风气有了很大转变,以往贪污腐化、脱离群众、为政失范等不正常现象逐步减少,但不可忽视的是,懒政惰政问题在公务员队伍尤其是在基层公务员队伍中日渐增多。其在思想上表现为对自身职业认同感降低,在行动上表现为对群众的利益诉求应而不做,严重影响了党和政府的形象和地方经济社会的发展。懒政惰政问题产生的原因主要有偏低的个人收入与较高的执业要求之间产生了认知的错位,既往权力自我膨胀的倾向与从严治党的硬性要求产生了冲突,晋升通道的拥堵与寻求出路的困难导致慵懒散成为主要选择。解决懒政惰政问题需要随着经济社会发展为基层公务员提供合理的经济收入保障,应制定明确的基层公务员行为规范以解除其不必要的后顾之忧,并建立顺畅的基层公务员准入退出机制以激发其工作积极性。

**关键词:**从严治党;基层公务员;懒政惰政

中图分类号:D630.3

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)04-0008-06

2016年1月18日,习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上讲话指出:受成长经历、社会环境、政治生态等多方面因素影响,当前干部队伍也存在种种复杂情况,一个突出问题是部分干部思想困惑增多、积极性不高,存在一定程度的“为官不为”。习近平总书记在省部级主要领导干部研讨班上对省部级主要领导干部队伍状况的分析,也适合当前县乡(镇)基层公务员队伍的状况。2016年,湖南省党的创新理论研究和学习服务中心的“全面从严治党视域下基层公务员懒政惰政问题研究”课题组历时4个月,以湖南为主,对全省包括长沙、湘潭、益阳、邵阳、常德、衡阳、湘西、怀化、娄底、岳阳、郴州、永州十二个地州市的45个县(市、区)直属机关、151个乡镇机关,以及四川、山东、河北、江苏、宁夏、河南、广东7省之14个县(区)、24个乡镇,共471名县(区)乡镇基层公务员进行了调查,数据显示:91.3%的基层公务员比十八大之前的顾虑增多了(注:下文所引

---

收稿日期:2018-07-06

作者简介:黄少平(1969-),男,湖南常德人,怀化学院马克思主义学院副教授;黄颖(1993-),女,湖南常德人,华南师范大学政治与行政学院硕士研究生。

基金项目:湖南省党的创新理论研究资助项目(16DZXC06)

数据均来自该项调查<sup>①</sup>);42.3%的基层公务员对“孙连成式”<sup>②</sup>的官员表示出了同情;51.9%的受访者把自己的工作仅当一份谋生的职业;55.72%的受访者表示,自己所在单位存在公务员队伍改行的情况;62.4%的受访者表示出对自己工资待遇的“不满意”(“满意”的仅占3%);56.8%的被调查对象认为公车改革后工作出行不方便了。这些数据清楚地表明,当前基层公务员懒政惰政现象不仅存在,而且还较普遍。以下论述主要基于这份对一线基层公务员的调查数据。

## 一、基层公务员懒政惰政的主要表现及危害

### (一)懒政惰政的主要表现

懒政惰政,顾名思义就是指公务员在自己的工作岗位上表现出的懒惰和不作为。本文主要关注我国县乡基层公务员在履职方面出现的懒政惰政问题。党的十八大以来,我党为彻底扭转此前部分党的干部漠视群众利益、破坏党的形象、放松对自身要求的不正常的官场怪相,采取了“全面从严治党”的重大举措,以纯洁党的组织、提升党的形象、打造一支全心全意为人民服务的公务员队伍,以“反腐永远在路上”的决心,持续对公务员队伍开展各类思想教育,先后推出了从政治局到普通公务员的一系列举措,如改进工作作风密切联系群众的“八项规定”(2012)与整治“四风”(2013)、加强公务员队伍建设的“三严三实”教育(2014)、加强全党党性教育的“两学一做”(2016)活动等。在这一大背景下,基层公务员担心出事、怕担责、不求有功但求无过等懒政惰政现象便日渐增多。基层公务员懒政惰政的主要表现如下:

1.思想上对自身职业认同感大大降低。基层公务员是党和政府与人民群众的连心桥,与广大群众利益关系极为密切,基层公务员不仅是一份谋生的职业,他们更多地肩负起社会治理、引领地方经济发展的重任。职业认同感的存在,是干好事业的重要前提之一,当基层公务员缺乏了职业认同感,将会从根本上影响他们工作的积极性,继而影响到工作效率,以及与人民群众的正常关系。虽然每个基层公务员都存在自身的个人利益诉求,但作为一份特殊的职业,尤其是对社会能产生重大影响的职业,如果他们忘记了自己的职业要求把自己等同于社会上的一般职业,这对基层公务员自身、对群众、对社会、对国家将产生极为不利的影响。基层公务员队伍数量庞大,涉及面极广,与普通民众接触非常密切,其职业认同感的缺乏,乃至丧失,是一个极其严重的社会政治问题。51.9%的受访者把当公务员仅作为一份有稳定收入的职业,而且,他们对这份“稳定”的职业也并非安心,55.72%的受访者表示其所在单位存在或自己计划转行。

2.行动上对群众的利益诉求应而不做。以前群众办事经常遇到的一种情况是“门难进,脸难看,事难办”,还有“不给钱不办事,给了钱乱办事”,后来甚至还出现“有些干部拿了好处也不办事”<sup>[1]</sup>的现象,表现出“懒、散、慢的为官不为的普遍心态”,以及“推、阻、混的为官不为的普遍行为”<sup>[2]</sup>。经过十八大以来的全面从严治党,这些不良现象已有好转,群众办事门好进了,脸好看些,给钱也不收了,但办事效率降低了。调查数据显示,69%的受访者表示经常听取民众意见,73.2%的受访者则表示“群众意见必须听”。但与此同时,91.3%的受访者表示在工作中比以前的顾虑增多了,58.4%的受访者害怕个人担责。这些比重偏高的数据表明:群众的利益诉求在基层公务员那里一般是不敢拒绝了,甚至害怕“被群众误解”(32.9%)的比例大大高于担心“被领导批评”的比例(8.7%)。然而,42.3%的受访者表示出了对“孙连成式”不作为官员的同情。

<sup>①</sup> 本文所引用的课题组调查数据可参见“政治学人”公众号:学人观察|全面从严治党视域下基层官员惰政问题研究报告。<https://mp.weixin.qq.com/s/D0V1x3RdfkJ1eAcz1LNtzg>.

<sup>②</sup> “孙连成式”的官员是指不求有功但求无过、不作为的官员,是反腐力作《人民的名义》中塑造的基层公务员懒政惰政的典型。

## (二)懒政惰政的主要危害

1.严重影响基层公务员队伍自身建设。基层公务员队伍在整个国家政治体系中占据非常重要的位置,它是国家行政的基础。基础不牢地动山摇。基层公务员思想的波动,特别是总体思想状况的变化,关乎基层公务员队伍的稳定,国家政策的公信力,政府行政的执行力,以及公务员队伍科学化规范化建设的水平。基层公务员对所从事的职业严重缺乏职业认同感,必然会在工作上敷衍塞责,也就谈不上认真履职,更谈不上牢记宗旨与使命,也就做不到全心全意为人民服务,继而难以形成良好的干群关系。长此以往,基层公务员队伍就真的如同其他行业一样,仅为一个谋生的群体,而不是代行国家意志、维持社会公正、解决民众疾苦的公权力组织。故基层公务员的懒政惰政的蔓延就像瘟疫一般影响干部队伍的思想建设、组织建设和作风建设,继而不断侵蚀国家行政的基础。

2.严重影响地方经济社会发展。习近平总书记在庆祝中国共产党成立九十五周年大会上的讲话指出,“办好中国的事情关键在党”<sup>[3]</sup>,并且多次指出,办好中国的事情必须要抓住领导干部这个“关键少数”<sup>[4][5]</sup>。关键少数是个相对概念,从全国全党来讲,领导干部是“关键少数”,而对于基层某个具体地方而言,当地的公务员就是“关键少数”。在全国上下共同朝着两个“百年目标”奋进的过程中,尤其是第一个百年目标即将实现的当下,各地基层公务员正全力以赴,通过发掘当地潜在资源,发展各种形式的地方经济,与群众打成一片,以实现“一个都不能少”的全面小康目标。村看村,户看户,群众看的是干部。基层公务员是带领乡亲们实现全面小康的带头人。然而,这些带头人出现了懒政惰政的现象,何以引领一个地方经济的发展,实现当地社会的良好治理?“好干部要做到信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁。”<sup>[6]</sup>懒政惰政与当前国家建设的各项要求格格不入,基层公务员的领导力、执行力的强弱,直接关系到一个地方经济社会的发展,关系到当地人民群众的切身利益。以此类推,全国各地基层公务员的思想和行为状况影响着整个国家发展目标和人民追求幸福生活愿望的顺利实现。

## 二、懒政惰政问题产生的主要原因

基层公务员“懒政惰政”问题的产生是多种因素综合作用的结果,主要有对全面从严治党的严格要求难以适应、基本收入偏低、升迁机制不畅等。

### (一)偏低的个人收入与较高的执业要求之间产生了认知的错位

课题组关于基层公务员收入问题的调查数据显示:高达62.4%的受访者对自己的收入表示不满意,52.6%的受访者表示“要想保持公务员队伍的整体勤政廉政”,工资收入每月应在8000元以上。这些数据表明,基层公务员的个人正常收入总体偏低。我们不能任意揣测公务员都有灰色或黑色收入,更不能臆想广大普通的基层公务员会有多少获得灰色或黑色收入的机会。如果从以往的事实判断,该职业具有相对而言最大的稳定性和最可靠的未来保障,加上以往基层公务员队伍管理的适当宽松,从利弊权衡,基层公务员不失为广大青年求职奋斗的优选。

全面从严治党之后,之所以会出现基层公务员懒政惰政现象,绝不是“从严治党”之策本身出了问题,而是此前对基层公务员的管理失之于宽,而现如今则全面持续从严管理,以高标准、严要求规范公务员的从政行为,打击贪腐、强化责任、规矩挺在前面,用党的性质和宗旨规范公务员的行为,这使得部分基层公务员一时难以适应,并寻找各种借口为自己的懒政惰政进行辩护。正如某公务员为此发出“内分泌失调”的论调一样。<sup>[6]</sup>这位干部的“怨言”代表的或许不只是他一个人,产生这种“内分泌失调”也不只是因为“禁烟”令,或许十八大以来的很多从严治党的法律、法规和政策都导致了这些干部的“内分泌失调”。然而,这些人的“内分泌”可能早已失调,只是他们早已习惯于这种“失调”,难以恢复并

拒绝恢复正常?①可以说,十八大以来的“全面从严治党”,形成了一种全面、长期、持久、力度空前的从严治党氛围,尤其是占公务员群体数量大多数的基层公务员,感受到了持续的外部压力,他们表面上表现为害怕指责,实则是不满被挤压出了更多的权力“增值”空间,从而产生了懒政惰政现象。72.3%的受访者认为,当前腐败产生的主要原因是“权力缺乏监督”,51.9%的受访者仅把公务员当做一份谋生的职业,60.2%的受访者认为高薪可以养廉。这些数据显示:在合法收入较低的情况下,没有了灰色或黑色收入,部分基层公务员就失去了工作积极性。

### (二)既往权力自我膨胀的倾向与从严治党的硬性要求产生了冲突

对公务员而言,不仅要求工作能力突出,还要求思想境界比普通群众更高,这不仅仅是公务员个人的道德自觉,还是党的建设、党的先进性的必然要求。但自改革开放以来,党和国家工作重心转移到以经济建设为中心上面来,各地为了快速摆脱经济落后的局面,发展本地经济,成为了基层公务员一切工作的重中之重,各级公务员的行政权力也随之不断自我扩张,基层公务员更是如此。这种权力的自我扩张在打破旧有制度藩篱,搞活发展本地经济方面确实起到了很大的作用,“个性领导”一时间成为了“能干”的代名词,但也要看到,随着计划经济向市场经济体制的不断转变,有些基层公务员把自己手中的权力当做一种换取个人利益的资源,进行权钱交易,并认为这是正常的市场行为,于是,放松党性要求,把自己等同于普通群众,把当官发财作为自己的人生追求,思想堕落,误入歧途。

十八大以来,习近平总书记提出“四个全面”、“五位一体”的治国理念,不仅要有经济发展,更要有政治、文化、社会、生态等的全面健康发展,这让基层公务员,尤其是早已习惯于长官作风、自感身份优越的基层公务员觉得权力受到了约束。更有甚者,认为当官没了“好处”,于是,失去了工作的积极性,产生了懒政惰政现象。按照中国共产党的性质、根本宗旨以及社会主义核心价值观的要求,作为人民公仆的公务员,肩负着领导全国各族人民全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的艰巨历史任务,基层公务员则更是责任重大。

### (三)晋升通道的拥堵与寻求出路的困难导致慵懒散成为主要选择

公务员队伍管理的科层制和我国集中领导的行政模式,使得处于该体系中的基层公务员,每上升一个台阶都非常困难。据《2016年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》,2016年底,全国共有公务员719万人。我国《公务员法》第十六条规定,公务员领导职务层次分国家级正职、国家级副职、省部级正职、省部级副职、厅局级正职、厅局级副职、县处级正职、县处级副职、乡科级正职、乡科级副职,共10级。厅局级以下设非领导职务,包括巡视员、副巡视员、调研员、副调研员、主任科员、副主任科员、科员、办事员共8级。最为关键的是,《公务员法》明确规定“职务与级别是确定公务员工资及其他待遇的依据”(第十九条)。我国的行政机构由下至上,分乡镇、县(市)、地(州/市)、省(市/区)、国家五级,每年新录入的公务员绝大部分都在基层,2016年新录入公务员的85.6%在地方,更多入职基层的公务员不少服务于乡镇及其下属的村(社区)。就湖南而言,现有14个地(州)市,125个县(区/市),2400多个乡镇(社区)。根据《公务员职务与级别管理规定》(2006),每个职务又与多个级别相对应,由高到低从一级直到二十七级。一个刚入职的办事员进入到乡镇副科行政领导职位则要在定级后跃升三级达到二十四级,并在十七级之前继续努力,才有继续上升的机会。调查发现,把当公务员作为“实现个人社会价值”的占42.9%,对这些“积极青年”而言,其晋升的难度非常之大。尤其是当他们奋斗了十多年来,人到中年,若升迁无望,则进退两难。如果级别也上不去,待遇上不来,则必然会滋生消极思想,再若没有合理的容错机制,他们必然会选择懒政惰政。

①本文引用关于“内分泌失调”问题,其实有实指和喻指双重含义。2013年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅针对少数领导干部在公共场所吸烟,不仅危害公共环境和公众健康,而且损害党政机关和领导干部形象,造成不良影响的情况,为此印发了《关于领导干部带头在公共场所禁烟有关事项的通知》,该《通知》在治理腐败方面也有一定的作用。对此,河南省移民办一位干部却表示,“很多喜欢吸烟的领导已经养成了习惯,很难一下戒烟,这样身体容易内分泌失调。”

### 三、解决懒政惰政问题的主要路径

为解决当前基层公务员队伍中的懒政惰政问题,各地进行了一些有益的探索,如贵州省黔西南州实施了“向惰政宣战,向惰政问责”的“干部召回管理制度”<sup>[7]</sup>,湖南郴州、湘潭等市构建了问责为官不为的督办平台<sup>[2]</sup>。江苏泰州则用“蜗牛奖”的黄牌警告警醒督促惰政基层公务员<sup>[8]</sup>。解决基层公务员懒政惰政问题并非某单一措施就能奏效,需要综合权衡、从长计议,形成一套既能发挥基层公务员工作积极性,又能使其严格遵守党纪国法、秉持职业操守的长效机制,让想干事、能干事的人大胆放手干事业,让思想认识不正确,尤其是想利用手中权力谋取私利的人无藏身之地。根据当前实际情况,解决基层公务员懒政惰政问题应从以下三个方面着手:

#### (一)为基层公务员群体提供合理收入保障以适应经济社会发展

这种收入保障主要是指基层公务员群体必要的工资类合法收入。如果从基本工资性收入来讲,基层公务员的基本工资不算很高,某些级别较低的基层普通公务员甚至还很低。本课题的调研数据显示,受访者中 62.4% 的人表示对自己的工资待遇“不满意”,表示“满意”的仅占 3%。52.6% 的受访者表示“要想保持公务员队伍的整体廉洁”,工资收入每月应在 8000 元以上。虽然基层公务员工资待遇不高,但公务员的各种“福利”待遇大大提高了他们的实际生活水平。因此,这种工资不高、“钱”途无量的局面吸引了大量高校毕业生报考公务员,并刺激了公务员们为获得一官半职、实现名利双收的强大内在动力,一旦时机成熟,有些党性不强、意志不坚的人就会大捞一把,以弥补此前的“亏空”。此类忽视基层公务员实际经济生活状况,一味强调“党性”的管理理念在市场经济条件下越来越显苍白。高薪不一定养廉,但低薪肯定会刺激贪腐。所以,让基层公务员群体用较低的收入维持群体性的一种清廉且高尚的职业操守实属困难。如果没有合理的工资性合法收入的基本保障,其他的制度建设都将失去坚实的基础。一时的高标准严要求或许能够奏效,但这些要求一旦放松,反弹将会更加厉害。

#### (二)明确基层公务员的基本行为规范以解除不必要的后顾之忧

行政事务纷杂的特点,为行政权力的扩张提供了口实。以往基层公务员权力不断膨胀,由此形成了权力不受约束的状况,而且责任追究制度不完善,各级基层公务员只听上不听下,只要按照上级领导意图行事,就不会出什么大问题。这样,他们用职业优越感进行自我安慰,有灰/黑色收入的“美好”预期维持既有的生活状态,基层公务员的工作、生活就这样年复一年的维持着。但从严治党以来,这种平衡被打破了。习近平总书记强调说,“当干部就不要想发财,想发财不要当干部”,否则,就要出问题。<sup>[4]</sup>  
<sup>[8]</sup> 现在特别强调层层追责,并实行一岗双责,行政责任层层传导,千条线万条线,都在基层一线穿,于是,各种责任最终落到基层公务员身上。上级的督查追责,群众的各种意见诉求,使基层公务员在工作中增添了太多的顾虑。多干事出差错的机会多,少干事出差错的机会自然少。有想法有能力想干事的人在严厉追责机制下,因害怕追责自然萌生“吃力不讨好”不如少做或不做的懒政惰政想法,这是调研中基层公务员反映比较普遍的现象。全国政协常委、湖南省政协副主席张大方在全国政协十三届常委会第二次会议分组讨论会上,为精准扶贫战线的基层公务员说话:“基层干部本身待遇偏低,压力大,有时候自己的孩子、老婆都顾不上,贴钱贴精力,往往还得不到肯定。”在解决这一问题方面,张大方提出,要对基层公务员在政治上给“活力”,思想上给“定力”,以结果为导向,把握临界点,避免矫枉过正,要建立科学评价体系,建立并落实为好干部撑腰的容错机制。这些建议可细化为基层公务员行政行为的基本规范,让他们明确自己权力行使的边界,同时为非主观故意的失误提供政治上的保护,不要因为追责而误伤了他们的积极性,打消他们的后顾之忧,使其主动放手干事业。

#### (三)建立正常的基层公务员准入退出机制以激发工作积极性

从现在的公务员管理体制来看,公务员有问题了才清退,自动退出则被认为“不正常”。其实,除了涉密或暂时无法替代的专业技术特殊岗位外,绝大部分岗位的公务员换岗或流动不会产生人才匮乏

的问题。在市场经济条件下,如果有些基层公务员转变了自己的职业目标,想离开公务员队伍,应该成为一种正常现象。只要通过了离任审计,应准予离职。如果担心这些人离职后会利用曾经的影响力和人脉谋取私利,那是国家规范市场行为和官场行为的其它相关法律制度所管理的范围,不应成为基层公务员主动离职的障碍。让想留在公务员队伍中的人安心大胆地去干事业,让心不在焉的人主动离开,这样,基层公务员队伍懒政惰政的现象自然就会减少很多。从调查情况看,表示考虑过转行的占比34.94%,被调查对象所在单位存在有转行的占55.72%。这种情况表明,当前公务员管理机制下,安心本职工作公务员所占比例并不高。为了让基层公务员积极勤奋工作,应有相应顺畅的退出机制,不应等到懒政惰政的人出了大的问题再开除他们。至于有人担心,如果允许公务员自由退出,是不是会出现类似于美国政府停摆的现象?这种考虑未免显得有点多余。有出有进,让想干事的人留下来,何来政府停摆?更何况,退出并非没有程序,说走就走,而要通过离任审计、完成工作交接,政府部门的工作,怎会因为几个懒政惰政的公务员的退出就停摆呢!

#### 参考文献:

- [1] 胡军.周强痛批“拿了好处不办事”告诫了谁[EB/OL].(2012-12-28)[2018-05-20].<http://cpc.people.com.cn/n/2012/1228/c241220-20046184.html>.
- [2] 佟明增.为官不为也是一种腐败[J].共产党员,2015(11):27.
- [3] 习近平在庆祝中国共产党成立九十五周年大会上的讲话[N].人民日报,2016-07-02(2).
- [4] 习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编[C].北京:中央文献出版社,2016.
- [5] 在全国组织工作会议上的讲话[C]//十八大以来重要文献选编:上.北京:中央文献出版社,2014:337-338.
- [6] “戒烟致内分泌失调”是个奇葩借口[EB/OL].(2014-01-02)[2018-05-20]. <http://www.chinanews.com/sh/2014/01-02/5690112.shtml>.
- [7] 韩强.解决干部为官不为问题的有益探索[J].观察与思考,2016(7):97-105.
- [8] 治官员懒惰,“蜗牛奖”有用吗[J].协商论坛,2016(1):53.

责任编辑 王学青

## Problem of Lethargy in the Work of Bottom-Rung Civil Servants and Its Resolution

HUANG Shaoping<sup>1</sup>, HUANG Ying<sup>2</sup> (1. Institute of Marxism, Huaihua University, Huaihua 418000, Hunan, China; 2. School of Politics and Administration, South China Normal University, Guangzhou 510631, Guangdong, China)

**Abstract:** Ever since the initiation of strict administration of the Party, there has been found an obvious change in the working style of the officialdom which is demonstrated in the gradual reduction of corruption, isolation from the public, illegality in the practice of public power, etc. However, there can be no denial of the fact that lethargy is becoming prevalent within the circle of civil servants, especially those at the bottom rung, which, ideologically, is found in the reduced recognition of their own career, and in their behaviors, is manifested in the inactivity after the acceptance of the complaints of the mass, severely compromising the image of the Party and the government as well as the development of local economy. The problem of lethargy comes mainly out of the disparity between the relatively low personal income and the relatively high professional requirements. The severe conflict between the self-expansion of power and rigid requirements in the strict administration of the Party, coupled with congestion in promotion and the difficulty in finding a different way out has resulted in the choice of laziness, disinterestedness and lethargy. Resolution of the problem should be found in the provision of a reasonable income for the public servants in question paralleling the development of economy and society and in the removal of future worries with clearly defined regulations for their behavior together with a smooth mechanism for admittance and exit of such public servants.

**Key words:** administrating the Party comprehensively and strictly; civil servants at the bottom rung; lethargy

# 巡察工作效能发挥的制约因素与提升路径

吕超<sup>1</sup>, 娄义鹏<sup>2</sup>

(1. 贵州民族大学 马克思主义学院, 贵州 贵阳 550025; 2. 黔南州委党校 科研处, 贵州 黔南 558000)

**摘要:**巡察制度是十八大以来中央巡视监督向基层纵深推进的重要举措,作为延伸监督触角、净化政治生态的有力抓手,巡察工作意义重大。但巡察监督还处在摸索前进之中,当前的巡察实践在制度构建、组织体系、工作机制、成果运用等方面仍存在缺失或不足,制约了巡察工作的开展,影响了巡察工作的实效。应当通过完善责任体制、加强制度和组织建设、努力拓展新思维、健全成果运用机制等方式进一步提升巡察工作实效,促进新时期巡察工作的发展和完善。

**关键词:**巡察工作;实践;提升;制约

中图分类号:D262.6

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)04-0014-08

中国共产党党内巡视、巡察监督制度的产生是在汲取中国古代廉政文化营养的基础上,将马克思主义政党监督理论与我国党的发展和建设实际紧密融合,是马克思主义政党监督理论在中国的又一重要成果。根据《中国共产党党内监督条例》和《中国共产党巡视工作条例》的规定,巡察是指党的市(地、州、盟)和县(市、区、旗)委员会按照党内各项法规的规定,借鉴巡视监督的工作方式及经验,建立巡察制度,设立巡察机构,对所管理的党组织进行巡行视察的监督制度。<sup>①</sup>

## 一、巡察工作惩治和预防腐败效能分析

习近平同志在十九大报告中指出:“巡视利剑作用彰显,实现中央和省级党委巡视全覆盖。坚持反腐败无禁区、全覆盖、零容忍,坚定不移‘打虎’‘拍蝇’‘猎狐’,不敢腐的目标初步实现,不能腐的笼子越扎越牢,不想腐的堤坝正在构筑,反腐败斗争压倒性态势已经形成并巩固发展。”<sup>②</sup>巡视监督是经过反复实践证明并行之有效的党内监督制度,是全面从严治党的重要制度保障。巡察制度实质上是由巡视监督制度启发、衍生而来,是巡视监督制度在市(地、州、盟)和县(市、区、旗)的延伸和补充。党的工

<sup>①</sup> 参见《中国共产党章程》第十四条,《中国共产党巡视工作条例》第三十九条。

收稿日期:2018-04-02

作者简介:吕超(1983-),女,黑龙江鸡西人,贵州民族大学马克思主义学院讲师;娄义鹏(1980-),男,贵州遵义人,黔南州委党校科研处副教授。

作最坚实的力量在基层,最突出的问题和矛盾也在基层,而基层组织正是党的全部工作和战斗力的基础。因此,建立市(地、州、盟)和县(市、区、旗)党委巡察制度,填补了省级以下巡视监督的空白,让党内监督无死角,是健全党和国家监督体系的重要内容。从巡察监督的实践来看,形成巡视巡察上下联动新格局,对全面从严治党向基层延伸打通“最后一公里”起到了重要作用。因此,党的十九大站在政治和全局的高度,对深化巡视巡察作出重大部署:“在市县党委建立巡察制度,加大整治群众身边腐败问题力度”,“建立巡视巡察上下联动的监督网”。

截至 2017 年 5 月底,31 个省区市和新疆生产建设兵团均部署开展巡察工作,15 个副省级城市全部建立巡察制度,336 个市(地、州、盟)、2483 个县(市、区、旗)开展巡察工作。共巡察党组织 14.4 万个,其中乡镇党委 2.3 万个、占全国总数 57.9%,村(社区)党支部 8.2 万个、占全国总数 12%。党的十八大以来,市县巡察向被巡察党组织反馈问题 33.2 万个,提出需立行立改问题 9.2 万条,移交被巡察党组织所管理干部问题线索 6.5 万个,向市县党委相关职能部门提出意见建议 6.1 万个。<sup>[2]</sup>巡察监督利剑作用初显成效,全国协调发展、同步规范、互为补充的巡视巡察监督立体网络格局已经初步形成。

在巡察监督定位上,各地立足于政治巡察,将基层党组织的领导班子特别是“一把手”作为巡察重点,围绕加强党的领导这个根本,重点发现党的领导弱化、党的建设缺失、全面从严治党不力等问题<sup>[3]</sup>;紧盯违反八项规定、“四风”以及选人用人上的不正之风;严查对“五位一体”“四个全面”的贯彻落实情况;督促“关键少数”的主体责任;突出将政治腐败与经济腐败并重的巡察方向。在组织上,通过成立巡察工作领导小组或办公室、建立巡察人才库、出台巡察工作实施办法等方式组建巡察机构,探索建立巡察制度,增强了巡察工作的规范性。在方式上,在借鉴巡视监督经验的基础上,结合本地实际探索巡察新措施。在方式方法上,除了常规的受理信访举报、设立电子信箱、走访调研、个别谈话、座谈等形式外,还进行了巡察新方式探索,采取了常规巡察、交叉巡察、专项巡察等方式,着力发现深层次问题。在导向上,各地逐步将巡察工作向解决群众反映最强烈、矛盾最突出的问题聚焦,突出问题导向。除了紧盯政治、组织、群众、工作、生活纪律外,还将侵害群众利益、民生热点、基层“微腐败”、扶贫攻坚等内容纳入巡察监督内容。各地主要围绕土地出让、财政专项资金、扶贫民生项目、惠民工程等人民群众关心的问题实施重点巡察,发现并惩治了一批“微腐败”官员。十八大以来,各地普遍将中央扶贫攻坚战略决策部署落实情况作为巡察监督的重要内容,发现并解决了一批扶贫领域违纪违规问题,共处理党员干部 9000 余名;巡察发现和推动解决了一批惠民惠农领域违纪违规问题,2.2 万名党员干部受到处分;市县巡察发现并推动解决一大批“微腐败”“小官大贪”“雁过拔毛”等突出问题,处分乡科级及以下党员干部 4100 余人、村居两委班子成员 1.16 万人。<sup>[2]</sup>

党的十八大以来,各市(地、州、盟)和县(市、区、旗)党委提高政治站位,把握了基层党风廉政建设的整体态势,通过深化政治巡察,发挥政治“显微镜”和“探照灯”作用,激活了党风廉政建设和反腐败工作的神经末梢,推动了惩治和预防腐败体系向纵深推进,净化了干部队伍的选人用人环境,解决了一大批群众反映强烈的问题<sup>[4]</sup>,增强了人民群众获得感,密切了党群干群关系,巩固了党的执政基础。

## 二、当前制约巡察工作效能发挥的因素

作为延伸监督触角、净化政治生态的重要抓手,巡察工作意义重大。但巡察监督全面推进还处在摸索前进之中,当前巡察监督工作实践中仍存在监督定位不准确、组织和制度建设不完善、工作方式缺乏创新、外部制约因素多、巡察整改落实不到位、巡察成果没有得到充分运用等问题,影响了巡察工作的深入开展,制约了巡察监督实效。

### (一)制度化、规范化建设水平制约巡察工作效率

建立健全巡察制度机制框架体系是推进巡察工作沿着制度化、规范化轨道运行的重要保障。由于基层巡察的实践经验有待丰富,对巡察工作组织领导、职责分工、队伍建设、工作程序、组织纪律、工作考核、成果运用等方面制度建设仍然处于探索阶段。很多制度仅是对中央巡视制度的照搬照抄,在工作制度方面还存在一些亟待探索和解决的问题。基层巡察制度设计往往由地方政府根据省级巡视工作实施办法文件中的相关规定及借鉴中央和省区市巡视制度整合而成,各省出台的巡察工作办法或意见多为指导性和纲领性文件,对于基础的具体巡察工作仍然缺乏全面、规范、系统的制度建构。在部门定位、职权设定、制度构成等方面欠缺权威法律依据,其合理性也大打折扣。目前,基层巡察制度在全国来看,并无统一的制度规范和实施细则,“相对于中央和省区市的巡视制度较不完善,巡视巡察系统结构的基础部分设置相对较弱,已经造成系统整体结构失调,制度的适应性、获取环境资源的能力有待提升,进而导致其资源分配、动员能力及目标协同等方面的功能需求无法得到较好满足。这很容易导致各基层巡察部门各自为政、失于统筹,并且基层巡察的权威性会被削弱,从而导致整体反腐效率下降”<sup>[5]</sup>。

### (二)组织建设水平制约巡察工作有力开展

巡察监督工作往往要由多部门横向纵向协作完成,目前各地对巡察工作的管理认识不一,导致巡察工作一直处于纪委主抓的状态。但纪委在巡察工作中一般只是发挥组织、协调和工作方式指导的作用,巡察办不是纪委的组成部门,在工作支持上会因人员、经费保障等问题趋于弱化,同时容易出现权责不明、管理不到位、决策越位等问题。巡察工作往往工作时间长、工作任务繁重,但目前尚未建立对巡察工作人员的激励保障机制,巡察工作人员还可能因长期不在原单位工作影响其个人的发展,或担心在巡察工作中得罪人后由于千丝万缕的地方性人际关系,回到原单位后被打压或闲置,以上这些原因导致了抽调巡察人员参与工作的意愿不强、工作积极性不高问题。巡察组的组建均采取专兼职相结合的办法,需要很多财务、审计等具有专业知识的人员参与,由于抽调人数较多,抽调人员的工作能力无法得到充分保障。此外,抽调的人员一般都缺乏巡察工作的实践,对于巡察监督过程中的严肃与严格缺乏充分认知。部分巡察人员除了巡察工作还要兼顾其本职工作,使他们不能将所有精力集中在巡察工作中,巡察组对其不具有原单位的约束力,在分工和配合上存在一些问题,而这些也恰恰是造成巡察工作队伍管理难的主要原因。巡察监督工作是一项政治性和专业性都非常高的工作,对工作人员的政治素质和业务素质都有很高的要求。作为一项刚刚起步的工作,必要的业务培训是组建一支素质良好的巡察队伍的必要条件,但目前大多数地方都缺乏有效的巡察队伍培训机制。当前的学习模式只是开会短时学、巡察开展中实践学、个人临时自学,如此简单的业务学习根本无法满足繁重复杂的监督工作要求。

### (三)工作机制创新水平制约巡察深度

中国是由人情关系编织起来的“熟人社会”,区县地域是中国“熟人社会”的典型,巡察人员与被巡察对象之间因地缘关系或多或少地有着牵连。一是部分区县在血缘、地缘、业缘、婚姻等纽带下形成了地缘性政治关系网络,这种盘根错节的社会关系让巡察人员常常面临各种各样的“人情”压力,导致他们容易产生顾虑。二是群众在协助巡察工作时也不愿积极配合,担心巡察人员与被巡察对象之间通风报信,群众这种对巡察组不信任的社会心理,也起源于地域性社会关系,对巡察工作的开展形成了干扰。当前巡察工作大量借鉴巡视的工作方法,而实践证明巡视中很多有用的工作方法是不能满足基层巡察工作的实际需要的,巡视工作方法在巡察实践中作用并不明显。巡察的对象是县级单位或乡镇村,每个被巡察的对象职能不一,乡镇村的具体情况也各有差异,按照巡视的方法开展巡察,往往只是把程序走完,不能深入地发现被巡察对象的真实情况,深层次信息挖掘不够。有的地区

在一段时间内实行巡察组长固定的方法，同时将被巡察的对象固定于辖区内特定的区域与相对固定的时间内，形成了被巡察对象学会揣摩巡察组意图的状况，不利于巡察目的的实现。由于巡察工作面对的社会关系更为复杂，基层单位工作相对缺乏规范性，因而巡视中采取的个别谈话、会议记录查阅、函询了解、征求他人意见、问卷式调查等方式在巡察中实操性不强。当前巡察工作主要依靠电视、报纸、网络等宣传渠道，但许多农村地区的交通和网络建设仍较落后，群众对微信、微博、电子邮箱这种现代自媒体的运用能力较低，对政府机关网站关注度不高，导致群众对巡察监督的知晓途径不畅，难以形成群众积极参与的凝聚力，这在一定程度上也对巡察工作深入乡村、社区发现问题、获得线索形成制约。

#### (四) 成果运用机制水平制约巡察效能

巡察监督的核心在于对发现问题的整改落实，按照《中国共产党巡视工作条例》的规定，巡视小组不查办案件，只有了解权，没有处理权。同样，巡察工作组也没有监督整改效果的权力。因此，当前巡察工作目光多数聚焦于问题发现阶段，问题反馈后的整改环节常常出现疲软现象。截止 2017 年 5 月，市县巡察向被巡察党组织反馈问题整改办结率为 84%，移交被巡察党组织所管理干部问题线索整改办结率为 75%，向市县党委相关职能部门提出意见建议整改办结率为 85%。<sup>[2]</sup>有的整改对象缺乏主动积极的整改意识，没有真正地抓好落实整改工作，缺乏刀刃向内的决心，存在整改推进慢、专项整治治理缓、整改态度浮等现象。有的被巡察对象没有建立有效的整改措施，有的整改措施不具有解决问题的针对性，形式主义之风严重，并未找准解决问题的关键路径，实操性不强。有的巡察对象没有结合反馈的问题研究切实可行的解决方案，仅停留于简单的问题整改。对于那些带有历史性复杂性的长时间存在的问题缺乏深层次整改措施，导致出现“疑难杂症不除，小病缠身不断”的现象。而巡察成果运用具有重要意义，巡察组进驻某个地区或某个单位后，通常都会用较长的一段时间，针对各地区各部门的扶贫攻坚、工程建设、行政审批、专项资金等各种事项进行巡察，是对巡察的地区和部门一次全方位、多角度的“大体检”。有病治病，无病强身，巡察既是一次看病抓药的机会，也是一次成绩展示的机会。巡察成果是一次宝贵而又客观的评价，对被巡察的对象而言，完全可以将这笔宝贵的综合诊断结论运用于管理创新、干部考核任用、规范化建设等事项中。目前，市县一级没有具体制定巡察成果运用及其保障的相关实施办法，尚未对巡察成果运用转化的产生方式、运用程序、评估反馈、保障机制进行系统设计，导致巡察成果资源多处于浪费闲置的境地。

### 三、进一步提升巡察工作效能的路径

巡察是党内巡视制度的重要组成部分，巡察制度的顶层设计与优化完善不仅关乎基层的党建与反腐形势，更关系到巡视工作的整体实效与我国反腐工作的进展。由于巡察工作的理论制度尚处于初创探索阶段，具有较大发展和提升的空间，可以通过完善责任体制、加强制度建设、队伍建设、创新巡察工作方法、加强巡察成果运用等方式促进新时期推动巡察制度的发展和完善，提高巡察工作科学化水平和适应复杂基层工作环境的能力，推动巡察工作向纵深发展，全面提升巡察工作实效。

#### (一) 完善责任体制和制度建设，提升巡察工作整体效能

建立巡察制度是落实管党治党，推动全面从严治党向基层延伸的重要举措。巡察是巡视工作的纵深发展，必须紧跟中央和省委部署，按照政治巡视的要求来定位巡察工作，督促“关键少数”，把党中央赋予的责任落实到具体的巡察工作中。巡察监督由于没有先例可循，一直在摸索中前进，虽然地方党委在步子上还不够快，但地方党委始终是巡察监督的司令部，书记就是巡察监督工作的第一责任人。因此，强化地方党委的主体责任是开展好巡察监督的关键。巡察监督是地方党委做好政治生态“护林员”的重要抓手，需坚定巡察监督是政治监督的意识，深刻认识“四种形态”的内涵，建立健全各项巡察

机制,切实推进巡察监督工作。各级党委应着力完善基层巡察的工作制度建设,根据本地巡察工作的具体实际,参照省级巡视工作实施办法,规定并细化各级基层巡察制度的制度定位、权责规定、工作重点、制度构成及相关保障,明确各级巡察工作的组织结构、职能配置、配套机制及巡察范围、内容、工作方式、权限程序等制度,形成分工合理的权责体系和基层巡察实际的工作程序,为巡察工作提供价值引导和根本遵循。

## (二)努力拓展新思维,提升巡察工作科学化水平

1.完善联动监督机制构建网络化监督格局。当前各地主要以各市(地、州、盟)级党委安排部署巡察工作为主,推动各县(市、区、旗)开展巡察工作,对职能部门的巡察由本市(地、州、盟)党委自行组织开展。建议省级巡视机构应加大统一安排的力度:一是可以安排各市(地、州、盟)异地巡察或交叉巡察。二是巡视巡察共同发力,可以由上而下建立省级、各市(地、州、盟)、各县(市、区、旗)上下联动对某个系统同时开展巡视、巡察、监督。三是在各县(市、区、旗)的巡察可由各市(地、州、盟)级和本级以上下共同巡察、异地交叉巡察或异地相互巡察等方式开展,这样可以破解县域“熟人社会”对巡察工作带来的人情关系干扰。通过建立健全联动机制,实现巡视、巡察上下左右互联互通的网络化监督格局,并将这一机制运用于专项巡察、常规巡察、交叉巡察、回访式巡察、机动式巡察中。

2.运用数据库技术高效整合巡察资源。拥有规范全面的数据是干好巡察工作的基础,数据的准确性直接关系到中央、省委、省委巡视工作领导小组对巡察工作态势的正确研判和统筹谋划。巡察数据的准确性、及时性和完整性,对推动高效精准的巡察与节约巡察资源具有重要作用。目前巡察数据在统计口径、数据采集范围、采集方法上还存在一些问题,导致出现数据冲突、数据漏报、少报、多报等现象,造成源头巡察数据可信度降低,不能快速反映巡察工作情况,可供各级党委、巡视工作领导小组领导决策的工具性价值不强。因此,应当积极探索大数据理论和技术在巡察工作中的实践运用,以问题的重要性作为量化标准,对省级巡视发现的数据和其他部门(如:审计、财政、纪检、检察)等发现的问题数据进行分门别类的统一归类,建立若干巡察参照标准汇总成数据,主要围绕重点人、重点事件和重点问题建立数据库以及党组织和党员干部在作风、纪律、资金、项目、选人用人等方面突出问题建立数据库(见表1)。

表1 巡察内容数据库参照表

内容	巡察内容数据库参照
1	党委(党组)落实“两个责任”方面,压力传导,落实意识形态工作责任制是否到位。
2	党员干部及亲友是否有经商办企业的情况。
3	领导干部违规插手工程、挤占和套取财政资金等问题。
4	重要领域和部门、重要岗位的监督是否到位。
5	纪检监察“三转”是否到位,信访总量上升但案件查结率维持在较低水平的问题。
6	党风廉政建设和反腐败斗争责任签订是否已进行风险防控点排查。
7	工程项目是否守纪律、讲规矩。
8	招投标中是否存在“暗箱操作”、未批先建、领导签批直接发包等问题。
9	随意调整规划、违规调增容积率问题。
10	领导干部及工作人员是否涉嫌与开发商利益输送问题。
11	土地开发、土地整理中是否有违规操作、“占补不衡”、违规减免土地出让金、项目“量身定制”等问题。
12	在拆迁安置中的腐败问题。

续表1 巡察内容数据库参照表

内容	巡察内容数据库参照
13	在贯彻落实中央八项规定、省委十项规定和作风建设方面的情况,是否存在公务接待大手大脚、严重超标等问题。
14	用公款购买购物卡“送人情”、工会经费支出是否规范等问题。
15	在执行党和国家政策法规方面,是否有违规出借财政资金、坐收坐支非税收入等问题。
16	在贯彻民主集中制与选人用人方面,是否违反政策规定选拔任用干部、违规进人、超职数配备干部、人事调整、干部选用等问题。
17	扶贫资金、支农惠农资金等违法违纪问题。
18	腐败问题易发多发的领域,如资金管理、工程建设等方面。
19	“六项纪律”“三大问题”“三个重点”“四个着力”“四风”“关键少数”的主体责任。

通过建立以现代数据信息为基础的巡察反腐大数据平台实现数字巡察,逐渐探索出对党组织领导班子成员特别是针对“一把手”的监督模式;根据数据表现,集中凸显群众反映强烈的问题、区域性共性问题、多种违纪违法集一人问题;对重要岗位或拟提拔使用的党员领导干部的廉政情况形成数据参考;对“四资一项目”(即资金管理、资产处置、资源配置、资本配置和项目建设)等重点问题形成巡察精准发力,为领导和领导机关的巡察决策提供重要参考。

3.立足基层力量推动巡察监督纵深开展。很多重要的工作都在基层,巡察监督的重点和力量应向基层延伸,以损害群众利益的各种问题为巡察导向,通过巡察基层存在的问题,逆向厘清上级归口单位或领导干部的问题。通过基层的巡察延伸到村级,以“一村五问”(即问党务、村务、财务、扶贫和信访)从中发现损害群众利益的线索,通过对个性问题的挖掘,发现共性问题,让涉及违纪问题的人和事无处藏身。

### (三)加强组织建设,提升巡察工作保障能力

1.建立独立编制的巡察机构。目前,仅有少数省份已成立独立的具有机构编制的巡察机构,巡察办大部分仍放在纪委代为管理,按照“监审分离”的理论逻辑,建议将巡察办作为独立的机构编制单位设立,直接对同级党委负责,管理巡察人员人才库,专司巡察监督工作。在此基础上,实行县(市、区、旗)级巡察机构由上一级巡察机构垂直管理的办法,将涉及县(市、区、旗)巡察机构的人权、财权、事权统一归口到上一级巡察机构管理,最大化地避免县域“熟人社会”人际关系对巡察工作的影响。

2.制定灵活机动的巡察队伍组建机制。通过建立健全灵活机动的巡察队伍组建机制,组建巡察组长库、巡察专家人才库、巡察业务骨干人才库。在巡查队伍组建过程中,要实现“三个不固定”,即巡察组组长、巡察业务专家、巡察业务骨干不固定;巡察的地区和单位不固定;巡察组与巡视对象的关系不固定。所有的巡察工作人员均采取临时随机产生的办法,对巡察组的所有工作人员均实行一次巡察一次授权的组建方案,有力避免地方复杂人际关系产生的外界干扰和利益交换。

3.完善巡察人员管理、考评、培训机制。巡察人员是巡察制度的实际执行者,他们的素质和能力直接影响决定了巡察的水平和效果。建立健全巡察人员选拔用人科学合理的考评机制,是巡察监督工作发展的实际需要。在选人上,列宁曾经对如何挑选国家监察人员问题上草拟了四个标准:“第一,必须由几个共产党员介绍;第二,必须通过国家机关知识的考试;第三,必须通过国家机关基本理论、行政管理和公文处理等基本知识的考试;第四,必须同中央监察委员和本院秘书处配合工作,使他们能够信赖整个机关的全部工作”<sup>[6]</sup>。以此为鉴,我们的巡察工作人员要有忠诚于党的事业的自觉性、要有干好巡察工作的知识和技能保障、要有善于处理巡察工作关系的能力、要有选拔巡察人员的途径。列宁的这

一理论为我们建立巡察人员选人用人考评机制提供了重要的理论参照。考评机制可对巡察人员在工作中的实绩进行量化考核,通过考核让巡察人员能够像在原单位一样享受荣誉和物质上的鼓励,作为其晋升、提拔的依据;同时也可以相应作为对于那些在巡察工作中政治性不强、积极性不高、不安心巡察工作的人员实施惩处和调离巡察岗位的依据。为了维护巡察队伍的良好形象,巡察组也要加强党建工作,建议把“党支部建在组上”,不断强化责任意识和政治意识。

巡察监督对工作人员的政治性、技术性、专业性都有较高要求,因此建立巡察监督业务培训机制,对巡察工作人员进行培训,打造一支政治性强、业务精湛的巡察队伍是保障巡察监督顺利推进的关键。根据巡察监督工作的需要,采取形式多样灵活的办法进行培训,可以到其他地区考察学习,交流先进经验,也可单独组织巡察业务培训班,还可将巡察人员与纪检干部一起培训。

#### (四)健全巡察成果运用机制,提升巡察工作效能

巡察监督的成果是一笔宝贵的资源,但从基层巡察的实际情况来看,当前各地尚未建立巡察成果的决策咨询参考机制,巡察成果没有得到全面充分地运用。

1.建立健全巡察整改责任机制。巡察监督要将发现的问题督促落实到位,才能真正体现巡察的意义。巡察机构要建立整改落实责任制度,明确被巡察对象的党委书记等“关键少数”的第一责任,将整改落实的情况及整改效果作为领导干部提拔任用的重要依据。同时,要督促被巡察单位建立问题针对性较强的整改措施,以实现长效治理。在通过明确“关键少数”领导干部整改落实责任的基础上,巡察机构要根据被巡察对象所制定的整改措施强化整改监督,根据台账梳理的问题严格按照整改时限,整改一项验收一项,凡不按时限整改到位者将严肃问责。

2.建立健全巡察与办案部门移送督导机制。在巡察监督中发现已经构成违纪违法的线索,要通过建立制度做到巡察机构与纪检、组织部门、检察机关、公安机关等部门无缝对接,保证每条违纪违法线索均要有结论,并对移送的违纪违法线索按照相关纪律和刑事诉讼的程序进行跟踪督导。各办案部门也要根据案件的程序进展情况适时报送巡察机构备案,保证巡察成果落到实处。

3.建立巡察成果决策咨询参考制度。每一次巡察都会发现一些问题,这些问题 是被巡察的地区和部门的症结所在,对巡察成果进行分析研判并形成若干专题性决策咨询报告,可以作为被巡察地区和部门的决策咨询参考。建立市县巡察制度是全面从严治党向基层延伸的重大创新举措,巡察制度的实施有利于拓宽监督渠道,打通党内监督“最后一公里”,解决群众身边的不正之风和腐败问题,提升群众在正风反腐中的获得感。但目前巡察监督工作开展时间较短,在制度构建、组织体系、工作机制、成果运用等方面仍处于探索阶段,制约了巡察工作的开展,影响了巡察工作的实效。各地方应按照中央的部署,在原有探索和经验总结的基础上,更加深入地开展巡察工作,推进巡察向基层延伸,通过完善责任体制、加强制度和组织建设、努力拓展新思维、健全成果运用机制等方式,将实践探索得来的经验固化为制度成果,进一步推动巡察工作制度化、规范化、科学化。

#### 参考文献:

- [1] 习近平:决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL].(2017-10-27)[2018-02-11].[http://www.xinhuanet.com/politics/19pcnc/2017-10/27/c\\_1121867529.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/19pcnc/2017-10/27/c_1121867529.htm).
- [2] 建立市县党委巡察制度 推动全面从严治党向基层延伸[EB/OL].(2017-07-18)[2018-02-11].<http://www.gsjw.gov.cn/content/2017-07-18/20091.html>.
- [3] 徐喜林,徐栋规.规德相辅治党务求全面从严——关于依规治党和以德治党的理解与思考[J].中国法治文化,2016(6):30-36.
- [4] 吴纪树.基层巡察的实践逻辑及其制度完善[J].求实,2017(10):28-38.

[5] 王立峰,潘博.党内基层巡察制度优化路径探析[J].长白学刊,2017(2):21-27.

[6] 列宁选集:第33卷[M].北京:人民出版社,1960:443-444.

责任编辑 陈 瑶

## Restrictions on the Effectiveness of Inspection and Related Solution

LV Chao<sup>1</sup>, LOU Yipeng<sup>2</sup> (1. School of Marxist Studies, Guizhou Minzu University, Guiyang 550025, Guizhou, China; 2. Department of Science and Research, Party School of South-Guizhou Party Committee, Qiannan 558000, Guizhou, China)

**Abstract:** Since the 18th CPC National Congress, the inspection mechanism has become an important measure for the in-depth implementation of central inspection and supervision. As an important means to extend the scope of supervision and to purify the political ecology, inspection work is of great significance. However, inspection and supervision is still being explored into. Weaknesses or deficiencies exist in the practice of inspection as regard the construction of mechanisms, the organizational network, working mechanism and the application of achievements, etc. which restricts the practice of inspection, compromising the effectiveness of it. Efforts must be made to further improve the effectiveness of inspection and to facilitate the development and consummation of the mechanism in the new era from such perspectives as completing the accountability mechanism, strengthening the construction of regulations and organizations, expanding new considerations and perfecting the application of achievements.

**Key words:** inspection; practice; promotion; restrictions

# 党内选举监督制度存在的问题 及其完善路径

李晓波

(浙江财经大学 法学院,浙江 杭州 310018)

**摘要:**中国共产党历来注重党内选举监督制度建设,通过党内选举监督制度确保党内民主政治生活的规范化。在新时代依法治国和国家治理现代化背景下,党内选举监督制度面临新的问题与挑战,主要表现为党内选举监督制度系统性、完备性、统一性不足,和国家法律法规的协调和衔接力度不够,这些都直接制约了党内选举监督工作的效能。破解党内选举监督制度建设难题,必须立足于党内选举民主实践,深刻把握党内选举监督工作规律:改革和完善现有不合理的党内选举监督制度,构建符合党内选举需要的监督法规体系;强化党内选举监督法规的备案审查制度,建立党内选举监督法规的备案审查与国家法律备案审查衔接联动机制,实现党内选举监督法规与国家法律的衔接、协调和转化;充分利用国家监察体制改革的契机,将党内选举纳入国家监察,通过制度强化选举监督效能,预防和遏制党内选举腐败。

**关键词:**党内选举;党内法规;选举监督

中图分类号:D621.4

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)04-0022-08

在依法治国和国家治理现代化的历史背景下,中国共产党长期执政决定了必须充分发挥党内选举民主,通过层层民主选举建设一批拥有坚定政治信仰和懂得政治规矩的高素质干部队伍,为不断进行的改革提供优质人才基础。为了确保民主选举选拔党员干部效能,构建一系列监督制度从规范层面确保党内选举的公正、公开和合法十分必要。但是,目前党内选举监督制度在系统性、专门性、科学性和配套制度等方面存在不足,亟待加以研究解决。

## 一、党内选举监督制度的现实状况

目前党内选举监督制度散见于《中国共产党章程》《中国共产党地方组织选举工作条例》《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》《中国共产党党员权利保障条例》《中国共产党党内监督条例》和《关于新形势下党内政治生活的若干准则》等党内法规中,这些党内法规所涉及的党内选举监督制度包括以下几个方面的内容:

---

收稿日期:2018-06-11

作者简介:李晓波(1983- ),男,陕西商洛人,浙江财经大学法学院讲师,博士。

### (一)党员监督权

《中国共产党章程》规定党员有揭发、检举党的任何组织和党员的违法乱纪事实的权利，并要求处分违法乱纪党员，要求罢免和撤换不称职的干部。<sup>①</sup>《中国共产党党员权利保障条例》相关条款规定了党员监督权，这些监督权适用于包括选举活动在内的党内活动。例如，党员有权向党组织揭发、检举党的任何组织和任何党员的违法违纪事实；有权向所在党组织或者上级党组织提出处分有违法违纪行为党员的要求；党员有权向所在党组织或者上级党组织提出罢免或者撤换不称职党员领导干部职务的要求，而且规定了行使以上这些权利的原则和程序。<sup>②</sup>

### (二)监票人和计票人制度

《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》规定了党内选举中的计票人和监票人制度。例如，第 22 条规定：“选举设监票人，负责对选举全过程进行监督。”第 23 条规定：“选举设计票人。计票人在监票人监督下进行工作。”第 26 条规定：“投票结束后，监票人、计票人应将投票人数和票数加以核对，作出记录，由监票人签字并公布候选人的得票数字；由会议主持人宣布当选人名单。”

### (三)党组织监督制度

《中国共产党章程》规定：“……选举人自由选举候选人，任何组织和个人不得以任何方式强迫选举人选举或不选举某个人，党的地方各级代表大会和基层代表大会的选举，如果发生违反党章的情况，上一级党的委员会在调查核实后，应作出选举无效和采取相应措施的决定，并报再上一级党的委员会审查批准，正式宣布执行。”<sup>③</sup>地方各级委员会全体会议选举常务委员会和书记、副书记，并报上级党的委员会批准，党的地方各级委员会的常务委员会定期向委员会全体会议报告工作，接受监督。<sup>④</sup>

《中国共产党地方组织选举工作条例》规定，地方各级党组织任期届满应进行换届选举。如需延期或提前换届选举应经上级党的委员会批准，延长期限不得超过一年。<sup>⑤</sup>地方各级委员会全体会议选举常务委员会和书记、副书记，并报上级党的委员会批准，党的地方各级委员会的常务委员会定期向委员会全体会议报告工作，接受监督。<sup>⑥</sup>在党内选举中，如果出现违反党章的情况，“上一级党的委员会在调查核实后，应作出选举无效和采取相应措施的决定，并报再上一级党的委员会审查批准，正式宣布执行。”<sup>⑦</sup>在党的地方委员会换届时，书记、副书记和常委会其他委员由全会选举产生，并报上一级党委审批。<sup>⑧</sup>

《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》规定党代表候选人多于应选人数的 20%，代表候选人由选举单位组织全体党员提名，根据多数人的意见确定，提交党员大会或党员代表大会进行选举，党代表的产生受到上级党委会审查。<sup>⑨</sup>在党委会选举层面，规定了候选人提名遵循德才兼备和班子结构合理原则，委员候选人差额比例为 20%，委员会委员在任期内出缺，必须补选。党的基层委员会的常委候选人，由上届委员会按照比应选人数多一至二人的差额提出，报上级党组织审查同意后，在委员会全体会议上进行选举。<sup>⑩</sup>《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》第 10 条规定：“上届党的委员会成立代表资格审查小组，负责对代表的产生程序和资格进行审查。代表的产生不符合规定程序的，应责成原选举单位重新进行选举；代表不具备资格的，应责成原选举单位撤换……代表资格审查小组应向

<sup>①</sup> 参见《中国共产党章程》，第 4 条第 4 款。

<sup>②</sup> 参见《中国共产党党员权利保障条例》，第 9 条。

<sup>③</sup> 参见《中国共产党章程》，第 11 条第 1-2 款。

<sup>④</sup> 参见《中国共产党章程》，第二十七条，第 1-2 款。

<sup>⑤</sup> 参见《中国共产党地方组织选举工作条例》，第 3 条。

<sup>⑥</sup> 参见《中国共产党章程》，第 27 条，第 1-2 款。

<sup>⑦</sup> 参见《中国共产党地方组织选举工作条例》，第 41 条。

<sup>⑧</sup> 参见《中国共产党地方委员会工作条例》，第 8 条第 3 款。

<sup>⑨</sup> 参见《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》，第 7-10 条。

<sup>⑩</sup> 参见《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》，第 11 条、第 12 条、第 15 条、第 17 条。

党员代表大会预备会议报告审查情况。经审查通过后的代表,获得正式资格。”第18条规定:“选出的委员,报上级党组织备案;常委、书记、副书记,报上级党组织批准。纪律检查委员会选出的书记、副书记,经同级党的委员会通过后,报上级党组织批准。”

#### (四)处罚制度

《中国共产党章程》规定,党的地方各级代表大会和基层代表大会的选举,如果发生违反党章的情况,上一级党的委员会在调查核实后,应作出选举无效和采取相应措施的决定,并报再上一级党的委员会审查批准,正式宣布执行。<sup>①</sup>《中国共产党地方组织选举工作条例》规定党的地方各级代表大会的选举,如果发生违反党章的情况,上一级党的委员会在调查核实后,应作出选举无效和采取相应措施的决定,并报再上一级党的委员会审查批准,正式宣布执行。对于破坏选举工作,侵害党员选举权利的事件,仅对有关党组织或党员进行批评教育或给予党纪处分。<sup>②</sup>《中国共产党地方工作委员会工作条例》规定,对于违反本条例规定的,根据情节轻重,给予批评教育、责令作出检查、诫勉谈话、通报批评或者调离岗位、责令辞职、免职、降职等处理;应当追究党纪政纪责任的,依照《中国共产党纪律处分条例》、《行政机关公务员处分条例》等有关规定给予相应处分;涉嫌违法犯罪的,按照国家有关规定处理。<sup>③</sup>《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》规定基层选举中监督和处分由上级党委会和纪委负责处理。<sup>④</sup>

#### (五)党内监督和党外监督

《中国共产党党内监督条例》规定党内监督重点包括贯彻执行民主集中制的情况和保障党员权利的情况,以及干部选拔任用工作中执行党和国家有关规定的情况;监督的形式包括党内监督和党外监督,党内监督机关是各级纪委;党员监督权包括向党的上级组织反映意见,批评党组织和党员,揭露和纠正他们工作缺点、错误的权利,以及检举权、评议权、发表意见权。<sup>⑤</sup>《中国共产党地方委员会工作条例》规定地方党委会接受同级党代会和上级党委的领导和监督,接受下级党组织和群众的监督,并接受党外民主党派和无党派人士的监督;上级党委还可以对下级党委常委会和成员履行职责情况进行考核,建立健全奖惩机制;对于监督之后出现的问题进行处罚,处罚类型包括:批评教育、责令作出检查、诫勉谈话、通报批评或者调离岗位、责令辞职、免职、降职等类别,处罚性质和形式包括党纪政纪责任和法律责任两个方面。<sup>⑥</sup>

综上所述,党内选举监督制度主要体现于以党章为首的党内法规体系中,是目前党内选举监督的主要规范依据。但以上党内法规体系对党内选举监督的规定具有原则性、分散性等特点,不能有效预防和完全遏制党内选举工作中出现的腐败现象。

## 二、党内选举监督制度存在的问题

党内选举与国家选举都是现行中国民主政治的重要内容,但与相对完备的国家选举监督制度相比而言,党内选举监督制度还存在一些问题。根据宪法规定,中国共产党以党内选举政治实践为基础,在《中国共产党章程》《中国共产党地方组织选举工作条例》《中国共产党地方委员会工作条例》《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》和《中国共产党党员权利保障条例》等党内法规体系中规定了选举监督制度。中共十八届六中全会通过的《中国共产党党内监督条例》和《关于新形势下党内政治生活的若干准则》也只是从原则层面强调了加强党内权力监督、发扬党内民主和保障党员权利的重要性,并没有根

<sup>①</sup> 参见《中国共产党章程》,第11条第2款。

<sup>②</sup> 参见《中国共产党地方组织选举工作条例》,第40—42条。

<sup>③</sup> 参见《中国共产党地方委员会工作条例》,第29条。

<sup>④</sup> 参见《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》,第30—31条。

<sup>⑤</sup> 参见《中国共产党党内监督条例》,第4条、第5条、第8条、第10条。

<sup>⑥</sup> 参见《中国共产党地方委员会工作条例》,第27—29条。

据针对选举活动制定专门监督制度。从以上规定可以看出,现行党内选举监督制度存在以下问题:

#### (一)系统性不足

党内选举是一项系统活动,包括代表选举、候选人预选、正式投票、计票监票、结果确认等关键环节,在这个过程中都需要全方位监督,这就需要一系列党内选举监督制度对整个过程进行全覆盖。例如,针对党代表选举,涉及到选举党代表的监督问题;干部选举,对候选人的预选、正式选举就是关键环节,如何确保这个环节公正和公开进行,必须有监督制度保障。然而,目前这些党内法规并没有针对选举全部环节进行系统规范设计,即没有在尊重党内选举规律的基础上制定逻辑上自洽的党内选举监督规范体系。

#### (二)专门性不足

党内选举监督制度与其他党内活动一样是一项专门性活动,呈现出自己的内在特点和运行规律。针对党内选举各个环节,就必须制定专门的党内选举监督法规体系。但现行党内选举监督制度分散在不同党内法规中,并没有根据党内选举规律形成以专门的《中国共产党党内选举监督条例》为中心的选举监督制度。由于缺少专门的党内选举监督制度,日常选举活动只能依赖于原有分散的党内选举监督规定,选举监督实效性大大弱化。

#### (三)科学性不足

党内选举监督制度科学性不足,最重要的就是党内选举监督缺乏一个独立的固定监督机构。现行的党内选举监督主要是党委内部、党委上下级之间的监督和党员监督权行使,以及设立的监票人和计票人制度。党委内部和党委上下级之间的监督属于内部监督范畴,而监票人和计票人很难摆脱组织意图影响,这使得监督缺乏独立性、公开性和公正性。另外,对党内选举监督工作缺乏科学认识。党内选举监督工作建立在党内选举工作的基础上,它的监督主体是谁?监督内容是什么?如何来监督?显然,党内选举监督的主体应该是一切有监督权的党员个体和组织,且这个主体必须拥有独立监督权,不受外在力量的干涉。党内选举监督的内容应该是党内选举全部环节,包括预选、正式选举和任期监督等。党内选举监督方式应该是程序监督和实体监督的结合,即以“监督权”为中心的监督组织、监督主体、监督内容、处罚制度等为实体内容和以监督程序为程序内容的监督方式。但是,目前党内选举监督制度过于分散化、原则性和非专业化,大部分监督制度仅针对党内一般活动,并没有针对党内选举活动规律科学制定选举监督法规。

#### (四)配套制度不健全

党内选举监督是系统性活动,除了相关选举监督制度之外,还需要许多专门配套制度,例如,选举监督的组织保障、物质保障和处罚制度等,监督制度实效性依赖于处罚制度得力,对于选举过程中出现的违纪行为,必须进行严厉处罚才能发挥应有的警示作用。合理处罚制度有利于监督实操性,强化监督效果。但是,目前选举监督处罚规定主要分散在一些党内法规中,并没有根据具体选举违法情节制定合理的有“区分度”的处罚类型,这就为实践中的选举监督制度运行带来了难题。另外,与监督相关的选举保密制度也是问题。例如,在正式选举之前应当对“被差额对象”信息严格保密的,以防因信息泄密引起“贿选”或其他影响选举公正的行为。

党内选举监督制度出现的上述问题,与对“党管干部”和“党内民主”的错位理解有关。<sup>[1]</sup>从主观和客观方面讲,一方面是因为党内民主选举制度不健全,另一方面,也与党内选举监督体制不完善,党内选举有关的监督制度没有得到严格、认真、正确地贯彻执行有关。<sup>[2]</sup>

### 三、党内选举监督制度的完善路径

党内选举监督制度的完善有四个路径:一是以宪法和党章为基础,构建符合党内选举民主的选举监督制度体系,重点是制定系统和完备的党内选举法规和党内选举监督法规体系;二是注重党内选举

监督法规的备案审查机制,确保党内选举监督法规的统一性和权威性;三是加强党内选举监督法规和国家法律的衔接和协调机制,完善党内选举监督法规与国家法律备案审查联动机制,建立统一违法审查制度,<sup>[3]</sup>确保党内选举监督法规与法律的统一;四是完善选举监督配套制度建设。

### (一) 党内选举监督法规体系的构建

党内法规是依法治党的重要依据,党内法规是党内建设的规范基础。中共十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》强调,加强党内法规制度建设,形成完备的党内法规制度体系,释放法规制度力量,强化依法治党的规范基础。根据《中国共产党党内法规制定条例》的规定,党内法规主要包括八类<sup>①</sup>,按照效力等级,可以将党内法规分为四个等级<sup>②</sup>。党内法规的效力等级是党内选举监督法规构建的效力基础。党内选举监督制度属于党内法规体系的重要构成部分,它完善的具体路径包括两个部分:一是构建系统的党内选举法规体系;二是以此为基础构建党内选举监督体系。党内选举监督制度建立在党内选举基础上,如果不能真正落实党内民主选举,党内选举监督就是“无的放矢”,毫无意义可言。

1. 党内选举法规体系建设。党内选举制度体系可参照国家选举法律体系来构建。我国选举规范体系包括:《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》和《中国人民解放军选举全国人民代表大会和县级以上地方各级人民代表大会办法》等。根据国家选举法律体系,党内选举可以构建《中国共产党全国代表大会和地方各级代表大会选举条例》《中国共产党全国代表大会和地方各级代表大会代表条例》等为基础的党内选举法规体系,或者制定专门的《中国共产党选举工作条例》<sup>[4]</sup>,目的在于完善现有党内选举制度,改革现有党内选举制度弊端,将民主选举真正落到实处。

构建系统、完备、统一和合法的党内选举法规体系,必须坚持党的领导,正确认识党内选举面临的现实挑战,深化对党内民主政治发展规律认识,重点是党内选举制度建设。首先,党内选举制度建设必须坚持选举的合法性原则、程序性原则、公平竞争性原则,“要继续深化广大党员尤其是党的领导干部对党内选举的认识,逐步扩大直接选举的范围和层次,适当扩大差额选举比例和范围,改进候选人提名方式,改革和完善介绍候选人的方式方法,实施党代会常任制,闭会期间应充分发挥党代表监督作用。”<sup>[4]</sup>其次,在党的干部任用方面,建立以党内民主选举为中心的人才任用制度,并以此设置和划分选区,严格审查代表资格,规范代表选举程序,逐步确立党内分层选举制度。再次,在候选人提名方面,严格规定候选人的资格条件、结构比例、自下而上提名的适当比例和具体程序,形成自上而下和自下而上相结合,并以自下而上为主的提名制度,实行真正“差额选举”,不断扩大党内“差额选举”范围和比例,除代表联合提名候选人多于联合提名名额实行预选外,其他统一进行直接“差额选举”,通过此种方式克服“陪选”现象,用真正“差额选举”代替差额预选。最后,候选人介绍方面,不断改变现有程式化和形式化方式,利用现代媒体等“多元”方式让选民对候选人有深入了解,形成选民的长效监督机制。

党内选举制度的构建具有两方面的作用:一方面可以使党内选举更加规范化,强化了以选举为中心的民主选拔机制,增强党内选举的规范性;另一方面健全的党内选举制度为党内选举监督提供了载体,使党内选举监督真正“有的放矢”。

2. 党内选举监督制度的构建。在党内选举法规构建基础上构建系统的党内选举监督法规是完善党内选举监督,遏制“贿选”等腐败事件发生的重中之重。目前党内选举监督制度主要体现在《中国共产

① 八类党内法规包括:《中国共产党章程》及相关法规;党的领导和工作;党的思想建设方面;党的组织建设;党的作风建设;反腐倡廉建设;党的民主集中制建设;党的机关工作。

② 党内法规的四个效力等级:一是党章,二是中央党内法规,三是中央部委制定的党内法规,四是省区市党委制定的党内法规。

党章程》《中国共产党地方组织选举工作条例》《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》和《中国共产党党员权利保障条例》等党内法规体系中。党内选举监督制度构建要以以上党内法规为基础,以《中国共产党党内法规制定条例》和《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》为指导,以《中华人民共和国宪法》和《中国共产党章程》为根本依据,构建以专门的《中国共产党党内选举监督条例》为基础的系统、完备、统一和合法的党内选举监督法规体系,完善现有的党内选举监督制度,对现存党内选举监督法规进行系统化改造,提升党内选举监督法规的“法治化”水平。

党内选举监督制度的具体构建可以从以下几个方面着手:一是党员选举监督权保障。党员选举监督权是党内选举监督的重要内容,实现党员选举监督权的关键在于制定一套针对选举的检举、控告、弹劾、揭发和举报制度,以及党员选举监督权行使的组织保障、物质保障和法律保障;二是构建预防和处置破坏选举的专门监督机构。党内选举监督内在属性决定了必须建立独立的党内选举监督机构,全面负责党内选举监督活动,消除党组织监督选举的体制弊端,将党组织纳入监督对象。从选举监督功能来看,首先党内选举监督机构必须独立于本级和上级党组织,也不隶属于选举大会主席团,只对选举人负责;其次必须赋予选举监督机构监督权,且对破坏党内选举行为进行查处。三是将党内选举纳入到国家监察体制中,通过国家监察对党内选举进行全方位监督。《监察法》第4条规定:“监察委员会依照法律规定独立行使监察权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”法律赋予了监察委员会独立的法律地位,可确保监督客观性和公正性。第15条规定监察对象包括中国共产党机关,第45条规定监察机关根据监督和调查结果,有依法作出处置的权力。从《监察法》来看,党内选举纳入到国家监察体制符合法律规定。具体方案可以考虑在国家监察委员会中设立一个负责选举事项的内部机关,专门对国家选举和党内选举进行专项监督。这种方案不需要在党内选举中设立一个党内选举监督机构,且可以确保监督的独立性和合法性。四是建立与选举监督相关的惩戒制度。选举监督机构在选举过程中发现“拉票”和“贿选”等行为且证据确凿的,应立即启动“惩戒”程序,具体“惩戒”方式可包括:宣布违规、取缔破坏选举的行为和党内处分等。五是建立与党内选举监督相配套的罢免制度。“只有承认和实现选举人对代表的罢免权,才能被认为是真正民主的。”<sup>[5]</sup>可以规定只要有同级党的代表大会三分之一以上代表联名可提出罢免案,二分之一以上代表投票赞成即可通过罢免。在党委会内,有三分之一委员以上的党员联名,就可以随时罢免他们选举的代表和党内负责人。强化党内选举罢免制度,才能通过法定程序将不合格和不称职的代表、委员和领导干部罢免,形成良性的选举竞争机制。

## (二)强化党内选举监督法规的备案审查制度

党内法规体系与现行国家法律体系一样,有着明确的效力等级。凯尔森认为,作为一种秩序的法律是规范体系,这个体系由基本规范、一般规范和个别规范构成,其区分标准就是效力大小和产生依据,基本规范是“一个不能从更高规范中引出其效力的最后规范”<sup>[6]</sup>,它是其他规范产生依据的规范;而一般规范指的是立法机关根据基本规范制定的规范,包括成文法、判例法和习惯法;个别规范指的是具体执法行为表现出来的规范。对国家法律来讲,它是以宪法为基础的规范体系。党内法规效力等级可以分四个层次:党章处于最高地位;准则次之;然后是条例;最后是规则、规定、办法和细则。呈现这样的位阶关系与它们的制定机关、规范内容有关。党内选举监督法规属于党内法规的重要组成部分,它也要遵循效力等级和位阶关系,确保党内选举监督法规的统一。

2013年5月,中共中央颁布了《中国共产党党内法规制定条例》和《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》,构成了党内立法的“立法法”,为党内选举监督法规的统一提供了依据。党内选举监督法规构建包括两个方面:一是对现有的党内选举监督法规进行修改、废除;二是制定以《中国共产党党内选举监督条例》为中心的党内选举监督法规体系。这两个方面可以概括为党内选举监督法规的“立、改、废”。党内选举监督法规的“立、改、废”必须以统一性为保证,因此,党内选举监督法规的事前审查

和事后备案审查就是必然要求。事前审查阶段主要针对党内选举监督法规的起草内容。在审核过程中,审核机构发现被审查内容和程序存在问题,可以向起草部门提出修改意见。如起草部门不采纳修改意见,审核机构应当向审议批准机关提出修改、缓办或者退回的建议。而事后备案审查目的在于规范党内选举监督法规的备案工作,保证党内选举监督法规同党章和党的理论、路线、方针、政策相一致,维护党内选举监督法规体系的统一性和权威性。在具体审查过程中,中央办公厅对报送中央备案的党内选举监督法规进行审查,审查内容包括:党内选举监督法规是否同党章和党的理论、路线、方针、政策相抵触;是否同宪法和法律不一致;是否同上位党内法规相抵触;是否与其他同位党内法规对同一事项的规定相冲突;规定内容是否明显不当;是否符合制定权限和程序等。

党内选举监督法规的事前审查和事后审查由具体机关负责,它们按照既定程序对“对象性”法规进行审查。从审查的内容来看,“对象性”法规审查涉及到实体和程序两个方面,通过两个阶段和两个层面审查,消除高位阶法规和低位阶法规之间的效力冲突,确保党内选举监督法规体系的逻辑自洽,提升党内选举监督法规的规范化水平。

### (三)党内选举监督法规与国家法律的衔接、协调和转化

《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》确立了党内法规和规范性文件备案审查与国家法规、规章和规范性文件备案审查衔接联动机制。<sup>①</sup>十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》再次强调:“注重党内法规同国家法律的衔接和协调,提高党内法规的执行力。”党内选举监督法规体系是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分,在推进中国特色社会主义法治建设中,国家法律和党内法规两个方面缺一不可,党内选举监督制度必须实现与国家法律的衔接和协调。

实现党内选举监督法规与国家法律的衔接和协调,关键是正确处理党内选举监督法规与国家法律的关系,以国家法律尺度来衡量党内选举监督法规。党内选举监督法规与国家法律都是宪法之下的规范,宪法规定了党的执政地位和遵守宪法的要求,党的选举监督活动就应该遵守宪法。从党内选举监督法规和国家法律内涵来看,二者在价值取向上具有一致性、规范对象上具有相融性、功能发挥上具有互补性、文化倡导上具有层级性和制度建设上具有衔接性,二者在社会主义民主政治建设中是相辅相成的关系。党内选举监督法规严于国家法律,国家法律高于党内选举监督法规,党内选举监督法规严于国家法律,并不是说党内选举监督法规可以超越国家法律,相反,党内选举监督法规要遵守法律规定,在法律规定的范围内活动,用国法尺度来衡量党内选举监督法规的合法性,对党内选举监督法规体系进行合法性审查。具体来讲:一是要审查党内选举监督是否符合宪法对公民监督权的规定。二是审查党内选举监督法规是否符合法律规定。《选举法》和《代表法》对公民选举权、对代表的监督等规定都是党内选举监督法规必须遵守的规范。另外,党内选举监督中的处罚制度也必须与《刑法》进行协调。例如,与“破坏选举罪”的协调和衔接问题。三是审查党内选举法规是否符合程序法治的要求。四是审查党内选举监督法规是否与《监察法》协调。通过以上审查活动,可以协调党内选举监督法规与国家法律之间的关系,实现党内选举监督法规与国家法律的有机衔接。

党内选举监督法规与国家法律的协调与衔接从根本上维护了宪法权威。党内外备案审查衔接联动可以将党委、人大、政府各系统发布的规范性文件统筹起来。备案审查衔接联动的关键是构建一个主体来承担党内选举监督法规和国家法律备案审查衔接的任务,这个机关从理论上讲可以由党内机构和党外机构来担任,但由“联席会议”来承担备案审查任务是比较可行的模式,<sup>②</sup>“联席会议制度”吸收了党内机构和党外机构模式的缺陷,兼顾党内选举监督法规和国家法律的关系,对党内选举监督法规起草、审批、备案和实施环节进行全方位审查,并将这种审查和国家法律备案审查统一起来,通过国家法律的备案审查来推动和促进党内选举监督法规系统化、完备化、统一化和合法化。

党内法规和国家法律的协调和衔接不仅可以确保党内选举监督法规的合法性,实现党内选举监

<sup>①</sup> 参见《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》,第14条。

督法规与国家法律统一,而且为党内选举监督法规的“法治化”提供了通道,对于这些优质的党内选举监督法规,党完全可以通过正当程序将其上升为国家法律,以法律的形式规制党内选举监督活动,这无疑会使党内选举监督制度上升为一个更高的法治水平。

#### (四)相关配套制度建设

党内选举监督是一项系统工程,除了专门的党内选举监督制度构建之外,还需要根据党内选举监督活动规律制定配套制度,从而为党内选举监督提供保障。首先是选举监督的组织保障、物质保障和法律保障制度。各级党组织和国家机关应该为党内选举监督提供组织帮助,协助党内选举监督机构对党内选举的监督工作。还需要提供一定的物质保障确保监督工作的顺利进行,可考虑从党费收入里面留置专门的党内选举监督费用,作为开展日常监督工作的物质基础。法律层面也应该为党内选举监督提供支持,这主要是通过党内选举监督法规与国家法律的协调和衔接达到的。其次,党内选举监督程序制度。党内选举监督需要一系列的程序,程序法规可以确保监督的有序进行和依法进行。最后,党内选举监督保密制度。党内选举监督保密不仅是政治纪律要求,也是获取大量真实可靠的监督信息的途径。因此,选举监督保密制度就尤为重要。

#### 参看文献:

- [1] 牛安生.深化党内选举制度改革:问题与对策[J].中州学刊,2012(2):17-22.
- [2] 陈成.完善党内选举面临问题的原因及对策[J].理论与实践,2003(4):33-35.
- [3] 田龙飞.中国宪制转型的政治宪法学原理[M].北京:中央编译出版社,2013:401.
- [4] 季正矩,等.当前党内选举制度存在的主要问题及对策[J].中国延安干部学院学报,2010(4):33-37.
- [5] 列宁全集:第33卷[M].北京:人民出版社,1985:102.
- [6] Kelsen. the General Theory of Law and State[M]. Boston:Harvard University Press,1945:111.
- [7] 马立新.党内法规与国家法规规章备案审查衔接联动机制探讨[J].学习与探索,2014(12):78-81.

责任编辑 王学青

## Problems with Supervision of Inner-Party Elections and the Path to Its Perfection

LI Xiaobo (School of Law Studies, Zhejiang University of Finance and Economics, Hangzhou 310018, Zhejiang, China)

**Abstract:** Focused attention has always been paid to the supervision of inner-Party elections by CPC, through which normalization of democracy of political life is to be realized. Against the background of the governance of the country by the law and modernization in administration of the country, mechanisms with inner-Party election are faced with new problems and challenges which are mainly found in inadequacy in the systematic nature, completeness and unification and insufficiency in the relationship and association with laws and institutions of the country, directly restricting the efficiency of inner-Party election supervision. Resolution of such problems must be based on the democratic practice of inner-Party elections for a thorough understanding of the working mechanism of inner-Party elections: reforming and consummating unreasonable mechanisms for inner-Party elections and constructing a system of laws and institutions meeting the requirements of inner-Party election supervision; strengthening the mechanism for the recording and examination of such laws and institutions and establishing a mechanism for the association between such laws and institutions and the recording and examination of the laws of the country to realize the connection, coordination and transformation between the two; making full use of the opportunities provided by the reform with the mechanism for supervision of the country to have inner-Party elections included in the supervision of the country so that the efficiency of election supervision can be elevated to prevent and contain corruptions in inner-Party elections.

**Key words:** inner-Party election; inner-Party regulations; election supervision

# 网络曝光的伦理学多维分析

李晓红<sup>1</sup>, 戴小勇<sup>2</sup>

(1. 华东交通大学 马克思主义学院, 江西 南昌 330013;  
2. 江西工业工程职业技术学院 思政部, 江西 萍乡 337055)

**摘要:**网络曝光揭露腐败是网络时代网民行使监督权力的有效方式。从后果论、义务论、契约论、责任论和美德论等伦理学理论视角来分析网络曝光,发现网络曝光一方面表现出积极的伦理价值,但另一方面也存在着严重的伦理困境与问题。对网络曝光行为进行伦理“协商”,达成网络反腐伦理“共识”,有利于我们理性对待网络反腐,促进网络反腐的制度完善和实践拓展,切实维护网络空间的清朗秩序。

**关键词:**反腐;网络曝光;伦理学

中图分类号:D630.9

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)04-0030-06

如果仅仅把网络反腐看成网络举报,那么,这种网络反腐与传统的上访、写举报信等方式没有什么实质性的区别,只是技术上更加先进而已。网络反腐侧重于网络公开举报,即网络曝光。这种方式的举报具有内容传播速度快、受众面广、网络舆论监督力度较强、相关部门调查处理效率较高等特征。从伦理学角度来分析,网络曝光揭露腐败的方式虽然具有积极的伦理价值,甚至在民间还备受推崇,被认为是正义之举,但同时也存在很大的负效能,在诸多方面存在较严重的伦理困境与问题。

## 一、从后果论视角看网络曝光

后果论是指“行为的对错或正确与否仅取决于行动的后果或效果”<sup>[1]</sup>。就人的行为后果而言,分为有道德意义的后果和非道德意义的后果。所谓“有道德意义”是指行为的后果本身直接具有道德意义,如善、正直、义举等,这类行为本身可以直接用道德概念词语来表达。所谓“非道德意义”是指行为所产生的后果用自然性质的语言来表述,如“欲望的满足”只是事实叙述,不存在价值判断,无所谓好与坏。

网络举报是通过反腐机构设立的网络反腐举报平台向反腐机构提供腐败案件的线索和信息,无论是正当举报还是带有某种个人利益动机的举报都涵盖在内。这种举报打破了传统意义上成本较高的上访举报方式,体现了公民低成本参与网络反腐的自由和民主权利,都是正义的化身。当然,我们提

---

收稿日期:2018-05-15

作者简介:李晓红(1965- ),男,江西南昌人,华东交通大学马克思主义学院教授;戴小勇(1967- ),男,江西宜丰人,江西工业工程职业技术学院思政部副教授。

基金项目:国家社会科学基金项目(14BDJ057)

倡正当举报,反对无中生有、打击报复的举报,这就要从义务论的角度来分析。

网络曝光则不同,虽然说曝光者是为了倒逼反腐机构进行反腐,但是,他把腐败的线索和信息不是通过某种正规渠道进行举报,而是晒在网上曝光,容易产生不道德的后果。第一,容易侵害他人权益从而伤害他人。对网络反腐中的网络曝光要持谨慎态度,其根本原因在于互联网具有不可逆的扩散性。一旦网曝虚假信息,将会对当事人产生长久影响及伤害。只有曝光了以后被反腐机构调查证实存在腐败的行为才真正具有伦理意义。公务员刘建忠因邻居陶某与自己发生矛盾,对方在当地的网络发帖称,身为当地公职人员的他有“包二奶、持刀威胁、半夜侵入住宅”等不端行为。公务员称全无事实依据状告其诽谤,不想却遇到法院不予立案的麻烦,而且法院让他先自证清白。<sup>[2]</sup>这种网络曝光行为不仅严重侵害了公务员的名誉权,而且给公务员的身心和生活造成了伤害。第二,影响并干扰反腐机构对腐败问题的查处。在网上曝光腐败信息实际上是事先告知腐败者,腐败者有时间提前做好了反腐机构调查的准备,甚至串供、毁灭罪证、为查处设置障碍等。广东“顺德房局周锡开事件”中,公安副局长周锡开坐拥千万元房产被曝光之后,广东顺德纪委介入调查,结果是周锡开没有问题,还“是一个敢干事、有原则的好干部”<sup>[3]</sup>。网民心中都明白,就凭周锡开是“裸官”这一条,或者就凭公务员的收入难以拥有千万元房产这一条,他就不能再继续任职。由于网上公开曝光了周锡开房产、“裸官”、超生等信息,周锡开做好了纪检部门调查的应对之策,顺德纪委也在查处过程中受到了“严重影响和干扰”。

网络曝光揭露腐败的方式还会产生其它一些后果,因此也不具有伦理性。首先,网民个人所掌握的曝光信息资源有限,难以扳倒腐败者。大部分网络反腐都是普通民众,信息的不平等决定了网络反腐披露的仅是表面信息,并没有切中要害。江西万载汪冬根父子拍下了多人去县长家送礼的视频和照片,拍完视频十几天之后却被万载县警方带走,以破坏政治生态罪名受审。<sup>[4]</sup>其次,还有很多普通民众没有掌握网络技术,尤其是西部地区和偏远地区网络的覆盖率和使用率并不高,网络曝光反腐方式离他们还很遥远,曝光的正义性并不能真正得到普遍体现。第三,民众更加容易遭受打击报复和陷害。由于网络公开甚至实名举报,举报者的信息是公开的,这为被举报对象的反击提供了机会,与反腐机构的实名举报相比更容易遭受报复和陷害。新华社《经济参考报》首席记者王文志在微博实名举报副部级华润集团董事长宋林在收购山西金业资产的百亿并购案中故意放水,致使数十亿元国资流失,称其已构成渎职罪,并有巨额贪腐之嫌。王文志接到多起威胁恐吓电话,车胎被扎、车被砸。他自己称以后再不进行实名公开举报,承受了巨大的压力,不想把自己置于风口浪尖上。<sup>[5]</sup>

## 二、从义务论视角看网络曝光

义务论是非后果论,“义务论伦理学主张行为的对错并不取决于行为的后果或效果,而由行为本身的性质决定,行为的性质则取决于行为的动机;或者说是动机的好坏决定行为的好坏”<sup>[6]</sup>。一个行为道德价值的大小与正负、行为的对错,不在于这一行为所促进的事态的改变。这里的动机是一种权威性的规定,是一种行为应当服从的规则或命令。义务论是人的行为必须按照某种道德原则或按照某种正当性去行动的道德理论,它的特点是强调道德的自律,从道德主体的内部世界寻找道德的约束力和推动力。

首先,网络举报只要是善意的,都是“当”的行为,具有积极的伦理意义,而恶意的举报毫无疑问是不道德的。因此,在这里就存在难以区分举报究竟是“善意”还是“恶意”的问题。一般说来,传统意义上的上访举报或者实名信举报,由于碍于举报人“在场”以及举报人坚定的决心与意志,应该说无中生有、恶意举报出现的几率较小。但是,网络举报由于举报人的“不在场”且不承担举报后果的责任,举报成本和门槛较低,因而相对容易产生这种恶意举报行为。

其次,即使是为了倒逼反腐机构进行反腐的善意网络曝光也不值得提倡,因为这种网络曝光违背了制度反腐的“普遍道德律令”。这种网络曝光反腐方式并没有按照某种道德原则或按照某种“正当

性”去行动,也就是说,网络曝光者并没有不受外在利益的影响和约束按照自己的善良意志行事。“河南王帅诽谤案”中王帅多次向河南省国土厅举报,但一直没有结果,迫于无奈和义愤,他想通过网络曝光的方式引起相关部门的注意,于是将老家灵宝市当地政府征地照片曝光在网上,王帅在看守所被押8天。王帅这一曝光行为是出于个人利益受到损害而为,本意想政府关注此事,然而,却导致了当地政府形象受损,是不值得提倡的违背道德的行为。<sup>[6]</sup>

官员的腐败与否不是由某个人“曝光”腐败信息说了算,应由反腐机构的侦查为准。反腐必须依法进行,对于官员腐败问题,应该通过党的纪律手段和国家法律手段来解决。即便是官员,他仍然拥有公民的个人权利,也受到法律的保护,不能因为某个人或网络媒体披露了一些信息就想当然臆断为“腐败”,而是应该通过党的纪律机关对其腐败信息进行调查取证,涉嫌违法的提请公检法机关立案侦查。那些企图以曝光他人隐私、打击报复、搞臭对方等违背善良意志的网络曝光行为都是有违伦理道德的。

### 三、从契约论视角看网络曝光

契约论是从利害攸关的人权观点看待道德问题,用权利论分析的方法诠释道德观的推理模式。<sup>[7]</sup>这种观点与结果论相反,对于赞同契约论观点的人来说,行为的后果与道德无关。即使是行为的后果能给社会带来最大的利益,但侵犯了人所享有的权利也是不道德的。根据这种观点,契约论的伦理学方法主要关注把尊重个人法律、道德和契约权利作为公正和平等的基础,人们在这个基础上达成的契约、约定,是人们行动所依据的道德和政治原则。权利论也存在着一些问题,当权利发生冲突时,我们不能为解决实际争端提供充分的评判标准。例如,网上曝光是每个人在行使言论自由的权利,但是,对于被曝光者来说,这是对他的人权的一种侵犯,从而导致我们很难裁决这一冲突,也不能决定究竟哪种权利应该优先。此外,契约的签订以当事人理性判断能力为前提,因此,无理性判断能力者或者不能到场签订契约的人,就难以赢得与契约签订的参与者同等的权益保障和道德顾及。

在当今网络时代,网络举报与网络曝光是正当合理的,公民的言论自由权利尤其是反腐的言论自由权利不能被剥夺,即使有少数网络举报与网络曝光给社会造成了一定的危害,也是正义合理的道德之举。这里的关键问题是在于人们还没有达成一致的“同意”共识,所有的道德原则必须得到立约者的全体成员或者代表的同意才具有合法性。

首先,每个不同阶层的群体对待网络曝光的反腐方式看法不一,难以达成网络反腐的“共识”,也就很难形成人们平等的“同意”上的道德。站在政府或者官员的立场上来看,网络曝光容易侵犯公民个人的隐私权,对腐败者“打草惊蛇”,腐败者形成串供、同盟,不利于反腐,应采取体制内的反腐方式。站在百姓或者民间的立场来看,网络曝光揭露了腐败,体现了社会的公平正义,普通百姓拥有反腐的话语权,是正义的荣光与胜利。对学者而言,他们的认识是网络曝光对于反腐有积极意义,同时也认为网络曝光有其局限性和负面性。

其次,契约论是一种自由意志论。它强调的是人们自愿进行一种协商,一种讨价还价(哈贝马斯的话语商谈伦理学也强调这一点)。目前,全党上下对反腐基本形成“零容忍”的共识,成为广大人民群众尤其是党员干部心中必须遵循的契约,“把权力关进制度的笼子里”“坚持‘老虎’‘苍蝇’一起打”,彰显了中央从严治吏、反腐倡廉的坚强决心。只要达成了“共识”,从公民的契约权利角度来说,网络反腐有其积极的伦理价值。“山西房媳张彦”爆料人高勤荣入狱8年,仍然初心不改,抱定公开揭露腐败的决心。<sup>[8]</sup>微博爆料是他生活的中心,支撑他的是20多年的新闻理想。因在传统媒体上发表文章扳倒了当官的出了名以后,别人都找上门来向他爆料,成为一个曝光腐败的媒体人。高勤荣认为,“自己现在赶上好时候了,‘上头’号召我们‘老虎苍蝇一起打’,完全符合全国人民的心愿。群众实名举报,纪委就会查。这让那些欺负老百姓的人无处可藏”。

从网络反腐的必要性和紧迫性来说没有任何问题,但是,涉及到具体如何曝光反腐的问题上,还

是存在较大的争议。比如网络曝光的这种反腐方式,会伤害他人、侵犯他人隐私,曝光衍生出来的人肉搜索、网络暴力、网络围观等都会侵犯每个公民的权利,站在公民契约权利理论基础上看待网络曝光,高举契约权利旗帜不能成为侵犯其他公民契约权利的借口。

#### 四、从责任论视角看网络曝光

责任论是“在对责任主体行为的目的、后果、手段等因素进行全面、系统的伦理考量的基础上,对当代的责任关系、责任归因、责任原则及责任目标等进行整体伦理分析和研究的理论范畴”<sup>[9]</sup>。责任伦理是一种责任形态,是具有前瞻性、自律性、关护性和整体性的责任,是一种责任理念和价值诉求。责任伦理又是一种对科技进步的哲学反思、对社会现象的伦理追问和对人类未来趋势的忧患思索,体现的是一种伦理诉求。马克斯·韦伯依据对社会历史及当代人价值处境的深入分析,将伦理区分为“责任伦理”与“信念伦理”,认为责任伦理关注行为后果的价值和意义,强调人应当对自己的行为承担责任;信念伦理的价值根据在于行为者的目的、动机和意图,拒绝绝对行为的后果承担责任。

网络技术在给予每个网民巨大自由的同时,并没有为我们指明前进的方向,这是自由的“极至”,却也是自由的“隐患”。利用网络曝光这种揭露腐败的方式侵犯他人名誉、对他人进行中伤、诽谤、造谣生事的案例时有出现。这是因为网络空间中隐匿性的自由是非理性的,这为人性潜意识中蠢蠢欲动的攻击本能和破坏倾向找到了致命的“借口”。网络举报与网络曝光相比则不同,网络举报是通过正当合法途径的理性举报,需要举报者审慎而为,组织举报材料,有理有据地揭露腐败,从一定意义上说是负责任的有担当的行为,当然,也不排除有的举报者追求内心的一时快感或不负责任的恶意报复。

网络曝光的自由并非随心所欲、蠢蠢欲动,而是一种负有重大责任的自由选择。“人,由于命定是自由的,把整个世界的重量担在肩上,他对作为存在方式的世界和他本身是有责任的”<sup>[10]</sup>。责任是自由选择的基础,它规定了自由选择的方向、动机和目的。人要为自己的自由选择担负责任,多大的选择自由就是要承担多大的责任。缺乏责任意识网络曝光的后果就是公民的自由得不到保证,公民的权益都面临受到侵犯的可能。网络社会的责任伦理要求网络行为主体审慎地选择道德行为,履行道德义务,同时必须对自身行为有所限制,不能破坏网络社会的秩序和妨碍他人的自由,并对自身行为后果主动承担责任。这不仅不是对网络自由的破坏,而恰恰是对网络自由的一种维护。因此,对于网络曝光责任的要求本身就包含于全面正确地理解网络曝光自由之中,真正的网络曝光自由必须承担相应的网络曝光过程责任和网络曝光事后责任。

只有负责的网络曝光行为才具有伦理意义。又如《财经》杂志副主编、知名调查记者罗昌平实名举报副部级官员刘铁男。一个普通的记者在强大的对手面前没有惧怕,如若是没有一种负责任的锲而不舍的职业精神,怎么可能扳得倒副部级高官。而不负责的网络曝光揭露腐败则失去了反腐的正义性与正当性。王帅发帖子,不过是以讽喻的手法曝光、批评灵宝政府部门违法占地、侵害农民权益的问题。然而,正是因为这样一篇帖子,被当地警方跨省追捕并被关押了8天。因为王帅没有负责任核实自己曝光的内容,甚至移花接木把征地照片换成了抗旱照片,严重损害了当地政府的形象。正如灵宝市一位政府人员所说:“做事就要承担责任,受到一定惩罚,至少有点教训,下次不会再犯错。”<sup>[11]</sup>

#### 五、从美德论视角看网络曝光

美德论(又称德性论)与功利论、道义论一样,都是道德理论的重要组成部分。功利论和道义论着眼于行为或原则的善恶上,而美德论着眼于那些履行行为的、具有动机的、遵循原则的行为者上,即道德主体上。功利论、道义论解决我们应该做什么的问题,美德论解决我们应该成为什么样的人的问题。<sup>[12]</sup>“德性是行为的积累也是行为的原因,行为则是德性的表现,也是德性的外在化”<sup>[13]</sup>。

美德论着眼于道德主体的品性,把人的道德素质放在研究的中心位置,这种理论对于提高公民的

网络道德素质具有重要意义。网络曝光更大程度上关注的是曝光主体的道德自律以及曝光主体的道德责任感。我们可以关注网民上网产生的曝光行为,但是关注这一曝光行为本身是问题的一方面,更重要的是为什么会产生这一曝光行为。我们也可以关注网民上网的曝光动机,但是曝光动机本身是一方面,重要的是为什么会产生这一曝光动机,只有针对为什么产生这一曝光动机和为什么产生这一曝光行为进行考察,才能深入探寻网络曝光的伦理问题。

雷政富不雅视频曝光引发的多重争论当中,其中揭发者“纪许光是真英雄还是伪小人”是问题之一。纪许光与第一提供者抢功以及他借此事搏出位等是否影响消息来源及反腐的正当性呢?只要纪许光并未在资料上造假,就不影响资料本身的真实性,自然也就没有所谓反腐过程的“程序正义”问题,更不影响该事件“反腐”的正当性,因为纪委、检察院只认可证据的真实性。所以,从美德论的角度来看纪许光网络曝光行为,纪许光持有正义的品德进行了网络曝光,属于正义之举,不影响他的行为的伦理性。至于是为了所谓的“抢功”“搏出位”的动机,都无关他网络曝光的伦理性,因为美德论不关注功利与动机这两方面。

从美德论看网络曝光也说明了一个问题,不能用美德论来说明网络曝光的正义性和道德性。因为美德论在曝光者实施曝光行为之前就已经在他的思想中权衡了是否道德的问题了。后果论和义务论都是有规则的,哪怕是现代功利主义境遇伦理学标榜无规则,其实“视行为者的行为情境”也是规则。行为规则指导人们的行为,体现在行为上,久而久之,就成为品质、品德,即美德。美德伦理就是规则伦理的内化。道德与否,只能看行为的外化,很难用内在的、看不见、摸不着的东西去权衡,也就是不能用美德论来说明网络曝光的正义性和道德性。但是,曝光者的品德对整个网络空间秩序维护具有正面的、积极的伦理意义,对网络曝光产生的负面价值起到了预防的作用。司法实践中“污点证人”制度有利于有效收集犯罪者的证据,节省破案成本,美国等西方国家都已采用,只是在使用时特别谨慎。以“污点证人”为例想要说明的是,检举犯罪者的个人品德与惩办犯罪的正义性并无逻辑关联。纪许光就算是想借机炒作,有沽名钓誉之嫌,这些方面只是行为动机问题,根本不影响反腐的正义性。如果纪许光曝光雷政富不雅视频产生了不良的后果,也不能说就是不道德的,因为美德论也不关注行为的后果。

曝光公车私用闻名的“广州区伯”区少坤人人皆知,他就因涉嫌嫖娼在湖南长沙被行政拘留。<sup>[13]</sup>媒体持续追踪报道、网民纷纷质疑,都认为区少坤冤枉,是遭受了陷害报复。那么为什么要报复区少坤呢?因为在报复者看来,只要搞臭了曝光者这个人,区少坤有这个污点,报复者的腐败就不复存在。通过区少坤有污点的品德来否认腐败者的腐败行为,这个逻辑是行不通的。从美德论的角度来看,区少坤曝光公车私用具有维护正义的品德,即使他私德不检点有嫖娼的行为,也不能否认区少坤曝光腐败的正义性和道德性。

腐败是我们党面临的最大威胁,反腐败永远在路上,有腐败就有监督,网络曝光的监督方式也不会停滞。从后果论、义务论、责任论、契约论和美德论等伦理理论对网络曝光行为进行伦理分析、伦理“协商”,达成网络反腐伦理“共识”。那就是要“把权力关进制度的笼子里”,对腐败坚持“老虎”“苍蝇”一起打;坚持“无禁区”“零容忍”“全覆盖”;坚持“重遏制”“强高压”“长威慑”;坚持深化“标本兼治”“注重预防”。“强化不敢腐的震慑,扎牢不能腐的笼子,增强不想腐的自律”<sup>[14]</sup>,有利于我们理性对待网络反腐,促进网络反腐的制度完善和实践拓展,切实维护网络空间的清朗秩序。

## 参考文献:

- [1] 龚群.现代伦理学[M].北京:中国人民大学出版社,2010:60.
- [2] 公务员被网曝多种“恶行”有没有“包二奶”得自己证明[EB/OL].(2015-06-10)[2018-03-20].<http://ah.anhuinews.com/system/2015/06/10/006830249.shtml>.

- [3] 赖丽思,郑诚.裸官是否适宜继续任职[N].羊城晚报,2012-12-12.
- [4] 王石川.有一种“罪名”叫破坏政治生态[EB/OL].(2014-06-23)[2018-03-20].<http://www.chinanews.com/gn/2014/06-23/6310481.shtml>.
- [5] 新华社记者实名举报华润董事长宋林包养情妇[EB/OL].(2014-04-15)[2018-03-20].[http://finance.ifeng.com/a/20140415/12127356\\_0.shtml](http://finance.ifeng.com/a/20140415/12127356_0.shtml).
- [6] 郑琳,王俊秀.“王帅诽谤案”——一起典型舆论监督报道操作过程解析[J].中国记者,2010(5):78-79.
- [7] (美)理查德·斯皮内洛.铁笼,还是乌托邦——网络空间的道德与法律[M].李伦,等,译.北京:北京大学出版社,2007:12.
- [8] 辛明.房媳爆料人悲喜人生:揭露负面疑遭报复入狱 8 年[N].中国青年报,2013-02-21.
- [9] 田秀云,白臣.当代社会责任伦理[M].北京:人民出版社,2008:4.
- [10] 萨特.存在与虚无[M].北京:三联书店,1987:566.
- [11] 周中之.伦理学[M].北京:人民出版社,2004:45.
- [12] 魏英敏.关于伦理学教学与科研中的若干问题的再认识[J].伦理学研究,2011(1):1-8.
- [13] 李秋婷.陈老板陷害我 这口气我咽不下去[EB/OL].(2015-04-17)[2018-03-20].<http://m.ifeng.com/news/PZWtwT3u/shareNews?aid=97976118>.
- [14] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017:67.

责任编辑 陈 瑶

## Multi-Dimensional Ethical Analysis of Network Exposure

LI Xiaohong<sup>1</sup>, DAI Xiaoyong<sup>2</sup> (1. School of Marxist Studies, East China Jiaotong University, Nanchang 330013, Jiangxi, China; 2. Department of Ideology and Politics, Jiangxi Vocational College of Industry and Engineering, Pingxiang 337055, Jiangxi, China)

**Abstract:** Exposing corruption on the net is an effective way for netizens to exercise their supervisory power in the Internet era. As analyzed from theoretical perspectives of consequentialism, deontology, contract theory, responsibility theory and virtue theory and other ethics theories, network exposure has its positive ethical values, but on the other hand, it also has its negative ethical dilemmas and problems. Conducting an ethical “negotiation” of network exposure for a “consensus” on cyber anti-corruption ethics will help us correctly understand cyber anti-corruption, promote the consummation of the mechanism of network anti-corruption and its practical application so that the normal order of cyberspace can be maintained.

**Key words:** anti-corruption; network exposure; ethics theory

# 新时代中国共产党人自身建设的四个维度

陈 瑶<sup>1</sup>, 阎丽丽<sup>2</sup>

(1. 南通大学 杂志社, 江苏 南通 226019; 2. 南通大学 纪委办公室, 江苏 南通 226019)

**摘要:**党的十九大报告明确指出,中国特色社会主义已经走进新时代。中国共产党人是新时代的率先垂范者和生动践行者,肩负着“四大使命”:要为全党谋新篇,要为人民谋幸福,要为民族谋复兴,要为人类谋发展。中国共产党要实现新时代的“四大使命”,必须从四个维度全面加强自身建设:一是历史维度,做马克思主义的坚定信仰者;二是文化维度,做中华优秀传统文化的大力弘扬者;三是理论维度,做习近平新时代中国特色社会主义思想的生动践行者;四是实践维度,做全面从严治党的纵深推进者。只有这样,才能交出让自己满意、让人民点赞、为时代增辉、为人类造福的“赶考”路上的优秀答卷和中国方案。

**关键词:**新时代;中国共产党人;自身建设;全面从严治党

中图分类号:D263

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)04-0036-07

党的十九大报告明确指出:“经过长期艰苦努力和奋斗,中国特色社会主义已经进入了新时代。”这是一个既要延续优秀传统又要具备全新思维和发展理念的时代,更是一个充满各种机遇与复杂挑战的时代。中国共产党人是这个时代的示范者和践行者,这就赋予了中国共产党人更多更重更迫切更深远的责任使命和担当作为。纵观国际形势和国内态势,新时代中国共产党人必须勇于肩负起“四大使命”:要为全党谋新篇;要为人民谋幸福;要为民族谋复兴;要为人类谋发展。中国共产党要实现新时代的“四大使命”,首先要全面加强自身建设,从历史、文化、理论、实践四个维度塑造自我,努力成为马克思主义的坚定信仰者、优秀传统文化的大力弘扬者、习近平新时代中国特色社会主义思想的生动践行者、全面从严治党的纵深推进者。

## 一、历史维度:不忘初心,做马克思主义的坚定信仰者

中国共产党从哪里来?十月革命一声炮响,给风雨交加的中国送来了马克思主义,也为苦难深重的中华民族带来了希望的曙光。马克思主义是中华民族黑暗中的明灯,点亮了中国革命的星星之火,马克思主义在中国的广泛传播,造就了中国革命的燎原态势。马克思主义是夺取中国革命胜利最有力

---

收稿日期:2018-06-10

作者简介:陈瑶(1984-),女,江苏如东人,南通大学杂志社编辑;阎丽丽(1986-),女,江苏盐城人,南通大学纪委办公室助理研究员。

基金项目:南通廉政研究中心项目(2014YB03)、(2015YB02);南通大学人文社会科学研究项目(17w20)

的武器,这一理论武器被中国共产党人所掌握和运用,中国革命掀开了波澜壮阔的历史篇章。“红船精神”不能忘,不能忘的就是我们共产党人是通过学习接受马克思主义而诞生的,是马克思主义孕育了伟大的中国共产党;不能忘的就是我们共产党人的思想源头来自马克思主义,是马克思主义指导中国共产党由弱变强、不断发展壮大。2005年6月21日,时任浙江省委书记的习近平同志在光明日报发表文章《弘扬“红船精神” 走在时代前列》,首次提出并阐释了“红船精神”,阐述了中国共产党的源头精神。2017年10月31日,党的十九大闭幕仅一周,习近平总书记带领新一届中共中央政治局常委专程前往上海和浙江嘉兴,瞻仰中共一大会址和嘉兴红船,回顾建党历史,重温入党誓词,宣示新一届党中央领导集体的坚定政治信念。“红船精神”所昭示的是永不褪色的精神丰碑,马克思主义是我们党的精神支柱,是我们党的思想源泉,是我们党的行动纲领,也是我们党的实践指南。回到历史的起点,我们最不能忘记的就是那厚重思想的无限力量,是马克思主义赋予了中国共产党人力量,也正是这一力量不断推动着中国共产党人一直奋斗前行。

因此,中国共产党谋新篇,就是要始终坚持马克思主义的指导地位不动摇、不偏向、不走弯、不打折。马克思主义是中国共产党人的思想明灯,指引着红船的正确行驶方向,没有马克思主义的广泛传播,就没有中国共产党的诞生、发展和壮大。马克思主义是我们立党立国、强党强国的根本所在,是中国革命和建设不断取得伟大胜利的实践法宝,没有马克思主义的科学引领,就不可能取得中国革命的胜利,更谈不上今天中华民族的伟大复兴。中国共产党就是马克思主义政党,这份初心始终不能忘。马克思主义的真理性,无论时代如何变迁、风云如何变幻,都不容许任何人以任何理由、任何方式去质疑、抨击和抹黑。同样,作为以马克思主义为指导思想的中国共产党人,更应该始终不渝地坚守和发展马克思主义,始终把马克思主义作为立党之本、发展之源。因为一旦我们背离或放弃马克思主义,我们党将会失去思想的灵魂,迷失发展的方向,在民族伟大复兴的征程中半途而废、无功而返。因此,马克思主义指导地位这一根本性问题和原则性立场,我们必须始终牢固坚持、坚定不移、一以贯之,任何时候任何时候任何情况下都不能有一点动摇、丝毫松懈。我们不仅要学习和理解马克思主义,而且要掌握和运用马克思主义。我们不仅要真学真懂马克思主义,而且要践行和高扬马克思主义。中国共产党谋新篇,就是要始终推进马克思主义中国化,不断丰富和发展中国特色社会主义理论体系。马克思主义是真理,但真理必须在发展实践中得到不断检验,必须与社会实践紧密结合,才能彰显出真理的光芒,真正显现出理论的价值。新时代的新特点、新使命和新的作用空前呼唤理论创新,为马克思主义中国化提供新动力。新时代为马克思主义中国化确立新坐标,为马克思主义中国化主题的选择、重点的确立、具体任务的厘定提供依据和参照。<sup>[1]</sup>因此,马克思主义必须在中国化进程中创新发展,在指导中国实践中得以丰富和完善。同时,我们也要具备国际视野,坚持问题导向,以更加深邃和宽阔的眼界不断审视和反思马克思主义的当代实践,立足于时代发展,契合好时代精神,把握好时代方向,以生动的实践开辟21世纪马克思主义发展的新境界新高度,让马克思主义中国化放射出更加璀璨的真理光芒。

今年是马克思诞辰200周年,《共产党宣言》发表170周年,也是中国改革开放40周年。新时代,新征程,新作为。我们党更需要马克思主义为之提供无穷的思想滋养和不竭的发展动力,为之保驾护航,把握前进的方向。我们更应该把马克思主义作为我们的理想信念,坚持马克思主义,这是中国共产党人的理想信念。革命理想高于天,革命信念不能忘。中国共产党区别于其他执政党的鲜明特质,就是中国共产党人从建党伊始就把共产主义确立为远大理想,这一点从某种意义上也成就了我们党,成为我们党的生命之源。理想一天没有实现,奋斗的脚步一天也不能停歇。可以说,是共产主义的远大理想不断激励我们党继续前行。无论在战争时代,还是在和平时期,在多少次风云变幻、艰难困苦之中,我们党依然巍然挺立,抱着必胜的信心,归根到底是因为我们党始终坚守着初心,始终坚持共产主义的远大理想和崇高追求。新的时代赋予我们共产党人新的使命,新的时代离我们实现远大理想的目标更

近一步,我们更没有理由松懈或放弃我们的理想信念建设。我们党要把理想信念教育作为全党思想建设的首要任务和战略任务,一以贯之并加以贯彻落实,始终保持全党在理想追求上的政治定力和思想张力,无论是在思想上还是行动上都要高度自觉,成为共产主义远大理想和中国特色社会主义共同理想的坚定信仰者、忠实实践者和行为示范者,在决胜小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦的历史进程中充分发挥先进典型和先锋模范作用,始终保持共产党人先进性的鲜明特质。

## 二、文化维度:扎根沃土,做中华优秀传统文化的大力弘扬者

如果说“红船精神”是我们共产党人的初心,那么中华民族的初心在哪里?那就是中华优秀传统文化。新时代中国共产党人为人民谋幸福、为民族谋复兴的历史使命的实现,离不开中华优秀传统文化的滋养。因此,传承和弘扬中华优秀传统文化,成为共产党人新时代的重要使命。

传承和弘扬中华优秀传统文化,必须深深扎根中国这片土地,始终坚持人民立场,充分发挥好中国人民的主体性和创造性,同历史发展、中国国情和时代特点紧密结合起来,纵深推进理论创新和实践创新。中国共产党的产生和发展,既离不开马克思主义的科学指导,也离不开中华优秀传统文化的无声滋养。习近平总书记多次在不同场合阐述传承和创新中华优秀传统文化的重大意义和时代价值。中国共产党人不忘初心,其中最重要的一条就是不能忘记我们自己的优秀传统文化。这既是中华民族的根和魂,也是中国共产党人的基和源。新时代中国共产党人一个重要的使命就是传承好、发展好、弘扬好、传播好中华优秀传统文化,使中华民族的精神血脉得以不断延续,再次创造中华文化新的辉煌。诚然,一个国家、一个民族的强盛和兴衰,总是以文化的兴盛和衰败作为风向标,同样,一个政党的强大和兴盛,总是以文化自醒为条件,以文化自信为显示,以文化自强为标志的。新时代大力弘扬中华优秀传统文化,关键在于积极培育与践行社会主义核心价值观。2014年5月4日,习近平总书记在同北京大学师生座谈时指出:“人类社会发展的历史表明,对一个民族、一个国家来说,最持久、最深层的力量是全社会共同认可的核心价值观。核心价值观,承载着一个民族、一个国家的精神追求,体现着一个社会评判是非曲直的价值标准。”<sup>[21]</sup><sup>[89]</sup>社会主义核心价值观是全国各族人民广泛认同的价值观“最大公约数”。社会主义核心价值观的形成和发展,不是一蹴而就的,而是中华文化五千多年的积淀和升华。中华优秀传统文化是社会主义核心价值观的源和本,是社会主义核心价值观生成的土壤。因此,培育和践行社会主义核心价值观,必须立足中华优秀传统文化。牢固的核心价值观,必有其固有的根基所在,而社会主义核心价值观的基点就是中华优秀传统文化。习近平总书记指出:“中华文明绵延数千年,有其独特价值体系。中华优秀传统文化已经成为中华民族的基因,植根在中国人内心,潜移默化影响着中国人的思想方式和行为方式。提倡和弘扬社会主义核心价值观,必须从中汲取丰富营养,否则就不会有生命力和影响力。”<sup>[21]</sup><sup>[91]</sup>中华优秀传统文化是中华民族的突出优势,更是中国共产党人的宝贵财富。中国共产党自成立之日起,就是中华优秀传统文化的传承者和弘扬者,更是中国先进文化的倡导者和推动者。以文化人、以文育人,是中华民族的优质资源,也是中国共产党人的光荣传统。以习近平同志为核心的党中央带领全国各族人民实现中华民族伟大复兴的征程中,必须有力推动和促进中华优秀传统文化的发展和繁荣,必须大力传承和弘扬中华优秀传统文化。

中华优秀传统文化是我们党的生命之基、力量之源。中国共产党人无论是在革命年代还是在建设时期,都勇于担当起中华优秀传统文化的传承者和弘扬者。立足新时代,纵深推进中华优秀传统文化传承发展、创新发展、协同发展,一是要以马克思主义为指导。新时代中国共产党人要以习近平新时代中国特色社会主义思想为灵魂,以中华优秀传统文化为根基,坚持把学习运用马克思主义和发展壮大马克思主义紧密结合起来,坚持把对中华传统文化的批判扬弃和新时代的转型提升、协同创新有机融合起来,着力于“马学”“中学”的互化融合和协同创新,不断孕育、生成和完善新思想,不断提升中华文化的理论张力和发展软实力。二是要在全球视野中提升中华优秀传统文化的文化自信。要着力于中

华优秀传统文化的挖掘整理和阐释传播,通过人类命运共同体的建构,讲好基于中华优秀传统文化的“中国故事”,唱响属于中华优秀传统文化的“中国好声音”。三是社会主义核心价值观建设必须和弘扬中华优秀传统文化紧密结合起来,建构协同创新机制,形成合力发展生态。既要在中华优秀传统文化中探寻培育和践行社会主义核心价值观的理论渊源、教育思想和实践路径,也要在培育和践行社会主义核心价值观的进程中不断融入传统元素、传统话语和传统资源,推陈出新,实现中华文化的新辉煌、新高度,不断扩大中华文化的世界影响。

### 三、理论维度:实干奋斗,做习近平新时代中国特色社会主义思想的生动践行者

新时代孕育新思想,同时,新思想指导新时代新发展。伟大的思想,总是在伟大的时代应运而生。习近平新时代中国特色社会主义思想,就是这个伟大时代的思想结晶,属于全体中国人民,是中国共产党的伟大创造,是马克思主义中国化的历史升华和时代高度。习近平新时代中国特色社会主义思想,深刻回答了新形势下党和国家发展的一系列重大理论和现实问题,进一步升华了我们党对中国特色社会主义规律和马克思主义执政党建设规律的科学认识,自始至终贯穿着坚定的信仰追求、历史担当的意识、真挚为民的情怀、务实的思想作风、科学的思想方法,处处闪耀着马克思主义真理的无限光辉,将马克思主义推向了新的发展高度和新的理论厚度。

因此,中国共产党谋新篇,就是要纵深推进和持续学习宣传贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,使之深入人心、推动工作、指导实践。伟大的理论,只有转化为指导实践的能力,才能成为真正的发展动力,才能拓展理论创造的无限张力。党的十九大的重要贡献就是把习近平新时代中国特色社会主义思想确立为我们党必须长期坚持的指导思想和行动纲领。时代不断发展,思想也需要不断创新。新时代需要新思想,新思想指导新征程。习近平新时代中国特色社会主义思想,是马克思主义中国化的最新理论成果,是马克思主义发展的新境界,是中国特色社会主义理论体系的重要组成部分,丰富和发展了马克思主义。习近平新时代中国特色社会主义思想,全面系统科学地回答了“新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义、怎样坚持和发展中国特色社会主义”的时代命题和实践问题,以全新的视野、开阔的眼界、深远的战略全面深化了对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的科学认识。

思想的统一决定行动的高度。新思想的伟大旗帜,指引着中国巨轮“复兴号”的航向。新思想的伟大召唤,激励着全党和全国各族人民继续朝着胜利的方向奋发前进。新时代,意味着我们党站在新的历史起点上,如何为人民谋幸福、为民族谋复兴,关键在于统一思想,要把全党统一到习近平新时代中国特色社会主义思想上来。高扬新思想,这既是全党鲜明的政治要求,也是新时代全面从严治党的发展需要,是真正实现国家兴旺发达、长治久安、繁荣昌盛的思想法宝和根本遵循。当前,一是要坚持以人民为中心,全面做好新思想的学习宣传和理论阐释工作。要以鲜活的话语体系、生动的语言符号传播新思想,让新思想逐步被广大的人民群众所接受和认同,及时转化为他们内在的价值观念,并外化为他们具体生动的实践行动。要采取不同层面的新思想的学习宣传和教育,形成学习的常态化、生活化。二是以实践为导向,全面做到新思想的润物无声、深入人心。新思想如何被广泛认同,情感上的认同是前提基础。在做好面上学习宣传的同时,还要在人民群众的生产实践上下大工夫、花大力气。只有解决人民群众的实际困难,关心人民群众的冷暖安危,真正把人民群众的切身利益放在心上、落到实处,深入贯彻落实新思想彰显的人民立场和人民宗旨,新思想才能真正抓住人民群众的感情,走入人民的内心深处,成为其生活中的太阳。“革命声传画舫中,诞生共党庆工农”。中国共产党自诞生那天起,从来就没有自己的私利,而是以全心全意为人民谋福利为根本宗旨。密切联系群众是我们党区别于其他任何一个政党的显著标志。<sup>[3]</sup>依水行舟,忠诚为民,执政为民,成为贯穿中国革命和建设全过程的一条红线,也是中国共产党人全心全意为人民服务的本质所在。新时代,中国共产党人肩负着为人

民谋幸福的神圣职责和崇高使命,必须以时不我待的紧迫感和责任感,身体力行,率先垂范,宣传、发动和引领全国各族人民在实现中国梦的伟大征程中,不断维护好、实现好、发展好最广大人民的根本利益,为广大人民群众的幸福美好生活劈波斩浪、保驾护航。三是以发展为目标,全面彰显新思想的活力和张力。新思想是指导新时代的发展理念,我们党必须以新思想为指导,全面提升新时代中国特色社会主义事业的发展水平和能力,带领全国各族人民努力实现各项奋斗目标,早日实现中华民族的伟大复兴。同时,也要在伟大的征程中不断检验和论证新思想,不断丰富和发展新思想,使之不断充实和完善。理论创新无止境,事业发展不停歇。只有坚持在事业发展的生动实践中不断加强理论的总结和创新,只有坚持理论和实践的协同推进,新思想才会历久弥新,才能永远散发出生命的活力、理论的魅力和发展的定力。

#### 四、实践维度:重新上路,做全面从严治党的纵深推进者

打铁还需自身硬。自身强,才能国富民强,才能定国安邦,才能影响世界。全面从严治党,全面加强党的自身建设,是党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央运筹帷幄作出的重大战略部署。全面从严治党,全面是基础,面向全体党员和党组织,管全党、治全党,不搞特殊,不留死角,全面覆盖,全面渗透。全面从严治党,严是关键,就是要形成“真管真严、敢管敢严、长管长严”的高压态势和长鸣警钟。全面从严治党,治是核心,治理的重点是抓住领导干部这个“关键少数”,敢于向一切腐败行为亮剑,敢于向一切腐败的人亮剑。这是前所未有的力度和勇气,也面临着重重的压力和困难,体现了以习近平同志为核心的党中央管党治党的决心和魄力。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央身体力行、率先垂范,坚持思想建党、组织建党和制度治党紧密结合,集中整饬党风,严厉惩治腐败,净化党内政治生态,取得了阶段性的成果。党内正气在明显上升,党风在逐步好转,社会风气在不断上扬。党中央所作出的全面从严治党战略抉择,赢得了党心和民心,夯实了党的执政根基。全面从严治党永远在路上,新的历史条件下,进行具有许多新的历史特点的伟大斗争,必须全面加强党的自身建设。只有从严从紧加强党的自身建设,纵深持续推进全面从严治党,不断把党的建设新的伟大工程推向前进,中国共产党的政治优势才能集中显现出来,中国特色社会主义的制度优势才能生动彰显出来。

因此,为中国共产党谋新篇,就是要始终保持党的先进性和纯洁性,纵深推进全面从严治党,形成常态化长效化持续化机制。办好中国的事情,关键在党,关键在坚持党的绝对领导,关键在党的执政能力和领导水平能否在新时代得以不断增强提升,关键在党在新时代抵御风险和拒腐防变的能力是否经得起严峻考验和多重挑战。全面从严治党,从严只是手段,治党只是目的,其终极意蕴是不断优化和提升党的领导,使我们党始终保持人民性、先进性和纯洁性。习近平总书记在党的十九大报告中指出,伟大的事业必须有坚强的党来领导,要确保党在世界形势深刻变化的历史进程中始终走在时代前列,在应对国内外各种风险和考验的历史进程中始终成为全国人民的主心骨,在坚持和发展中国特色社会主义的历史进程中始终成为坚强领导核心。党的十九大报告从“党是最高政治领导力量”和“党是领导一切的”两个理论维度,深刻阐明了党的核心领导地位问题。坚持中国共产党领导,是中国特色社会主义制度的根本属性,也是中国特色社会主义制度的最大优势。新时代始终坚持和不断完善党的领导,是党和国家的根本所在、命脉所在,是全国各族人民的利益所在、幸福所在。

全面从严治党,首先要坚持党的领导,始终坚持习近平总书记的核心地位,切实维护中央的绝对权威。讲政治应该是新时代讲党性的首要要求。坚持中国共产党的领导、维护习近平总书记的核心地位,就是全党最大的政治。习近平总书记指出:“事在四方,要在中央。”在新时代加强党的自身建设,关键在于坚持和加强党的全面领导,关键在于坚持党要管党,关键在于全面从严治党,关键在于维护党中央权威,坚持党中央集中统一领导。只有这样,才能使我们党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心,才能保证我们党真正成为把方向、谋大局、定政策、促改革的核心领导力量,才能充分

发挥我们党总揽全局、协调各方、凝聚力量、形成合力的作用。党的各级组织和广大党员领导干部讲政治、讲党性,就是要牢固树立“四个意识”,坚定“四个自信”,在思想上、政治上、行动上自觉维护党中央权威和集中统一领导,坚持把对党忠诚作为根本政治要求和最重要的政治纪律,始终同党中央保持高度一致。

全面从严治党,其次是要营造良好的政治生态,以自我革命的精神全面从严治党。先进性和纯洁性是马克思主义政党的本质属性,也是我们党不懈追求和时刻警醒的政治方向。新时代加强党的建设,就是要同一切弱化先进性、损害纯洁性的问题作坚决斗争,坚持问题导向,坚持时代反思,以自我革命的政治勇气、自我整治的政治魄力、自我修复的政治能力,着力解决我们党自身存在的突出问题、发展难题和内在瓶颈,不断增强党自我净化、自我完善、自我革新、自我提高的执政能力,能够经受起“四大考验”,努力克服“四种危险”,从而确保我们党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。十八大以来,尽管我国的反腐败工作取得了阶段性的胜利,但我们依然要清醒地认识到反腐败工作的长期性和艰巨性,要做好打持久战、拉锯战的心理准备。腐败的温床不能滋生,腐败的苗头必须扼杀,绝不能让腐败出现反弹,绝不能让反腐败半途而废,必须从严从紧,一刻也不能懈怠。坚持有腐必反、有贪必肃,是全面从严治党的重要内容。党的十九大报告明确提出,要夺取反腐败斗争压倒性胜利的目标,要坚持无禁区、全覆盖、零容忍,坚持重遏制、强高压、长震慑,坚持受贿行贿一起查。<sup>[4]</sup>十九大对全面从严治党提出了新的要求,老百姓对反腐败工作呈现新的期盼,这就意味着全面从严治党必须整装待发,重新上路。

全面从严治党,最后是要秉承整体性思维,以发展的战略眼光全面从严治党。党的十九大以后,全面从严治党要主动出击,多方联动,构建全员格局。一是由先前的抓“关键少数”“老虎苍蝇一起打”向全局、全员、全方位渗透覆盖,确保全面从严治党落到实处、落到每一个岗位、落到每一个党员。我们的党是一个整体,一个党员出问题,必将影响、损害党的形象和地位,必将疏离党和群众之间的关系。因此,全面从严治党,每一个党员既是责任主体,更是监督主体。全面从严治党,既是全党加强自身建设的发号令,更是每一个党员加强自身党性修养、提升政治定力的新征程。内外兼修,是提高全面从严治党显示度的有效路径。在高压的反腐生态下,我们党员如果依然放松对自身的政治要求,就是对党不忠诚、对自己不负责任。二是注重基层党组织建设,夯实我们党执政的“最后一公里”。当前,我们基层党组织尤其是农村基层党组织建设依然存在一些薄弱环节,给腐败的滋生和蔓延提供了土壤,这在一些地方还比较突出,群众意见较大,严重影响了干群关系,甚至引发了群体事件,影响十分恶劣。针对这一情况,中央必须注重农村基层党组织建设,从源头抓好干部队伍建设,选派政治性强、原则性强、执行力强的青年干部到基层去,由原先的锻炼逐步形成常态,和群众打成一片,扎根基层服务群众,改变原有的政治生态,夯实基层的执政基础,激活基层的发展活力,凝聚基层的群众力量。同时,要切实做好振兴乡村计划成为现实,让美丽的乡村留得住乡愁、留得住人才、留得住人心。乡村振兴绝不是简单的扶贫工作,而是整体性的发展和提升,是乡村发展理念的革新、乡村文化思维的创新、乡村政治秩序的创造以及乡村社会生态的再构,让乡村成为我们党坚不可摧的执政基石,成为我们党取之不尽的发展源泉,成为我们党新时代谋新篇的试验田、示范区和辐射区。

“为天地立心,为生民立命,为往圣继绝学,为万世开太平”彰显了儒家的广阔胸怀和理想抱负,古圣先贤这种为世界确立文化价值、为人民确保生活幸福、传承文明创造成果、开辟永久和平社会愿景的政治理想和家国天下情怀深深地影响并融入到中华五千多年的文化精髓之中,也深深地影响到中国共产党人的治党理念和执政方略。近百年的风雨兼程,一路艰苦奋斗,一路披荆斩棘,一路高唱凯歌,一路意气风发。习近平总书记在庆祝中国共产党成立 95 周年大会上强调,面向未来,面对挑战,全党同志一定要不忘初心、继续前进。这给新时代中国共产党人加强自身建设提出了鲜明的要求,指明了前进的方向,明确了奋斗的目标。打铁还需自身硬,党要管党,党要治党,在时代发展风云变幻中始

终保持忧患意识，在传承中不断谱写发展新篇章，切实把党建设好、管理好、发展好，始终保持党的先进性和纯洁性，进一步增强党的创造力、凝聚力和战斗力，不断提高党的领导水平和执政能力，确保我们党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心，为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦提供力量源泉和根本保证。

#### 参考文献：

- [1] 陈金龙.新时代与马克思主义中国化的新机遇[J].马克思主义与现实,2017(6):8-13.
- [2] 中共中央宣传部.习近平总书记系列重要讲话读本[M].北京:学习出版社、人民出版社,2016.
- [3] 习近平:弘扬“红船精神” 走在时代前列[N].人民日报,2017-12-01.
- [4] 权良柱.新时代全面从严治党的理论与实践创新[J].思想教育研究,2017(7):7-9.

责任编辑 张煜洋

## “Four Dimensions” in the Self-Construction of Chinese Communists in the New Era

CHEN Yao<sup>1</sup>, YAN Lili<sup>2</sup> (1. Publishing House, Nantong University, Nantong 226019, Jiangsu, China; 2. Discipline Inspection and Supervision Department, Nantong University, Nantong 226019, Jiangsu, China)

**Abstract:** The 19th CPC national congress clearly pointed out that socialism with Chinese characteristics has entered a new era. Communists of China are pacesetters and practitioners in such an era shouldering “Four Grand Missions:” creating a new chapter for the Party; seeking happiness for the people; pursuing rejuvenation for the nation; questing for development for the mankind. Out of these, self-construction of the Communist Party is the precondition and foundation. Rooted in the new era, self-construction of the Communists must be carried out from the following four dimensions: from the historical dimension, be a steadfast Marxist; from cultural dimension, be the one for the vigorous promotion of excellent Chinese traditional culture; from the theoretical dimension, be an energetic practitioner of the socialist ideals of Xi Jinping in the new era; from the dimension of practice, be a further promoter for comprehensive and strict administration of the Party. Only in this way can an excellent answer sheet and Chinese solution be created that is satisfactory for ourselves, approved by the people, adding glory to the new era and benefiting the mankind.

**Key words:** new era; Chinese communists; self-construction; comprehensive and strict administration of the Party

# 干部“带病提拔”问题：形成原因与破解之道

梁玉柱

(武汉大学 政治与公共管理学院，湖北 武汉 430072)

**摘要：**大量的腐败案例中，腐败官员“带病提拔”现象较为普遍。干部选拔过程中存在的个别领导干部扭曲干部选拔原则、选拔的动议环节偏离设置初衷而导致选拔主体间的分工发挥失效、选拔过程中民主集中制的落实机制不完善以及干部考察中存在监督漏洞等因素，是“带病提拔”问题产生的主要原因。干部选拔制度改革是全面从严治党的重要内容，应在民主化和现代化的战略方向上，实现价值塑造、制度重构和治理结构的优化；正确认识和坚决执行干部选拔原则，以现代技术手段优化干部选拔机制；推进干部选拔过程的公开透明和民主参与；建立“制约—监督—问责”三位一体的干部选拔监督机制。

**关键词：**带病提拔；党管干部；民主选拔；干部选拔；技术治理

中图分类号：D262.3

文献标识码：A

文章编号：1674-9170(2018)04-0043-09

## 一、干部“带病提拔”现象及其表现特征

干部选拔是我国国家治理的重要支撑。我们党始终重视选贤任能，始终把选人用人作为关系党和人民事业的关键性、根本性问题来做<sup>[1]</sup>，在党的发展的不同时期，我们党都会根据党的任务需求，及时调整组织路线，着力解决干部选拔中的突出问题。2016年8月，中共中央办公厅印发《关于防止干部“带病提拔”的意见》，对干部选拔过程中各选拔主体的工作责任、考察要求、分析研判、动议审查、任前把关、责任追究等程序做了细致的要求和安排。“带病提拔”是指党政干部在存在违法或者违纪的情况下得到提拔任职的现象，干部“带病提拔”作为对选贤任能的干部选拔原则的反动，并不是新鲜事情，但在国家转型的新时期却格外严重。干部“带病提拔”具有削弱执政能力、侵蚀执政合法性等危害。在一项对2002年11月到2011年6月发生的72名省部级干部腐败案件的梳理研究中，研究者发现，这些省部级干部腐败的特点之一是腐败时间跨度长，腐败期内被提拔现象普遍。官员腐败时间跨度平均为8.5年，这些腐败高官在此期间不仅能够“自保安全”，而且还能经受组织考察、离任审计、财产申报等一系列外围挑战，到更高的领导岗位把持更大的权力。<sup>[2]</sup>在另一项时间跨度更长的研究中，研究者对上世纪80年代以来移交司法机关处理的103个副省部级以上领导干部的腐败案例进行剖析，发现所

---

收稿日期：2018-04-08

作者简介：梁玉柱（1990-），男，安徽阜阳人，武汉大学政治与公共管理学院博士研究生。

基金项目：国家社会科学基金重点项目（14AZD009）

选案例中,约有 63%的案主,在作案之后仍然获得提拔,约有 48%的案主,在担任副省部级职务之前就开始了犯罪。<sup>[3]</sup>

通过对多个案例的分析发现,干部“带病提拔”具有以下几个突出特点:

1. 腐败潜伏时间长,边腐边升情况多发。例如,山东省委原常委、济南市委原书记王敏利用其担任山东省委副秘书长、省委政策研究室主任,山东省委常委、省委宣传部部长、省委秘书长、济南市委书记等职务上的便利,为他人谋取利益,非法收受他人巨额财物。王敏自 1998 年起任山东省委副秘书长,到他被查的 2014 年 12 月 18 日,王敏边贪边升 16 年。广东省委原常委、广州市委原书记万庆良在 2000 年至 2014 年,利用其担任共青团广东省委书记、广东省揭阳市人民政府市长、中共揭阳市委书记、广东省委常委职务上的便利,为十五个单位和个人,在企业发展、项目开发、规划调整、职务晋升等事项上提供帮助,受贿 1 亿 1125 万余元。

2.“带病提拔”的领导干部多涉及腐败窝案。例如,四川省委原副书记李春城在 1999 年至 2012 年间,利用其担任成都副市长、泸州市委书记、成都市长、成都市委书记、四川省委副书记等职务便利受贿、滥用职权,“带病提拔”时间达 13 年。前后落马的官员中,除了四川省原政协主席李崇禧、四川省原副省长郭永祥落马外,还包括李春城的“得力助手”,成都市委常委、原常务副市长孙平、成都市市长助理陈争鸣等。李春城在成都成立八大融资平台,为经营城市提供资金。在李春城被抓前后,成都工投集团、建工集团、兴蓉集团、投控集团、高投集团等集团董事长都被调查。由此可见,带病提拔可能并非选拔过程中的腐败问题,还可能是“贪腐势力坚持搞带病提拔的用意,显然是为了不断扩大自己的势力范围,不断扩大自己的阵地”<sup>[4]</sup>。领导干部“带病提拔”破坏了选贤任能的组织原则,极易形成“小圈子”、“塌方式腐败”等问题,使得干部选拔中形成“劣币驱逐良币”的效应。

3.“带病提拔”的官员中“提拔即落马”现象显示干部选拔中的制度虚设问题。尤其是在我国党政领导干部选拔任用工作上,已经建立起事前报告、事后评议、离任检查、失责追究的干部选拔任用监督体系,建立起“动议、民主推荐、考察、讨论决定、公示”的干部选拔程序的背景下,更应引起重视。例如,原河南漯河市长吕清海全票当选市长,48 天后,全票当选的吕清海被河南省纪委双规。以上现象说明,“带病提拔”问题在今天不仅没得到根除,又产生新问题、新特点。那么为何在干部选拔制度不断完善的背景下,干部“带病提拔”却难以杜绝,甚至在个别地区、个别领域出现愈演愈烈的现象?本文试图通过对干部选拔过程中的选拔制度、选拔结构以及选拔原则进行深入分析,回答这一问题。

## 二、干部“带病提拔”现象的形成原因

根据《党政领导干部选拔任用工作条例》规定,我国党政领导职务实行选任制、委任制,部分专业性较强的领导职务可以实行聘任制。选任制是指按照法定的民主程序自下而上选举产生公务员的制度,一般适用于国家机关和政党等机关的主要领导人员。委任制是指按照法定的公务员管理权限自上而下任命公务员的制度,一般适用于国家机关和政党等机关内设机构的领导人员和其他公务员。委任制是目前我国使用最普遍的干部任用形式,是我国领导干部选拔任用制度的基础。基于我国领导干部提拔中以经历、经验为基础的任职要求,“带病提拔”的研究对象,一般是指委任制下的领导干部。

“带病提拔”能够长期存在是因其拥有深厚的土壤。由于既有的干部选拔制度之中的不完善之处,各种干部选拔程序存在流于仪式化和形式化的不良倾向,导致不同程度的制度虚设和空转现象产生。

基于《党政领导干部选拔任用工作条例》的文本分析,本文制作出下表。研究发现,干部“带病提拔”问题是干部选拔过程中个别领导干部扭曲干部选拔原则、动议环节覆盖过多内容导致不同权力主体间的分工难以发挥、干部选拔过程中民主集中制的落实机制不完善、“带病”干部钻取选拔中的监督漏洞等多重因素导致的结果。

表1 党政领导干部选拔流程及参与主体的基本框架

	党委(党组) 或党委常委	组织(人事) 部门	人大常委会、政府、 政协党组成员 或者全体领导成员	纪委领导 成员	党委和政府工作部门、 下一级党委和 政府主要领导成员	法院、检察院 主要领导成员	群众
动议	参与	参与					
民主推荐	参与	参与	参与	参与	参与	参与	参与
确定考察对象	参与						
考察		参与					
酝酿	参与		参与				
讨论决定	参与						
公示	参与	参与	参与	参与	参与	参与	参与

资料来源：表格是作者基于 2014 年中共中央印发的《党政领导干部选拔任用工作条例》制作而成

### (一)个别领导干部对党管干部原则的扭曲，导致民主、公开、竞争、择优原则在干部选拔流程中被虚化

我国干部选拔强调党管干部原则和民主、公开、竞争、择优的原则等几项原则，对党管干部原则的正确理解和运用，可以很好的体现民主、公开、竞争、择优的原则，既实现党对干部工作的领导，又达到选贤任能的目的。然而，如若个别领导干部在选拔中错误理解党管干部原则，把党管干部原则僵化的理解成党委或者党组，甚至党内一把手对选拔过程的绝对支配地位，操作化为党委部门内部封闭决策或者一把手“拍板”，就会与干部选拔中的民主、公开、竞争、择优等原则相冲突。“党管干部”管得是否科学有效，说到底，就在于能不能既保持党对整个干部选择过程的有效控制，又不使公众的选择权失去意义，而不在于要么为了控制而架空公众的选择权，要么为了保证公众的选择权而架空党的领导。<sup>[5]</sup>因此，干部选拔中首要问题是正确理解和处理党管干部原则与民主、公开、竞争、择优的原则。而干部“带病提拔”问题就是个别领导干部破坏党管干部原则，继而违背了民主、公开、竞争、择优的选拔原则。

从表1可以看到，干部选拔从动议到最终公示，至少有七个环节。参与主体以党委(党组)及其常委会为核心，包含组织部门、政府部门领导成员、人大和政协领导成员、法院检察院领导成员等。党委(党组)在动议、确定考察对象、酝酿、讨论决定等干部选拔的关键环节发挥决定性作用，为党管干部有效实现提供支撑。但需要强调的是，在中国干部管理制度上，党管干部核心在于党领导干部工作，而不是单方面决定干部使用。党管干部并非是指党委部门在干部选拔过程中凌驾于行政、纪检、司法等部门之上，而是党领导不同部门之间坚持民主、法治、公正、协作的组织行为方式，充分发挥不同部门的组织优势和组织特点，以此实现领导干部选拔“任人唯贤”、“德才兼备”。同时，党管干部原则与民主、公开、竞争、择优原则相互结合需要重视和肯定广大群众和非领导干部在干部选拔过程中的参与权利和参与作用。群众和非领导干部作为党政领导工作的直接受益者和工作合作者，在领导干部选拔中，应该赋予一定的参与权利和决策权力，而非仅仅是作为公示环节的参与对象。近些年，我国干部选拔制度的改革一直沿着改进民主选拔机制和引入民主选举成分的方向推进。然而，在干部选拔实践中，民主、公开、竞争、择优原则并未形成完善的制度保证，甚至在个别领导干部扭曲党管干部原则情况下，会完全排斥掉干部选拔中的民主、竞争成分。正是民主、公开、竞争、择优原则在干部选拔过程中的虚化，使得“带病提拔”可以大行其道，而这无疑同时破坏了党管干部原则的有效落实。

### (二)选拔流程第一步的动议环节覆盖过多内容，导致后续选拔流程空转

根据《党政领导干部选拔任用工作条例》的规定，动议包含以下三条内容：第十一条规定，党委(党组)或者组织(人事)部门按照干部管理权限，根据工作需要和领导班子建设实际，提出启动干部选拔

任用工作意见。第十二条规定,组织(人事)部门综合有关方面建议和平时了解掌握的情况,对领导班子进行分析研判,就选拔任用的职位、条件、范围、方式、程序等提出初步建议。第十三条规定,初步建议向党委(党组)主要领导成员报告后,在一定范围内进行酝酿,形成工作方案。动议本身是为了解决何时启动领导干部选拔的环节,目的在于防止党政领导,尤其是“一把手”任意启动干部选拔流程、突击提拔干部等问题。如果动议的规定过于详细,动议就覆盖了民主推荐、会议讨论等环节,同时影响考察、公示的环节。在《党政领导干部选拔任用工作条例》中,动议已经涉及到非正式的酝酿、讨论等。落实到具体的工作办法中,动议可能会涉及更多的环节,动议环节的范围和作用更加突出。这样一方面会造成功动议环节的发起部门或领导成员掌握更大的干部选拔权力,另一方面导致动议其后的环节变成虚设,制度空转。2015年,中共四川省委办公厅印发了《四川省选拔任用党政领导干部动议工作办法》,将干部选拔任用动议工作细分为综合研判、启动、比选、酝酿、确定方案五个步骤,在启动环节包括明确拟选拔职位、任职资格条件,以及人选产生范围、推荐方式、选拔程序等。比选环节是对适合拟任职位的人选进行认真分析、综合比较,等额或者差额提出初步建议人选。在酝酿环节,由党委(党组)主要领导成员或者组织(人事)部门负责人,采取召开酝酿会议或者个别听取分管领导意见、所在单位主要领导及协管方意见等形式,在一定范围内进行酝酿,形成基本一致意见。根据领导班子建设的实际需要,可提出初步意向性人选。在确定方案环节,组织(人事)部门根据充分酝酿后的意见,形成动议方案,报党委(党组)审定。由上可见,动议环节已经基本上覆盖了其后的各个环节,其后的民主推荐、酝酿考察对象、会议讨论容易沦为形式,严重削弱了领导干部选拔的民主性、公开性和竞争性。动议环节掌握在党委(党组)和组织部门手中,民主选拔过程也基本上由党委(党组)和组织部门控制。这导致党管干部原则与民主选拔相冲突,为党政“一把手”在干部选拔中的“一言堂”留下空间,为“带病提拔”留下制度漏洞。

### (三)在从民主推荐到确定正式考察对象这关键一跃中,没有充分发挥出这一过程的民主性

从干部选拔要求来看,参与民主推荐的组织和群体非常广泛,包括党委成员、组织部门成员、人大和政协的党组成员或领导成员、纪委领导成员、党委和政府工作部门以及下一级党委和政府的主要领导成员、法院和检察院的领导成员等。推荐主体的广泛性是干部选拔中民主集中制中民主的要求,而民主推荐后的确定考察对象恰恰是集中的体现。确定考察对象由党委(党组)成员或者党委全委会参与,是组织原则中民主集中制的体现。李景治在讨论干部“带病提拔”问题时指出,在现在的政治生态下,民主选举和直接任命这个环节固然重要,但真正决定选举和任命结果的,在很大程度上却是候选人的提名和正式确立,是讨论和争论的结果。<sup>[6]</sup>因此,确定考察对象是干部选拔中非常关键的一步,而确定考察对象中吸收、采用前一步民主推荐的信息知识才是实现民主选拔的关键,不然民主推荐容易流于形式。

### (四)考察环节监督机制缺失,容易引发考察失真,导致带病干部“病而不显”,甚至通过考察造假,导致集团式的腐败等问题

由于我国领导干部选拔中不以自下而上的“选票选举”为主导方式,选拔过程中的组织考察无疑发挥着核心的监督作用。组织部门的考察工作,实质是解决提拔者与被提拔者之间信息不对称的问题,这一环节深刻地影响着干部选拔过程中的酝酿、会议讨论、公示等环节。然而,在干部选拔的制度设计上,存在着对组织部门自身考察过程的监督的缺失。目前对考察工作的规定聚焦于全面考察拟提拔者的德、能、勤、绩、廉等方面,但对于掌握着全面监督、上传下达功能的考察部门的规定极少。由于组织部门在干部选拔过程中的重要地位,是动议、民主推荐的参与主体,又是考察的唯一工作部门,对组织部门考察过程的监督缺失容易导致选拔过程失真,甚至形成“党政主要领导—组织部门领导—被提拔者”之间封闭的利益交换的腐败圈子。在落马贪官中,党政一把手和组织部长双双落马的案例非常多,落马原因中也多存在为他人谋取职务晋升等情形。例如,检察机关对河北省委原书记周本顺的

起诉中显示，其自身“带病提拔”达13年，存在利用职权为单位和个人在房地产开发、银行贷款、职务晋升等事项上提供帮助，而在对前后落马的河北省委原常委、组织部长梁滨的起诉书中也存在利用职权为他人谋取职务晋升上提供帮助。再有，曾担任扬州市长、市委书记等职务的季建业以及与其一起共事的曾任扬州市委组织部部长蔡爱华的犯罪事实中也共同存在为他人谋取职务晋升提供帮助的情况。可以说，干部选拔中的腐败问题和干部考察的监督机制的缺失有着重要关系。不受制度监督或者仅仅受到上级个别领导监督的组织部门是“带病提拔”等问题发生的制度漏洞。因此，在干部考察环节上，由谁来考察，由谁来监督考察者是亟待解决的制度问题。

### 三、破解干部“带病提拔”问题的路径选择

从以上分析看出，干部“带病提拔”问题是对于干部选拔原则的破坏和虚化，是个别领导干部钻取选拔制度漏洞的结果，是干部选拔过程中民主性不充分、分工不平衡的结果。破解干部“带病提拔”问题需要完善干部选拔原则落地的制度保障，堵住干部选拔制度的监督漏洞，健全干部选拔的运行机制，实现干部选拔的民主化、现代化、科学化。

#### (一)保证干部选拔原则的贯彻落实是防止“带病提拔”的基础性工程

应该深化各级领导干部对党管干部原则的认识，党管干部原则不等于党委或者党组对干部选拔过程的绝对支配地位，不等于党委部门内部封闭的决策。坚持党的领导应该是在干部选拔中坚持党管干部原则与坚持民主、公开、竞争、择优原则以及民主集中制原则、群众公认原则相密切配合。党管干部原则作为一种价值引领，是与民主、法治、平等原则内在一致的，并在此基础上，实现价值指引下的制度设计。反过来，一套完善的制度设计巩固了干部选拔中的价值预设，防止干部选拔中的违反原则、突破原则等情形。通过价值引领和制度设计的双向互动，实现干部选拔制度的民主化、现代化，是防止“带病提拔”等问题的根本之道。因此，为从根本上治理“带病提拔”，需要正确理解和认识干部选拔中的原则，在制度设计中，坚持贯彻党管干部原则以及民主、公开、竞争、择优原则等。

#### (二)以现代技术优化干部选拔机制，实现干部选拔制度的现代化

现代技术已经成为信息时代国家治理的有效工具。在干部选拔这一复杂的过程中，利用大数据技术提升对带病干部的辨识能力成为干部选拔制度现代化的选择之一。目前看来，系统完备的各级党政领导干部基础信息库是优化干部考核考察机制的基本前提和重要基础，推进全国统一的领导干部基础信息库建设是提升对“带病”干部精准识别能力的战略性工程。当前的干部选拔实践中，已经有一些地方开始实施这项改革。例如，淮安市引入大数据理念和信息化手段，探索研发了干部选拔任用管理大数据系统，通过对干部工作相关信息的收集、管理、分析、运用，有效破解了在少数人中选人、干部“带病提拔”等问题，提升了干部工作科学化水平。淮安干部选拔实践是地方政府利用现代技术改革选拔方式的一种治道变革，符合信息化时代干部选拔制度现代化的要求，未来可以在以下领域进一步深化技术应用。

1.严格干部档案审核，在精准核实各级党政领导干部“三龄两历一身份”等基本信息的基础上，积极推进党政领导干部档案数字化建设。档案是干部信息最基础的承载，在干部提拔中发挥关键作用。干部档案造假现象并不少见，且多与谋求提拔相关。例如，司法部原党组成员、政治部主任卢恩光从一名私营企业主一步一步升迁到副部级干部过程中，年龄、入党材料、工作经历、学历、家庭情况等全面造假。其造假手段之恶劣，造假后晋升之快、官衔之高，无不令人震惊。共青团石家庄市委原副书记王亚丽更是“除了性别其余都是假的”。而这些“带病提拔”本可以利用信息技术防患于未然。提升对带病干部的辨识能力首先是辨识干部最基本的信息。因此，应该逐步推广、完善已有的地方领导干部信息数据库建设实践，通过档案的数字化破除档案造假。同时，整合各地数据库，以建立全国统一的领导干部基础信息库为目标，增强对档案造假的制约和监督。

2. 动态收集、更新领导干部的年度考核信息。在领导干部基础信息库的基础上,应该建立和完善干部选拔任用的大数据信息平台。干部工作联席会议成员单位定期不定期登录数据平台录入和完善有关信息,以利于全面追踪和综合分析领导干部德才与贤能的动态变化情况。

3. 整合公安、房管、工商、民政、人社等多部门的信息资源,加强与纪检监察、政法、审计、信访、巡视、督导等等机构的日常联系和沟通,核查比对干部个人有关事项,建立干部监督信息档案,建立全国统一的“干部个人重大事项报告”大数据信息平台。领导干部应当每年在固定时间内在该大数据信息平台上如实申报本人上一年度的工资、各类奖金、津贴、补贴、劳务所得以及本人、配偶、共同生活的子女的房产、持有有价证券等基础性信息。按照系统自动设定的随机抽查比例和抽样方法,确定干部个人重大事项随机抽查对象,并对其各类信息进行全面核实。

4. 利用大数据技术建立“干部党风廉政问题举报平台”,社会各界可以通过实名注册的方式登录大数据信息平台,对特定干部的经济行为、受贿情况进行检举揭发和举报,平台自动根据举报的线索筛选出需要核实的对象和具体问题。海量数据有利于动态追踪领导干部的行为轨迹,综合分析其贤能水平及其动态变化情况,为精准识别带病干部奠定坚实的技术基础和信息支撑。

现代技术作为一种治理工具应符合治理的价值取向。通过现代技术,尤其是建立电子化、信息化的大数据平台,各级领导干部的基础信息、治理绩效、廉政信息等转化为电子文本。电子文本一方面通过高效、便捷的自动化分析,识别出带病干部,防止带病提拔。另一方面,数字化的信息整理为干部选拔提供了可辨识的资料,为公正、民主的干部提拔打下了基础。需要注意的是,大数据作为一种分析技术,应该明确其运用的边界。即使在数字管理技术高度发达的今天,信息的不完备性、不对称性、模糊性都使得所谓信息技术能力大打折扣。<sup>[7]</sup>干部选拔制度改革中的大数据技术核心目的在于辨识出带病干部、研判出干部领导班子的结构特点及问题等,而非以大数据分析为选拔依据。例如,中国共产党在干部选拔中强调“理想信念坚定,是好干部的第一位的标准”<sup>[8]</sup>,而这一点却很难通过技术做出正确判断。因此,必须明确技术边界,才能灵活、有效地实现干部选拔过程的现代化。

### (三)以公开透明和民主参与为重点,实现民主选拔与民主选举的有机耦合

从法律制度等政策文本来看,中国的干部管理制度以《中华人民共和国公务员法》和《党政领导干部选拔任用工作条例》为核心,《公务员法》解决的是中国公共部门“入口”,即选拔录用公务员的基本制度,其管理对象主要是参加公务员统一公开考试的非领导职务的新录用公务员。《党政领导干部选拔任用工作条例》是管理干部政治晋升的制度安排,其管理对象是经过政治锻炼的政治体制内的党政干部。因此,从提拔对象来看,干部选拔是一种封闭式的选拔过程。我国干部选拔制度特点之一即强调干部的台阶式训练,通过任职经验的磨练提高干部的贤能水平。这种民主选拔的过程无疑保证了一大批技术精英管理国家建设,然而,政治发展并非仅仅包括技术精英的治国理政,还包含着普通公民的政治参与、社会精英的参政议政等等。在我国,社会主义民主是由共产党领导的民主政治,而且在很大程度上是由党的领袖集团来实施领导的,而不是全体无产阶级和劳动群众直接当家作主,从而把无产阶级民主转化为无产阶级政党领导下的社会主义民主,并在一定程度上消解了民主和参与的内在张力。<sup>[9]</sup>然而,随着市场经济的发展,公民权利意识的增长,公民政治参与的要求和能力不断提高。在新时期,干部选拔中应突出民主选拔的民主成分,增强干部选拔过程中的民主选举。

对我国干部选拔制度来说,着力推进民主选拔与民主选举有效衔接与深度融合的战略路径,实质是保留现有制度优势的一种治道变革,也是实现新贤能政治现代转型的战略路径。<sup>[10]</sup>实现干部选任中民主选拔和民主选举的有机耦合的关键,在于坚持以“公开透明和民主参与”为方向的干部人事制度整体改革思路。推进干部选任的制度建设和机制创新,严格干部选任程序和提升选任各环节的规范效力,切实防止干部选任制度的虚设与空转现象。

#### 1. 稳妥推进领导干部基本信息的社会公开工作。以领导干部基础信息库建设为基础,将有关拟任

人选信息向干部选任过程的各参与主体全程开放，并在时机成熟时向社会全面公开。同时，干部财产申报和公开是诊断干部“经济病”、防止干部带病提拔的关键性举措。应以试点改革带动整体性改革，以新提拔官员的财产公开带动全体官员的财产公开，逐步建立和完善官员财产申报、审核和公开制度。此外，在信息公开方面，还可以在动议环节前，推行空缺职务公开预告制度，积极推行考察对象公示制度，通过网络、报纸等社会媒介向广大民众公布考察对象的详细信息，扩大干部任前公示的可见性和可及性范围，并根据干部实际情况与岗位情况丰富拟任公示的内容，减少公示内容的模糊性。

2. 积极推进干部选任程序的透明化。干部选拔乱象的症结在于“一把手”的高度集权，干部选任被极少一部分人操控。整治干部“带病提拔”的关键在于使原来“神秘的”干部选拔变得公开透明，把干部选拔置于群众、干部的监督之下，切实把权力关进制度的笼子，积极推动干部选拔的法治化进程。建立公开透明的用人机制，关键是要认真落实群众对干部选任的知情权、参与权、选择权和监督权，让群众事前先准备、事中有选择、事后知结果，增强选人用人的公开性和透明度。

3. 干部选任过程贯彻“参与、协商与差额”的民主原则。首先，用人权是执政权的核心体现，提名权是用人权的核心体现。因此，需要在动议环节积极探索差额提出建议人选、考察人选，积极推进“差额推荐”“差额考察”和“差额决定”等方面的创新实践。其次，在民主推荐环节，需要优化和完善民主推荐范围，从推荐岗位的服务对象以及熟悉推荐人选的人员中科学抽样选定参与对象，适当扩充人大代表、政协委员以及群众代表、服务对象代表参加民主推荐，切实防止“少数人选人、在少数人中选人”的不良现象。尊重民主推荐的结果，细化民主推荐票作为干部选任“重要参考”的作用，明确民主推荐票和谈话推荐票作为干部选任“最低门槛”的具体标准。再次，干部考察过程中，在保证谈话对象范围、保证谈话人数基础上，考察组要根据干部花名册自主抽取谈话对象以多方听取意见。最后，推行干部任免票决制，适当扩大决策主体范围，强化全委会、常委会在干部选任中的决策主体地位，加强对党委“一把手”在干部任免上的监督，相对降低选人用人失误的概率和风险。

干部选任的公信力仰赖于干部人事制度的公开性和公正性，推进干部选任的过程公开和程序透明是有效预防带病提拔的利器。正如习近平总书记所强调，阳光是最好的防腐剂，权力运行不见阳光，或有选择地见阳光，公信力就无法确立。<sup>[11]</sup>只有让权力在阳光下运行，才能有效遏制权力滥用和以权谋私，大幅降低干部带病提拔的可能性。而通过民主参与让干部人事制度有效地运转起来，发挥不同主体的特性，尤其是公民、社会组织、新闻媒体等在社会监督上的优势，可以大幅减少带病提拔等人事运行中的腐败问题。惩治和预防腐败体系虽然以政党为中心构建，但惩治和预防腐败的工作必须依靠国家政权以及全社会的力量来进行。所以，以政党为中心的惩治和预防腐败体系，必须积极有效地联合国家政权体系以及全社会各方面的力量共同进行腐败的防治。<sup>[12]</sup>民主制度的有效实现在于可操作的民主制度设计，通过上述干部选拔过程中的透明机制和民主参与制度的设计和有效运行，带病提拔等问题能够得到很好的监督和制约，实现干部选拔制度的民主化和有效性。

(四)完善干部选任工作中的权力制约、过程监督和结果问责的机制，建立“制约—监督—问责”三位一体的干部选拔监督机制

我国干部选拔核心原则即党管干部原则，党委(党组)参与到从动议到民主推荐、确定考察对象、会议讨论、酝酿以及最终决定的整个过程，并且居于核心地位。这种安排制度实现了党管干部的要求，但由于具体的权力掌握在个人手中，如果不加以权力制约，权力必然发生异化。同时，通过对选拔环节的分析发现，对考察过程的监督并未有效建立起来。除了权力制约和过程监督以外，对干部选拔结果的问责是提升政治运行责任、有效性和回应性的必然要求。

1. 干部选任中的权力制约包含对党委(党组)部门的部门制约和党政领导的个人制约。部门制约体现在权力制约权力以及权利制约权力。一方面，在党委全委会、党委常委会、同级纪委之间建立决策、执行、监督分工的干部选拔机制。另一方面，在干部选拔的多个环节中加入不同党政部门的领导和基

层干部以及各类社会精英,实现以开放制约权力。个人制约在于对党内民主的有效贯彻。通过严格贯彻实施民主集中制原则,制定和完善“五人小组”、组织部部务会议、以及各级党委常委会的议事规则,尤其是通过优化五人小组的运作机制和常委会决策机制以推进干部选任工作的民主化,实现以规则制约权力。

2.建立对考察过程的全方位监督。考察过程主要由组织人事部门负责,应建立对考察部门和考察人员的监督机制。首先,建立考察主体的人员库,针对考察任务,随机选取考察人员和对考察过程的内部监督人员,防止考察主体与被考察者之间建立起利益关系。其次,完善考察过程和结果的透明度,通过严格记录考察过程、对外公示考察结果,实现外界对考察主体和过程的监督。再次,加强对组织人事部门中负责考察工作的人员的党性教育、廉政教育,通过思想性教育,保障考察的公正性、真实性。最后,考察过程的监督应以制度建设为根本,逐步建立起考察过程的内部制约、外部监督、思想教育等制度和机制。

3.问责是防止干部“带病提拔”的重要抓手。目前,干部选拔上的责任追究存在以下问题:责任主体认定难、责任情形划分难、问责主体虚化缺位、倒查机制时限规定不明确、追责的程序不具体等。<sup>[13]</sup>2010年颁布实施的《党政领导干部选拔任用工作责任追究办法(试行)》需要适应干部人事制度整体改革的步伐,及时予以修改和完善。首先,科学而清晰地界定干部选任过程中党委(党组)书记、组织人事部门、纪检监察部门等主体的具体责任,制定具体的责任清单,作为有效履责和追责的标准。其次,改变问责主体和问责对象高度同构的责任追究模式。目前,党委(党组)、纪检监察机关和组织人事部门既是干部选任主体,又是干部选任责任追究主体和问责对象,这种同体问责使得干部选任的责任追究难以有效实施。因此,亟需完善问责的启动方式,在强化上级党组织和组织人事、纪检监察部门对干部选任工作的专项巡视、经常性检查和启动责任追究的权力的同时,有必要建立由党政官员主导、专家学者和新闻媒体等社会多方力量参与的、相对独立的“干部选任工作问责委员会”专门从事追责问责工作。再次,细化问责情形,提高问责的可操作性。《办法》规定了在干部选任过程中,党委(党组)主要领导干部、组织人事部门主要领导干部、纪检监察机关有关领导干部需要承担责任的各种情形,但条款内容原则性较强,模糊性较高,可操作性不强,使得制度的实际运行效果不佳,真正能够被追责、适合被问责的只是极少数。因此,应分层次、分环节、分主体科学确定职责权限和责任分配,将干部选拔任用的各环节、各主体纳入追责范围,细化不同的责任情景和问责标准。最后,针对性质恶劣的“带病提拔”事件,明确实施终身责任追究制度。在干部选拔任用全程纪实制度的基础上,建立责任追溯制度,针对性质恶劣、后果严重的“带病提拔”事件,尤其是连续出现或大面积出现干部“带病提拔”情况的,不论其责任人是否调离转岗、提拔或者退休,都应当实行终身责任追究,通过责任倒查的形式严肃追究相关责任人的责任,进一步提高威慑力。

破解干部“带病提拔”难题的根本在于干部选拔制度的改革。干部选拔制度改革要在民主化和现代化的战略方向上,实现价值塑造、制度重构和治理结构优化。在价值塑造层面,要深入分析中国共产党的党管干部原则和民主、公正、竞争、择优等原则的统一性,实现干部选拔在民主、竞争中选贤任能,支撑国家治理。在制度重构和治理结构优化层面,提升干部选任过程的公开性和透明度,有效平衡“民主程序和选任效率”、干部选拔的“权力和责任”之间的关系。建立起干部选拔任用过程中“制约—监督—问责”三位一体的动态立体监督机制,坚持组织监督、日常监督与社会监督的有机结合,建立和完善干部选任的专项巡视制度,切实提高干部日常监督管理的效能。通过编织严密的制度之网,以最坚决的态度、最果断的措施刷新吏治,切实防止制度虚设和空转现象,准确识别、坚决挡住那些在政治品格、道德品行、廉洁自律等方面“带病”的干部,最终实现整体政治生态的“青山绿水”。

干部选拔制度是中国国家制度建设和国家治理能力提升中的重要方面,干部选拔制度改革也是新时期全面从严治党的重要要求。制度的现代化依赖于价值引领,也依赖于普通公民的关注和参与。

制度现代化的根本目的在于人的现代化。干部选拔制度改革一方面以提升国家治理能力为目的,另一方面也通过发扬民主、法治、公正等社会价值,鼓励公民参与,建立平等、理性的政治制度,引领现代公民的成长。

#### 参考文献:

- [1] 习近平.习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2014:411.
- [2] 涂谦.中国省部级干部腐败现象的实证研究——以十六大以来72名落马省部级官员为例[J].当代中国政治研究报告,2011:222-246.
- [3] 田国良.反腐倡廉警示读本:高官腐败案例剖析[M].北京:中共中央党校出版社,2015:10-12.
- [4] 谷翔.“带病提拔”症结何在[J].炎黄春秋,2008(6):69-71.
- [5] 王长江.关于“党管干部”科学化的几点思考[J].中共中央党校学报,2006(4):31-36.
- [6] 李景治.着力解决干部“带病提拔”的问题[J].党政研究,2016(5):5-14.
- [7] 周雪光.从“官吏分途”到“层级分流”:帝国逻辑下的中国官僚人事制度[J].社会,2016(1):1-33.
- [8] 习近平.习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2014:413.
- [9] 胡伟.社会主义民主:渊源、属性与方向[J].中共中央党校学报,2016(6):47-54.
- [10] 唐皇凤.新贤能政治:我国干部选拔制度的民主化与现代化[J].复旦学报:社会科学版,2016(4):144-154.
- [11] 十八大以来重要文献选编:上册[M].北京:中央文献出版社,2014:720.
- [12] 林尚立.以政党为中心:中国反腐败体系的建构及其基本框架[J].中共中央党校学报,2009(4):21-27.
- [13] 吴海红.用人失察责任追究机制的实践困境及其完善路径[J].中共浙江省委党校学报,2016(5):75-81.

责任编辑 王学青

## Problematic Promotion of Cadres: Causes and Solutions

LIANG Yuzhu (School of Political Science and Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

**Abstract:** Problematic promotion of cadres is frequently found in the large number of cases of corruption. Factors such as distorting principles for the promotional cadres by certain leaders, deviation of the motion during selection and promotion from the original purpose leading to the loss of efficiency of division between selecting subjects, imperfection in the implementation of democracy during such selections, and defects in the supervision during the process of examination of cadres contribute mainly to the problem of problematic promotion. Selection and promotion of cadres is an important part of comprehensive and strict administration of the Party, which should help realize remolding values, reconstructing the system and optimizing administrative structure; proper recognition and resolute implementation of the principles for cadre selection and promotion, optimizing related mechanism with modern technology; promotion of transparency and democratic participation in such procedures; establishment of the three-in-one supervision mechanism of “restriction-supervision-accountability.”

**Key words:** problematic promotion of cadres; Party-administered cadres; democratic selection; technical administration

# 国内反腐败研究的学科基础 与前沿热点解析

——基于科学知识图谱分析工具 CiteSpace 的研究

张 兵<sup>1,2</sup>, 乐 云<sup>2</sup>, 蔡宝刚<sup>3</sup>

(1. 扬州大学 建筑科学与工程学院, 江苏 扬州 225127; 2. 同济大学 经济与管理学院, 上海 200092;  
3. 扬州大学 法学院, 江苏 扬州 225127)

**摘要:**腐败问题是一个多学科的研究对象,近年来,国内大量学者不断对该问题进行阐释和讨论。根据文献计量学和引文空间分析理论,以 CSSCI 中 1998~2015 年的 1686 篇反腐败研究文献为研究对象,运用科学知识可视化图谱分析工具 CiteSpace 对国内反腐败研究的学科基础和前沿热点进行分析,可以发现:在学科基础方面,反腐败研究主要分布在政治学、经济学和管理学等学科,研究的理论基础主要来自于政治领袖的著作和各级出版社出版的专著;在前沿热点方面,当前反腐败研究主题可以归并为 6 个研究聚类,包括腐败发生机制、反腐败措施等,并且伴随着学科发展,反腐败研究逐渐从抽象的泛化研究升级到具象的深入细致研究。

**关键词:**反腐败;CiteSpace;知识图谱;学科基础;前沿热点

中图分类号:D630.9

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)04-0052-11

腐败是公职人员违法谋取私利的行为<sup>[1]</sup>,它存在于人类社会的各个时期。目前,腐败问题已成为一种全球性的社会现象,BBC 调查显示四分之一的受访者认为腐败是当前最为关注的热点问题<sup>[2]</sup>,我国调查也表明腐败一直位列“最受关注的十大焦点问题”。与此同时,在学术研究方面,尽管存在着数据难以获取和其他“众所周知”的困难<sup>[3]</sup>,大量研究学者对腐败问题进行了富有成效的探索。最早有关腐败的论述可以追溯到公元前四世纪印度 Kautiliya 的《Arthashastra》一书,在该书中他指出腐败存在着四十多种不同形式<sup>[4]</sup>,到了上个世纪 50 年代,腐败终于成为一个独立的研究课题<sup>[4]</sup>。迄今腐败的研究论文数量迅猛增加,涉及腐败原因、后果、应对策略等。总体而言,研究和探讨腐败的时代已经来临。<sup>[5]</sup>

收稿日期:2018-06-29

作者简介:张兵(1983-),男,江苏宿迁人,扬州大学建筑科学与工程学院讲师,同济大学经济与管理学院博士后;乐云(1964-),男,湖北大悟人,同济大学经济与管理学院教授,博士生导师;蔡宝刚(1964-),男,江苏射阳人,扬州大学法学院教授。

基金项目:国家社会科学基金重点项目(13AZZ006);扬州市反腐倡廉制度建设研究所项目(FFCL15B04)

这些丰硕的研究成果为我们提供了腐败行为的经济解释,消除腐败的实证和计算实验支持以及社会学和人类学等方面的探讨,另外众多学者从不同方面分析了腐败的含义、原因和作用机制等。<sup>[6]</sup>其研究具有多学科性,涉及政治、经济、文化和道德等领域,研究视角包括从一般情境下的理论模型构建到单个腐败案例的详细分析。这些表明当前的反腐败研究呈现出碎片化和分散化特点<sup>[5]</sup>,甚至同一问题得出了相反的结论。为了克服这些不足和引导反腐败研究发展,Deysine<sup>[7]</sup>指出历史文献的梳理能够指导反腐败研究的动向和新趋势。有鉴于此,本文通过对国内反腐败研究文献的梳理,利用科学知识可视化图谱分析工具探讨反腐败研究领域的学科基础与前沿热点,以为学术界研究提供可供借鉴的思路和依据。

## 一、研究方法

多年来,有关反腐败的研究文献卷帙浩繁,研究主题复杂多样,了解和掌握反腐败研究的发展主题对于发展反腐败理论和提出反腐败对策是至关重要的。因此,需要采用一定的方式呈现腐败问题的研究脉络,从而识别反腐败研究的经典理论和知识聚类,辨析反腐败研究的起源与演进,以剖析反腐败的研究现状,探究反腐败研究的前沿热点和未来延伸趋势。

伴随着知识挖掘技术的发展,文献与文献之间的信息关系日益得到重视,特别是在信息可视化技术突飞猛进的时代背景下,科学知识可视化图谱已经成为文献计量学的一个重要领域,它旨在显示科学的研究的结构和动态映射,并试图在动态变化的文献系统中找到科学知识的内在连接。<sup>[8]</sup>科学知识可视化图谱通过文献信息的可视化,利用数据挖掘、信息处理、知识计量和图形绘制等将“零碎知识拼凑成型”,从而方便研究人员揭示科研文献的学科发展规律,较为直观地识别研究热点的演进路径和学科领域的经典基础文献。因此,科学知识可视化图谱技术具有“图”和“谱”的双重性质与特征,并且相较于传统的文献综述,它可以根据需要进行更为广泛和多样化的文献梳理,以及提供更为全面的文献参考。<sup>[9]</sup>

Onyancha<sup>[10]</sup>和 Ewins 等指出文献计量和知识图谱可以挖掘腐败特征、类别、风险以及研究趋势等,并找出相关的被引文献、关键词以及作者分布等。<sup>[11]</sup>而基于引文和被引文献的科学知识可视化图谱的分析工具 CiteSpace 能够探测和分析学科研究前沿的演变趋势、研究前沿与其知识基础之间的关系,以及不同研究前沿之间的内部联系,其核心功能是探测出学科领域的知识基础、演化的关键路径和知识拐点,以及学科研究前沿的历时性变化趋势,它既能揭示静态的“知识结构框架图”,又能展示动态的“知识发展进程谱”<sup>[12-14]</sup>。因此,本文将基于引文空间分析理论,利用 CiteSpace 这一科学知识可视化工具计量分析反腐败研究在我国的发展情况,并通过关键词共现分析、文献共被引分析等绘制相应的聚类和时间线视图,以此来识别当前反腐败研究的学科基础和前沿热点趋势。

## 二、数据来源

知识可视化的基本流程包括三个部分:数据获取、数据整理和数据分析。<sup>[15]</sup>CiteSpace 旨在进行引文网络分析,包括“搜索”和“解读”两个阶段<sup>[16]</sup>,具体操作步骤涉及确定研究领域、收集数据、提取研究前沿术语、时区分割、阈值选择、精简与合并、显示、可视检测以及验证关键点等<sup>[14]</sup>。因此,收集相关文献是进行准确分析的首要任务,这直接决定了反腐败知识图谱分析的科学准确性。

文献检索需要严格控制引文的检索范围,既要防止检索口径过于宽泛造成检索数据“污染”,也要防止检索范围过窄从而降低检索结果的全面性。因此,为了检索结果的全面精确,本文首先选择具有代表性的数据源。中文社会科学引文索引(CSSCI)数据库是我国人文社科领域的标志性工程,本文采用 CSSCI 数据库作为引文数据库。与此同时,在具体文献检索方面,存在着两种检索策略:代表性期刊检索和主题词检索,鉴于本文研究目标领域较为明确,选择基于关键词检索较为适宜。<sup>[17]</sup>因此,本研究

最终采用文献题目(Title)包含“腐败”这一关键词的方式进行检索,检索时间为 2016 年 8 月 1 日,时区选择为 1 年,共获取了 1998 年至 2015 年共计 18 年的 1686 条文献记录。为了初步了解国内反腐败研究文献的空间分布,本文首先分析文献的年度分布、被引文献分布、文献出版来源以及学科分类等(见图 1、图 2 和表 1)。

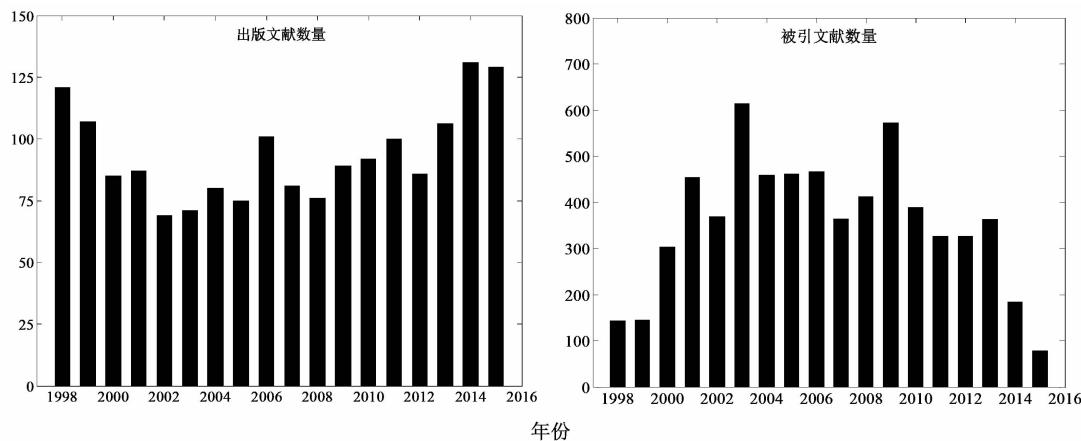


图 1 反腐败研究文献出版数量和被引数量的分布图

表 1 反腐败研究文献的学科分类

学科类别	数量	文献比例(%)
政治学	602	36.20
管理学	378	22.73
经济学	224	13.47
法 学	212	12.75
历史学	47	2.83
教育学	46	2.77
社会学	37	2.22
哲 学	26	1.56
其 他	91	5.47

可见,在整个观察期内,国内有关反腐败研究的文献数量长期高于 75 篇,整个学术界对该问题一直给予较高的关注度,并且伴随着国家反腐败斗争的继续,近期反腐败研究得到了一定程度的增强,表明该期间反腐败研究热度和受重视程度不断上升。与此同时,在反腐败研究被引文献中,一方面反腐败被引研究在 2000~2013 年间一直超过 300 篇,保持着较高的水平;另一方面,近年来反腐败研究的被引呈现出逐年下降的趋势,这表明尽管反腐败研究受到了学术界的重视,但反腐败研究文献的质

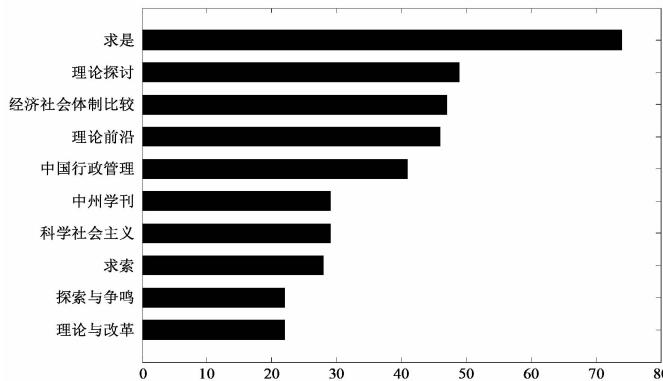


图 2 前 10 位文献出版来源统计

量还有待于进一步提升。因此,尽管反腐败研究数量有了一定程度的增加,但被引数量仍相对偏低。

图2表明在文献出版来源方面,排名前三的期刊分别是中共中央机关刊物、黑龙江省委党校主办和中央编译局当代马克思主义研究所主办的期刊,其中《求是》期刊以74篇高居所有来源的榜首。这些期刊一半以党刊或党政机关主办为主,其他主要以各类人文社科类学会或研究院主办,仅有《中国行政管理》由中国行政管理学会主办,刊文总量计41篇。这表明我国反腐败研究文献主要集中于各级党委党校和人文社科类的刊物。

为了进一步对反腐败研究的分布进行探讨,本文梳理了反腐败研究的学科分布情况,剔除自引的施引文献,所得文献共1663篇。可以看出目前该研究主要集中于政治学(36.20%)、管理学(22.73%)、经济学(13.47%)和法学(12.75%)等领域,特别是政治学方面的文献占比超过35%。另外伴随着反腐败研究的不断深入,从管理学和经济学探讨腐败的发生机理、原因和后果等方面的研究得到了一定程度的增强,这两个学科的文献总数占比亦超过35%。与此同时,在依法治国的社会背景下,从法律等法学视角剖析腐败问题已经得到重视和发展。因此,反腐败研究已经逐步形成以政治学为主导、多学科共同参与的理论知识体系,这有助于深化和扩大反腐败研究的视角和范围,从而使之日益学术化和规范化。

### 三、文献计量结果分析

CiteSpace的科研知识图谱解读可以分为两种:研究领域的现状解释和未来前景预见。<sup>[16]</sup>文献共被引分析可以通过共被引关系勾勒出学科研究的理论基础,而共词分析和词频分析等能够透视研究领域的热点、前沿和发展动向<sup>[18]</sup>,因此本研究将采用共被引分析探讨反腐败研究领域的学科基础,利用共词分析和词频分析等讨论反腐败研究的前沿热点。

在CiteSpace软件分析过程中,包含大量冗余文献的分析将降低信息的有效性。为了提高分析的精确度,进入CiteSpace进行分析的文献应该能够以较少的数量涵盖范围最广泛的研究内容。<sup>[19]</sup>考虑到这些文献主要包括高被引文献、划时代文献和频繁出现关键词的文献等<sup>[19]</sup>,本文采用文献数据抽取模式(阈值选择)为(c,cc,ccc)模式,即通过(引文数量、共引频次、共引系数)设置筛选文献的方式,其中阀值越大,符合条件的文献就越少。经反复调试,文献的前、中、后三个时间分区的阀值分别选择为(2,0,0)、(2,2,15)和(2,2,7),关键词来源选择标题>Title)、摘要(Abstract)等内容,修正算法选择最小生成树精简算法(Minimum Spanning Tree)。

#### (一)反腐败研究的学科基础分析

理论研究的知识基础由研究前沿的文献引文和共被引轨迹构成,对应于研究前沿的所有前期文献集合。在CiteSpace中,学科基础主要根据文献共被引来体现,包括文献的共被引分析、作者的共被引分析以及期刊的共被引分析等方面。

1.反腐败研究的作者共被引分析。White<sup>[20]</sup>指出对于作者的共引问题,作者共引频次越高,则表明作者学术相关性越强。另外,文献数量往往反映其知识产出能力,而文献质量则反映其学术影响,并且相比发文数量而言,以文献质量评判作者的学术地位更为客观和准确。<sup>[21]</sup>因此,本文采用被引频次和中心性两个指标共同测度作者发文的质量与学术成就,通过追踪对反腐败有重要学术影响力的知识源作者,可以发现本研究领域内的“关键研究人”。分析表明本研究中共有2193位作者被引证,平均每位作者被引证1.3次,在CiteSpace生成的作者共引科学知识图谱中(见图3),共选择出147位作者以及185条作者之间的连线,其网络密度为0.017。聚类后网络的模块值(Q值)为0.71,平均轮廓值(S值)为0.53,经检验该网络聚类是合理的。<sup>[16]</sup>

可以看出,该聚类的社团结构和聚类具有显著性,引用网络较为稀疏。其中,影响最大的作者是邓小平,在过去18年间一共被引用了110次,这些引用均来自于《邓小平文选》,该文选有大量篇幅在讨

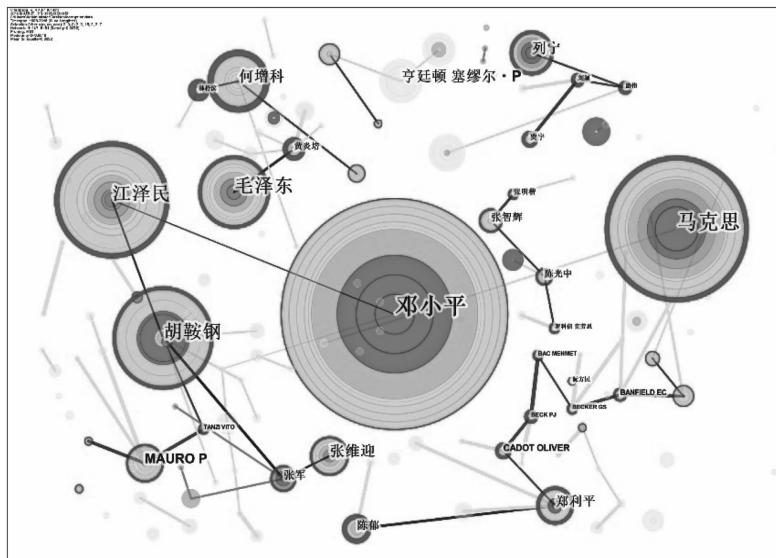


图3 反腐败研究的知识源作者图谱

论腐败问题,包括腐败的深层次根源、表现形式和反腐败斗争等,其他政治领袖如马克思、毛泽东的相关文献引用也分别高居第二至第四位。另外,虽然这些文献的引用率较高,但从图中可以看出这些文献的中心度不高,大部分低于0.1,处于较为孤立的状态,这反映了他们的引用相对单一,节点的连线数量也不是非常多。这表明尽管存在着较多的被引关系,但他们的研究内容和方向与当前学术研究的联系不够紧密,较多文献仅将这些内容作为研究背景素材引用。

与此同时,在被引作者网络中,中心度最高的是Mauro和Shleifer两位,他们的中心度都高达0.32。其中Mauro主要关注腐败与经济增长的关系,Shleifer则主要探讨腐败自身,包括腐败过程中政治家与企业的“政企关系”以及转型经济等,这些文章较多从经济学视角剖析腐败问题,大多来源于《Quarterly Journal of Economics》,另外其他的国外学者如孟德斯鸠和亨廷顿的文章中心度也较高。这些表明当前我国学者大量借鉴国外的研究成果剖析国内腐败问题,特别是从经济学视角探讨腐败问题,这在一定程度上也代表了反腐败研究的趋势。

2.反腐败研究的期刊共被引分析。期刊分析有助于明晰反腐败研究的学科属性并加深对学科内涵的理解。本文用引用频次和中心性两个指标反映节点的重要性,引用频次越高,则表明该期刊在反腐败研究中越具有学术影响力;中心性越高,则表明该期刊与其他期刊之间的共被引关系网越紧密,这类期刊往往构成了反腐败研究的重要学科基础。据分析表明本研究中共有1989种期刊被引,在CiteSpace生成的作者共引科学知识图谱中(见图4),共选择出189位作者以及253条作者之间的连线,其网络密度为0.014,聚类后网络的模块值(Q值)为0.68,平均轮廓值(S值)为0.33,满足评价要求。

图4表明一些刊物因节点较大脱颖而出,直观上看处于较为核心的地位,并且这些刊物以出版社为主,排名前十五名的刊物中出版社占据了10个。由此可以看出相较于期刊,我国学者在进行反腐败研究时更倾向于引用出版社的出版物,而其他包括《经济研究》、《Quarterly Journal of Economics》、《Journal of Public Economics》和《Journal of Political Economy》的5个刊物,全部都是经济类研究期刊,包括纯经济类刊物以及聚焦于公共管理和政治学的经济类刊物,这进一步强化了作者被引分析结果。另外,在引用期刊图谱的中心性方面,《经济研究》、《浙江人民出版社》、《Quarterly Journal of Economics》以及《Journal of Public Economics》四种出版物的中心度超过0.1,处于不同类型引用的核心。

与此同时,图4表明的另一个现象是期刊和出版社的出版物共引之间形成了不同的聚类,最大的聚类群共有3个。浙江人民出版社、经济科学出版社、上海人民出版社以及三联书店之间形成了第一

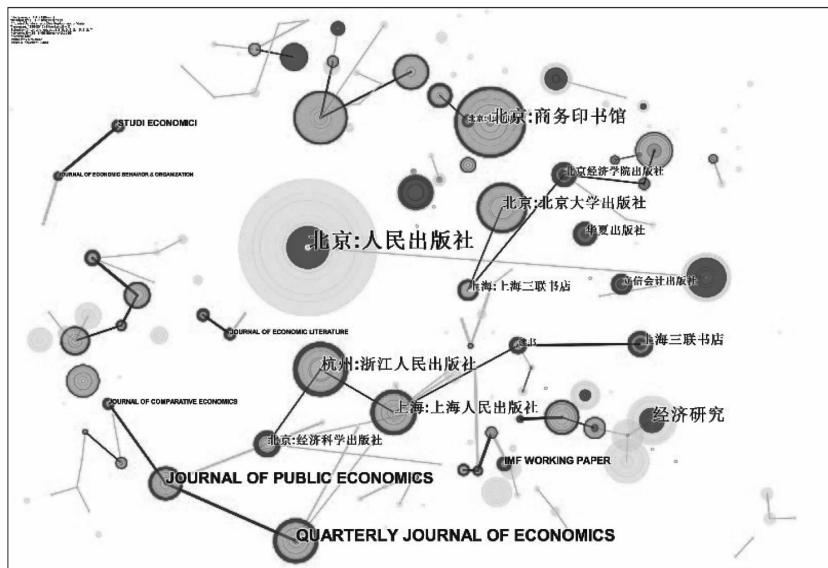


图4 反腐败研究的引用期刊图谱

一个被引大类，另外北京大学出版社、上海三联书店和北京经济学院出版社等形成了第二个被引聚类，而《Quarterly Journal of Economics》、《Journal of Public Economics》与《Journal of Comparative Economics》三者形成了第三个被引聚类。这些表明在文献的被引期刊方面，不同类型和不同层次的文章形成了相对固定的引用对象，论述性的反腐败研究文献倾向于引用出版社的出版物，而其他类型的文献已经开始关注并追踪国外反腐败研究的理论和方法。

3. 反腐败研究的文献共被引分析。具有影响力的重要文献往往构成了本学科最重要的学科知识基础，节点越大表明该文献在反腐败研究中被引次数越多，其在该研究中处于奠基性地位，其研究方法、技术手段、采用理论或研究结果往往能够推动整个反腐败研究领域的发展。据分析表明本研究共有2482篇文献被引，在CiteSpace生成的作者共引科学知识图谱中(见图5)，共选择出79位作者和58条作者之间的连线，其网络密度为0.019，聚类后网络的模块值(Q值)为0.80，平均轮廓值(S值)为0.36，是满足要求的。

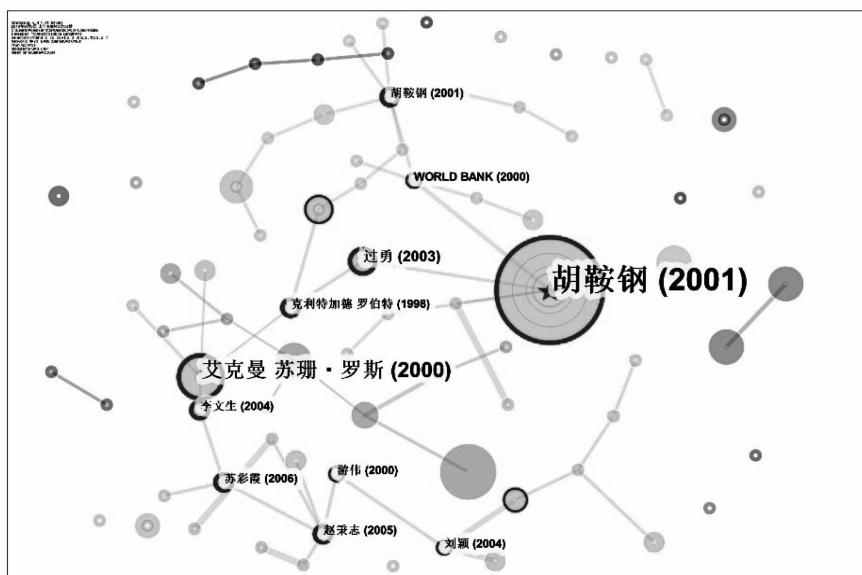


图5 反腐败研究的引用文献图谱

分析结果表明,整体而言反腐败研究的文献引用范围较为集中,平均每篇引用接近 1.5 篇,引用数量偏少。这一方面可能由于研究话题的特殊性,大量文献并未标识被引文献,另外大量早期的反腐败研究也未标识参考文献,二者叠加导致反腐败引文数量偏少。与此同时,就单个文献引用而言,胡鞍钢 2001 年在浙江人民出版社出版的《中国:挑战腐败》一书获得的引用率最高,该著作分析了中国腐败的类型、特点、后果、原因、发生领域以及应对策略等,是反腐败研究的大百科全书,其引用次数达 17 次,中心度为 0.24,表明其在反腐败研究领域具有重要的学术成就和影响力。另一篇重要的文献是由苏珊·罗斯·艾克曼出版的《腐败与政府》,该书从经济、文化和政治等方面对腐败的性质、成因和应对策略与治理手段进行了分析,难能可贵的是,作者还系统地分析了腐败机会,并运用国际对比方法分析腐败的普遍性问题。

总体而言,相较于知识源作者图谱和引用期刊图谱,引文文献图谱的网络节点呈现出极化现象:要么是孤立节点,要么呈现出相互连接的状态。这表明在整个引文中,存在着一小部分文献的引用频次不高和引用范围不广泛的问题,同时大量文献对后续研究具有较强的参考价值,他们之间存在相互共引,并共同奠定了反腐败研究的知识基础。

## (二) 反腐败研究的前沿热点分析

研究的前沿热点被定义为一组突现的动态概念和潜在的研究问题,代表着当前科学研究所中的新趋势,Persson<sup>[22]</sup>指出引文形成了前沿热点。考虑到反腐败文献关键词是对应研究的核心与精髓,可以反映不同时期的研究热点和理论前沿,因此在本文中反腐败研究的前沿由施引文献中使用的突显词及其聚类来体现,具体包括词频分析和共词分析两类,其中共词分析包括静态的共词网络聚类视图和动态的时区视图。

1. 反腐败研究的高频热点词分析。齐普夫定律(Zipf's Law)指出某一研究领域的热点和发展动向可以利用文献关键词或主题词出现的频次高低表示,因此在反腐败研究中,通过分析研究文献关键词的出现频次可以反映该研究领域的研究热点和学科前沿。在 CiteSpace 分析中,选择网络节点为“Keyword”进行反腐败研究的高频词统计,结果表明在过去的 18 年间,反腐败研究共产生了 817 个关键词,出现频次最高的 10 个词的统计结果如表 2 所示。

表 2 反腐败研究文献的学科分类

学科类别	数量	文献比例(%)
政治学	602	36.20
管理学	378	22.73
经济学	224	13.47
法 学	212	12.75
历史学	47	2.83
教育学	46	2.77
社会学	37	2.22
哲 学	26	1.56
其 他	91	5.47

可以看出,在这些关键词中,反腐败的词频高达 191,是出现频次最高的,比前六位中的其他 5 个关键词的出现频次之和还高,这表明在反腐败研究中,作为反腐败研究的最终靶向和终极目标,反腐败一直是研究热点。此外,廉政建设、反腐败斗争、反腐倡廉和监督机制等语义相似的关键词也大量出现,并且在前 10 大关键词中,有关反腐败内容的关键词占据了“半壁江山”。由此可见,腐败问题的治理一直是反腐败研究的热点。

此外,另一类高频词诸如腐败现象、学术腐败、政治腐败和权力腐败等,都充分反映了时代特征和

社会焦点,属于具象的腐败问题研究,如学术腐败和政治腐败都首次出现在2008年,这段时间正是国家开始高度关注高校腐败和政治权力腐败,这种社会关注自然反映在研究学者的文献中,这表明反腐败研究的热点紧扣时代主题。与此同时,中心性指标表明整个反腐败研究中“腐败行为”这一关键词的中心度达0.7,远远高于其他关键词,说明作为一种隐蔽的非法行为,基于个体层面的微观行为分析纵贯多个其他高频词,这有助于将反腐败研究引入到微观考察与宏观政策相结合的综合分析框架中,并从行为动机、机理、心理以及外部环境等多个视角探析腐败的发生机制。

2. 反腐败研究的共词分析。共词分析主要探讨文献中共同出现的关键词之间的关联关系,它通过构建关键词的词频矩阵和“突变侦测算法”将研究领域的不同关键词分割成不同聚类,每个聚类簇代表着一个方面的话题,这样共词分析就构成了关键词共现图谱。本研究采用LSI\LLR\MI相结合的算法进行聚类标签抽取,结果显示其聚类后网络的模块值(Q值)为0.55,平均轮廓值(S值)为0.40,满足检验要求(见图6)。

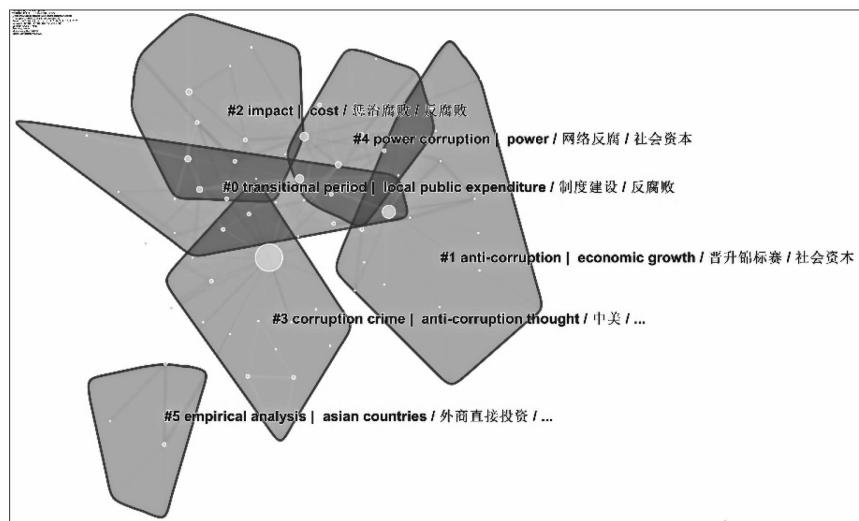


图6 反腐败研究的关键词聚类图谱

图6显示,经过一定的处理后,此次分析共生成108个节点,169条连线,6个膨胀词。因此,国内反腐败研究可以划分为6个聚类,其对应的膨胀词分别为“转型时期、本地公共采购、制度建设与腐败”“反腐败、经济增长、晋升锦标赛与社会资本”“影响、成本、惩治腐败与反腐败”“腐败犯罪、反腐败思想与中美等”“权力腐败、权力、网络反腐与社会资本”与“实证研究、亚洲国家与外商直接投资等”,每个膨胀词所包含的文献在图6对应灰色框中显示。

聚类C0位于整个网络的中心,这个聚类与其他四个聚类C1、C2、C3与C4均有联系,说明聚类C0是反腐败研究领域的核心内容,其他聚类均由该聚类引申出来。在研究内容方面,该聚类关注反腐败的制度供给,涵盖制度建设、作风建设、腐败风险评估、财产申报、财政制度以及标本兼治等方面,表明该聚类关注转型时期中国的反腐败制度这一终极问题。聚类C1关注腐败的发生机制,包括腐败与经济增长、腐败与行政权力的依赖关系、政治锦标赛、政治体系、国家审计等情形下的腐败情况,并通过实证等研究方法刻画了腐败行为的影响因素、行为特征以及行为偏好等,这些内容着重分析腐败发生的外部客观条件和内在主观特征。

聚类C2重点关注反腐败的领域和斗争方式,在反腐败领域中,关注了学术腐败、高等教育、中国共产党等方面,在反腐败斗争方式方面,包括反腐倡廉、廉政建设、基本经验、纪检监督、零容忍和常态化的等,这些内容一方面呼应了时代背景,另一方面也提出了惩治腐败的具体措施和原则。聚类C3是聚类C0的延伸,主要从国际经验、国际合作、司法和政治改革等视角进行分析。聚类C4与多个聚类存在

交集,重点关注权力腐败及其应对策略,包括公共权力、社会资本权力以及权力制约机制等,具体的治理措施包括官员财产公示、民主政治、网络反腐以及顶层设计等内容。聚类 C5 的关注内容与其他聚类没有交集,大部分为近期发表的论文,研究方法主要采用西方主流的实证研究方法,研究内容也与国际同行关注点相似,包括环境污染、外商直接投资以及企业创新等内容,这部分聚类的特征就是追踪国外研究学者,采用国际主流研究范式探讨国内热点问题。

3.反腐败研究的期刊共被引分析。关键词共现图谱形成了包含前沿术语及其相互关系,反映了文献发展的静态结构,展示了该研究领域的主题聚类,从而辨识了当前研究的前沿。为进一步展现反腐败研究领域的主题演变和发展路径,本研究采用时区图(Time Zone)继续对关键词进行前沿热点分析,时区图根据关键词首次出现的时间顺序按照从远到近的方式进行排列,并通过突发性检测和中介中心性指标测度各个类别中的重要文献。

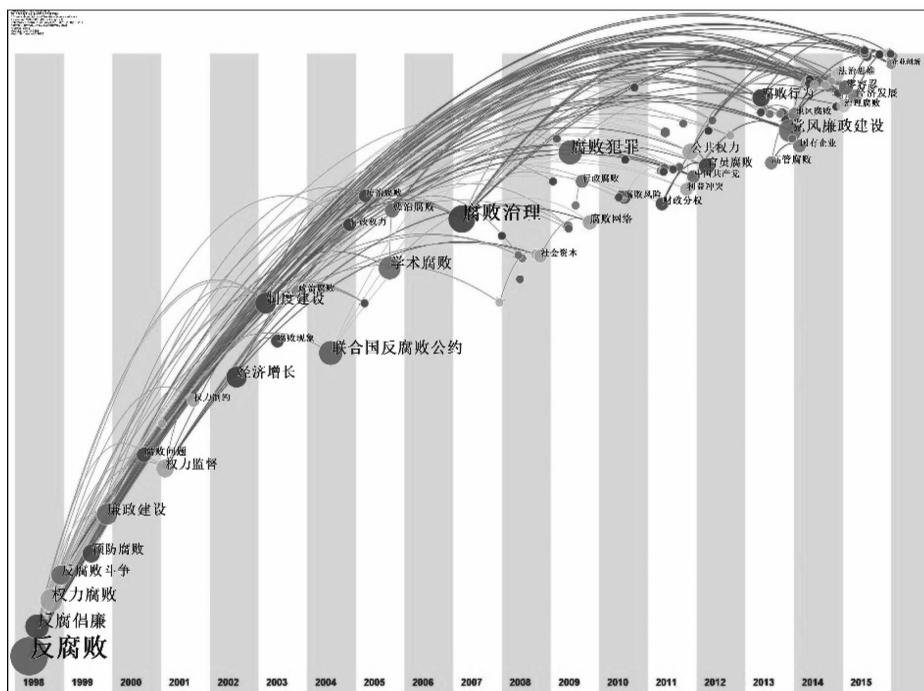


图 7 反腐败研究聚类分析的时区图

为了更好地展示反腐败研究主题的变化趋势和时区分布,本研究对图形进行了一定的处理。图 7 表明伴随着时间的推移,反腐败研究越来越丰富多彩,2005 年之前的反腐败研究几乎围绕着“反腐败斗争”一条主线演化,而 2006 年之后的反腐败研究主题更为多样性,涉及的范围也更为广泛,既包含传统的研究视角,如腐败治理、腐败犯罪和党风廉政建设等,也包含着新涌现的社会资本、腐败网络和腐败风险等,并且这些内容越来越引起了学术界的重视。整体来看,反腐败研究逐渐从抽象的宏观层面研究转至具象的微观层面,这使得反腐败研究的对象范围更为清晰,研究方法也更为科学可靠。

#### 四、结论及建议

本文利用信息可视化分析软件 CiteSpace 对我国 CSSCI 中的反腐败研究文献进行了计量研究,通过知识源作者、引用期刊以及共被引网络图谱明晰了反腐败研究的学科基础,并通过施引文献的关键词词频分析和共词分析识别出了反腐败研究的前沿热点,包括研究主题聚类及其核心演变路径,表明当前反腐败研究呈现出以下特点:

1. 腐败问题一直是一个研究热点,包括政治学、经济学和管理学在内的不同学科的学者从各自视

角对腐败问题进行了剖析,这为反腐败的跨学科研究提供了可能。另外,众多刊物也对腐败问题进行了持续的关注。这一方面保证了反腐败研究的延续性,另一方面也有利于形成较为完整的反腐败研究网络,包括作为研究理论基础的共引网络以及体现研究发展和前沿的关键词网络,从而为后续的研究奠定了坚实的基础。

2.由于话题的特殊性,反腐败研究与其他问题的研究发展存在着诸多不同,这集中表现在研究的学科基础方面。虽然当前一些学术文献开始关注并追踪国外最新的研究成果,然而反腐败研究的经典被引文献仍以政治领袖著作和其他各级出版社出版发行的反腐败论著为主,这一方面确保反腐败研究聚焦于国内腐败问题,另一方面也导致了反腐败研究的论述色彩浓重,大量反腐败研究缺乏相应的“微观透视”,相应的科学深度也有待于进一步提升。

3.伴随着反腐败斗争的深入以及社会关注度的提高,反腐败研究在围绕“反腐败”这一研究主轴的情形下,逐渐向其他研究方向发展,包括在研究内容方面开始聚焦腐败行为、腐败网络等新兴的行为学和社会网络内容;在研究对象上关注学术腐败、高校腐败、权力腐败等最新出现的社会问题;在研究视角方面引入社会学、伦理学等学科知识;在研究方法方面开始采用统计学、计量学甚至模拟仿真等定量分析工具,从而有力促进了反腐败研究的全面发展,确保反腐败研究与其他学科发展保持一致。

然而,虽然国内的反腐败研究已经取得了较大的进展,其学科基础和前沿热点都呈现出多样化的趋势,但总体来看仍处于起步阶段,大部分研究主要集中在政治学方面,领域发展不够均衡,理论创新稍显不足,缺乏具有较大影响力的顶级文献支撑。另外,反腐败研究前沿的主题脉络不清晰,尚未出现成熟的分析框架,对腐败的思考也停留在大方向层面,缺乏具体、深入和细致的探讨。因此,后续研究需要在强化当前学科发展优势的同时,进一步增强反腐败研究领域的延伸,注重研究分析方法和研究视角的开拓,从而使国内反腐败研究形成更为广泛的理论知识体系。

## 参考文献:

- [1] BARDHAN P. Corruption and Development: A Review of Issues[J].Journal of Economic Literature,1997,35(3):1320-1346.
- [2] ANDERSON C. Hot Topics for 2011: Corruption, Unemployment and the Price of Food [N]. Vancouver Sun, 2011-12-21.
- [3] 李永奎,乐云,张兵,等.权力和行为特征对工程腐败严重程度的影响——基于 148 个典型案例的实证[J].管理评论,2013,8(4):21-31.
- [4] VIT RIA A, KROEZE R. How History Can Help Us Think About Corruption and Anticorruption [EB/OL].(2015-12-09)[2018-06-20].<http://www.historyandpolicy.org/opinion-articles/articles/how-history-can-help-us-think-about-corruption-and-anticorruption>.
- [5] JAIN A K. Corruption: A Review [J]. Journal of Economic Surveys,2001,15(1):71-121.
- [6] SHIHATA I F. Corruption: A General Review with An Emphasis on the Role of the World Bank [J].Journal of Financial Crime,1997,5(1):12-29.
- [7] DEYSINE A. Political Corruption :A Review of the Literature[J].European Journal of Political Research ,1980 ,8 (4) : 447-462.
- [8] COBO M J,L PEZ - HERRERA A G,HERRERA - VIEDMA E,et al. Science Mapping Software Tools:Review,Analysis, and Cooperative Study among Tools [J].Journal of the American Society for Information Science and Technology,2011,62 (7):1382-1402.
- [9] KIM M C,CHEN C. A Scientometric Review of Emerging Trends and New Developments in Recommendation Systems[J]. Scientometrics,2015,104(1):239-263.
- [10] ONYANCHA O B. An Informetric Analysis of the Corruption Literature Based on Africa Between 1990 and 2001[J].South African Journal of Libraries & Information Science,2004,70(2):86-98.
- [11] MEI D,YE Y,GAO Z. Literature Review of International Anti-Money Laundering Research:A Scientometrical Perspective [J].Open Journal of Social Sciences,2014,2(12):111-120.

- [12] CHEN C, IBEKWE-SANJUAN F, HOU J. The Structure and Dynamics of Cocitation Clusters: A Multiple-perspective Cocitation Analysis[J]. Journal of the American Society for Information Science & Technology, 2010, 61(7):1386–1409.
- [13] CHEN C. Searching for Intellectual Turning Points: Progressive Knowledge Domain Visualization[J]. Proceedings of the National Academy of Sciences, 2004, 101(suppl):5303–5310.
- [14] CHEN C, CHEN Y, HOU J, et al. CiteSpace II : Detecting and Visualizing Emerging Trends and Transient Patterns in Scientific Literature[J]. Journal of the China Society for Scientific & Technical Information, 2009, 57(3):359–377.
- [15] 薛晓芳.知识可视化理论、方法和工具及军事医学应用研究[D].北京:中国人民解放军军事医学科学院,2014.
- [16] 陈悦,陈超美,刘则渊,等. CiteSpace 知识图谱的方法论功能[J].科学学研究,2015,33(2):242–253.
- [17] 赵丹群.基于 CiteSpace 的科学知识图谱绘制若干问题探讨[J].情报理论与实践,2012,35(10):56–58.
- [18] 杨国立,李品,刘竟.科学知识图谱——科学计量学的新领域[J].科普研究,2010,5(4):28–34.
- [19] LIU S, CHEN C, DING K, et al. Literature Retrieval Based on Citation Context[J]. Scientometrics, 2014, 101(2):1293–1307.
- [20] WHITE H D. Pathfinder Networks and Author Cocitation Analysis: A Remapping of Paradigmatic Information Scientists[J]. Journal of the American Society for Information Science & Technology, 2003, 54(54):423–434.
- [21] 辛伟,雷二庆,常晓,等. 知识图谱在军事心理学研究中的应用[J].心理科学进展,2014,22(2):334–347.
- [22] PERSSON O. The Intellectual Base and Research fronts of JASIS 1986–1990[J]. Journal of the American Society for Information Science, 1994, 45(1):31–38.

责任编辑 陈 瑶

## Subject Bases and Hot Topics in Domestic Researches into Anti-Corruption

—A Study of the Mapping Tool of CiteSpace Based on Scientific Knowledge

**ZHANG Bing<sup>1</sup>, LE Yun<sup>2</sup>, CAI Baogang<sup>3</sup>** (1. College of Civil Science and Engineering, Yangzhou University, Yangzhou 225127, Jiangsu, China; 2. School of Economy and Management, Tongji University, Shanghai 200092, Shanghai, China; 3. School of Law Studies, Yangzhou University, Yangzhou 225127, Jiangsu, China)

**Abstract:** Corruption research is a multidisciplinary study attracting a large number of researchers in recent years. Based on bibliometrics and spatial analysis theories, this paper uses data from 1686 articles focusing on “corruption” in the CSSCI database during 1998–2015 to make some researches into the subject bases and hot topics by applying the visualization mapping analyzing tool of CiteSpace for scientific knowledge. As can be discovered: from the perspective of subject bases, anticorruption studies are focused on political studies, economy and management whose research foundation derives mainly from monographs by political leaders and publishing houses; as regard the hot topics, six research categories can be summed up at the theme for anticorruption studies, including the genealogical mechanism of corruption, counter corruption measures etc. and with the development of the subject, anticorruption studies are going from abstract generalizations to concrete and detailed studies.

**Key words:** anticorruption; CiteSpace; knowledge mapping; theoretical basis; research hot topics

# “互联网+”背景下 推进全面从严治党的实施路径

罗昌勤

(河池学院 马克思主义学院, 广西 宜州 546300)

**摘要:**随着互联网的快速发展,互联网所具有的开放性、交互性、移动智能性等功能被广泛运用于党的建设中,拓展了党的思想理论宣传教育新平台、开辟了密切党群关系的新途径、创新了党建工作的新方法,实现了与全面从严治党的有机契合。“互联网+”背景下推进全面从严治党的实践路径主要有:加强思想理论建设,补足党员干部的精神之“钙”;提升党的组织建设,推进党组织与党员干部的无缝对接;深化党员干部管理和教育,搭建从严治吏的信息化平台;拓展党内监督,凸显网络监督的利剑作用,不断推动全面从严治党走向深入。

**关键词:**“互联网+”;全面从严治党;建设路径

中图分类号:D26

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)04-0063-05

“网络发展到哪里,党建工作就要覆盖到哪里”,这是习近平总书记对网络时代推进全面从严治党的要求与期望。随着互联网的快速发展,网络已经覆盖到社会发展的各个领域,成为推进全面从严治党的有力工具,“互联网+”与全面从严治党的有机契合是新时期全面从严治党的必然要求。因此,我们必须树立“互联网+”思维,积极探索如何把党建工作建设到网上,为全面从严治党提供新的思维和路径。

## 一、“互联网+”与全面从严治党的有机契合

“互联网+”的开放性拓展了党的思想理论宣传教育新平台。通过网络搭建党的思想理论宣传教育平台,既能够主动向全世界传播中国声音,讲中国故事,把中国改革开放近40年来的伟大成就、中国特色社会主义建设的伟大成就展示给世界,凸显马克思主义理论的强大的生命力,同时,也能够增强社会公众对中国特色社会主义的道路自信、制度自信、理论自信和文化自信。与传统媒体相比,通过网

---

收稿日期:2018-04-20

作者简介:罗昌勤(1971-),男,广西凤山人,河池学院马克思主义学院副教授,广西壮族自治区社科联马克思主义理论研究和建设工程基地特约研究员。

基金项目:国家社会科学基金项目(15XKS006)

络平台开展党的思想理论宣传教育具有无可比拟的优越性,能够将社会新闻、党章、党规、党和国家领导人的重要讲话以及各种经典文献、先进人物典型事迹等材料通过文字、图片、动画、声像等方式综合地呈现给广大党员干部,使材料图文并茂、声像并举,呈现方式比较灵活,内容丰富、新颖,有利于提高教育成效。因此,利用现代手段开辟互联网虚拟空间的党建新领域,使之成为党的思想理论宣传教育和学习平台,能够有效增强党的凝聚力、吸引力和战斗力,提高全面从严治党的实效性。

“互联网+”的交互性开辟了密切党群关系的新途径。在当下,互联网已经成为人们日常生活中的重要组成部分,上网成为了人们的基本生活方式。与传统媒体时代的单向沟通交流方式相比,互联网提供了立体式的互动交流方式。通过互联网搭建的交流平台,能够确保党和政府的负责人不受时间和地点的限制,可以随时随地与群众进行互动交流,实现了“一竿子插到底”地听民声、解民意、化民怨,“面对面”地问政于民、问计于民、问需于民。人民群众也可以通过互联网平台随时随地向党和政府提建议、报民情,对党和国家的重大决策建言献策,反映和举报党员干部的违法违纪行为等。通过互联网搭建的党群交互平台,尽管处于虚拟空间,但它实现了党与群众之间的“零距离”对话,拉近了党群距离,密切了党群关系,增强了党在群众中的公信力,提升了人民群众参与从严治党的积极性和主动性。

“互联网+”的移动智能性创新了党建工作的新方法。要把党支部建立在移动终端上,实现党支部与党员的无缝对接,让党支部真正成为党员之家,发挥党支部在全面从严治党中的组织作用。利用互联网的智能性搭建党建工作的移动终端,极大地提高了党建工作的效率,增强了时效性。当前,通过互联网移动终端创建的移动党支部、移动阅览室等党建平台,能够迅速地将党支部的信息、党支部对党员的组织关心等及时传递给支部党员,让党员能够时时感受到支部的存在,把管党治党落到实处。“互联网+”与党建工作的有机结合“不仅是方法手段创新问题,更重要的是拓宽了一个全新的工作领域,找到了一个承继党建经验与融合现代社会发展的接口,是有效提高党建工作水平的新途径、新方法”<sup>[1]</sup>,为推进全面从严治党提供了新思路。

## 二、“互联网+”背景下全面从严治党的实践路径

### (一)加强思想理论建设,补足党员干部的精神之“钙”

思想理论建设一直以来都是党建的首要任务,也是全面从严治党的思想基础。党性思想对于党员干部来说就是一个“总开关”,这个“总开关”如果没拧紧或出现了问题,在大是大非面前就容易缺乏正确的判断,权力观、义利观就会跑偏越轨。因此,加强对党员干部的思想理论教育,就好比给人的身体补钙一样,要做到经常性和持续性,只有持续加强思想理论建设,对党员干部进行常态化的补精神之“钙”,才能有力坚定党员干部的理想信念。随着互联网在党建领域的广泛运用,把党的思想理论建设搭建到互联网平台上,形成基层党组织思想理论建设的信息化、数字化和网络化,是“互联网+”背景下推进全面从严治党的新途径。

第一,要发挥互联网的平台优势。一是以各部门的门户网站为平台,开辟党建专题版块和栏目,集成党的重大理论、中国特色社会主义建设的重大成果等资源,突出党员干部思想理论教育的主题,以科学的理论和实践成就教育党员干部,用正确的政治导向引领党员干部树立马克思主义世界观和方法论。二是以移动终端为平台,把党的思想理论教育搭建到党员随身携带的手机、平板电脑等移动终端上,利用微博、微信等传播载体,搭建“两微一端”的教育平台,时时向党员推送相关信息,形成多元的思想理论教育机制。通过搭建互联网平台,不仅能够推动党员干部利用碎片化时间开展学习,还能够通过平台的互动交流,及时了解党员的思想动态,科学制定有针对性的教育措施。

第二,要整合互联网的平台资源。一是要围绕平台种类和数量进行整合,目前各基层单位都围绕党建工作建立了门户网站和各种主题教育网站,还有些部门搭建了“两微一端”的移动平台,这些种类繁多的平台,有些建设得比较规范,有专人负责和管理,信息更新较快,比较受党员的欢迎。但也有一

些平台只建不管,信息缺乏更新,内容陈旧,相对缺乏吸引力。因此,各个基层党组织需要对这些互联网平台进行资源整合,要本着不在于数量多少,而在于管用和有效方面下功夫,把优势资源集中到1~2个平台上,集中打造,产生品牌效应。二是要围绕平台上的内容进行整合,目前已建立的一些平台,内容分散庞杂,不成系统,不利于党员学习使用。加强党的思想理论建设,在内容上需要体现系统性、导向性和时代性。党组织在搭建互联网平台时,要注重整合内容,增强理论的系统性、案例的真实性和现实性,以提高平台的吸引力,从而有力提升教育效果。

## (二)提升党的组织建设,推进党组织与党员干部的无缝对接

加强党的组织建设,提高党员干部的组织意识,是推进全面从严治党的根本保证。依托互联网把党的组织建设延伸到网络终端,能够有效实现党组织与党员干部的无缝对接。当前,我国正处于社会转型期,人口流动较大,每年因各种原因产生了数量较多的流动党员,这些流动党员与党组织无法进行对接,长时间游离在党的组织之外,不能正常地参加党的组织生活,组织意识和党员意识逐渐淡化。同时,一些基层党组织因为流动党员数量较多的原因,党支部的党员考核、党员评议、党员民主生活会等无法正常进行,在一定程度上弱化了党组织的战斗堡垒作用。因此,通过互联网平台提升党的组织建设,构建党的组织建设网络新模式,把党的基层组织搭建在党员随身携带的移动终端上,促进党组织向互联网延伸,是解决当前基层党组织工作面临问题的新途径。以中央组织部为中心,依托互联网建立了“12371”全国基层党建工作手机信息系统、中国共产党基本信息管理系统等,目前许多基层党组织都已经链接了“12371”平台,实现了对包括流动党员在内的全天候管理。另外,一些地方党组织还创建了专题平台,探索利用互联网创建党的组织工作新模式。如由江苏省委组织部策划指导创建的“红旗飘飘”APP移动平台,设置了“组织版”和“个人版”,可以随时查看党支部的工作动态,目前这个移动平台实现了对基层党组织的全覆盖。这些基于互联网平台创建的党组织建设管理模式,把党支部建立在网上,实现了组织工作在线公开、在线调度、在线指导、在线评价和在线活动等,解决了流动党员管理困难的问题,能够让党员干部随时随地参与组织生活、学习党的基本知识,党员之间可以随时随地交流互动、参与民主评议等,互联网实现了党组织与党员干部的无缝对接,为推进全面从严治党提供了坚实的组织保证。

## (三)深化党员干部管理和教育,搭建从严治吏的信息化平台

全面从严治党,首先要从严治吏,重点突出干部队伍建设,建设一支群众信得过,在群众中有威信的干部队伍,是推进全面从严治党的关键环节。通过互联网搭建党员干部管理和教育的信息化平台,能够为从严治吏提供有效的信息。一段时期内,在干部队伍中形成了一股弄虚作假、不谋实事、作风不实的歪风邪气,由于信息不对称,使得个别依靠弄虚作假求政绩的干部被提拔到领导岗位上,“带病提拔”造成了恶劣影响;一些党员干部平时不注重学习,对党的基本理论和知识不了解,理想信念淡薄,缺乏政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,这些都严重弱化了推进全面从严治党的话语公信力。因此,推进全面从严治党,要突出抓好干部管理和教育,真正做到让弄虚作假、投机钻营之人无机可乘,让能干事、干实事、思想政治素质高的干部有舞台。这就需要我们必须掌握准确的信息,搭建从严治吏的信息化平台,为党员干部队伍管理和教育的信息化建设创造有利条件。

第一,互联网实现对党员干部的信息化管理。目前,各单位陆续建立了干部数据库、党员数据库、人才数据库等,对党员干部的提拔、晋级、晋职、年度考核、工作考核等实现了信息化动态管理。通过信息化管理平台,可以随时掌握党员干部的信息变化,提高了党员干部队伍建设的规范化和科学化水平。随着大数据时代的到来,在互联网的大数据平台上,各部门依托互联网平台实现了信息的互融互通,党员干部的各种信息都可以通过互联网的大数据平台进行查询,畅通了对党员干部队伍选拔、任免、监督等各个环节的信息通道,避免了党员干部在填报重大事项过程中存在弄虚作假的行为,强化了对党员干部的考核和监督力度。同时,党员干部的业绩信息管理平台也在进一步建设中,随着互联

网平台的进一步拓展,干部队伍的业绩、作为、作风等都将进入到信息平台中,形成了对党员干部进行全天候监控的天网,有利于提高干部队伍的整体素质。

第二,互联网实现党员干部培训远程化。2015年中央印发的《干部教育培训工作条例》指出:“充分运用现代信息技术,完善网络培训制度,建立兼容、开放、共享、规范的干部网络培训体系,用好大数据、‘互联网+’等技术手段。”<sup>[2]</sup>对党员干部进行系统的政治理论教育是干部队伍建设的重要内容之一,是培养干部树立“四个意识”、坚定“四个自信”的重要渠道,也是推进治理体系和治理能力现代化的关键举措。过去一般都采用面授型的干部培训方式,这种培训方式带有强制性,培训形式比较单调,培训效果不理想,受众面较小,培训内容也不够系统。随着互联网技术的广泛运用,各单位依托互联网平台搭建了各种干部培训学习终端,这些终端既有基于固定平台的PC版,也有基于移动平台的APP版,满足了不同群体的具体学习需求。目前,干部培训的主要平台有“网络干部学院”等,这是对干部进行系统理论学习培训的互联网平台,每个干部每年都要完成规定的学习时数和学分,对干部的学习要求实现了硬约束。除此之外,还有很多优秀的移动学习平台不断涌现,这些平台上搭载的内容把动画、图片、视频、图表、文字等素材有机融合,大部分以微课形式展现,主题鲜明、短小精炼、形式灵活,满足了党员干部利用碎片化时间开展学习的需求。

#### (四)拓展党内监督,凸显网络监督的利剑作用

加强对权力运行过程中的监督,形成对权力的制约是推进全面从严治党的核心环节,也是赢得民心和民心的重要基础。党的十八大以来,巡视成为党内监督的利剑,也是推进全面从严治党的重要手段。但是,巡视监督虽然威力巨大,效果明显,但受到时空限制,在监督的进行时方面不够突出。因此,推进全面从严治党,做到对权力监督的全时空覆盖,还需要整合党内与党外、线上与线下的监督资源,特别是要依托网络平台拓展党内监督的范围,凸显网络监督的利剑作用,尤其是网络监督“具有公开性高、参与性强的特点,能够弥补党和国家机关内部自我监督的不足”<sup>[3]</sup>。

随着互联网技术的广泛运用,各纪检监察部门都搭建了互联网监督平台,广泛吸收社会力量加入到党内监督体系中,形成了官方与民间、线上与线下、党内与党外协同联动的监督机制。目前,互联网监督平台发展较快,已经成为全面从严治党的重要监督利剑。特别是针对“部门主要党政负责人组织观念淡薄、个人主义盛行,信仰迷茫、精神迷失,违反党纪党规”<sup>[4]</sup>等方面的监督发挥了显著作用。与国外相比,我国的互联网监督起步较晚,但发展速度却比较快。2003年,最高人民检察院建立了第一个网络举报平台,“2005年,中纪委和国家监察部联合开通了举报网站。之后几年时间里,各地方纪检和监察部门相继建立了官方网络举报平台。中纪委网站显示,2014年9月9日至10月2日,通过中纪委和国家监察部举报网站的网络举报数量达到2.48万件,平均每天超过800件”<sup>[5]</sup>。除了国家专门机关建立的这些举报网站外,各个地方创建的政务微博、政务微信等也都开设了廉政栏目,设置了举报通道,起到了扩大监督的作用。除了官方搭建的监督平台之外,民间也在利用互联网发挥重要的监督作用。如2015年,一款由民间推出的“大众点官”APP软件悄然上线推广,立即引来社会公众的围观和下载使用。这款软件主要针对机关的工作作风进行“大众点评”,一些社会公众在机关部门办事时遇到的“门难进”“脸难看”“事难办”等问题被一一进行了曝光点评。这款APP软件涵盖了全国所有省市区县以及全部的党政职能部门,软件在设置上比较规范,管控能力较强。“同一部手机用户对同一个对象的过于集中点评将被系统定性为涉嫌故意恶评或好评,每天同一账户所点评的对象超过二次的将被视为无效。同时设计了一个加权平均测算系统,在剔除同一对象20%的好评与差评后,系统将根据硬件痕迹的多样性、用户的描述丰富性、计算机随机抓取某一时间段的点评概率分布”<sup>[6]</sup>,形成“好、一般、差”的总评结论,这是通过互联网平台发挥民间监督力量的典型案例。互联网平台不仅增强了监督力量,而且扩大了监督范围,使被监督者随时“放在阳光下晾晒”,成为了互联网时代全面从严治党的重要利器。

### 三、结语

“东西南北中，党是领导一切的”<sup>[7]</sup>。实现中华民族伟大复兴的中国梦，“强党是推进中国特色社会主义新时代的关键，是中国特色社会主义新时代的鲜明特质。必须坚持全面从严治党，促进党自我净化、自我完善、自我革新、自我提高”<sup>[8]</sup>。党的十八大以来，全面从严治党取得了显著成就，在管党治党问题上“坚持反腐败无禁区、全覆盖、零容忍，坚定不移‘打虎’‘拍蝇’‘猎狐’，不敢腐的目标初步实现，不能腐的笼子越扎越牢，不想腐的堤坝正在构筑，反腐败斗争压倒性态势已经形成并巩固发展”。但我们党面临的“四大考验”“四种危险”仍然长期存在。因此，全面从严治党没有完成时，只有进行时，永远在路上。在新的形势下，伴随着互联网的快速发展，互联网已经进入到国家经济社会发展的各个领域，影响着经济、政治、文化、社会建设等各个方面，对党的建设也产生着极其重要的影响。随着国家“互联网+”行动计划的提出，推进全面从严治党工作也应主动适应网络时代的发展变化，把全面从严治党工作融入互联网，运用互联网技术手段，找准契合点，积极探索全面从严治党工作的新途径、新方法、新手段，尤其要积极主动占领网上党建工作阵地，构建“互联网+”背景下全面从严治党新模式、新路径，不断推动全面从严治党走向深入。

#### 参考文献：

- [1] 郝成岗,王竟.网络党建问题研究[EB/OL].(2013-07-14)[2018-01-16].<http://www.zzdjw.com/n/2013/0714/c363726-22191609.html>.
- [2] 干部教育培训工作条例[N].光明日报,2015-10-19.
- [3] 崔洁,陈瑶.网络反腐及其对权力运行的监督[J].廉政文化研究,2013(3):50-55.
- [4] 谢永鑫.习近平“全面从严治党”思想的主要内容及对加强高校院系党建工作的现实价值[J].学校党建与思想教育,2017(2):14-16.
- [5] 罗昌勤.论党员干部纪律建设视域下的社会监督[J].河池学院学报,2016(8):112-117.
- [6] 王薇.大众点官 App 专给官员挑毛病[N].北京青年报,2015-11-08.
- [7] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL].(2017-10-27)[2018-01-16].<http://jhsjk.people.cn/article/29613458.html>.
- [8] 姜建成.强党是中国特色社会主义新时代的鲜明特质[J].长白学刊,2018(1):1-7.

责任编辑 陈 瑶

## Promotion of Comprehensive and Strict Administration of the Party Against the Background of “Internet+”

LUO Changqin (School of Marxism, Hechi University, Yizhou 546300, Guangxi, China)

**Abstract:** With the rapid development of the Internet, its features of openness, interactivity and mobile intelligence are widely used in the construction of the Party, providing new platforms for the propagation of ideological theories of the Party, creating new means for the closer association between the Party and the mass, inaugurating different methods for the construction of the Party, and realizing its organic connection with the strict administration of the Party. The paths to its realization in practice are mainly found in: enhancing ideological and theoretical construction to provide spiritual calcium for Party members and cadres; improving the organizational construction of the Party, promoting seamless connection between the Party and its members; promoting the management and education of Party members and cadres and setting up an information platform for strict administration of officials; expanding inner-Party supervision to highlight the deterrent effect of Internet supervision and to continuously promote further development of comprehensive and strict administration of the Party.

**Key words:** “Internet+”; comprehensive and strict ministration of the Party; construction paths

# 高校腐败治理中的权力配置均衡性

马 华

(南通大学 党委办公室, 江苏 南通 226019)

**摘要:**高校的运行主要依赖于内部的权力存在及其结构状态。我国高校的治理路径是由行政权力高度集中的宏观制度选择和决定的,故而组织场域的同形导致的大学内部权力配置失衡以及权力监督约束机制缺失直接外化为高校腐败与政府腐败呈现出高度一致。从高校内部权力配置入手,在准确把握权力之间相互关系的基础上强化权力的制约与均衡,保障权力在良性循环的轨道上运行,是实现高校腐败有效治理及现代大学治理体系构建的路径选择。

**关键词:**腐败治理;权力配置;均衡

中图分类号:G647

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)04-0068-06

## 一、高校腐败治理溯源

腐败是一种复杂的社会现象,在不同的社会领域和不同的历史发展时期其表现形式不尽相同。传统意义上我们讲腐败主要是指公共领域内公职人员滥用公共权力谋取私利的行为。高校是基于知识和技能,自发形成的自治的、无功利性的组织。高校设立目的不在于营利,而在于通过传授知识的教学、生产知识的科研和运用知识的社会服务等准公共用品提供以实现公共利益。从学理上讲,高校不该和腐败沾边,更不该成为腐败的高发区。但由于高校具有准公共性特征,决定了在其发展过程中不可避免地在一定程度上反映着国家公共性要求。西方大学在以自治的学校权力对抗神权统治以及世俗社会的政府权力的过程中逐渐走出了一条从大学自主到大学与政府合作的发展之路。大学组织独有的自治特性得以保留,成为西方大学制度的核心。因此,西方大学的腐败主要是指学术腐败。而我国高校的治理路径是由行政权力高度集中的宏观制度选择和决定的,故而在其治理实践中所显现出来更多的是鲜明而单一的国家公共性特征。这种依据和反映中国特色和国情的运行体制直接推动了我国高等教育的迅猛发展,但也严重影响了高校独立性以及现代大学制度的构建。随着高校办学自主权的逐步扩大,社会服务领域与社会关系的不断拓展,高校内部多层面腐败现象的不断出现引起了社会的广泛关注。高校腐败治理已成为当前党风廉政建设和反腐败斗争的重要课题和迫切任务。

---

收稿日期:2018-05-23

作者简介:马华(1985-),男,江苏海门人,南通大学党委办公室助理研究员。

基金项目:南通市社会科学基金特约课题(2017BNT032);南通廉政研究中心项目(2015ZZ01)

权力是一种广泛存在的社会现象,权力具有天然的独占性、扩张性和排他性,因此权力一旦形成,就会不断自我强化,并以螺旋式的方式传导下去。正如孟德斯鸠所言,“没有制约的权力,必然会走向腐败”。任何领域的腐败治理,都须从权力切入,围绕权力的内部配置和运行进行。因此,高校腐败治理必须从高校内部权力配置入手,在准确把握权力之间相互关系的基础上强化权力的制约与均衡,保障权力在良性循环的轨道上运行,继而实现腐败治理及现代大学治理体系的构建。

## 二、高校腐败治理的症结:组织同形与权力配置失衡

组织同形作为组织差异的相对概念,伴随着制度理论的广泛应用,而逐渐被社会学、政治学等各研究领域所关注。高校作为一个相对独立封闭的社会组织,与政府有着截然不同的组织功能及组织目标。但无论是从理论研究还是实践表现来看,高校与政府所表现出来的腐败特点呈现出高度一致性。这里面一个关键性的要素就是组织同形。在高校的发展历程中,政府与大学的关系一直是个无法回避的问题。西方的研究学者认为,“大学这样的特殊社会组织的运行,应坚决地以大学的内在逻辑(即集体行动)为主,但要配合政府的、大学教育评议会的以及各研究会的合法力量。”<sup>[1]</sup>而在我国高等教育史上,高校与政府之间一直在寻找一个契合点来平衡和协调两者关系。由于我国政府相比西方政府拥有更多管理经济社会的权力,在这种全能政府的体制下,高校与政府之间更多的是依附,这种依附性充分反映出中国特色和中国国情。

教育场域中高校与政府的这种同形现象对于高校的实际运行具有重要的影响作用。现行体制下的高校有着科层化组织的鲜明特点,其运行主要依赖于内部的权力存在及其结构状态。从来源上看,大学权力主要有大学组织特性所决定的大学权力、大学外部所赋予大学的权力、大学组织中内部各权力群体所拓展的权力。<sup>[2]</sup>我国现行的高校内部治理权力架构主要是依据《高等教育法》,结合高校组织特性,按照整个国家行政体制设计的。主要有政治领导权力、行政权力、学术权力、民主管理权力四种权力。<sup>[3]</sup>从逻辑上讲,源于高校组织特性的权力是高校最核心、最稳固的权力。学术权力是以专业知识和技能为依赖,区别于以官僚权限为基础的行政权力,是高校内部权力架构的核心。但在实践层面,学术权力的获得需要行政权力的授权和大学组织的确认,这就产生了逻辑上的混乱,导致了学术权力的泛化和所谓的“行政化”。与之相对的民主管理权力囿于缺乏有效的制度性权力机制保障,民主参与在一定范围和程度出现了缺失,直接导致监督制衡机制出现漏洞,不能对权力进行有效制衡,加剧了腐败机会的转化。综合来看,在现行高校管理体制运行中,四种权力总是交错在一起,权责的划分缺乏明确规定,权力的分离与制衡处于一种劣势均衡<sup>[1]</sup>。

### (一)行政权力与学术权力相互混淆,相互转化

在传统的二元治理结构中,学术权力与行政权力是大学治理的两大主导力量。虽然治理主体多元化的现状很难再用学术与行政二分法准确概括,但在高校治理研究中学术权力与行政权力的角色分配问题始终是研究绕不开的一个问题。学术权力的“准则主要源于专业,而不是某个直接有关的正式组织。这种权力被认为是‘以技术权限’为基础的,以专家为基础的,而不是以‘官僚权限’为基础的。‘官僚权限’是从正式的等级地位中派生出来的”。<sup>[4]</sup>当学术权力的获得失去了特定专业知识和技能作为其合法基础,学术自由也就无从而谈了。在学术管理过程中,行政权力往往与学术权力交杂运行,学术权力从某种意义上已经成为一种“准行政权力”。这就带来了一个很奇特的现象:以知识性权利为基础的学术权力要获得形成对他人支配力量的合理性必须依靠行政权力的赋予或授权;能够使学术权力获得合法性认同并制度化的学术委员会等组织,实质上是作为学校行政管理的辅助机构在一定的行政规则框架下运行。在权力本位的引导下,具有专业技术职务的个体学者主动往具有行政权力的行政岗位上聚集,学者头衔成为学术权力,这一趋势势必导致学术管理过程中行政权力与学术权力的模

<sup>[1]</sup> 均衡是博弈论所指的没有一方愿意改变策略所达到的一种稳定状态。

糊,甚至出现相互替代的现象。最显著的外在表现就是,在高校内部各类重要资源的分配中,尤其是招生、基建、采购等领域都集中在具有行政权力的行政部门,高校特有的学术权力在这些领域中基本没有参与,从而使得这些掌握行政权力的人拥有着更多的腐败机会。

### (二)政治权力与行政权力平行运行,权力性监督乏力

党委领导下的校长负责制从逻辑上已经明确了党委书记的负责人地位。而校长作为“高等学校的法定代表人”,独立全面负责学校的行政工作,是高校具体职能行使的第一责任人。由于高校党委的领导核心作用必须通过履行职责才能体现出来的,这就导致了高校内部的政治权力与行政权力处于一种平行运行状态。党委处于核心地位,把握组织发展走向和重大事务决定。行政处于主导地位,执行党委决定,独立全面负责学校的行政工作,掌握各类重要资源分配。“在高等教育场域中,现实经验告诉我们高校与该场域中的核心组织——政府高度相似。”<sup>[5]</sup>政府组织的运行依赖于权力的施用与服从,这种运转体制下权力的运行很容易出现异化,导致腐败现象的产生。与之相对的是高校与政府监督机制的同形,纪检和监察、审计等权力监督部门分别在党委、行政领导下开展工作,高校内部权力监督只能监督同级部门和本单位中层干部以下人员。这种领导体制下的权力监督必然不是系统性、全面性的监督,问责机制的缺乏使高校党委、行政领导和部门负责人拥有较大的决策权和自由裁量权,这也就意味着拥有更多的腐败机会,在同等条件下,这一群体也更易发生腐败行为。

### (三)民主管理权力的生存空间被严重挤压

民主是现代社会组织实现善治的前提和基础。高校的民主管理和民主监督是健全高校内部权力运行制约和监督机制,推进现代大学善治的重要保障。从政治学角度看,任何权力都需要制衡,缺少制衡的权力都有走向异化的可能。通过民主管理权力的实施,建立利益表达和协调机制,可以形成有效的权力制衡,整合协调不同利益群体的要求,更好地促进高校组织的和谐发展。随着高校规模的扩张,社会管理体制的变革,公民意识和公民社会的兴起,传统高校有机体的概念逐渐被无机体代替,大学已不再是自我封闭的机构,大学与外部的联系正在日益加强。多元主体的有效对话、合作和相互监督已成为现代高校治理的内在要求。我国的《高等教育法》对高校教职工参与民主管理的形式和内容作出了明确的规定。但由于缺少有效的制度性权力机制保障,教职工代表大会、教授委员会、学生委员会等师生参与民主管理和监督的基本形式虚设问题比较严重。这与国外大学的教授会在大学治理中发挥着重要作用存在比较大的差异。加之,行政权力的泛化、异化造成了大学单一化治理权独断,民主管理权力的生存空间被严重挤压,师生参与民主管理的话语权较为有限。因此,教职工如何把参与管理的权利变成能够有效发挥作用的权力形式,以实现权力对权力的制约是破解大学治理困境,抑制腐败滋生和蔓延的当务之急。

## 三、当前高校腐败治理的路径选择

规范大学治理中各项法定权力的行使、运用及其相互关系,实现大学治理权力的劣势均衡向优势均衡转变,是当前加快构建高校腐败治理体系的可行尝试。

### (一)探索构建以服务为导向的行政权力配置与运行机制

探索构建以服务为导向的行政权力配置及运行机制,可以确保行政权力稳定化、全息态与规范性地运行,以实现办学自主权的回归和对社会公共需求的回应。

法律配置是高效行政权力配置的最基本方式,集中体现在政府通过特定程序和方式对高校进行权威性供给,以足够的公共权力资源保证教学、科研、社会服务等准公共用品提供,继而实现政府对高校合法有效管理以及公共利益实现。国外有学者在分析高校与政府的关系时指出:“国家监督模式”逐渐取代“国家控制模式”是政府管理高校的一个趋势。<sup>[6]</sup>根据《高等教育法》的规定,我国高等学校具有独立法人资格,高等学校与政府管理机构之间的关系,不属于隶属和附属的关系,是一种分权管理和

相互协调的新型关系。政府对学校享有一定的管理权,但对《高等教育法》明确规定学校的自主权,政府不能随意干预。从我国大学办学自主权的发展过程来看,我国在特定的历史背景下提出的大学办学自主权实质上是指行政管理权限,而非学术权力。因此,高校治理首先就是要在限定的法律规定框架内厘清政府与大学之间的关系,为大学自主办学创造良好的外部环境,避免组织形同带来的干扰,充分发挥高校的自主办学权。政府应该从大学的特定使命出发,遵循大学的学术逻辑,改变传统资源配置方式,把“主导型”行政权力转化为有效“辅助型”行政权力,按照法人地位要求落实高校的办学自主权,减少行政权力对大学事务尤其是学术事务的过度介入和不当干预,让大学回归本位。同时,加强对大学权力运行的法律监管,以保障大学的办学自主权不被滥用。高校获得办学自主权之后,要坚持公共价值取向,进行自我规范,以更好地完成公共责任担当。

行政权力作为一种内在的支配方式依托于严格的等级制度使高校内部各部门成为相互作用且不可分割的整体,以达到提高管理效率和实现整体目标的目的。从目前高校内部行政权力配置及运行机制来看,传统的权力结构即校长一分管副校长—部门—学院(系、室、所),权力过度集中于校一级层面。权力的运行实质上是依赖于支配性权威资源,吸纳、引领、支配和导控相关事务主体参与高校治理,树立行动权威的过程。由于学术性的组织和行政性的组织系统并存,加上行政权力强制性、科层制的属性,使得高校“官本位”思想严重泛滥,浮夸与不实之风蔓延、腐败滋生。因此,必须适当下放和分散部分行政权力,用权力分散消解权力垄断。一方面,要适当向学院分权,通过一定的制度和程序安排对权力和利益进行二次分配和控制,实现权力规范运行基础上公共利益最大化。在这个过程中尤其要注意权力下放可能会产生的权力过分集中、“一把手”独大、民主权力得不到保障等问题,避免权力运行在基层产生变异导致的腐败下移及转型。另一方面要进一步明晰横向分权过程中各个层次决策机构的事项、职责以及职能,合理规范学术权力与行政权力各自发挥作用的领域、范围和程序,优化行政权力和学术权力的二元权力结构,充分保障学术权力权威性的发挥。比如各学术专业委员会与各行政职能部门应实行明确的分权,在强调行政与学术分开的基础上,构建以学术委员会、学位委员会、教学指导委员会、教师职务评定委员会、教授委员会等学术管理机构为主体的学术权力系统。

## (二)建立完善学术权力配置学术性公共资源的渠道和机制

建立完善学术权力配置学术性公共资源的渠道和机制,适时推进学术权力回归基础的“去行政化”,可以避免大学治理过度行政化,达到行政权力、学术权力相互制约的状态,从而有效地减少腐败机会,遏制腐败的滋生与蔓延。

在我国高等教育改革历程中,由于采用自上而下的强制性制度变迁模式,高校获得的权力越来越多,学校管理中“行政化”倾向不断强化。相比之下,学术权力彰显力度不够,学术制度没有得到有效建设,学术权力与行政权力制衡的高校内部治理结构也就无从谈起。科学合理地区分和规范这两种权力,着力解决学术资源的行政化配置问题,让学术权力回归本位,是实现学术管理秩序健康运行和良性发展的需要。随着高等教育改革的不断深入和发展,高校管理重心下移和权力下放已成为当前一个显著特点和趋势。与之相对,高校内部科层制“金字塔”的管理结构正在被打破,行政权力高度集中的态势正在逐步分解,学术权力的生长空间得到一定程度的扩大,这都为学术权力配置学术资源机制的形成提供了组织基础。

从理论层面分析,学术资源是高校事业有效开展的基础,学术权力在学术资源配置过程中拥有不可替代的作用,学者等学术权力主体应在分配环节发挥关键作用。在学术资源配置领域,应通过大学章程中对资源配置原则、主体、程序进行明确规定,确保学术权力主体在资源配置中的主导性话语权、学术权力机构在教育与学术资源配置中的主导地位以及学术权力机构对学校行政管理的参与决策与监督权,并通过学校资源配置制度和财务预算制度等微观层次的制度保障来保障上述各项权力的落实,进而在此基础上实现校内资源配置由行政主导向学术主导的转变。从实践层面来看,随着大学

与社会联系的日益紧密,大学学术资源的来源呈现出多样化、多渠道化等特征。完全依赖学术权力主导资源分配并不能有效协调多元学术目标和学术主体需求,由于行政权力自身有独特的价值取向在一定程度上弥补了学术权力在资源配置方面的不足。学术资源分配在实质上往往是学术权力主体和行政权力主体多次博弈的过程。因此,行政权力有必要参与学术资源分配,但必须坚持以服务为导向,参与资源配置的程序监督和调控,其作用的发挥必然是有限度的。

作为学术活动的直接承担者,教授在学术权力运行中占主体地位。因此,教授治学是现代大学学术管理的主要模式,完善教授治学的学术管理体制是实现学术权力配置学术资源的重要途径。教授治学应包含两方面的内涵:一是教授在涉及大学的常规学术事务中应占主导地位,学术是专业性极强的领域,必须尊重学术规律,肯定教授在学术活动中的主体地位。二是教授治学不应该仅仅局限于常规学术事务领域,还应该适当延伸到学校的管理领域,大学本质上是学术性的组织,教授们有充分的理由参与事关学校发展的重大战略决策,如学校的整体规划、学科发展、专业课程设置、教师聘任等相关事务,这些权利必须通过学术机构的完善以及配套的制度予以保障。<sup>[7]</sup>

### (三)探索构建立体监督控制的约束机制

“绝对权力导致绝对的腐败”,必须创设一种实时、立体性的监督控制机制,通过自上而下的权力性监督与自下而上的非权力性监督、外在的体制性监督与内在的民主性监督,控制大学权力的发展与走向,确保其公共性和公共利益的实现。

党委主体责任是坚持党在高校领导的必然要求和法定职责,是推进党风廉政建设和反腐败斗争的“牛鼻子”。落实党委主体责任必须坚持民主集中制,克服传统人治和行政权力首长负责体制下的权力高度集中等缺陷,充分发挥党委对重大事项集体领导的约束作用和民主管理的监督作用,这在大学权力结构制度设计中格外重要。因此,必须坚持和完善以民主集中制为依据的党委领导下的校长负责制,强化集体领导对个人行使权力的约束机制,协调好政治权力和行政权力的分工和配合。具体而言就要严格遵循党的民主集中制原则中所规定的党内政治生活、组织生活和领导活动中的基本规范,以集体领导和个人分工负责相结合制度为准绳,正确处理党委的集体领导和校长的个人负责的关系,充分发挥党委和行政两个方面的积极性。

高校纪委作为高校党内监督的专门机关,在同级党委和上级纪委的双重领导下开展工作。随着高校办学自主权的下放,办学资源投入的激增,高校内部管理仍然保持旧的封闭运行模式,权力高度集中,“一把手”掌握着资源和权力的再配置,纪委同级监督、独立性不强、监督不力的弊端逐步暴露出来。为此,有学者提出可以探索“实行以一种权力制约另一种权力的异体监督和以中立性和独立性为保障的权威监督方式”<sup>[8]</sup>。这一做法虽然解决了高校纪委“缺乏独立性和权威性”的问题,但行政权力高度集中容易导致权力的异化,国家公共性将逐渐取代大学自身特有的组织特性。因此,我们可以在坚持现行同级党委和上级党委双重领导,以同级党委为主的领导机制不变的情况下,通过进一步优化和完善制度机制和组织格局,实现现行体制的功能强化和效率提高。比如,进一步完善纪委参与干部选拔任用的考核机制,实现干部任用监督关口前移;适当扩大纪检监察机关的监督制约范围和权限,实现纪委对同级党委、重大决策过程的全程参与;强化纪委在机构设置中“委员会”的角色定位,彰显高校纪检监察机构的权威;持续深化“三转”,强化监督执纪问责;完善机制保障,拓宽履职途径,促进纪委履职由“举手”向“动手”转变,角色由“虚位”向“实权”转变。

高校作为培养高级人才的摇篮和知识创新、传播和应用的基地,在腐败治理中应充分发挥人才多、素养高、参与意识强的优势,尤其是在基建、招生等廉政风险较大的领域可以突出专家参与和监督,确保群众性监督机制落实。进一步强化教代会对高校内部权力运行的监督和制约,确保涉及学校发展和教职工重要利益的事项,必须经过教代会投票表决。探索实行教职工代表大会质询制度,由代表直接提出问题,决策者和具体执行部门负责人面对代表直接回答问题,提高代表民主监督质量和效

率。进一步强化校内监督力量整合,多层次、多角度、多专业地选聘纪委委员、部门纪委监委员、特邀监察员等进行全方位、多角度的监督,在此基础上建立常态化监督议事机制,定期研究、部署、执行特定监督事项,形成师生支持和参与反腐倡廉建设浓厚氛围。进一步深化校检合作平台,建立健全高校违纪违法案件的预警预防机制,联动合作解决高校腐败治理中的资源配置和工作力量薄弱等问题的关键,形成筑牢廉政防线的强大合力。

#### 参考文献:

- [1] 龚放.正确认识大学的运行逻辑与学术权力——关于大学“去行政化”的再思考[J].江苏高教,2015(3):1-7.
- [2] 李剑萍,黄春平.大学中的权力:来源与类型[C].中国高教学会高教管理研究会学术年会,2009.
- [3] 秦惠民.我国大学内部治理中的权力制衡与协调——对我国大学权力现象的解析[J].中国高教研究,2009(8):26-29.
- [4] (加)约翰·范德格拉夫,等.学术权力——七国高等教育管理体制比较[M].杭州:浙江教育出版社,2001:198.
- [5] 曾明,郑旭旭,章辉腾.治理结构,权力机制与高校腐败——基于 117 个高校腐败案例的分析[J].廉政文化研究,2015(2):42-51.
- [6] 吴伟.我国高校行政权力泛化问题探析[J].苏州大学学报:哲学社会科学版,2009(1):119-121.
- [7] 王泽福.论新时期我国大学软实力的培育[J].高等农业教育,2014(1):11-14.
- [8] 董金权,苏国红,李红星.缺乏监督的权力与缺乏权力的监督——高校权力腐败现象透析[J].党政干部学刊,2007(12):31-33.

责任编辑 张煜洋

## Balanced Power Allocation in the Treatment of Corruption in Higher Education Institutes

MA Hua (Office of Party Committee, Nantong University, Nantong 226019, Jiangsu, China)

**Abstract:** The operation of universities depends mainly on the existence of internal power and its structural state. As the governance of Chinese universities is chosen and decided by the macro-system of highly concentrated administrative power, the imbalance of power allocation within the university and the lack of direct supervision of power are directly externalized as the high consistency between corruption in universities and the government. Starting from the allocation of internal power in universities, strengthening power restriction and balance based on a precise grasp of the relationship between powers to guarantee the operation of power on the virtuous track should be the choice for effective treatment of corruption in universities and the construction of modern management mechanism in universities.

**Key words:** corruption treatment; power allocation; balance

# 高校基建腐败案件实证分析与对策建议

魏新华，蒋 明

(西安理工大学 曲江校区三期建设管理处,陕西 西安 710054)

**摘要:**高校基建腐败是高校腐败的重灾区,高校腐败案件的研究是高校发展的重要课题。新世纪以来我国高校基建腐败具有群体案件多、作案时间长、腐败形式多样等特征。通过实证分析高校基建腐败的原因主要有:个人理想信念缺失,法制意识淡漠;法律实施不力,惩戒机制不健全;政治生态净化迫在眉睫等。预防高校基建腐败案件的发生需要加强教育和培养,形成“不想腐”的价值体系;强化制度建设,构建“不能腐”和“不敢腐”的法治体系;优化政治生态环境,塑造“不易腐”的文化体系。

**关键词:**高校基建腐败;实证分析;对策建议

中图分类号:G647

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)04-0074-06

## 一、高校基建腐败案件的研究背景与文献综述

高校基建工作是高校后勤保障系统的重要内容,它具有涉及面广、专业性强、监管难度大的特点。随着新世纪高等教育的蓬勃发展和高校招生规模的不断扩大,高校基建工程建设迎来了迅猛发展的时期,伴之而来的是高校基建工程项目出现了腐败现象。基建甚至成为除招生、科研经费使用以外的高校腐败的又一重灾区。发生在高校基建领域的腐败案件近年来呈上升趋势,其数量之多,金额之巨,情节之恶劣,涉案人员职务级别之高,让人触目惊心!北京航空航天大学2015年廉政课题《高校基建领域廉政风险防控机制研究》显示,高校基建领域有多达58个廉政风险点。<sup>[1]</sup>高校基建工程是高校重要的基础工程,加强高校基建廉政工作对于促进高校基建领域健康发展、实现高校依法治校、提高高校综合实力,增强高校师生对学校发展更多的“获得感”均具有十分重要的意义。

通过对相关文献资料的调查,在中国期刊网(CNKI)上查找有关高校基建腐败案件相关研究论文14篇。童洁、邹学典、高永祥等学者分别从流程管理、行政伦理、组织结构等方面对相关问题进行研究;黄正东、蔺俊、张科、刘金玉等学者以高校基建腐败案件为例,通过对其类型、特点、发展趋势等进行分析并提出具体对策。现有文献资料为本文研究提供了丰富的素材和资料,但目前高校基建腐败案件的

---

收稿日期:2018-03-05

作者简介:魏新华(1964-),男,河南平舆人,西安理工大学曲江校区三期建设管理处处长,高级工程师;蒋明(1975-),男,陕西靖边人,西安理工大学曲江校区三期建设管理处工程师。

基金项目:西安理工大学廉政文化研究项目(602-451017008);陕西省社会科学基金项目(2015A029)

总体研究理论深度不够,实证分析较少,措施建议较空泛,尤其是近几年最新研究成果稀少。本文搜集整理了新世纪以来数十起高校基建腐败典型案例,寻找案例研究的理论依据,进行相关实证分析,提出具体的可行性建议及措施。

## 二、高校基建腐败典型案例实证分析

本文通过高校调研、公开出版物、新闻媒体、网络资料等渠道搜集了自 2000 年以来高校实际发生和查处的典型基建腐败案件,经过专家论证确定,整理形成案例库。这些案例涉及我国 28 所高校、45 个高校领导干部,从掌握的资料看涉案金额远超过 1 亿元。课题案例基本上囊括了新世纪以来发生在高校基建领域的腐败典型案例,案例选取具有较强的代表性,案例分析具有说服力。通过 EXCEL 工具、SPSS 软件对案例数据进行分析,形成以下分析结果。

### (一)高校基建腐败基本状况分析

通过对案例数据库统计分析,从涉案人员的年龄、学历、职务、职称、涉案金额几个方面进行研究了解高校基建腐败的基本状况。

1.年龄及学历分布分析。通过对涉案高校领导干部相关数据进行分析,显示平均案发年龄约为 55.1 岁,介于 50~60 岁之间,符合腐败的“59 岁现象”;分析显示开始作案平均年龄约为 48 岁,与涉案人员走上领导岗位的年龄基本相符,相比社会上其他单位的贪腐来说,高校从事基建工作的人员在特定职位、特定时期更容易发生贪腐行为,但任何贪腐行为都不是突发的,都是从最早的小贪逐步演化而来的。

对涉案 45 个高校领导干部学历进行分析,其中博士学历占 28%,硕士占 51%,本科及其他占 21%,由于有些数据无法确切获得,因此将本科及其他学历归为一类。由此看出,高校基建腐败涉案人员的学历普遍较高。分析结果与我国高校领导干部犯罪的“高知化”率的结果一致(见图 1)。

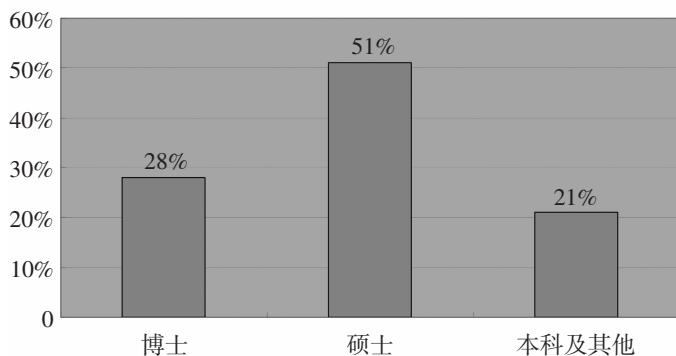


图 1 高校基建腐败典型案例涉案人员学历分布

2.职称及学术社会影响力分析。在涉案 45 个高校领导干部中,教授所占比重为 58%,博导和硕导所占比重分别为 24% 和 16%(见图 2)。同时分析显示涉案人员不乏行业和领域的知名专家,甚至曾在专业领域做出突出贡献、获得过国内外至高荣誉。涉案领导干部中有曾被称为“中国最年轻最帅大学校长”的南昌大学原校长周文斌,他在 1998 年享受国务院政府特殊津贴,2000 年入选国家“百千万人才工程”第一、二层次,2009 年 5 月,由于在地质学领域所取得的突出成就和做出的重要贡献,周文斌在俄罗斯工程院院士大会上当选为俄罗斯工程院外籍院士,是江西省第一位俄罗斯工程院外籍院士,也是江西省第一位外籍院士。另外,涉嫌严重违纪行为的高校领导干部还有辽宁医学院原副院长罗俊生,他在 38 岁时就摘取了中国医疗行业最高奖项“中国医师奖”,2012 年入选中组部、人社部“百千万特殊人才计划”百人入选。

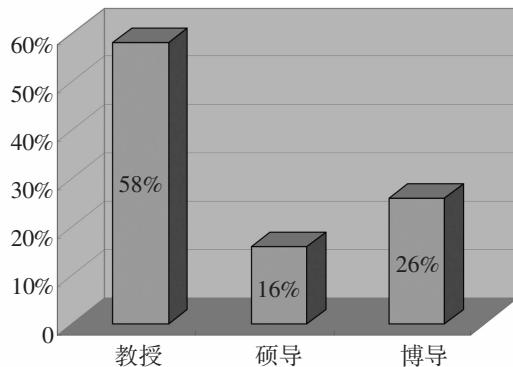


图2 高校基建腐败典型案例涉案人员职称及学术社会影响力分布

3.“一把手”违纪及涉案领域分析。南京工业大学孙义撰写的《我国转型时期高校基建部门反腐败问题研究》一文中,对100个基建腐败案例调研发现涉及学校部门“一把手”有75人。<sup>[2]</sup>本文案例分析显示,在涉案45个高校领导干部中,“一把手”腐败占到49%,将近半数,副职腐败占40%,其他占11%。从近年来高校基建领域发生的腐败案件来看,廉政风险高发点主要集中在招投标及工程结算关键环节,表1对基建典型案例的领域分析印证了这一点。

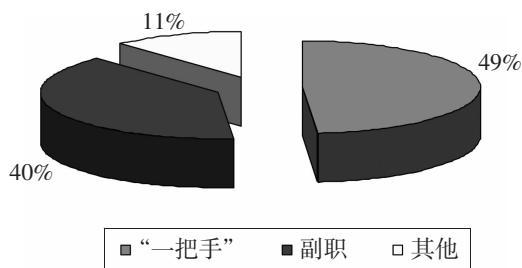


图3 高校基建腐败典型案例涉案人员职务情况分布

表1 高校基建腐败典型案例发生领域统计表

涉案领域	招投标	工程结算	设备采购	立项设计	其他
所占比例	37%	35%	16%	9%	3%

4.涉案金额区间分析。现有数据显示涉案金额平均为326万元,涉案金额区间分布中50~100万元最高分布为25%,100~200万元为22%、500~800万元为20%、200~500万元为19%、800万元为10%,最后是0~50万元为4%。另外,这些案件带来的负面影响表明,高校基建腐败涉案金额少并不代表对社会破坏力低。

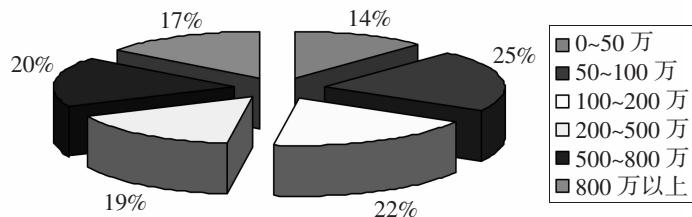


图4 高校基建腐败典型案例涉案金额区间分布

## (二)高校基建腐败的特征分析

1.群体案件多,“塌方式”腐败频现。发生在武汉大学、浙江理工大学、辽宁医学院、成都中医药大

学、西安电子科技大学窝案、串案等群体腐败和“前腐后继”案件往往数额巨大,社会影响极坏。成都中医药大学校长、书记先后因贪腐被查,导致该校当年毕业生毕业证上要进行两次改章的丑事发生。2005—2010年,湖北省武汉市高校先后有8名厅级校领导因基建贪污等问题落马;2010年安徽省芜湖市检察机关一年就查处了当地4所高校工程建设环节贿赂犯罪案件38件,查处处级以上干部13人;<sup>[2]</sup>2013年5月到2014年10月间,通过四川省纪委提供的数据显示,四川高校共26人因腐败落马且大多与基建相关。<sup>[3]</sup>

2.作案时间长,作案手法隐蔽。案例分析数据显示已公布第一次作案时间的29个案例中,作案时间平均为6.8年,超过10年的占17%,6~9年的占45%。我们不禁要问:为什么集教授、博导、国务院特殊津贴专家于一身的周文斌、孙陶生从作案到案发有十年之久才被发现?高校的大多数领导干部不仅是管理人员,还有着学者、专家的身份,他们学历高、更会利用制度漏洞、作案的手段更加隐蔽。<sup>[4]</sup>除了从事基建管理的高校领导外,还有一些基建领域的其他人员参与腐败,这一群体也是不忽视的。

3.腐败形式多样,节庆期间高发。从案例可以看到案件主要发生在基建工程的招投标、设备采购、工程结算等环节。相关领导实施贪腐的手法也是五花八门,有采用招标暗箱操作的、有采购收受回扣的、也有现场签证牟利的、还有编造名义索贿和彼此勾结腐败等等。诸如此类的手段层出不穷,而往往节庆日成为腐败高发的重要时间节点。

### 三、高校基建腐败案件的成因分析

本文以高校腐败案件实证分析为基础,对高校基建腐败案件发生的原因总结如下:

#### (一)从自身原因来看,理想信念缺失,法制意识淡漠

理想信念动摇是最危险的动摇,理想信念滑坡是最危险的滑坡。<sup>[5]</sup>一个政党的衰落,往往从理想信念的丧失或缺失开始。习近平总书记曾形象地说,理想信念就是共产党人精神上的“钙”,没有理想信念,理想信念不坚定,精神上就会“缺钙”,就会得“软骨病”。<sup>[6]</sup>从案例可以看到,这些违反国家纪律和法律的公职人员大多曾经在工作中做出重要贡献,曾是人们眼中的能人、单位和社会的精英,但由于忘记了自己的责任,忽视了学习,放弃了最初的理想和信念,从而触犯了道德底线和国家的法律红线,最终走上违法犯罪的道路。

#### (二)从经济理性来看,法律实施不力,奖惩机制不健全

忏悔自己的犯罪行为时许多高校领导干部表示是“侥幸心理”作祟。那么这种“侥幸心理”由何而来呢?1992年,诺贝尔经济学奖获得者加里·S·贝克尔运用微观经济学模型研究发现:当某人从事违法行为的预期效果超过将时间及另外的资源用于从事其他活动所来的效用时,此人便会从事违法活动。高校腐败是高校管理者这些理性经济人权衡各种谋利方式的成本收益之后理性选择的结果,即腐败动机=贿赂-道德损失-(被发现和制裁机会+所受处罚)>薪金+道德的满足感,当这一公式成立时从事腐败行为的动机就可能产生。违法者因为犯罪所产生的收益远远大于自己因为违法要支出的成本时,那么他就会铤而走险。临沂大学李富山在收受了贿赂后却认为只是日常往来的“关照”而已,可以看出这些领导官员们对法律的漠视程度之深。因此要让每一个高校干部牢记“手莫伸,伸手必被捉”的道理。

#### (三)从制度层面来看,监督机制缺位,工作制度科学性有待提高

任何腐败案件的发生总会伴随着权力的肆意妄为和监管的名存实亡。按照美国学者罗伯特·克利特的观点提出:腐败条件=垄断权+自由处理权-责任制。造成高校的这种委托-代理关系失范,代理人恶意扩大“代理成本”并滥用委托权力谋取私利的行为,很大程度上源于高校管理中的一些体制制度设计弊端。著名的经济学家哈耶克在它的《自由宪章》中曾经说过:一种坏的制度会使好人做坏事,而一种好的制度会使坏人也做好事。南昌大学周文斌长期党政一肩挑,南昌航空大学王国炎长期违规干

预基建工程等等,他们霸道、独断的工作作风,不受制约、任性地使用权力也就导致了贪腐的恶果。

#### (四)从社会环境来看,净化政治生态迫在眉睫

随着市场经济的确立,高校办学经费来源已从过去的单一财政拨款转化为多渠道、多方位的筹资,为腐败提供了机会。而高校内的财务制度并没有随之建立起健全、有效的管理机制,又使得腐败行为难以被发现,腐败的机会成本大大地降低,这是高校中职务犯罪不断攀升的根本原因。<sup>[7]</sup>从党的十八大以来查处的一批典型案件来看,一些地方贿选案件发生、腐败窝案出现、买官卖官盛行,都与这些地方政治生态不好有关。在报告中武汉大学、浙江大学、辽宁医学院腐败窝案都极形象地说明了这些。习近平总书记多次强调:加强党的建设,必须营造一个良好的从政环境,也就是要有一个好的政治生态。<sup>[8]</sup>净化政治生态,营造廉洁清正的从政环境,是全面从严治党的重要命题。

### 四、预防高校基建腐败案件的对策建议

近年来,随着高等学校社会化改革的推进,高校不可避免增加了与外部经济组织接触的机会和概率,高校基建业务成为市场关注的焦点,基建工程成为高校腐败案件的高发区。前车之覆,后车之鉴,结合高校基建管理工作实际提出以下几点建议来加强党风廉政建设和反腐败工作。

#### (一)加强教育和培养,形成“不想腐”的价值体系

1.加强理想信念教育。“修身、齐家、治国、平天下”中把“修身”放在第一位就是强调修身的重要性。南昌航空大学原党委书记王国炎将自己腐败犯罪的惨痛代价归纳为“十个一”,令人印象深刻,值得每一个领导干部认真思考。不管是党员领导干部还是普通工作人员都要不忘初心,始终坚守做人的基本底线。坚定理想信念,必须加强学习,思想理论上的坚定清醒是政治上坚定的前提。

2.完善人才培养机制建设。目前高校基建领域的人才培养存在的问题主要表现在两个方面:第一,目前高校基建领域人才匮乏;第二,高校主管基建工作人员专业素养和廉政素养存在不匹配的情况。要解决这两个问题须从两方面入手:一方面,建立健全高校基建领域人才培养机制,让人才引得进、留得住、发展得好;另一方面,实现基建领域的廉政体系和专业体系建设同步发展,让廉政教育理念真正融入基建工作的具体环节。例如合同管理中基建合同和廉政合同的双合同制的施行,招标环节的廉政承诺书制度等好的做法都是具体体现。

#### (二)加强制度建设,构建“不能腐”和“不敢腐”的法治体系

1.加强基建廉政制度体系建设。第一,明确基建领域管理制度和工作流程的设计要以遵守国家法律精神、有利于推进工作、能形成对公权力的有效制约、能满足广大师生的需求为原则来进行,这是基建廉政制度建设的起点;第二,规范基建廉政制度建设,优化基建廉政工作流程,参照《教育部直属高校和直属单位基本建设廉政风险防控手册》制定适合各高校实际的《基本建设廉政风险防控手册》,真正做到用制度管权、管事、管人的良性机制。

2.强化廉政风险防控过程管理。对干部人事、规划报批、招标投标、合同管理、变更签证等关键环节设置廉政风险点及风险等级,明确责任人,做好廉政风险防控工作及排查工作;创新基建管理制度,完善基建干部选任制度,实行基建领域干部轮岗制度、实行合同预审制、工程变更、现场签证专家评审制度等。

3.坚持集体把关制度,做好权力分散。高校基建项目招标、谈判、验收等重要事项由学校监察、招标、审计、财务、资产、工会等部门参加,不断完善招标廉洁承诺制度、参与事项集体评价和决策制度、科学评价制度、专家参与制度,招标等业务过程全程接受领导及主管部门监督检查,保证工作环节的公平、公正、公开。

4.运用和实践好监督执纪“四种形态”。强化日常管理,抓早抓小,发现问题及时提醒诫勉,使问题在初始阶段就能得到及时制止和纠正,防止小错酿成大错,同时要对违规违纪人员进行严肃处理。北

京航空航天大学廉政研究所副所长杜治洲表示必须尽快建立高校基建项目主要负责人廉政责任终身追究制度;反腐专家庄德水提出,对于一切基建领域的行贿者和受贿者都要记入黑名单,取消他们的市场参与资格和决策资格。

### (三)优化政治生态环境,塑造“不易腐”的文化体系

1.建立全方位的文化教育体系。一方面,通过理论学习、培训讲座、参观走访、网络宣传等多种形式强化教育文化体系建设;另一方面,反腐文化教育的内容要做到与时俱进,例如增加案例教育的内容,增强教育的效果,使每个高校基建领域的工作人员都要充分认识到“人人是环境,个个是生态”的道理,自觉抵御社会上不良风气的侵袭和腐蚀,与正常往来的经济组织和个人做到所谓的“亲清”,为实现政治生态的“山清水秀”贡献力量。

2.鼓励公众参与。从国际反腐经验来看,公众参与是反腐倡廉建设的重要组成部分和推动力量。实现“人人都是麦克风,人人都是传声筒,人人都是监督者”的美好夙愿,发挥基层党委和校工会作用,成立基建工程教职工代表组,鼓励广大教职员参与基建项目决策,使高校腐败无处遁形,实现高校管理良性运转。

### 参考文献:

- [1] 基建成高校腐败“重灾区”:总投资动辄几亿[EB/OL].(2015-02-05)[2018-03-01].<http://news.sina.com.cn/c/2015-02-05/144631486605.shtml>.
- [2] 黄正东.高校基建腐败预防与惩戒研究[J].河南建材,2014(1):133-136.
- [3] 陈丽晖.当前高校腐败现象的表现、成因及治理对策[J].华北理工大学学报:社会科学版,2016(5):124-130.
- [4] 童洁,周思佳,李亚雯.浅谈高校基建项目流程中的廉政风险防控[J].高校后勤研究,2015(6):118-119.
- [5] 黄明理.论习近平关于理想信念思想的创新[J].江海学刊,2015(2):5-12.
- [6] 《西藏发展论坛》编辑部.信仰建设是反腐倡廉的根本[J].西藏发展论坛,2014(6):1.
- [7] 金一超.论高校职务犯罪之制度预防[J].高等农业教育,2007(8):26-29.
- [8] 习近平:加强党的建设 必须营造一个良好从政环境[EB/OL].(2014-07-01)[2018-03-01].<http://www.chunyun.cn/yaowen/20140701/163302.html>.

责任编辑 张煜洋

## Empirical Case Study of Corruption in the Field of Construction in Higher Education Institutes and Countermeasures

WEI Xinhua, JIANG Ming (Management Office of the Third Stage Construction Project of Qujiang Campus, Xi'an University of Technology, Xi'an 710054, Shaanxi, China)

**Abstract:** Corruption is prevalent in the construction of basic facilities in higher education institutes, and cases of corruption in such institutes is an important topic for their development. Cases of corruption within the field of construction in such institutes from the turn of the new era share the characteristics of group offences, long-lasting offence period, and offences arising in different forms. An empirical analysis yields the discovery of the major causes as: the loss of personal ideologies and faiths, non-chalance toward laws and institutions; weak implementation of law enforcement, lack of punishment mechanism; urgent want of the purification of political ecology, etc. Prevention of corruption in this field requires enhanced education and cultivation for the formulation of the value chain of “unwillingness for corruption”, strengthened construction of mechanisms for the formation of a legal system of “corruption impossibility” and “corruption fear”, and an optimized political ecological environment to mold a cultural system that is not easily perishable.

**Key words:** corruption in the field of construction in higher education institutes; empirical analysis; countermeasures

# 中国古典文献中“廉”字的用法

——兼谈传统文化研究的方法误区

蒋政

(乐山师范学院 党委宣传部,四川 乐山 614000)

**摘要:**“廉”字在中国古典文献中出现很早,但是其意思经过了长期的演化:最初指房屋,然后指器物,然后指人正直端方,或演化成动词“查访”之意。“廉”字作“廉洁”讲的时代,不应早于中唐,亦不应晚于北宋。当前廉政研究文献中,对于古典文献中的“廉”一律解读为“廉洁”,乃是一个误解。产生这种误解,一方面是由研究者的知识构成局限,但是更重要的则是研究方法存在问题,亟需纠正。

**关键词:**“廉”;廉洁;传统文化;研究方法

中图分类号:H12

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)04-0080-06

中国传统文化源远流长,瑕瑜互见,故“古为今用”“取其糟粕去其精华”乃是我们对待传统文化的基本态度。但要“取其精华去其糟粕”,首当其冲的条件就是要准确理解古典文献文本。

廉政建设必须从传统文化中吸取营养。学术界对“传统文化中的廉政思想”这个课题也进行了大量研究。但是综观文献,笔者发现,研究者对于传统文化中廉政思想资料的提取似乎略嫌草率。凡是文本中有“廉”这个字眼的,就一律作为“廉洁”提取出来;甚至没有提到“廉”字,只要有“义”“理”等字眼的,也作为“廉洁”提取出来。笔者认为,出现这个现象,一方面是由于对“廉”字的含义变迁理解不准确,有望文生义之嫌;另一方面,从深层次来看,可能还反映了廉政文化研究中的一些方法问题。为此,笔者不揣浅陋,撰写此文,以就教于方家。

## 一、“廉”字的用法变迁

### (一)最初的意义:房屋与器物

许慎《说文解字》指出:“廉,仄也。从广,兼声。”<sup>[1]250</sup>又说:“广:因广为屋,象对刺高屋之形。凡广之属皆从广。”<sup>[1]249</sup>“廉”指房屋的转角之处,取其逼仄之意。具体是指哪个方位,存在争议。有说是东角,又说是西南角,不知何者为是。但是这个并不是问题的关键。问题的关键是,房屋转角之处必然是有棱有角的,因此“廉”字很早就转义为“有棱有角”的意思。如《吕氏春秋·孟秋纪》就说:“其器廉以深。”

收稿日期:2018-05-01

作者简介:蒋政(1975-),男,重庆人,乐山师范学院党委宣传部副部长,乐山市廉政研究中心秘书长,副教授,博士。

## (二)最常见的意义:正直、端方、讲原则

由“有棱有角”的意思就进一步引申出指人讲原则、正直端方。这实际上是一种“引喻”。如《尚书·皋陶谟》中论“九德”,其中之一就是“简而廉”;《韩非子·五蠹》:“今兄弟被侵必攻者,廉也!”《礼记·檀弓下》:“予唯不食嗟来之食,以至于斯也!”后人称为“廉者不食嗟来之食”。这句话,孟子曾经引用,被人们视为“廉”的典范。以上引文中的“廉”字,均应作端方、正直、讲原则等讲。

## (三)相对少见的引喻:查访

然后“廉”字进一步转化成“查访”的意思。这可能与之前的“讲原则”的含义有关(但是并非处处如此,详见后文)。因为能执行访查之责的人,必定是比较讲原则的。如《管子·正世》:“人君不廉而变,则暴人不胜,邪乱不兴”。石一参注曰:“廉,谓廉察。”<sup>[2]180</sup>《汉书·高帝纪下》:“且廉问,有不如吾诏者,以重论之。”其中的廉字也是访查之意。《周礼·天官》曰:“以听官府之六计,弊群吏之治:一曰廉善,二曰廉能,三曰廉敬,四曰廉正,五曰廉法,六曰廉辨。”郑玄注:“听,平治也,平治官府之计有六事。弊,断也。既断以六事,又以廉为本。善,善其事有辞誉也。”以上廉善、廉辨等等之“廉”均应作“察”字解释,义为考察、查访。清代黄生《义府·廉》中对此有详尽考证。

## (四)接近于现代的意义:廉价和廉洁

廉字在宋代具有了“廉价”的意思。如王禹偁《黄冈竹楼记》:“以其价廉而工省也。”同时也开始作“廉洁”讲了。例如北宋著名清官包拯在给宋仁宗的奏疏《乞不用赃吏疏》中说:“廉者,民之表也;贪者,民之贼也。”在此文中“廉”字与“贪”字对举,其作为“廉洁”理解乃是确凿无疑的。

到了明代,“廉”字作“廉洁”讲开始进入日常语言之中。如明代冯梦龙《东周列国志》第五十回:“家无余财,稍领馈遗,以给朝夕饔飧之资,未为伤廉。”《文明小史》第六十回:“平中丞说:‘这样寿礼,清而不俗,就收了他也是不伤廉的。’”这些都是一些贪官污吏的自我辩解。前者实际上是说“因为穷而贪污可以理解”,后者是为自己的“雅贿”辩解。

查唐人吴兢《贞观政要》一书中有《论贪鄙》一章,其中表彰多人的清廉行为,也批评“贪人不解爱财”,但是有时候也把正常的经济政策说成是“贪鄙”。故其主导思想仍是儒家的“义利之辨”。但是《论贪鄙》一章中没有见到以“廉”字来表扬一个人。可见一直到唐朝的时候,都没有形成相当于现代的“廉洁”一词的专有概念。“廉”字普遍用于指“廉洁”,应不早于中唐,不晚于北宋。

## (五)在古文献中“廉洁”二字偶见连用,但不是一个词

“廉洁”二字连用,最早见于《楚辞·招魂》:“朕幼清以廉洁兮,身服义而未沫。主此盛德兮,牵于俗而芜秽。”宋代洪兴祖《楚辞补注》说:“不求曰清,不受曰廉,不汚曰洁。”<sup>[3]189</sup>要特别注意的是:《楚辞》里面的“廉”和“洁”应是两个词。双声词是现代汉语的用法,不可能穿越到先秦时期去,这是常识。有学者以《楚辞》中这一句话为依据,断言“廉洁”一词早在春秋时期就出现了<sup>[4]</sup>,这就混淆了两个概念,肯定是对的。这里的“廉”与“洁”是两个并列的词。

值得讨论的问题是,屈原这里所说的“廉”是不是“廉洁”的意思?我认为不是。屈原说得明白:我从小就“清”、“廉”、“洁”。他小的时候怎么可能“廉洁”呢?“廉洁”只能是成年以后、做了官之后的事情。有人认为,《招魂》并非屈原自招生魂,而是为楚怀王招魂。但是无论是屈原自我招魂还是为楚怀王招魂,都不影响对“廉”字的理解。退一步说,如果是为楚怀王招魂的话,这里的“廉”字就更不应当作“廉洁”讲。古代帝王富有天下、家国不分,“廉洁”二字从何说起?有一些楚辞注者确实径直把《招魂》中的“廉洁”当作现代的“廉洁”来理解<sup>[5]295</sup>,肯定是欠妥的。

从上面的梳理中我们可以看到,“廉”在古代主要指的是正直端方的意思,偶有“访查”之意,其相当于现代“廉洁”一词的含义出现得非常晚(应不早于北宋)。根据这个论断,我们在阅读古代文献的时候,要非常注意结合上下文来确定“廉”字的意思,不可望文生义。

必须指出的是,上面所讲的并非什么“新认识”。王力先生所著《古汉语常用字字典(第12版)》中

有明确的论述<sup>[6][235]</sup>,笔者充其量只是补充了一点材料而已。

## 二、对“廉”字的误读:几个例子

目前研究传统廉政思想的文献,很大一部分置古汉语的常识于不顾,把古代文献中所有的“廉”字都认定为“廉洁”。且越是早期的文献,误读就越是常见。此类误解非常多,笔者无法穷搜,甚至无法分类。笔者在这里只是随机举几个近期看到的例子。

### (一)对《尚书·皋陶谟》中“九德”的误读

袁北星等说:“原始社会末期,廉政思想开始萌芽。《尚书·皋陶谟》记载,氏族首领皋陶提出做人和为政应具备的‘九德’,即‘宽而栗,柔而立,愿而恭,乱而敬,扰而毅,直而温,简而廉,刚而塞,强而义’。其中,‘简而廉’体现了传统廉政文化的思想精髓,可以说是关于廉政思想观念的最早记载。”<sup>[7]</sup>“简”指的是施政简要、不烦苛,怎么可能与“廉洁”对举呢?《尚书》的原意是“施政虽然简要,但是却不失原则”(这是中国古代政治的一种理想境界),所谓“简者多率略,简而有廉隅者为德”<sup>[8][32]</sup>。况且原始社会末期,公共权力还十分粗糙,公私划分还不明确,出现“廉政”的观念相当困难。《尚书》文字简略古奥,引用的时候不可不慎之而又慎。

### (二)对《周礼·天官》相关内容的误读

《周礼·天官》曰:“以听官府之六计,弊群吏之治:一曰廉善,二曰廉能,三曰廉敬,四曰廉正,五曰廉法,六曰廉辨。”这一段文字,清代人黄生在其所著《义府》一书中早已考证清楚,指出“廉”字当作“查访”讲(其实王安石早已提出这个意见,只是论证不及黄生系统而已)。即使没有读过《义府》,稍微思考一下就可以知道这个“廉”字不当作“廉洁”讲。很简单,如果“廉”作“廉洁”讲的话,那就是对官员的一个考察项目,那么在《周礼》中就绝无理由重复六次,而应当改写为:“以听官府之七计……一曰廉,二曰善,三曰能,四曰敬,五曰正,六曰法,七曰辨。”这样文法才是通的。但是这里这个“廉”字的来源却颇为独特,与“廉”字的起源毫无关系。它是一个假借字,本字是“覩”。林尹注释这段话的时候明确说:“廉,察也。廉为覩之借字。说文见部云:‘覩,察也,读若廉。’”<sup>[9][23]</sup>原来古人嫌“覩”字太过麻烦,就用了一个比较常用的“廉”字来代用,不料后人望文生义,闹出那么多笑话!

正因为把这一段文字中的“廉”字作“廉洁”讲根本讲不通,所以很多引用者在解释这段话的时候干脆就囫囵吞枣。例如中央纪委国家监委网站的文章《每日一字·廉》就是这样处理的<sup>[10]</sup>。吴慧鋆《〈论语〉“六廉”教育思想发微及其意义》也照此办理<sup>[11]</sup>。有研究者说得更是煞有介事:“以善良、能干、敬业、公正、守法、明辨是非六种品格为标准,考核官员是否合格称职。而在六种品格之前冠之以‘廉’,说明清廉对于官德,具有统率意义。”<sup>[7]</sup>钱容德则认为《周礼》中此段内容是记载了对于官员的廉洁考核的六项标准<sup>[12]</sup>。若按钱氏的解读,则“善、能、敬、正、法、辨”六个字岂不是不翼而飞了?众口相传,以讹传讹,所谓“六廉”的说法反而成了“常识”了。

### (三)对《管子·牧民》相关内容的误读

《管子·牧民第一》说:“国有四维……何谓四维?一曰礼、二曰义、三曰廉、四曰耻”。现代人在引用这段话的时候,无一例外地把“廉”字理解为“廉洁”。但是联系上下文,可知此解错误。管子接着说:“廉不蔽恶……不蔽恶则行全。”为什么廉洁了就不会隐瞒罪恶、行动上就不会有瑕疵呢?显然此处解释为“正直”合理得多。管子的意思是,一个国家从上到下的人都应当行为正直,行为正直了国家就不会隐藏罪恶,因此国家得以保全。反之,如果上下行为不正直,国家就会受到危害。更直接的例证是《管子·权修第三》:“男女无别,则民无廉耻。”以及《管子·牧民第一》:“凡牧民者,欲民之有廉也。”如果“廉”字当作廉洁讲的话,怎么可能跟“男女无别”联系起来?怎么可能重点跟老百姓联系起来?

石一参注释“欲民之有廉也”这句话说:“辨于义利之间,明察高洁之行,谓之廉。官长廉则仕途清,人民廉则风俗厚。”<sup>[2][184]</sup>足见《管子》中的“廉”字含义是很宽泛的。认为《管子》中的“廉”字包含了廉洁的

意思并无不可,但是直接把这个廉字等同于廉洁则是不妥当的。

#### (四)对《礼记·檀弓下》相关内容的误读

《礼记·檀弓下》:“予唯不食嗟来之食,以至于斯也!”孟子也曾经引用这句话,故广为人知。后来这句话演化成了“廉者不受嗟来之食”。此处的“廉者”应当做何理解?笔者认为,仍然应当作“端方正直”讲。从语境来看,此话与“廉洁”几乎毫无关系。一个人于饥饿垂死之际,接受他人的慈善救助,怎么能说是不廉洁呢?这句话实际上是说,一个人正直有尊严,不愿意接受侮辱性的施舍。

#### (五)对“孝廉”制度的误读

两汉有“察孝廉”的制度。有学者认为这是一种良法美制:“从文化比较学的视野来看,以孝促廉的文化传统构成了中国廉政文化建设的独有资源。”<sup>[12]</sup>因而主张借用“孝道”来促进政治廉洁。这真是一个大误会。作者的这个判断,大约是受到“孝廉”这个词的字面顺序的启发,同时也委婉地表达了“求忠臣于孝子之门”的意思。实际上,在两汉时期,“察孝”和“察廉”是两个制度,由于选举性质接近,所以当时的人就把两项制度合称为“举孝廉”,其中并无认为孝道之中包含了廉洁的思想(虽然孝廉制度确实是“罢黜百家独尊儒术”的结果)<sup>[13]</sup>。从制度运行的结果来看,孝廉制度不但无助于政治廉洁,反而恶化了政治生态。东汉民谣:“举孝廉,父别居。”东汉田歆任河南尹,其外甥以善于知人而著名。田歆对他说:“今当举六孝廉,多得贵戚书令,不宜相违。欲自用一名士,以报国家,尔助我求之。”可见“孝廉”制度的实际效果之坏<sup>[14]</sup><sup>[84]</sup>。

### 三、关于传统文化研究方法的几点思考

#### (一)研究者要具备古典文献的基本知识

要构建具有中国特色的反腐败文化体系和制度体系,不可避免地就要从中国古典文化中吸取营养。研究者对待古典文化要有一个严肃、谨慎的态度,不可过于草率。研究之前应当补充一点古典文献的基本知识。如果确实时间和精力不足,就一定要选择校勘注释比较精严的版本。不要望文生义,不要随便使用网络材料,也不要随意使用二三流的文献。古汉语有其独特的词汇和语法,如果不借助高水平的专著,一般研究者很难准确把握文献的内容,就容易出现纰漏。

但是,研究者无论如何也不要犯中等文化水平的人士都不会犯的错误。例如,《楚辞·招魂》中“朕幼清以廉洁兮”一语,就是不看任何材料,也不能把原文中的“廉洁”解读成现代意义上的“廉洁”。因为古汉语中是不会出现这种双声词的。古汉语中的“虽然”、“妻子”、“智力”、“委曲”都不能解读成现代汉语中的相应词汇,否则就会误读文本。同样,《周礼·天官》中的“六计”,把“廉”字解读成“廉洁”怎么都读不通。正因为读不通,所以从唐宋时期起就不断有人去思考这个“廉”字到底是什么意思。

#### (二)研究者不能故意曲解文献

笔者再次声明:本文对于古典文献中“廉”字用法变迁的讨论,王力先生的相关著作中早已说得很清楚了。王力先生的那部著作,无论是在普通图书馆还是在网上,都非常易得。笔者相信,绝大多数研究者不可能不具备这样的基础知识。那么,他们为什么仍然会犯这样的错误呢?

首先,绝大多数研究者在着手研究的时候,在脑子里面很可能都已经设定了一个前提:中国古典文献中关于廉洁的文献是很多的。他为了支持自己的这个论断,收集资料的时候就把与“廉”字有关的材料收集进去了。为了支持自己的论点,他往往不愿意去考证“廉”字可能具备的多种含义。这就很容易犯曲解文献的错误。极少数人可能为了支持自己的观点而蓄意裁剪、曲解文献,这当然就更加不足为训了。

其次,有的人可能会基于民族文化的自豪感或者是自尊心而曲解文献。但是真正的文化自信,只能建立在对文化精华与糟粕的准确区分和有效利用(或改造)的基础之上。过分夸大民族文化的精华成分,对糟粕成分视若不见或者掩饰曲解,其实并不利于文化自信的建立。

### (三)关于“旧瓶装新酒”

有一些文献,其中的“廉”字本来不是“廉洁”的意思,但是在长期的流传过程中,现在的使用者已经约定俗成地认定这个字就是“廉洁”的意思。前文所举的“礼仪廉耻国之四维”、“廉者不受嗟来之食”等,都是这样的例子。笔者认为,对于这些文献,如果不是进行古典文献、古代思想史的研究,把它作为“廉洁”来理解也无妨;但是如果是进行思想史的研究,就不宜这么处理了。思想史的基础是对于原文献的准确解读。没有这个基础,就变成了“六经注我”了。

冯友兰先生曾经提出,对于传统文化要自觉地进行“旧瓶装新酒”,即为原有的概念赋予新的意义。笔者认为,这也不失为继承、发扬传统文化的一个路径。但是旧瓶装新酒之后,无论怎么好,终归都不是原来的酒了。作为研究者,还是应当把这两者区分开来。

### (四)要更重视“实质廉洁”的思想

与随意扩大解释古典文献的“廉”字的内涵相反,还存在着一个问题:文献原文之中并不存在(或者极少存在)“廉”这个字眼,但是其中却包含着丰富的廉洁思想。例如儒家的经典文献《论语》中,几乎没有出现过“廉”字,在《孟子》中很少出现廉字,且大多不能作“廉洁”讲。那么儒家文献中是否存在廉洁思想呢?笔者认为儒家的“义利之辨”中确实大量包含着廉洁思想,但是“义”这个概念无论是在外延上还是在伦理高度上都远远大于现代的“廉洁”。“廉洁”对于儒家来说乃是一个低得不能再低的要求,以至于他们根本不屑于讨论。例如《孟子·离娄下》:“可以取,可以无取,取伤廉。”这个廉字就不应当作“廉洁”讲。蒋伯潜说:“廉是不苟取于人……言某项利益,在可以取与不可取之间,我若把利益取来,是反有伤于廉的。”<sup>[15][34]</sup>从逻辑上讲,既然“可以取”,当然就不是现代意义上的廉洁了——现代意义上的不廉洁,指的都是取了不应当取得东西。孟子的意思是,即使介于可取与不可取之间,行为正直的君子也不应当取,否则就有伤于正直。但是,既然介于可取不可取的东西都不应当取,则“不可取”的东西当然就更加不可取了——换言之,“廉洁”对于儒家的理想人格来说是无需讨论的东西。

桑德尔曾报告过一位“拼字大赛的英雄”<sup>[16][30]</sup>,可以用作孟子上面这句话的注脚。一个十三岁的小男孩在拼字大赛上把 echolalia 这个词拼错了,但是考官并没有发现。男孩发现自己错了之后,向考官作了报告并放弃了晋级的资格。用康德的概念说,如果男孩是因为害怕被戳穿而承认错误,那么他的行动是没有道德价值的(假言命令);如果他仅仅因为人应当诚实而承认错误,那么他的行为就具有道德价值(定言命令)。在儒家看来,可取不可取之间的利益,“取”当然也不错,但是“不取”更符合儒家的道德概念。所以,“廉”字在这里是一个类似于康德定言命令的概念,而不能等同于更狭义、道德层次更低的“廉洁”概念。

所以不能因为儒家文献中很少出现“廉”或“洁”的字样就否认儒家有廉洁思想。但是,需要特别注意的是,把儒家的“义”或者“廉”等同于现代意义上的廉洁也是不对的,这就缩小或者降低了儒家政治思想。相当多的文献就把儒家的义利之辨直接等同于廉洁思想了<sup>[17]</sup>。

### 参考文献:

- [1] 许慎.说文解字[M].徐铉校订本,上海:上海教育出版社,2003.
- [2] 石一参.管子今注[M].影印本.北京中国书店,1988.
- [3] 洪兴祖.楚辞补注[M].北京:中华书局,2015.
- [4] 钱容德.传统廉政文化涵养良好党风探析[J].辽宁教育行政学院学报,2018(1):4-10.
- [5] 汤章平.楚辞译注[M].上海:上海三联书店,2014.
- [6] 王力,等.古汉语常用字字典[M].第 12 版.北京:商务印书馆,2005.
- [7] 袁北星,向青松.论中国传统廉政思想文化的基本内涵和主要特征[J].江汉论坛,2012(12):26-30.
- [8] 曾运乾.尚书正读[M].第二版.北京:中华书局,2015.
- [9] 林尹.周礼今注今译[M].北京:书目文献出版社,1984.

- [10] 每日一字[EB/OL].(2017-09-18)[2018-04-21].[http://www.ccdi.gov.cn/special/mryz/201709/t20170918\\_107312.html](http://www.ccdi.gov.cn/special/mryz/201709/t20170918_107312.html).
- [11] 吴慧鋆.《论语》“六廉”教育思想发微及其意义[J].廉政文化研究,2015(6):79-83.
- [12] 宋学来.我国传统文化的廉政特质及其当代提升[J].理论探讨,2016(6):38-41.
- [13] 黄留珠.两汉孝廉制度考略[J].西北大学学报:哲社版,1985(4):91-98.
- [14] 吕思勉.吕思勉讲中国文化[M].北京:九州出版社,2008.
- [15] 蒋伯潜.四书新解[M].上海:华东师范大学出版社,2017.
- [16] 桑德尔.公正:该如何做是好? [M].朱慧玲,译.北京:中信出版社,2011.
- [17] 张传辉,姚远.论中国儒家传统文化中的廉政教育思想[J].黑龙江社会科学,2010(2):76-78.

责任编辑 王学青

## Usage of the Chinese Character for Incorruptibility in Classical Chinese Documents

——A Simultaneous Study of the Erroneous Methodologies in Traditional Cultural Studies

JIANG Zheng (Department of Propagation of Party Committee, Leshan Normal University, Leshan 614000, Sichuan, China)

**Abstract:** The character for incorruptibility came into use at very early stages in classical Chinese documents, but the meaning has gone through long periods of evolution. First, the character denoted a part of a house. Later, it referred to a righteous person; sometimes it was used as a verb, meaning ‘probe.’ The period for it to have taken the meaning of incorruptibility should have come no earlier than the mid-Tang Dynasty neither later than the North Song Dynasty. It is a misinterpretation to have it indiscriminately interpreted as incorruptibility when it is found in classical documents in the current studies of incorruptibility. Such misinterpretations arise out of the limitations of the researcher, but more importantly it is a problem with the research methodology, which calls for urgent attention.

**Key words:** “廉”; incorruptibility; traditional culture; methodology

# 扬雄廉政思想综论

张 佳

(南通大学 文学院, 江苏 南通 226019)

**摘要:**作为儒家文人的典型代表,扬雄从为君、为臣、为民三重角度阐释了他廉政思想的整体体系和总体要求,把抑奢尚俭、崇廉戒贪、师德友仁等廉政理念贯穿于自己的思想和文学著述中,给后人以劝诫。扬雄的廉政思想与其生活经历和所处时代紧密相关,也是他廉洁修身的具体表现。

**关键词:**扬雄;廉政思想;道德

中图分类号:B234

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)04-0086-05

扬雄,生于汉宣帝甘露元年(公元前 53),卒于新王莽天凤五年(公元 18),是西汉著名的文学家、语言学家和思想家。在两年多年的中国历史长河里,扬雄的思想和学说一直占有崇高地位。他秉持儒家道统,以儒家伦理思想作为道德规范和教化理念,提出了一系列社会政治主张,影响至深。曾巩《新序目录序》曾推崇云:“自斯以来,天下学者知折衷于圣人,而能纯于道德之美者,扬雄氏而止耳。”<sup>[1][2]</sup>其中,以仁义、礼乐为核心的廉政思想是扬雄思想中的重要论题,闪烁着中国古代廉政文化的思想光辉。

## 一、扬雄廉政思想的三重视角

“廉政”内涵广博,从国家层面来说是一种政治文明形态,而国家又是群体人民的共同体,因此“廉政”系人所共有。扬雄的廉政思想以人为关键,着重从为君、为官、为民三个角度阐述如何做到廉正与纯洁。

首先,他认为为政以德是人君的基本素养。扬雄 42 岁出蜀入京,受人举荐任汉成帝侍郎,后除给事黄门郎,伴随皇帝左右,当看到成帝好大奢靡,就作四大赋以劝谏。如《河东赋》的写作缘起是成帝祭后土仪典结束,率群臣登览游历:“陟西岳以望八荒,迹殷周之虚,眇然以思唐虞之风。”扬雄陪侍在侧,“以为临川羨鱼不如归而结网,还,上《河东赋》以劝”,在赋中,他用直截明了的语言激励劝进成帝奋发向上,希望成帝“轶五帝之遐迹兮,蹑三皇之高踪。既发轫於平盈兮,谁谓路远而不能从”<sup>[2][3]</sup>。而要达到三皇五帝时的清明政治,国君的品德至关重要,不仅能起到垂教子民的作用,还决定了国家安定繁荣的走向。扬雄强调国家安全取决于君王的道德而非河山险固,即“在德不在固”<sup>[3][4]</sup>,而德化是礼乐教

---

收稿日期:2018-04-20

作者简介:张佳(1986- ),男,江苏南通人,南通大学文学院讲师,博士。

化的首要环节,《法言·问道》云:

或问“德表”。曰:“莫知作,上作下。”请问“礼莫知”。曰:“行礼于彼,而民得于此,奚其知!”<sup>[3]112</sup>

当权者在上面实行道德,老百姓跟着在下面践行,这种礼制承化潜移默化,效果明显。“惠以厚下,民忘其死”<sup>[3]241</sup>,君上仁爱待下,百姓才会舍身念君。所以国君需要不断完善自我修养,为政以德,即“天地之得,斯民也;斯民之得,一人也;一人之得,心矣”<sup>[3]540</sup>。人君尚德可得民心,而得民心者得天下。

其次,积德守正是为官者的从政品质和风范。扬雄一生仕途不显,《汉书》本传云:“当成、哀、平间……雄三世不徙官。”<sup>[4]3583</sup>他大部分时间担任侍郎、太中大夫这类无实权的官职,但他对吏治却有着十分鲜明的观点。如果国家是一辆车,国君是车上的华盖,那么官员则是车轮,负责国家这辆车的运转,承载着车上的人向前。《法言·孝至》云:

或问“君”。曰:“明光。”问臣。曰:“若褪。”“敢问何谓也?”曰:“君子在上,则明而光其下;在下,则顺而安其上。”<sup>[3]538</sup>

君主用高尚道德照耀臣子,而为臣者应忠顺、安定其君主。这里所谓“忠顺”“安定”是对官员品质的要求,是从政者廉洁守正的结果。这样的官员应“不遁于世,不离于群”<sup>[3]303</sup>“上交不谄,下交不骄”<sup>[3]90</sup>。有人认为做官是借势而传名的手段,扬子反驳道:“君子德名为几。梁、齐、赵、楚之君非不富且贵也,恶乎成名?谷口郑子真,不屈其志,而耕乎岩石之下,名振于京师。岂其卿! 岂其卿!”<sup>[3]173</sup>君子应积德为名,梁、齐、赵、楚等诸侯有财富和权势,但其名不传;而躬耕谷口岩石之下的郑子真守道履德、志节不屈而名振京师。为了明确官员的职守和道德规范,扬雄还写有十二篇《州箴》、二十一篇《官箴》,从官职的历史沿革细述各级官员的职责及应具备的政治品质。《冀州牧箴》:“治不忘乱,安不忘危。”<sup>[2]315</sup>《并州牧箴》:“太上曜德,其次曜兵。”<sup>[2]342</sup>在掌管官爵等次的《大鸿胪箴》中则明言提拔官员应“迁能授官,各有攸宜”,如此才能“主以不废,官以不隳”<sup>[2]360</sup>。在掌管供给的《少府箴》中强调从俭戒奢:“嗜不可不察,欲不可不图。未尝失之于约,常失之于奢。”<sup>[2]381</sup>扬雄从立身积德和为官守正两个方面规定了从政者的主要素质。

第三,修身正己是每个人都应践行的道德操守。扬雄认为孔子的儒家学说是治国安邦、论学修身的最高真理,而儒家思想的“人治”有两个特征,一是注重“以修身为本”,通过修身塑造理想人格,扬雄同样重视人的修养问题。他说:“人之性也,善恶混。修其善则为善人,修其恶则为恶人。”<sup>[3]85</sup>《法言·修身》云:

或问:“何如斯谓之人?”……曰:“重言,重行,重貌,重好。言重则有法,行重则有德,貌重则有威,好重则有观。”<sup>[3]96</sup>

分别从语言、行为、容貌、爱好四个角度论述修身后的效果表现。它如“君子微慎厥德,悔吝不至”<sup>[3]107</sup>“言不惭,行不耻者”<sup>[3]108</sup>均是对人格修养的高度评价。先秦儒学的第二个特征是讲求“内圣外王”,具体到治国则体现为反对酷政的人道主义精神,扬雄的政治主张也有一种同情农民、为民请命的人道精神,他多次强调当权者应体察民情、维护生民,“立政鼓众,动化天下,莫尚于中和。中和之发,在于哲民情”<sup>[3]571</sup>。“君人者,务在殷民阜财,明道信义,致帝者之用,成天地之化,使粒食之民繁也,晏也”<sup>[3]557</sup>。他还认为朝廷与百姓的关系就像父子,两者紧密相联:“譬诸父子,为其父而榷其子,纵利,如子何?”<sup>[3]241</sup>若父亲向儿子征利,即使父亲得益,儿子又能怎样呢? 最终是双方互损。

要之,扬雄站在国家治理的立场上,从儒家传统的德治思想出发,阐述了为君、为官、为民的职责和道德品质,整体上形成了他的廉政思想体系。

## 二、扬雄廉政思想的具体内涵

扬雄的廉政思想不仅具有针对性,还有很多内容具备普适性,他在《连珠》一文中提到“天下有三

乐”,分别为:“阴阳和调,四时不忒;年丰物遂,无有夭折;灾害不生,兵戎不作:天下之乐也。圣明在上,禄不遗贤,罚不偏罪;君子小人,各处其位:众人之乐也。吏不苟暴,役赋不重;财力不伤,安土乐业:民之乐也。”<sup>[2]236-237</sup>这里就包涵了民本、和谐、任贤、吏治、礼教、节用等廉政理念。

### (一)抑奢尚俭,民惟邦本

节俭是中国的传统美德,历史上对俭朴的陈述不胜枚举。扬雄则从帝王尚俭的高度斥责其奢侈成风,体现了一贯的民本思想。《羽猎赋》为扬雄初入京师之作,他随侍汉成帝郊猎,见识了帝室对宫囿、人力的靡费,于是赋以讽谏,认为汉朝从武帝开始设上林苑,已是“游观侈靡,穷妙极丽”,到成帝时更是“尚泰奢丽夸诩”,并指出帝王奢靡的根源是满足私欲,于民取利。为此,他引用了《孟子》齐宣王与孟子的对话来阐明:“文王囿百里,民以为尚小,齐宣王囿四十里,民以为大;裕民之与夺民也。”<sup>[2]83</sup>帝王节俭抑奢,不仅吏治清明、为百姓减轻负担,还能以个人示范作用形成天下归本的简约风气。在《逐贫赋》中,扬雄用诙谐的方式赞美清贫成就人的美德,而奢侈往往带来黑暗“季世”;《将作大匠箴》称颂周宣王建造宫室有简约之制:“《诗》咏宣王,由俭改奢。”<sup>[2]85</sup>

需要说明的一点是,扬雄的尚俭并非简单的限制奢华。在他看来,过分的奢侈会给国家和人民带来伤害,但国家政治的优劣,并不取决于礼文形式的繁俭或生活奢贫,而在于仁义道德的高下。俭朴是一定条件和同等时代的品德标准,但不能泥古不化,一味地与古人比较奢俭。因为随着历史的发展,人民的物质生活日渐丰富,其奢华程度必定较古人为甚,俭朴则需因时而论:“各亦并时而得宜,奚必同条而共贯?”<sup>[2]88</sup>扬雄对奢、俭的辩证法观点区别于前人,是一种历史进化观。

### (二)崇廉戒贪,澹泊晏如

左思《咏史》其四:“寂寂扬子宅,门无卿相舆。”扬雄在朝任职三十载,仕途上始终默默无闻,他恪守的是“不汲汲于富贵,不戚戚于贫贱”的人生态度。当朝中人讽刺他累世而不迁官、不得高位之时,他作《解嘲》以驳难,反讽世上庸夫哗众取宠,奇异之士不能见容。他曾说:“圣人重其道而轻其禄,众人重其禄而轻其道。”<sup>[3]251</sup>人不能贪求、妄求,《长杨赋》:“人君以玄默为神,澹泊为德。”<sup>[2]117</sup>一旦欲望过盛,则可能引起杀身灭族的危险,《太玄赋》:“奚贪婪于富贵兮,迄丧躬而危族。”<sup>[2]138</sup>扬雄所处的时代是可以靠经师身份争禄骛利,用学术知识依附政治的时期,但他选择了追求纯粹知识、著书立说来完成人生理想。他说:“纤朱怀金者之乐,不如颜氏子之乐。”<sup>[3]41</sup>与富贵为官相比,他更愿保持人格独立和道德自修。

扬雄为官不贪恋富贵,清白做事,还主张向古代廉洁之士学习。《法言·问明》:“不作苟见,不治苟得,久幽而不改其操……不慕由,即夷矣,何巍欲之有?”<sup>[3]200</sup>以许由和伯夷等高洁之士为榜样,不作苟且的行为来显身扬名和求取利益,那就能戒掉贪婪的欲望。有人问及近世名臣,扬雄回答说:“若张廷尉之平,隽京兆之见,尹扶风之絜,王子贡之介,斯近世名卿矣。”公允、见识、清廉和耿介是扬雄心目中官员的理想品德。又有人问古代名臣、名将的样子,他回答:“鼓之以道德,征之以仁义”<sup>[3]476</sup>,表现了他对廉官的强烈渴求。

### (三)师德友仁,治以礼乐

德治是扬雄廉政思想的核心,他重视和发展了儒家伦理道德的思想意义。首先,他将仁、义、礼、智、信归纳为最高的道德观念和素质。《法言·修身》云:“仁,宅也。义,路也。礼,服也。智,烛也。信,符也。处宅,由路,正服,明烛,执符,君子不动,动斯得矣。”<sup>[3]92</sup>其次,他将伦理与政治相结合,认为礼乐是治理国家的基本制度,礼义是人君应遵循的道德教化。《法言·问道》:“道、德、仁、义、礼,譬诸身乎?夫道以导之,德以得之,仁以人之,义以宜之,礼以体之,天也。”<sup>[3]111</sup>他“把老子的‘道德’改造成从属于儒家的概念,用以表示宗法思想支配下的治国修身之道”<sup>[5]198</sup>。《太玄赋》:“张仁义以为纲兮,怀忠贞以矫俗。”<sup>[2]140</sup>即通过制作礼法提倡社会仁义之风。《羽猎赋》建议人君“建道德以为师,友仁义与为朋”<sup>[2]89</sup>。而具体的德治纲领包括:“君子为国,张其纲纪,谨其教化。导之以仁,则下不相贼;莅之以廉,则下不相

盗；临之以正，则下不相诈；修之以礼义，则下多德让。此君子所当学也。如有犯法，则司狱在。”<sup>[3]295-296</sup>治国以礼乐为先而法为后，这样的国家方可“为政日新”。第三，他把仁义道德作为所有人的立身准则。他说“君子贵迁善”<sup>[3]31</sup>，人当培养善良的品德；“吾闻先生相与言，则以仁与义；市井相与言，则以财与利”<sup>[3]35</sup>，讲求仁义是君子区别于小人的表现；“譎言败俗，譎好败则，姑息败德。君子谨于言，慎于好，亟于时”<sup>[3]193</sup>，从正反两面强调个人行为应符合礼义规范。这样才能做到如君子般“纯沦温润，柔而坚，玩而廉，队乎其不可形也”<sup>[3]503</sup>，即品质如玉，性格刚柔并济，行为圆通端正。

### 三、扬雄廉政思想的形成原因

扬雄廉政思想的形成与其生活经历和所处的时代状况密切相关，同时也是他儒家文人身份的独特表现。

#### (一) 小自耕农出身的实际诉求

如前文所述，扬雄在仕途上并不显达，而他的家境也不富裕，《汉书·扬雄传》称其“有田一廛，有宅一区，世世以农桑为业”，颜师古注引晋灼曰：“一廛，一百亩也。”到晚年更为穷困：“家产不过十金，乏无儋石之储，晏如也。”<sup>[4]3513-3514</sup>所以扬雄“就出身于一个有田百亩的典型的自耕农家庭”<sup>[5]14</sup>。农民生活的来源主要是庄稼收成，他们最担心的一是天灾，会使农田颗粒无收；二是恶劣的吏治，尤其是贪官污吏。汉代的地方官吏对农民享有治理权，某些酷吏劣官常借手中权力非法侵蚀农民利益，贿赂勒索更是常事，人民不堪其扰。扬雄身有同感，他指出行政失策与吏治腐败是滋生农民反感的源头。《法言·先知》云：

或问“民所勤”。曰：“民有三勤。”曰：“何哉所谓三勤？”曰：“政善而吏恶，一勤也；吏善而政恶，二勤也；政、吏骈恶，三勤也。禽兽食人之食，土木衣人之帛，谷人不足于昼，丝人不足于夜之谓恶政。”<sup>[3]290</sup>

扬雄十分肯定的是政治善恶与人民的生活休戚相关，他渴望文吏、廉吏的出现，认为好的政治是让百姓怀念的“思政”，它应是“老人老，孤人孤，病者养，死者葬，男子亩，妇人桑之谓思”，而“思政”的建立产生自从政者本身的高尚修养：“政之本，身也。身立则政立矣。”<sup>[3]286</sup>扬雄对于廉政行为的规划反映出一个农民的实际诉求，他描绘了一幅欣欣然的和谐政治图景：“使之利其仁，乐其义。厉之以名，引之以美，使之陶陶然之谓日新。”<sup>[3]290</sup>

#### (二) 汉代察廉选吏的制度要求

孝廉制度是两汉历史上的重要政治制度，它通过考察人的孝廉程度举荐人才，充实汉王朝的官员队伍，之后又有“察廉”、“举廉吏”等名目，可见汉代对官员廉洁奉公是非常重视的。孝廉制度创始于汉武帝时代，《汉书·武帝纪》载：“元光元年(前134)冬十一月，初令郡国举孝廉各一人。”所谓“廉”，颜师古注云：“廉谓清洁有廉隅者。”<sup>[4]160</sup>其实早在汉文帝时，已经表达了对廉吏的称扬，文帝曾下诏说：“廉吏，民之表也。”<sup>[4]124</sup>后来的“察廉”、“举廉吏”就是为报请上级迁补属官的科目。所以“廉”不仅是士子进入宦途的重要品质，也是得以升迁的必备素质，受到国家上下的一致认可。扬雄与举孝廉者曾有过广泛的接触。据扬雄《答刘歆书》所云，在作方言词汇著作《方言》时，他的语言调查方法就是“天下上计孝廉及内郡卫卒会者，雄常把三寸弱翰，赍油素四尺，以问其异语，归即以铅摘次之于椠”<sup>[2]264</sup>。这些廉吏为汉代吏治带来了纯洁的社会风气，开创了士人政治的新局面，符合扬雄心中的廉政理想。客观上讲，这类“察廉”制度为扬雄的廉政思想提供了现实依据。

#### (三) 儒家文人官员的道德追求

扬雄仕宦主要经历成、哀、平三世及王莽新朝。汉代在成帝后已进入儒生型政治，王莽也是儒生出身，他建立新朝的政治改制，都是纯儒复古政策的体现。扬雄早年受到儒家思想的系统教育，入京后以辞赋获名，社会政治理念服膺孔学，治学上模仿儒家经典，强调个人修身之道，是一名比较纯粹的儒生学士。所以他的廉政思想蕴含着儒家文人的道德追求。比如节俭，汉武帝后帝室普遍奢靡，儒生力主俭

约治国，扬雄曾多次言及尚俭戒奢的重要性，尤其反对帝王、豪族和官吏的穷奢极欲，主张勤俭节约。再如论述礼乐制度，他把礼治提高到国家制度的层面，不仅继承和发展了儒家伦理学说，也反映了儒家文人以德治国的基本理念，折射出西汉后期儒生政治的特点。

扬雄自己的人生态度也践行了他澹泊修身的道德理想。西汉时期的儒学已经改变了先秦儒学的特质而成为政治的附庸，掾吏儒生进讞迷信虚妄，经学博士论学琐屑功利。扬雄自觉地与政治保持疏离，“把知识作为个人安身立命的基石，孜孜不倦地终身追求，为此不惜抛弃富贵功利与当世浮名，忍受毕生的寂寞穷困，这种为知识而知识的人生形态在扬雄之前从未有人做到过”<sup>[53]</sup>。在物欲盛行、利欲熏心的时代，扬雄始终注意廉洁修身，努力提升思想道德境界，他认为：“群言之长，德言也；群行之宗，德行也。”<sup>[3][54]</sup>应该说，儒家传统伦理道德的浸淫和自身不慕荣利、好学求智的性格形成了扬雄廉政思想的主要内涵和特征。

扬雄的廉政思想以儒家伦理道德为主干，结合其自身对人格修养的认识，发展成为具有积极意义的社会政治主张，在中国古代廉政文化史上产生了重要影响。

#### 参考文献：

- [1] 陈杏珍.晁继周点校.曾巩集[M].北京：中华书局，1984.
- [2] 张震泽校注.扬雄集校注[M].上海：上海古籍出版社，1993.
- [3] 汪荣宝撰,陈仲夫点校.法言义疏[M].北京：中华书局，1987.
- [4] 班固.汉书[M].北京：中华书局，1962.
- [5] 王青.扬雄评传[M].南京：南京大学出版社，2011.

责任编辑 王学青

## Comprehensive Analysis of the Thoughts of Yang Xiong Relating to Clean Governance

ZHANG Jia (School of Liberal Arts, Nantong University, Nantong 226019, Jiangsu, China)

**Abstract:** As a typical representative of Confucian scholars, Yang Xiong elaborated the general system and requirements of his thought of incorrupt government in terms of being the ruler, the government official and the subject, containing his thoughts of suppressing extravagance and favoring frugality, pursuing integrity and denying greed, morality for tutors and benevolence for friends in his ideological and literary works, cautioning and advising latecomers. Yang Xiong's thoughts of integrity are closely associated with his personal experiences and the time he was in, and a concrete manifestation of his pursuit for integrity and personal righteousness.

**Key words:** Yang Xiong; thought of clean governance; morality

## 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。

### 李丹,孙立军 / 论中国传统廉政思想文化的当代价值

实现对传统文化的创造性转化和创新性发展是新形势下全党务必坚持的基本方针。以“两创”方针为指导,着力于两方面建设:第一,汲取中国传统廉政思想文化的合理成分,积极构建中国特色社会主义廉政文化。中国特色社会主义廉政思想文化建设需要坚持“古为今用”的原则,在继承优秀传统廉政思想文化的基础上,结合时代特色和社会发展诉求,形成独具中国特色的先进廉政文化成果,进而实现对中国传统廉政思想文化的创造性转化。第二,努力实现中国传统廉政思想文化的成果创新。将中国传统廉政思想文化的创新发展与中国特色社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设结合起来,一同思考。不仅考虑解决当前问题,还要考虑解决未来发展可能出现的问题,在继承中发展传统廉政思想文化,在发展中传承传统廉政思想文化,使新时代的廉政思想文化建设与社会发展相适应、党的建设相协调、人民诉求相一致,不断拓展中国传统廉政思想文化的时代内涵,提升中国传统廉政思想文化在中国乃至整个世界的影响力、实效力和感召力,从而实现中国传统廉政思想文化的创新性发展。

(《思想教育研究》2018年第3期)

### 乔洪武,邓铖 / 论全面从严治党的经济伦理之维

全面从严治党的经济伦理之维,就是中国共产党作为执政党要求其成员在市场经济下利益取舍和行为评判中必须遵循的价值观念标准和道德准则。全面从严治党中最关键的维度是如何防止和遏制广大党员尤其是党的各级领导干部的经济伦理观念的蜕化变质。这一方面是因为柏拉图早就揭示出:经济伦理的蜕变必然导致社会整体道德退化、正义的政体向非正义的政体变异,在现代社会中,廉洁为公被公认为执政正义

的最基本原则,当权者经济伦理观念的蜕化变质必然背离了代表人民主持正义的道德底线;另一方面是因为,新中国在改革开放以前的历史证明,用柏拉图式的治理方式来防止党员的经济伦理观念蜕变会让我们付出沉痛的代价。因此,市场经济下全面从严治党经济伦理之维的切入点是:首先,要教育广大党员廉洁和为公是正确的经济伦理观的最基本道德底线,尤其是要确保党的干部确立正确的经济伦理观;第二,要敢于“亮剑”,从根本上限制和减少各级领导干部的自由裁量权;第三,全面从严治党,绝不是以排斥和否认市场经济为手段、以重建柏拉图式的理想国为目的,而是必须以加强法治和党内规章制度建设为手段。

(《武汉大学学报》2018年第3期)

### 刘晓峰 / 新中国成立以来我国监察制度发展历史、演进趋势及改革目标

新中国成立以来,我国监察制度的演进呈现出三种趋势:一是从注重发动群众参与监督,演变为着力构建公权力的监督、制衡机制;二是从职责范围相对宽泛,演变为以聚焦反腐败为主责主业;三是从以进行检查、提出建议为主要履职能方式,演变为行使调查、监督、处置三大权力。建国以来监察制度发展的经验启示我们,深化国家监察体制改革必须明确五大目标:一是必须构建集中统一的监督体系,整合分散的反腐败资源力量;二是必须提升履职的专业化水平,着力解决职能泛化、方式固化、作风异化、功能弱化等问题;三是必须增强监督工作的独立性,增强行政违法监督和腐败犯罪查处的内生动力;四是必须确保反腐败的法治化方向,破解监察手段运用的法治化难题;五是必须实现反腐败机制高效运转,构建统一决策、一体化运行的工作模式。

(《社会主义研究》2018年第2期)

### 毛昭晖 / 新时代深化反腐败斗争的策略

新时代深化反腐败斗争,需要实行反腐败再平衡策略,这就是通过对党的十八大以来反腐败成就与挑战的分析,力图找到影响反腐败持续、稳定和健康发展的不平衡因素,并提出反腐败斗

争从不平衡状态向平衡状态演进的路径选择：以问题为导向，实现消除政治隐患与消除经济社会隐患的再平衡；重视腐败形成的制度原因，实现治本制度供给与治标制度供给的再平衡；破除四风滋生的非正式制度，实现反腐败与反特权的再平衡；适度放权，实现政治领导人政治抱负、政治智慧与公职人员履职行为的再平衡；夯实私德基础，实现公职人员政德与私德的再平衡；防范新型腐败，实现打击个人腐败与惩治腐败同盟的再平衡；保持适度差异性，实现党内监督与国家监察的再平衡；强化从政激励，实现惩治腐败与激励廉能的再平衡。

（《理论视野》2018 年第 5 期）

#### 肖纯柏 / 党内政治生活的经验与启示

历史表明，经常开展严格的党内政治生活是我们党的强大组织优势和优良传统，也是党发展壮大的重要法宝。主要经验有：党内政治生活与党的政治路线互依共进；主要负责人的民主素养关系党内政治生活质量；营造平等的工作氛围是党内政治生活发展的基本条件；坚持集体领导是党内政治生活发展的根本保证；党内政治生活中的群众路线是党员主体地位的生命线；开好组织生活会是发挥党内政治生活优势的重要载体。对我们当前的启示：处理好个人决策与集体领导的关系，民主决策与科学决策相结合；处理好党员义务与党员权利的关系，“四个服从”与“四个尊重”相结合；处理好党员“基础多数”和领导干部“关键少数”的关系，将“四个服从”与“四个需要”相结合。

（《中国党政干部论坛》2018 年第 6 期）

#### 秦文 / 礼法融通 德法并治——中国传统法文化资源的创造性转化

法治作为国家治理之重要一维，要批判地继承、吸收中华优秀传统文化精粹，并进行创造性转化，进而形成构建中国特色社会主义法治体系的文化基础。礼法融通作为中国传统法文化的基本特征，体现出道德与法律、法理与人情的有机统一。依法治国与以德治国相结合，作为国家治理的基本常态，已被成功地付诸实践。当前，社

会主义核心价值观作为意识形态和道德教育的重要内容，已被列入民法总则开篇第一条。细观民法总则中的具体条文，处处彰显社会主义核心价值观的内在要求，见义勇为、敬老孝亲等中华民族传统美德通过法律的形式予以弘扬。司法实践也一再证明，不受道德和价值观支持的法律系统容易失效，法律的实施需要社会大众的道德支持。传统法文化的创造性转化，既不能完全无视中国传统法文化中的宝贵资源，陷入到历史虚无主义的窠臼，也不能罔顾历史社会变迁之现实，不分优劣短长盲目参照，而是要不忘本来、吸收外来，兼容并蓄、择善而从。这是实现定国安邦、中华民族伟大复兴愿景的必由之路。

（《理论月刊》2018 年第 6 期）

#### 万方 / 美国反贿赂合作机制及对我国反腐败机制发展的启示

美国 FCPA 是一项专门规制行贿方行为的法律，其规制对象为实施贿赂的企业和个人，而非收受贿赂的政府官员。为规制企业贿赂犯罪，FCPA 执法机构、美国司法部和证券交易委员会在实践中依据 FCPA 规定制了一系列法律规范，逐步建立起反贿赂合作机制。美国反贿赂合作机制在规制企业贿赂犯罪与改善企业内部治理，促进企业持续发展问题上的优异表现，不仅实现了对企业贿赂犯罪的有效震慑，而且也成功地避免了给企业造成严重损害。从推进全面反腐，提高海外反腐与追赃追逃的角度出发，我国可以考虑借鉴美国反贿赂合作机制的经验，推动国家与被调查单位和个体间合作，通过与被调查单位及个人的合作配合，破解贿赂犯罪调查取证执法困局，促进反腐败法律机制的发展完善：（1）完善单位腐败犯罪的自首、立功与坦白制度。（2）加大企业行贿犯罪的罚金力度，确立罚金减免规则。（3）构建企业缓刑制度，推进政府与企业合作反腐。（4）完善企业腐败犯罪认罪认罚制度。

（《法学杂志》2018 年第 6 期）

责任编辑 王学青