

# 反腐败斗争取得压倒性胜利的形势与对策分析

李斌雄, 徐芳琳

(武汉大学 马克思主义学院, 湖北 武汉 430072)

**摘要:** 反腐败斗争形势是腐败力量与反腐败力量之间的对比关系的体现。党的十九大以来反腐败斗争由形成、巩固和发展压倒性态势转变为已经取得压倒性胜利。当前反腐败斗争压倒性胜利的特点既表现为腐败力量的客观存在性, 又表现为反腐败力量的高度组织性和人民性、反腐败斗争的压倒性特点。我国当前反腐败斗争虽取得压倒性胜利, 但形势依然严峻复杂, 并具有众多表现形式, 其主要根源来自基本原因、根本原因和主要原因三个方面。构建“不敢腐、不能腐、不想腐”的制度体制机制是巩固发展反腐败斗争压倒性胜利的重要举措, 但“不敢腐、不能腐、不想腐”是一个有机整体, 在反腐败实践中要打通三者的内在联系, 一体推进。

**关键词:** 腐败力量; 反腐败力量; 反腐败斗争形势; 反腐败政策

**中图分类号:** D262.6

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1674-9170(2019)06-0001-06

形势决定政策, 政策对形势具有能动的反作用, 能够引导形势向着有利方向发展。科学认识和判断反腐败斗争所面临的形势是制定正确的反腐败政策的前提。2019年1月21日, 习近平总书记在省部级主要领导干部坚持底线思维着力防范化解重大风险专题研讨班开班式上的重要讲话中指出: “党的十八大以来, 我们取得了反腐败斗争压倒性胜利, 但反腐败斗争还没有取得彻底胜利。反腐败斗争形势依然严峻复杂, 零容忍的决心丝毫不能动摇, 打击腐败的力度丝毫不能削减, 必须以永远在路上的坚韧和执着, 坚决打好反腐败斗争攻坚战、持久战。”<sup>[1]</sup>所谓形势是指客观事物的存在状态和变化发展趋势。反腐败斗争形势包括腐败形势和反腐形势两个方面。腐败形势是指在一定历史时期或历史阶段的一定地域(如一个国家、地区、系统)中所产生的腐败现象的存在状态和演变趋势。反腐形势是指反腐败斗争和廉政建设实践的存在状态和变化发展趋势。因此, 反腐败斗争形势是指在一定历史时期或

**收稿日期:** 2019-10-25

**作者简介:** 李斌雄(1964-), 男, 湖南岳阳人, 武汉大学马克思主义学院教授, 博士生导师, 武汉大学廉政研究中心副主任, 武汉大学党内法规研究中心副主任; 徐芳琳(1988-), 女, 湖北孝感人, 武汉大学马克思主义学院博士研究生, 武汉大学团委副书记。

**基金项目:** 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(09JZD0003)

历史阶段的一定地域中产生的腐败现象的存在状态和演变趋势与反腐败斗争和廉政建设实践的存在状态和变化发展趋势。<sup>[2]</sup>反腐败斗争形势是腐败力量与反腐败力量之间的对比关系的体现。如果反腐败力量单薄并处于弱势地位,腐败力量就会战胜反腐败力量,反腐倡廉建设战略目标就会落空。如何正确认识和把握当前反腐败斗争形势,巩固发展反腐败斗争压倒性胜利?根据对反腐败斗争形势的正确判断,应当采取什么反腐败政策来取得反腐败斗争彻底胜利?这是摆在党和人民面前的重大课题。对此,学界和实际工作者也发表了一些研究成果。本文主要探讨如下几个问题。

## 一、对反腐败斗争形势进行分析判断问题的提出

形势问题研究非常重要,既是实事求是总结工作成效和差距的前提,又是科学制定政策和科学谋划未来工作发展的依据,还是学界对腐败规模、腐败后果进行测量的智库咨询目标。党和人民只有冷静清醒判断形势,客观审视面对的挑战,才能树立反腐败必胜的信心。这种自信正如习近平所强调的:

“全党同志对党中央在反腐败斗争上的决心要有足够自信,对反腐败斗争取得的成绩要有足够自信,对反腐败斗争带来的正能量要有足够自信,对反腐败斗争的光明前景要有足够自信。”<sup>[3]</sup>这“四个自信”归结到一条就是对中国特色社会主义廉政建设道路的信心。学界则运用数学和计算机科学的计量理论方法技术对腐败的规模、后果和反腐败动力、策略等进行学理分析,试图为当前中国的反腐败政策提供智库成果。2016年也有学者认为:“计量反腐学是一门用数学方法特别是用大数据手段研究腐败发生特点、趋势、规律及如何预防、惩治、根除腐败的学科。”<sup>[4]</sup>2015年有学者比较早就预计:“从历史的和全球的视角科学看待中国当前的腐败状况,既不能盲目乐观,也不能悲观失望,坚定战胜腐败的信心。”<sup>[5]</sup>

2012年11月中共十八大以来,新时代中国反腐败斗争形势表现为一个反腐败力量持续增强与阶段性特征特别明显之动态变化过程。从党中央对反腐败斗争形势的总体判断来看,党中央一直认为党风廉政建设和反腐败斗争形势“依然严峻复杂”<sup>[6]</sup>。但从党中央对腐败形势的估计来看,2012年11月中央的判断是“一些领域消极腐败现象易发多发”<sup>[7]</sup>;2014年1月,中央纪委认为,“腐败问题依然多发,在一些地区和部门尚未得到有效遏制”<sup>[8]</sup>;2015年1月的判断是腐败蔓延势头得到一定程度遏制,但“在实现不敢腐、不能腐、不想腐上还没有取得压倒性胜利,腐败活动减少了但并没有绝迹”<sup>[9]</sup>,有的地方政治生态恶化,遏制腐败蔓延的任务仍然艰巨;<sup>[6]</sup>2016年1月,党中央所采取的一系列政策措施使不敢腐的震慑作用充分发挥,不能腐、不想腐的效应初步显现,“反腐败斗争压倒性态势正在形成”<sup>[3]</sup>;2017年1月,党中央的判断是“腐败蔓延势头得到有效遏制,反腐败斗争压倒性态势已经形成”<sup>[10]</sup>;2017年10月,中央纪委的判断是“腐败蔓延势头得到有力遏制,反腐败斗争压倒性态势已经形成并巩固发展”<sup>[11]</sup>;2018年1月,中央纪委认为,反腐败斗争形势依然严峻复杂,特别是“四个交织”等问题依然突出。<sup>[12]</sup>从上述对腐败和反腐败形势判断可以看出,从2012年底腐败现象多发易发或者蔓延状态——2014年初尚未得到有效遏制——2015年初得到一定程度遏制,所用时间为2年即2013—2014年<sup>①</sup>;从2015年反腐败斗争还没有取得压倒性胜利——2016年反腐败斗争压倒性态势正在形成——2017年1月压倒性态势已经形成——2017年10月压倒性态势已经形成并巩固发展,所用时间为2012年11月—2017年10月共5年时间。目前我国反腐败斗争已经取得压倒性胜利。这里需要从反腐败和廉政建设理论上明确什么是腐败形势和反腐败形势的问题。

## 二、目前阶段反腐败斗争压倒性胜利的涵义和特点

从世界历史层面看,反腐败斗争形势的实质是某个时间点一定地域客观存在的腐败力量与反腐败

<sup>①</sup>这里要特别注意的是,每年中央纪委全会对反腐败斗争形势的评估结论在时间上是对前一年腐败客观形势和反腐败客观形势的总体评估。例如,2019年1月对反腐败形势的评估是反映2018年的反腐败形势。

力量之间的对比关系的运动状态和变化趋势。在任何社会里, 腐败现象和反腐败斗争之间的力量对比关系经常发生变化。反腐败斗争压倒性胜利的涵义是指反腐败力量胜利地压倒了腐败力量。这里, 反腐败斗争压倒性胜利具有如下几个特点:

其一, 腐败力量的客观存在性。所谓力量是指人的能力、功力或事物的作用、效力。在政治学领域, 所谓政治力量实质上是指阶级力量和社会阶层、团体力量。狭义的腐败力量是指腐败分子及其社会关系网络构成的力量之和; 广义的腐败力量则是指腐败分子群体以及导致腐败现象滋生蔓延的各种社会条件的总和, 包括不公正的制度体制机制和腐败亚文化以及社会交往中盛行的“潜规则”和不正之风等多个要素。腐败力量与反腐力量之间犹如战场上的两军对垒。正如习近平将2014—2015年反腐败斗争形势形象地概括为“腐败和反腐败呈胶着状态”<sup>[13]</sup>。当前反腐力量胜利地压倒了腐败力量, 但并不是说腐败现象就不存在了。从查处腐败行为的“亮数”和尚未发现的腐败“黑数”来看, 腐败现象依然客观地存在, 腐败力量依然比较强大。腐败力量的构成不仅包括发生腐败行为而未被发现的个体, 而且包括未被发现的腐败行为群体。不仅包括容易被发现的腐败行为, 而且包括难以识别的腐败行为, 例如一般大众难以识别的金融腐败行为。还包括历史发展过程中沉淀下来的“腐败亚文化”的长期存在, 对此公众一般难以体验到。

其二, 反腐败力量的高度组织性和人民性。反腐败力量的构成要素包括国家政权或国家机构、政党和阶级阶层、社会团体等社会力量以及社会制度体制机制因素和社会文化力量等。反腐败力量就是这些要素所构成的力量之整合。在当代中国, 反腐败斗争力量的形成是中国共产党全面领导和组织国家政权, 从维护实现和发展人民群众的利益出发, 在人民群众的广泛支持参与以及国际社会的支持参与下展开反腐败斗争而形成的强大力量。其中, 党中央领导集体以坚定决心和坚强意志所形成的领导力量以及全党的集体组织力量, 党全面组织、驾驭和发挥国家政权的力量, 纪检监察机关的相对独立性和权威性及其工作威力, 人民群众的广泛支持、参与和监督等构成了反腐败斗争的强大政治力量。

其三, 反腐败斗争的压倒性。衡量反腐败斗争取得压倒性胜利有客观指标和主观指标, 直接指标和间接指标的区分。从历史纵向比较分析看, 客观指标和直接指标有: 一是腐败蔓延势头被遏制住, 不收手、不收敛问题明显减少, 腐败“真数”明显减少; 二是违纪违法者主动投案数量明显上升; 三是—定时期内群众办事行贿和被索贿的次数明显减少, 群众举报数量明显下降。主观指标有人民群众感知和评价指标, 例如群众的清廉感觉指数明显上升, 群众对反腐败的满意度、信心度明显上升。间接指标则体现在多个方面, 例如营商环境明显改善, 政治生态好转、跑官要官现象明显减少, 吃喝风明显减少, 文化娱乐中的扭曲现象明显减少。从横向比较分析看, 与一些国家和地区比较, 我国反腐败斗争虽然已经取得压倒性胜利, 但反腐败斗争形势依然严峻复杂, 是一项长期的政治斗争。

### 三、目前阶段反腐败斗争的长期性、严峻性和复杂性的主要表现

反腐败斗争虽然取得了压倒性胜利, 但它是一项长期的斗争, 在当前仍具有严峻性和复杂性。

其一, 反腐败斗争长期性的主要表现。反腐败斗争的长期性根源于腐败滋生的土壤。在人类历史上, 腐败是剥削制度和剥削阶级的产物。私有制是滋生腐败的经济根源。在社会主义初级阶段, 由于生产力发展的不平衡不充分, 公有制为主体、多种所有制并存, 必然容易滋生腐败现象。制度体制机制和治理水平是制约反腐败斗争效果的关键因素。由中国共产党全面领导的中国特色反腐败模式仍然需要一个逐步完善的历史过程。

其二, 反腐败斗争严峻性的主要表现。反腐败斗争的严峻性表现在腐败力量的性质、数量和程度方面的特征上。从数量特征看, 在社会经济土壤上生长起来的腐败现象伴随改革开放的整个历史过程。以党的十八大召开为时间界限, 如果把十八大之前发生的腐败行为界定为历史存量, 十八大之后发生的腐败行为界定为历史增量, 又以当时的纪律法规法律为判定腐败行为的标准, 那么, 腐败存量依

然巨大, 腐败现象依然不断发生。从性质特征看, 改革开放初期的腐败大量表现为经济腐败, 后来经济性腐败逐步演化为同政治性乃至文化性腐败交织。从程度特征看, 一段时间里经济腐败的规模和金额迅速增大, 政治腐败和文化腐败的严重程度令人触目惊心。

其三, 反腐败斗争复杂性的主要表现。反腐败斗争的复杂性既表现在腐败力量的复杂性, 又表现在反腐败力量的复杂性。腐败力量的复杂性既表现在腐败力量复杂的空间特征, 又表现在腐败力量复杂的性质和程度方面。腐败力量复杂的空间分布除了区域性腐败和领域性腐败交织、领域乱象和腐败问题交织、境内腐败和境外腐败交织外, 还表现在从基层腐败到高层腐败的广泛性存在。腐败力量复杂的性质和程度除了“围猎”和甘于被“围猎”, 用权腐败和用人腐败交织, 经济问题和政治问题交织外, 还表现为腐败力量已经转化为一种文化, 渗透到社会文化心理的深层次结构中, 导致政治生态被污染和学术生态、大众文化生态被污染交织, 深刻影响到下一代人才的培养。切断腐败文化的代际遗传机制任重道远。

反腐败力量的复杂性主要表现为反腐败力量的地区分布和斗争力度发展不平衡, 纪检监察机关自身的独立性、权威性和专业性在高层和基层发展不平衡, 反腐败工具体系的先进性和协调性发展不平衡, 群众对腐败的容忍程度在城市和农村、发达地区和边远地区也存在比较大的差异。

#### 四、目前阶段反腐败斗争形势长期依然严峻复杂的原因分析

分析目前反腐败斗争形势长期依然严峻复杂的原因应当坚持全面性、系统性和本质性原则。认识和分析反腐败斗争形势时, 按照“多因一果”或“多因多果”的因果联系, 系统地全面地分析反腐败斗争形势长期依然严峻复杂的各种原因, 尤其要分析其中的基本原因、根本原因和主要原因。

其一, 反腐败斗争形势依然严峻复杂的基本原因。所谓基本原因指贯穿于事物发展变化全过程并发生基本作用的原因。长期处于社会主义初级阶段是我国的基本国情。我国社会的基本矛盾依然是生产关系与生产力、经济基础与上层建筑之间的矛盾。我国初级阶段社会主义社会基本国情和社会基本矛盾是反腐败斗争形势依然严峻复杂的基本原因。这就使得反腐败斗争贯穿于社会主义初级阶段的全过程。社会主义初级阶段的物质资料生产方式, 决定人们的生活方式、交往方式、行为方式和思维方式。腐败之所以成为一些人社会交往行为的中介和方式, 基本原因还是初级阶段社会主义社会的基本国情比较复杂。

其二, 反腐败斗争形势依然严峻复杂的根本原因。所谓根本原因是指在事物发展变化过程中发生根本作用的原因。在当代中国社会, 经济基础与上层建筑之间的矛盾是反腐败斗争形势严峻复杂的根本原因。不够完善的市场经济运行机制及其利益驱动机制的被扭曲又是腐败行为发生的直接诱因。改革开放、经济全球化进程中我国的所有制结构、分配结构和分配方式发生历史性变化; 国家的根本政治制度、基本政治制度和具体政治制度还在逐步完善过程中。社会主义初级阶段的经济制度体制机制与政治制度体制机制之间的张力使得反腐败斗争形势依然严峻复杂。其中, 党的领导制度、组织制度和工作制度还在建构过程中, 党内法规制度体系还没有建构完成和执行到位。国家权力结构尤其是监督权与决策权、执行权之间的关系还处于理顺过程中, 权力运行脱轨、失范的机会还比较多。

其三, 反腐败斗争形势依然严峻复杂的主要原因。所谓主要原因是指在事物发展变化过程中发挥主要作用的原因。腐败滋生的土壤存在与国家治理发展不平衡不充分之间的矛盾是反腐败斗争形势依然严峻复杂的主要原因。私有制、市场经济以及剥削阶级的思想文化影响依然存在, 封建主义腐朽思想文化和资产阶级思想文化依然侵蚀着人们的思想行为, 滋生腐败的土壤长期存在。国家治理体系和治理能力还处于现代化过程中, 国家治理腐败的能力和水平还有诸多不适应的情形和问题, 治理方式和工具体系包括统治、管治、法治、德治、心治、利治、礼治等的运用还很不协调, 时常畸轻畸重。这就使得反腐败斗争形势依然严峻复杂。

## 五、巩固发展反腐败斗争压倒性胜利的对策

深化标本兼治,着力构建一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的制度体制机制,是目前阶段巩固和发展反腐败斗争压倒性胜利的一项战略和策略。不敢腐、不能腐、不想腐是一个有机整体,在反腐败实践中“要打通三者的内在联系。”<sup>[14]</sup>

其一,构建推进不敢腐的制度体制机制。所谓不敢腐,在遏制腐败行为的工具方面侧重于严厉惩治和形成威慑,让胆敢腐败者在带电的党纪国法高压线面前不敢越雷池半步。为此,必须坚持无禁区、全覆盖、零容忍,坚持重遏制、强高压、长震慑,有力削减存量、有效遏制增量。构建推进不敢腐的制度体制机制关键在于按照纪严于法、纪法分开,纪在法前、纪法贯通和法法衔接的思路,进一步完善和严格执行《中国共产党章程》《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》等党规体系和《中华人民共和国监察法》《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国刑事诉讼法》等国法体系,真正坚持在党纪、国法面前人人平等,真正使纪律带电,制度成刀。

其二,构建推进不能腐的制度体制机制。所谓不能腐,在防治腐败的路径方面侧重于对权力运行的制约和监督,让能够腐败者在严格的权力监督制约中无腐败机会可乘。为此,必须全方位扎紧制度的笼子,进一步改革和完善中国特色社会主义制度体系并使这个制度体系法律化;加快建立健全党和国家监督体系、健全强化权力运行的制约和监督制度体制机制,实现国家治理体系和治理能力现代化。其中特别要加快建立健全覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系、实施体系和保障体系,使党内法规制度体系得到切实贯彻执行并达到“最后一公里”。

其三,构建推进不想腐的制度体制机制。所谓不想腐,在预防腐败的方法方面侧重于反腐倡廉教育和对廉洁行为的正面引导,着眼于容易产生腐败问题的深层次思想动机,让意欲腐败者从思想源头上消除贪腐之念。<sup>[15]</sup>为此,就要补足共产党人精神上的“钙”,拧紧世界观、人生观、价值观的“总开关”,牢固确立正确的权力观、地位观和利益观。构建推进不想腐的制度体制机制,就要严格贯彻执行《中国共产党廉洁自律准则》《中国共产党党员教育工作条例》等党内法规制度体系;同时强化纪律教育、警示教育和廉洁文化、廉政文化建设并使其制度化,使共产党人的理想信念宗旨真正内化于心、外化于行。

总之,新时代党领导人民取得了反腐败斗争压倒性胜利,但反腐败斗争还没有取得彻底胜利,反腐败斗争形势依然严峻复杂。全党必须以永远在路上的坚韧和执着,按照巩固和发展反腐败斗争压倒性胜利的目标要求,在反腐败实践过程中正确认识和处理“不敢腐、不能腐、不想腐”这三者之间的有机联系,而不可将其割裂,应该“一体推进不敢腐、不能腐、不想腐”<sup>[16]</sup>,坚决打好反腐败斗争攻坚战、持久战,通过不懈努力换来海晏河清、朗朗乾坤。

### 参考文献:

- [1] 习近平.提高防控能力着力防范化解重大风险,保持经济持续健康发展社会大局稳定[N].中国纪检监察报,2019-01-22(1).
- [2] 李斌雄.如何科学认识廉洁城市建设的形势——从廉洁城市建设形势的特点和分析方法谈起[M]//本书编委会.廉洁城市建设的理论与实践——廉洁城市建设的理论与实践专题研讨会暨第五届西湖·廉政论坛文集.北京:中国方正出版社、杭州出版社,2013:181.
- [3] 习近平.坚持全面从严治党依规治党 创新体制机制强化党内监督[N].人民日报,2016-01-13(1).
- [4] 李后强,李贤彬,等.计量反腐学[M].成都:四川人民出版社,2016:1.
- [5] 过勇,宋伟.测量腐败[M].北京:清华大学出版社,2015:228.
- [6] 王岐山.依法治国,依规治党,坚定不移推进党风廉政建设和反腐败斗争[M]//中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编:中.北京:中央文献出版社,2016:338.

- [7] 胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗[M]//中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编:上.北京:中央文献出版社,2014:4.
- [8] 王岐山.聚焦中心任务,创新体制机制,深入推进党风廉政建设和反腐败斗争[M]//中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编:上.北京:中央文献出版社,2014:731.
- [9] 习近平.深化改革、巩固成果、积极拓展,不断把反腐败斗争引向深入[N].人民日报,2015-01-14(1).
- [10] 习近平.全面贯彻落实党的十八届六中全会精神,增强全面从严治党系统性创造性实效性[N].人民日报,2017-01-07(1).
- [11] 十八届中央纪律检查委员会向中国共产党第十九次全国代表大会的工作报告(2017年10月14日)[M]//中共中央文献研究室.十九大以来重要文献选编:上.北京:中央文献出版社,2019:73.
- [12] 赵乐际.以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚定不移落实党的十九大全面从严治党战略部署——在中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第二次全体会议上的工作报告(2018年1月11日)[N].人民日报,2018-02-13(2).
- [13] 中共中央文献研究室.习近平关于全面从严治党论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2016:186.
- [14] 中共中央宣传部.习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要[M].北京:学习出版社、人民出版社,2019:240.
- [15] 李斌雄,江小燕.实现“不想腐”的目标要求与路径初探[J].广州大学学报:哲学社会科学版,2017(1):5-13.
- [16] 习近平.取得全面从严治党更大战略性成果,巩固发展反腐败斗争压倒性胜利(2019年1月11日)[N].人民日报,2019-01-12(1).

责任编辑 王学青

## Overwhelming Victory in the Campaign Against Corruption and Further Measures

LI Binxiong, XU Fanglin (School of Marxism, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

**Abstract:** The situation of fighting against corruption is the embodiment of the comparative relationship between corruption forces and anti-corruption power. Since the 19th National Congress of the CPC, anti-corruption campaign has transformed from an overwhelming trend of formation, consolidation and development to an overwhelming victory. The overwhelming victory of the current anti-corruption efforts are not only characterized by the objective existence of the corruption force, but also the highly organized and popular nature of the anti-corruption forces and overwhelming struggle of the anti-corruption. The severity and complexity of the current anti-corruption struggle in China have many manifestations. The reasons this can be analyzed from three aspects: the basic reasons, the fundamental reasons and the main reasons. Therefore, the realization of “not daring to corrupt, not possible to, not wanting to corrupt” is an organic whole goal and process. In the practice of anti-corruption, we should get through the internal connection of the three, and promote the “three forms of incorruption” together.

**Keywords:** corruption forces; anti-corruption power; situation of fighting against corruption; anti-corruption policy

# 刍议“清廉中国”国家战略的提议与实施

徐喜林<sup>1</sup>, 徐 栋<sup>2</sup>

(1.河南省廉政理论研究中心, 河南 郑州 450002; 2.河南省科学技术信息研究院, 河南 郑州 450003)

**摘 要:**“清廉中国”国家战略的提出有重大的现实意义, 将成为中国反腐倡廉的一面旗帜, 有助于实现中华民族伟大复兴中国梦的宏伟目标。“清廉中国”国家战略在构成上可分为清廉政党、清廉政府、廉洁文化、廉洁社会等; 从内容上主要体现为“干部清正、政府清廉、政治清明”等; 在运行上包括价值取向、目标追求、战略布局、重大举措、基本保障等。其主要特征表现为坚持中国共产党的领导、反腐为民、全民参与等。反腐败斗争压倒性胜利态势的形成、反腐倡廉理论的开拓创新、部分省市的积极实践为“清廉中国”国家战略的确立与实施创造了条件。“清廉中国”国家战略的实施仍面临着反腐败工作中的难题、西方敌对势力的破坏和腐败痼疾难以根除等挑战, 进一步强化教育、监督、惩处、保障方面的建设是“清廉中国”国家战略实施的必然选项。

**关键词:** 清廉中国; 国家战略; 清廉政府; 廉洁社会

**中图分类号:** D630.9

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1674-9170(2019)06-0007-09

中国社会科学院在2018年版《中国反腐倡廉建设报告》中提出“党中央有必要尽快发出建设清廉中国的号召, 制定并推行切实可行的战略规划。推动廉洁行动成为国家战略行动, 在未来5~10年时间将腐败发生率控制在较低水平, 充分体现中国社会主义制度的优越性, 增强中国道路的吸引力。”<sup>[1]</sup>笔者对此进行了学习思考, 提出一些初步见解。

## 一、把握概念, 形成广泛共识

把握一个事物, 必须从把握概念入手。把握概念就要给其下定义, 属加种差定义法即科学定义法是广泛采用的定义方法。笔者试图用科学定义法对“清廉中国”国家战略进行表述。

### (一)“清廉中国”国家战略的概念

战略是指决定全局的策略<sup>[2]</sup>, 而国家战略是为实现国家总目标而制定的影响和决定国家全局的策略, 也可称为方略。“清廉中国”国家战略是中国推进反腐倡廉建设的国家方略, 是在中国共产党领导

收稿日期: 2019-10-25

作者简介: 徐喜林(1954-), 男, 河南濮阳人, 河南省廉政理论研究中心主任, 研究员; 徐栋(1983-), 男, 湖北武汉人, 河南省科学技术信息研究院工程师。

下,为实现两个一百年奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦宏伟目标,在反腐败领域实施的大政方针、政策、策略的系统工程。

其在从构成上大体可分为清廉政党、清廉政府、廉洁文化、廉洁社会等,在内容上主要体现为“干部清正、政府清廉、政治清明”等,在运行上包括价值取向、目标追求、战略布局、重大举措、基本保障等,是理论创新与实践探索的有机统一。“清廉中国”国家战略是改革开放以来反腐倡廉理论上的重大创新,同时也是实践上的不断开拓进取,既是一种长期的奋斗目标,同时也是与每个人息息相关的现实实践。

## (二)“清廉中国”国家战略的主要特征

“清廉中国”国家战略与世界其它国家的反腐败战略比较,具有如下三个特征:

1.中国共产党的领导是根本保证。习近平同志指出:“实现伟大梦想,必须建设伟大工程。”“没有中国共产党的领导,民族复兴必然是空想。”全世界的国家对于反腐败都有自己的战略要求和安排。我国是在中国共产党领导下,开展的反腐倡廉国家战略,党的领导是“清廉中国”国家战略能顺利实施的根本保证。

2.反腐为民是本质要求。“清廉中国”国家战略坚持以人民为中心,紧扣社会主要矛盾的转变,满足人民群众日益增长的美好生活需要,不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。“清廉中国”国家战略成功与否,不是领导个人说了算,而是以人民满意与否为标准。

3.全民参与是必要条件。“清廉中国”国家战略是在占世界五分之一人口的中国开展的,14亿中国人民反腐倡廉觉悟的提高和广泛参与,是“清廉中国”国家战略实施的显著标志。

## (三)“清廉中国”国家战略与国家其它大政方针的比较

习近平同志指出:“我们不仅要让世界知道‘舌尖上的中国’,还要让世界知道‘学术中的中国’‘理论中的中国’‘哲学社会科学中的中国’,让世界知道‘发展中的中国’‘开放中的中国’‘为人类文明作贡献的中国’。”<sup>[3]</sup>“清廉中国”国家战略是在国家其它大政方针的启发借鉴下提出的,与国家其它大政方针相互依存又相互区别。

1.“清廉中国”国家战略与国家其它战略。党的十七大提出了“科教兴国战略”之后,陆续提出“人才强国战略”“创新驱动发展战略”“乡村振兴战略”“区域协调发展战略”“可持续发展战略”“军民融合发展战略”“健康中国战略”“建设美丽中国”等等。这些国家战略在特定的领域发挥作用,“清廉中国”国家战略将在反腐倡廉领域发挥重要作用。

2.“清廉中国”国家战略与基本国策。国策是指国家实施时间长、影响大的基本政策,是与国家战略配套呼应的路径方法。国家战略是国家长期相对稳定的带有根本性全局性的总体布局。二者统一于党和国家的战略目标和根本利益,作用于不同的领域和层面。改革开放以来,我们党和国家先后提出了“人口与计划生育”“环境保护”等基本国策。国家战略与基本国策在一定语境下二者是互通的。例如“科教兴国”既是国家战略,也是基本国策。“清廉中国”国家战略是反腐倡廉的总体布局。

3.“清廉中国”国家战略与党的建设伟大工程。习近平同志提出:“实现伟大梦想,必须建设伟大工程。这个伟大工程就是我们党正在深入推进的党的建设新的伟大工程。”党的建设伟大工程是实现党的建设长远目标任务的系统工程。1939年10月,毛泽东同志在《〈共产党人〉发刊词》说:“帮助建设一个全国范围的、广大群众性的、思想上政治上组织上完全巩固的布尔什维克化的中国共产党。为了中国革命的胜利,迫切地需要建设这样一个党,建设这样一个党的主观客观条件也已经大体具备,这件伟大的工程也正在进行之中。”<sup>[4]</sup>这是我们党第一次把党的建设称为“伟大的工程”。江泽民同志、胡锦涛同志不断根据党的建设面临的新情况新问题,以改革创新精神加强党的建设,把党的建设伟大工程不断推向前进。党的十八大以来,习近平同志把党的建设伟大工程提升到了党的建设新的伟大工程,并列为从严治党“四个全面”战略布局的关键。笔者理解,“清廉中国”国家战略包括党领导的反

腐倡廉建设与国家廉政建设两个维度。从党领导的反腐倡廉建设维度看,“清廉中国”国家战略是党的建设新的伟大工程的重要组成部分;从国家廉政建设维度看,“清廉中国”国家战略则是国家廉政建设层面的重大安排。

4.“清廉中国”国家战略与惩治和预防腐败体系。党的十六届三中、四中全会都提出“建立健全与社会主义市场经济体制相适应的教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系”。2005年1月,中央正式颁布实施《关于建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》,之后将“教育、制度、监督并重”字样略去。党的十七大把反腐倡廉建设从党的作风建设中分离出来,单独作为党的建设新的伟大工程的一个重要方面,提出以完善惩治和预防腐败体系为重点加强反腐倡廉建设。2008年,党中央颁布了《建立健全惩治和预防腐败体系建设2008—2012年工作规划》,2013年党中央颁布了《建立健全惩治和预防腐败体系建设2013—2017年工作规划》。《纲要》和两个《规划》是党的十七大到十八大反腐倡廉的国家战略雏形。2018年以后,没有再出台惩治和预防腐败体系的工作规划,这就为“清廉中国”国家战略的确立提供了空间。

5.“清廉中国”国家战略与中国特色反腐倡廉道路。2002年,党的十七大首次指出:“改革开放以来,我们党在团结带领全国人民建设中国特色社会主义事业的伟大进程中,坚定不移地开展党风廉政建设和反腐败斗争,走出了一条中国特色反腐倡廉道路。”2008年9月24日,中央常委、中央纪委书记贺国强同志在“纪念党的纪律检查机关恢复重建30周年暨反腐倡廉建设理论研讨会”上总结改革开放以来反腐倡廉建设的基本经验时指出,30年来,我们党“坚定不移地开展党风廉政建设和反腐败斗争,逐步走出了一条中国特色反腐倡廉道路。这条道路是中国特色社会主义道路的重要组成部分,是我们党把马克思主义反腐倡廉理论与中国反腐倡廉建设实际相结合的一大创举,是发展中国特色社会主义的重要保证”<sup>[5]</sup>。笔者认为,中国特色反腐倡廉道路就是中国特色反腐倡廉建设新局面下的中国反腐败模式,与“清廉中国”国家战略有很多相通之处,区别在于道路是从整个国家发展模式与路径来说的,而战略则是从重大策略来说的。

6.“清廉中国”国家战略与国家廉政体系建设。透明国际于1993年至1994年间提出的“国家廉政体系”理论。按照杰瑞米·波普的设想,国家廉政体系犹如一个希腊神庙,在庙的顶部有三个圆球,即生活质量、法治和可持续发展。下有立法机构、行政机关、司法机关、审计机关、公务员制度、议会监察专员、反腐败机构监督机构、新闻媒体、公民社会、私人部门、国际行动者共11根制度支柱,支撑这个神庙大厦。<sup>[6]</sup>笔者理解,国家廉政体系建设是透明国际从全世界角度提出的反腐败路径方法。对“清廉中国”国家战略有借鉴意义,但不能照搬。

综上所述,党和国家反腐倡廉大政方针和重大举措是“清廉中国”国家战略提出的参考和依据,从中可以找到“清廉中国”国家战略的坐标方位,提出得力的对策建议。

#### (四)“清廉中国”国家战略的中外历史传承

“清廉中国”国家战略扎根于中华优秀传统文化,传承于马列主义经典理论,孕育于党的建设长期实践,成型于当代反腐倡廉建设的现实需要。

1.“清廉中国”国家战略是中华廉文化的历史传承。《周礼》把廉归结为廉善、廉能、廉敬、廉正、廉法、廉辨。《韩非子》的观点是:“所谓廉者,必生死之命也,轻恬资财也。”《吕氏春秋·仲冬纪忠廉》的观点是:“临大利而不易其义,可谓廉。”包拯在《乞不用赃吏》奏议中说:“廉者,民之表也;贪者,民之贼也。”王通在《中说·王道》中说:“廉者常乐无求,贪者常忧不足。”总之,中华民族把“礼义廉耻”作为“国之四维”,“廉”不仅是国家的重要价值导向,也是治国安邦的基本准则。“清廉中国”国家战略正是对中华廉文化的历史传承。

2.“清廉中国”国家战略与国际廉政理论相呼应。政府清廉是国际社会的共识与追求。1776年,英国著名哲学家、法学和社会改革家、最早支持功利主义和动物权利的杰里米·边沁在其所著的《政府

论片断》中主张建立“廉价政府”。亨廷顿等西方学者提出的“政治行为规范化”说,前苏联、东欧等前社会主义国家学者提出的“权力文明”说,都认为廉政就是权力文明。权力文明主要包括为政廉洁、发扬民主、提高工作效率、维护社会公平等。可见政府清廉是世界共同的价值认同。

3.“清廉中国”国家战略与马克思“廉价政府”理论相通。马克思在《法兰西内战》中描述的新的社会主义“国家必须限制自己的开支,即精简政府机构,缩小其规模,尽可能减少管理范围,尽可能少用官吏,尽可能少干预公民社会方面的事务”。马克思、恩格斯在总结巴黎公社革命和政权建设经验时指出,旧资产阶级的国家政权“这个实体的集中表现是对内腐败透顶,对外昏聩无能,从头到脚卑鄙龌龊”,而巴黎公社“实现了所有资产阶级革命都提出的廉价政府的口号”,“可靠地防止人们去追求升官发财”,“防止国家和国家机关由社会公仆变为社会主人”。这是共产党人最先的廉政初心,也是“清廉中国”国家战略的马克思主义思想源头。

4.“清廉中国”国家战略是中国共产党长期奋斗的价值追求。1941年4月的《陕甘宁边区施政纲领》第八条提出“厉行廉洁政治,严惩公务人员之贪污行为,禁止任何公务人员假公济私之行为,共产党员有犯法者从重治罪<sup>[7]</sup>。”1945年4月,毛泽东同志在《论联合政府》中提出“利用抗战发国难财,官吏即商人,贪污成风,廉耻扫地,这是国民党区域的特色之一。艰苦奋斗,以身作则,工作之外,还要生产,奖励廉洁,禁绝贪污,这是中国解放区的特色之一”。将“惩办贪官污吏,实现廉洁政治”作为“我们的具体纲领”。1989年9月,邓小平同志在会见美籍华裔学者李政道教授时明确表示:“我们要反对腐败,搞廉洁政治。不是搞一天两天、一月两月,整个改革开放过程中都要反对腐败。我们前进的步伐会更稳健,更扎实,更快。”党的十八大鲜明地提出:“反对腐败、建设廉洁政治,是党一贯坚持的鲜明政治立场,是人民关注的重大政治问题。这个问题解决不好,就会对党造成致命伤害,甚至亡党亡国。”习近平总书记在十八届中央纪委二次全会上明确指出:“党的十八大提出建设廉洁政治的重大任务,要求做到干部清正、政府清廉、政治清明。这‘三清’对党风廉政建设和反腐败斗争提出了更高的要求。”党的十九大提出“夺取反腐败斗争压倒性胜利”。可见,“清廉中国”国家战略正是我们党几十年反腐倡廉理想目标的浓缩与展示。

#### (五)“清廉中国”国家战略的重要意义

“清廉中国”国家战略的提出和实践具有理论与实践、国内与国际多方面的意义。

1.“清廉中国”国家战略是反腐倡廉的一面旗帜。“清廉中国”国家战略的确立与实施将会在中国反腐倡廉方面树起一面旗帜,凝聚各方正能量,形成反腐倡廉的巨大力量。

2.“清廉中国”国家战略是反腐倡廉理论的创新与升华。改革开放四十年来,反腐倡廉有“建立健全惩治和预防腐败体系”“中国特色反腐倡廉道路”等提法,但没有从国家战略的高度提出一个响亮的口号。建设“清廉中国”是一个恰如其分的回答,这是中国反腐倡廉理论的升华。

3.“清廉中国”国家战略是国际反腐败大局中的中国声音。世界不少国家提出过建设廉洁政府的口号。例如,1959年新加坡李光耀领导人民行动党上台执政以来,推行“廉政立国”的发展战略,凝聚了新加坡社会多元种族的价值观和信仰,赢得了新加坡人民的普遍支持。我国提出“清廉中国”国家战略将在国际反腐败舞台上响起中国声音,展示中国气魄和形象。

## 二、盘点优势,坚定必胜信心

十九大报告提出“五年来,我们勇于面对党面临的重大风险考验和党内存在的突出问题,以顽强意志品质正风肃纪、反腐惩恶,消除了党和国家内部存在的严重隐患,党内政治生活气象更新,党内政治生态明显好转,党的创造力、凝聚力、战斗力显著增强,党的团结统一更加巩固,党群关系明显改善,党在革命性锻造中更加坚强,焕发出新的强大生机活力,为党和国家事业发展提供了坚强政治保证”。这是“清廉中国”国家战略实施的现实基础。

### (一) 反腐败斗争的压倒性胜利为“清廉中国”国家战略实施奠定了坚实基础

十九届中央纪委三次全会提出反腐败斗争取得了压倒性胜利。主要标志是“不敢腐的震慑充分显现并持续发力,不能腐的制度笼子基本成型并越扎越紧,不想腐的思想堤坝正在夯实并越筑越牢”。从党的十八大到十九大,各级纪检监察机关共查处违反中央八项规定精神问题18.9万起,处理党员干部25.6万人。2018年共查处违反中央八项规定精神问题6.5万多起,超过前五年总数的1/3,处理党员干部9.2万多人。党的十八大以来党中央先后制定、修订《中国共产党廉洁自律准则》等90余部中央党内法规。党的十九大修改了《中国共产党章程》,全国人民代表大会表决通过《中华人民共和国监察法》这部国家反腐败基本法。党的十八届三中全会作出全面深化改革的战略部署,先后出台了330多项改革举措。改革开放以来,我们党先后开展了整党、“三讲”教育、先进性教育活动、学习实践科学发展观活动、群众路线教育实践活动、推进“两学一做”学习教育常态化制度化,目前正在开展“不忘初心牢记使命专题教育活动”。通过上述活动,广大党员干部进一步坚定了马克思主义信仰、中国特色社会主义共同理想和共产主义远大理想,强化了纪法意识,提高了不想腐的思想自觉。<sup>[8]</sup>据中国社会科学院发布的2018年《反腐倡廉蓝皮书》统计,90.2%的城乡居民认为,党和国家的反腐败措施“非常管用”和“比较管用”。以上是“清廉中国”国家战略提出的扎实依据和底气所在。

### (二) 十八大以来的理论创新为“清廉中国”国家战略实施提供了理论准备与铺垫

党的十八大以来,反腐倡廉理论创新有重大突破。在反腐败基础理论方面,创新丰富了中国特色反腐败理论体系。其中,对腐败危害的认识与警醒进一步提高,反腐败的目的与价值进一步明确,对反腐败形势判断由理想到现实更加清醒,坚定不移推进高压反腐,法德相辅推进反腐等理论日臻完善。在反腐败应用理论方面,既治标又治本,彰显了中国特色反腐败立体效果。“精神之钙”“打虎灭蝇”“四种形态”“八项规定”、狠刹“四风”、纪在法前、加强国际合作、占领反腐败国际道义制高点等,彰显了反腐倡廉应用理论创新的亮点。在反腐败保障理论方面,从体制机制和制度创新上展示了反腐败政治自觉。反腐败体制的创新提供了反腐败根本保障,反腐败机制创新增强了反腐败活力,反腐败制度创新完善了反腐败操作平台。以上理论创新发展为“清廉中国”国家战略做了理论准备与铺垫。

### (三) 理论界的探索为“清廉中国”国家战略实施创造了舆论氛围和理论积累

多年来,理论界对中国的反腐倡廉国家战略进行了多角度有益探索,形成了一定的舆论准备。2007年,过勇教授专著《中国国家廉政体系研究》一书,提出了中国国家廉政体系建设这一重要命题,从国家廉政体系理论及其背景、中国国家廉政体系研究、中国国家廉政体系的历史演变、过去十年中国国家廉政体系的重要发展、国家廉政体系分部门评估、中国国家廉政体系的不足和未来发展方向等方面,对国家廉政体系进行了论述。何增科教授2007年12月26日发文《建立中国国家廉政体系》,对中国的反腐倡廉的目标体系、制度体系和价值体系进行了阐述。2013年,新玉言主编的《廉洁政府》一书,提出“建设廉洁政府是现代政治发展的一个重要价值取向”。并从文化建设、组织建设和制度建设三个方面勾画了廉洁政府的轮廓。2014年,汪玉凯著《如何建设一公平正义廉洁有为的政府》,提出“公平正义是政府公共治理的基石,廉洁有为是政府有效治理的两翼。公平正义和廉洁有为已经成为中国老百姓心目中好政府的代名词。”“深化政治体制改革,要建立“三清”(干部清正、政府清廉、政治清明)“四权”(废除特权、弘扬民权、约束公权、保护私权)的改革目标。2018年,邓联繁著《建设廉洁中国:时代新篇章与廉学新视角》提出“适时确立廉洁中国建设战略”。还有一些学者从“廉政中国”“廉洁中国”等角度对“清廉中国”进行了研究。以上探索对“清廉中国”国家战略的提出和确立提供了前期理论、思想和舆论上的准备。笔者认为“廉洁中国”“廉政中国”与“清廉中国”从内涵、外延上虽有一些区别,但大同小异,从总体上把握可视为一个大概念的不同表述。

### (四) “清廉中国”主题活动为“清廉中国”国家战略实施营造了良好的社会环境

2014年3月,中央纪委监察部网站发布通知“为集中宣传展示各地区各部门建设‘清廉中国’的生

动实践,中央纪委监察部网站开展首届“清廉中国”新闻摄影、公益广告、漫画征集活动”,本次征集活动以“清廉中国”为主题,突出反映党的十八大以来,各地区各部门在建设廉洁政治,努力实现干部清正、政府清廉、政治清明等方面的新思路、新实践、新探索。本次征集活动将持续到2014年底。至2017年,该活动已经举办了四届,共收到微电影、动漫、公益广告等各类微视频作品400余部。这些作品以真实、生动、鲜活的视频影像,较强的艺术感染力反映了正风反腐的生动实践,传递了崇廉尚廉的价值观念,受到了广大网友的好评。新华网、中国广播网等媒体分别以“反腐之声清廉中国”“科学发展清廉中国”作为标题栏目,开展了丰富多彩的征文宣传活动,取得了良好效果。这些为“清廉中国”国家战略的提出积累了社会舆论、群众理念等方面的正能量。

#### (五) 部分省市的实践为“清廉中国”国家战略实施破题先行

近年来,部分省市率先将反腐倡廉国家战略理论引入实践并取得突破性效果。深圳2010年作为国家预防腐败局确定的试点城市,探索率先建立起廉政指标体系。2013年笔者到深圳调研,觉得深圳试点取得显著效果,对其它省市的廉政指标体系建设有借鉴意义。2018年7月20日,浙江省委十四届委员会第三次全体会议通过《中共浙江省委关于推进清廉浙江建设的决定》。《决定》从建设清廉浙江的重大意义、总体要求、主要目标和基本原则、保持政治上的清醒坚定、推进权力运行公开规范高效、确保干部队伍忠诚干净担当、引领全社会崇廉倡廉促廉、推动形成建设清廉浙江的良好工作格局六个方面,对清廉浙江建设进行了总体规划与布局。提出“到2022年,各级党组织管党治党的责任意识更加自觉,党内政治生活更加规范,党内政治生态更加纯净,反腐败斗争取得压倒性胜利,不收敛、不收手的腐败犯罪案件增量明显下降,领导干部腐败犯罪案件数量明显下降,行贿案件数量明显下降,党员干部纪律意识、规矩意识明显增强,党风政风和社风民风相互浸润、相得益彰,党内正气持续上升、社会风气持续上扬,人民群众对党的信心、信任和信赖不断增强”等具体指标。宣布“到2035年,清廉浙江建设的各项制度机制成熟定型,权力运行规范有序,社风民风清朗,清廉文化深入人心,社会整体清廉程度显著提升,清廉成为浙江的风尚,清廉浙江全面建成。”浙江省在全国起到了领头羊作用。随后的2018年7月27日,杭州发布了《中共杭州市委关于贯彻落实省委决定,扎实推进清廉杭州建设的实施意见》,提出“到2032年,在全省率先完成清廉建设目标任务,清廉杭州建设的各项机制制度更加成熟定型,权力运行规范有序,社风民风清朗,清廉文化深入人心,社会整体廉洁程度显著提升,杭州朝着海晏河清、朗朗乾坤的美好前景阔步迈进。”<sup>[9]</sup>杭州的做法是清廉城市建设的破题开篇。

### 三、道路曲折,面对困惑挑战

随着反腐败的深入进行和改革进入深水区,“清廉中国”国家战略的实施将要遇到如下困惑与挑战。

#### (一) 反腐败工作层面的困惑与挑战

反腐败工作涉及的面不断扩展,遇到的新情况新问题也会不断变化。

1. 围猎与反围猎是领导干部必答题。习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻十八届六中全会精神专题研讨班开班式上强调“领导干部严格自律,要注重防范被利益集团‘围猎’,坚持公正用权、谨慎用权、依法用权,坚持交往有原则、有界限、有规矩”<sup>[10]</sup>。2017年4月12日,徐雅芬教授在《新华每日电讯人民论坛》发文:《警惕利益集团“围猎”领导干部》,认为,利益集团的“围猎”行为,大多是一个长期的过程。他们将对权力的“围猎”隐藏在日常生活、友情或亲情的外衣下,不仅赋予了“围猎”行为以人情往来的“伪正当性”,而且其行为表面上看似又有政策或法律可依,从而使得利益集团“围猎”领导干部的形式极具麻痹性和隐蔽性。一些领导干部如果自身存在问题,诸如理想信念淡薄,道德修养不足,“底线”意识不强,在自律、自省、自制等方面存在缺陷,无视党纪国法,手中的权力过于集中,对公权力边界认识模糊等,就容易被“围猎”。

2. 消除存量是一大难题。党的十八大以来一直强调要消除腐败存量,即消除腐败呆账问题。什么

是腐败存量? 宁波原市长卢子跃15年从副处升副部, 11个岗位全部涉贪。武长顺从1992年起开始担任天津市公安交通管理局局长, 2014年7月被宣布调查, 22年间有5.3797亿元涉案金额, 这是所谓的腐败潜伏期, 造成了腐败“黑数”即腐败存量。如何有效地消除腐败存量任重道远。

3. 遏制增量仍是重大难题。从近年来查处的腐败案件和“四风”问题看, 有不少是党的十八大以来不收手不收敛、我行我素形成的。腐败的土壤和条件仍然存在, 建立有效遏制腐败增量的长效机制的问题亟待解决。

4. 资本掌握经济权力后谋取政治权力。2017年3月18日到20日, 中纪委副书记、监察部部长杨晓渡在中国发展高层论坛的“政商关系与反腐败”分论坛上提出: “一些政府官员利用手中权力设租、寻租、插手工程建设、侵吞国有资产、大搞利益输送、大发不义之财。”“有些企业家特别愿意同政府官员打交道, 这里面有两种情况是不正当的。”“一种是资本希望被照顾, 但有违市场的公平竞争原则; 另一种是资本希望在掌握经济权力之后谋取政治上的权力, 这是十分危险的。”<sup>[11]</sup>由权钱交易获得的资产再争得权力, 形成一个恶性循环, 这是实现反腐败目标面临的一大考验。对此, 习近平同志提出要构建“亲”“清”的新型政商关系, 可谓意味深远、意义重大。

5. 消极怠政是反腐败中遇到的新问题。原广东省纪委书记黄先耀同志曾经总结消极怠政官员的五种表现: 一是不思进取当“庸官”, 二是推诿扯皮当“躲官”, 三是作风漂浮当“看官”, 四是办事拖沓当“懒官”, 五是装聋作哑当“木官”。提醒大家要“深刻认识其严重性、复杂性、危害性, 深刻领会习近平总书记关于管党治党的重要论断, 坚决反对和纠正‘从严治党导致为官不为、强力反腐影响经济发展’的错误论调, 将整治为官不为作为落实全面从严治党的重要内容, 为推动改革发展注入动力、提供保障”<sup>[12]</sup>。这种“为官不为”“权力浪费式”的消极怠政, 是“清廉中国”国家战略实施遇到的新问题。

#### (二) 敌对势力的颜色革命与破坏是长期面临的挑战

西方敌对势力千方百计利用腐败问题诋毁、攻击中国特色社会主义制度, 恶意炒作个别领导干部违纪违法案件, 对中国反腐采取敌视的态度, 甚至无中生有, 妄自揣度, 玷污中国的反腐行动, 妄图动摇干部群众对社会主义制度和我们党领导反腐败的信心。近期的香港事件, 就是西方大国插手中国内部事务企图搞垮中国的一个现实例证。这是“清廉中国”国家战略实施面临的来自外部的重大困扰。

#### (三) 腐败产生的机理是腐败难以根除的病根

2018年8月16日媒体以《曾被省委记一等功的清华博士就这样落马了》为题, 报道了“70后”厅官黄秋斌的腐败案例。黄秋斌是清华的高材生, 34岁当县长, 落马时是贵州省粮食局党组书记、局长。这说明了没有人对腐败有天然免疫力的。人有趋利性, 权力都有一定的自由裁量权, 监督不可能百分之百到位, 这些都是腐败诱因。这些诱因如果控制不好就会产生腐败现象, 进而腐化党员干部, 使其蜕变为腐败分子。这是腐败产生的机理, 也是腐败难以根绝的原因。美国、新西兰等十多位教授、专家集中全球6个国家、13位人类学家实地采访、深度访问、查阅资料, 全面解读全球腐败, 结论是“腐败起源于人性, 反腐任重而道远”<sup>[13]</sup>。这是反腐败只能有里程碑没有终点站的哲学思考与答案, 也是“清廉中国”国家战略实施面临的长期挑战。

### 四、前途光明, 重在开拓进取

党的十九大提出“推进标本兼治, 靠加大惩治力度, 形成持续震慑, 巩固不敢腐; 靠深化改革, 健全制度, 完善激励和约束机制, 促进不能腐; 靠坚定理想信念宗旨, 选对人用好人, 弘扬优秀传统文化, 牢固树立‘四个自信’, 强化不想腐。”党的十九届四中全会发布的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》提出“构建一体推进不敢腐、不能腐、不想腐体制机制”, “巩固和发展反腐败斗争压倒性胜利”, “三不”一体推进, “巩固和发展反腐败斗争压倒性胜利”, 为“清廉中国”国家战略实施指明了前进方向。笔者认为, 实施“清廉中

国”国家战略应当在党中央的坚强领导下,从教育、制度、监督、惩治、保障等方面多管齐下,才能取得实效。

#### (一) 教育为先导,持续打牢反腐败的思想基础

一要抓好理想信念教育,用科学理论武装头脑,不断培植自己的精神家园,切实解决好世界观、人生观、价值观这个“总开关”问题。当前要集中开展好“不忘初心牢记使命”专题教育。二要坚持文化自信。党员干部特别是党员领导干部必须坚定文化自信,接受文化熏陶,不断提升人文素养和精神境界,以文化自信支撑政治定力、坚定理想信念,永葆共产党人政治本色。三要加强廉洁文化建设。要持续推动廉洁文化进社区、进校园等“六进”,形成广泛的廉洁文化社会氛围。

#### (二) 制度作遵循,不断提高制度的执行力

一方面要不断完善反腐倡廉制度体系,另一方面要不断提高制度的执行力。关键是把实体性制度、程序性制度与保障性制度配套对接,切实加强对制度落实情况的督促检查,保障制度落实到位。

#### (三) 监督是保障,持续完善权力监督体系

多管齐下形成不能腐的监督密网,是“清廉中国”国家战略的关键环节。一要强化党内监督。坚决抓好《党内监督条例》等监督法规的贯彻落实,不断净化党内政治生态。二要发动群众监督。不断完善群众监督的相关规范,使之成为有序监督和有效监督。三要用好媒体监督。随着网络的发展这些监督将更加快捷,要注意充分利用好此类监督。要突出强调抓好领导干部这个监督的重点和关键。逐步完善对领导干部尤其是“一把手”的监督,以此带动对其他干部的监督。

#### (四) 惩处是关键,持续保持惩治腐败的高压态势

惩处是反腐败的重要法宝。惩治应当是广义上全方位对腐败的处罚。要持续高压惩腐,将腐败始终遏制在安全线内。从反腐对象上要“老虎”“苍蝇”一起打。“把执纪审查重点放在不收敛不收手,问题线索反映集中、群众反映强烈,现在重要岗位且可能还要提拔使用的领导干部上。”“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。”要持续保持高压态势,力度不减、节奏不变,用最坚决的态度减少腐败存量,用最果断的措施遏制腐败增量。除坚持不懈打“老虎”外,还要严肃开展扶贫领域专项整治,加大对“小官大贪”查处力度,加大对“村霸”和宗族恶势力的整治,坚持追逃防逃两手抓。

#### (五) 保障是依托,着力强化反腐败保障体系

要从多方面形成复合保障体系,保障“清廉中国”国家战略目标任务的落实。一是领导保障。党的统一领导是“清廉中国”国家战略的根本保障。必须树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,保证“清廉中国”国家战略始终在党的统一领导下开展。二是体制保障。落实好国家监察法的实施,切实发挥好各级纪委监委的作用,形成与执法、司法机关既有机衔接又相互制衡的体制机制,促进依规治党和依法治国有机统一。三是机制保障。在惩治腐败的切入点上要反腐败与作风建设一起抓。在发现腐败问题的手段上要巡视审计配套运用。在反腐败抓早抓小上要坚持执纪与问责双管齐下。对党的领导弱化、党的建设缺失、从严治党责任落实不到位、对维护党的政治纪律和政治规矩失责、贯彻中央八项规定精神不力、选人用人问题突出、腐败问题严重、不作为乱作为等渎职失责问题,敢于问责。对该问责而不问责的也要问责。四是队伍建设。各级纪检监察机关和干部“必须坚守职责定位,强化监督、铁面执纪、严肃问责”,“要以更高的标准、更严的纪律要求自己,提高自身免疫力”,“要做到忠诚坚定、担当尽责、遵纪守法、清正廉洁”。五是外部环境。迫切呼唤我国有被世界认可的反腐败评价体系,以提高我国在国际反腐败舞台上的话语权。深化反腐败国际合作,争取反腐败工作的国际认可和支持。坚持追逃防逃两手抓,抓紧构建不敢逃、不能逃的机制。六是理论支撑。目前“清廉中国”国家战略还只是理论界的提议,虽然有其必要性和可能性,但要被中央确定为国家战略,还有很多工作要做。其中理论的支撑是当务之急,必须对“清廉中国”国家战略进行理论与实践结合上的充实完善

提高, 尽快得到广泛认同, 从而成为国家战略。

#### 参考文献:

- [1] 中国社会科学院中国廉政研究中心.中国反腐倡廉建设报告NO8[M].北京: 社会科学文献出版社, 2018: 70.
- [2] 中国社会科学院语言研究所词典编辑室.现代汉语词曲[M].第5版.北京: 商务印书馆, 2008.
- [3] 习近平在哲学社会科学工作座谈会上的讲话[N].人民日报, 2016-05-19 (02).
- [4] 高中伟.新时代党的组织路线的历史逻辑[J].湖湘论坛, 2019 (3): 21-28.
- [5] 韩亨林.坚定不移反对腐败的政治宣言和行动纲领[N].法制日报, 2012-11-21.
- [6] 田湘波.善治理论下的廉政建设[J].廉政瞭望, 2013 (5): 5.
- [7] 李雪勤.把“清廉中国”建设作为反腐败国家战略[N].检察日报, 2018-11-06.
- [8] 李雪勤, 宋振策.反腐败压倒性胜利是正义力量的胜利[N].中国纪检监察报, 2019-06-20.
- [9] 中共浙江省委关于推进清廉浙江建设的决定[N].浙江日报, 2018-07-24.
- [10] 习近平在省部级主要领导干部学习贯彻十八届六中全会精神专题研讨班开班式上发表重要讲话[N].人民日报, 2017-02-14 (01).
- [11] 车海刚.中国携手世界, 以结构性改革穿越不确定性——中国发展高层论坛2017年会综述[J].中国发展观察, 2017 (7): 8-10.
- [12] 黄先耀.勿当五种不为官[N].人民日报, 2017-03-27.
- [13] (美)迪特尔·哈勒, (新西兰)克里斯·肖尔.腐败——人性与文化[M].诸葛雯, 译.南昌: 江西人民出版社, 2015: 封四.

责任编辑 王学青

## Proposition and Implementation of “Integrity China” State Strategy

XU Xilin<sup>1</sup>, XU Dong<sup>2</sup> (1. Clean-Governance Theory Research Center of Henan Province, Zhengzhou 450002, Henan, China; 2. Henan Provincial Institute of Scientific & Technical Information, Zhengzhou 450003, Henan, China)

**Abstract:** The proposal of the state strategy of “Integrity China” is of significant practical importance, which, benefiting the grand goal of resurrection of China, is sure to become a landmark event for anti-corruption efforts in China. The strategy is structurally composed of integrity Party, integrity government, integrity culture, integrity society; from its contents, honest and upright cadres, clean government, and clean and just politics; from its operation, value orientation, goal pursuit, strategic layout, major initiatives, and basic guarantee. Its major features are found in the adherence of Party leadership, anti-corruption for the people, and participation of the masses. The overwhelming victory in anti-corruption struggle, theoretical innovation, and the practice of some provinces and cities paved the way for the establishment and implementation of “Integrity China”. The implementation of the strategy is still faced with problems in anti-corruption efforts, the destruction of western hostile forces, and the chronic difficulty in uprooting corruption. Further enhancement of education, supervision, punishment and safeguard is indispensable for the implementation of the strategy.

**Keywords:** integrity China; state strategy; integrity government; clean and honest society

# 建设廉洁政府： 新时代全面从严治党的历史任务

彭文龙<sup>1,2</sup>, 廖晓明<sup>1</sup>

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

**摘要:**当前学术界描述了廉洁政府的两种形态,即没有腐败或低程度腐败的形态和有廉洁行为的形态,认为反腐败和廉洁行为培育是廉洁政府建设的两个主要策略。回顾历史,建设廉洁政府历来都是受到了党的建设的推动,意识形态引导、惩治性反腐、制度性反腐是我们党反腐倡廉实践的三个主要模式,对新时代全面建设廉洁政府具有极其重要的借鉴价值。新时代建设廉洁政府,必须将全面从严治党贯彻其中,在理论上将全面建设廉洁政府作为重要历史任务,在实践上实现反腐败策略与廉洁建设策略的整合。

**关键词:**新时代; 全面建设; 廉洁政府; 全面从严治党

**中图分类号:** D262.6

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1674-9170(2019)06-0016-08

反腐败是党和政府的自我净化,是为了永葆党和政府的清廉。十八大以来,反腐败的压倒性态势已经形成,拐点正在出现,在向廉政新常态转型的历史当口,更需要全面深入地贯彻全面从严治党战略。党的十九大指出:“只有以反腐败永远在路上的坚韧和执着,深化标本兼治,保证干部清正、政府清廉、政治清明,才能跳出历史周期率,确保党和国家长治久安。”习近平总书记在十九届中纪委二次全会上进一步指出:“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,坚决减存量、重点遏增量;强调要推动全面从严治党向基层延伸,要把扫黑除恶同反腐败结合起来;要加强反腐败综合执法国际协作。”这就要求推进反腐败斗争、建设廉洁政府务必全面。因而,党中央已经将全面建设廉洁政府作为新时代推进全面从严治党的历史任务。

## 一、廉洁政府的内涵及实现策略

腐败治理是世界性难题。腐败是当代中国面临的最突出问题之一。因此,中国政府已将党风廉政建设和反腐败斗争提到了与党和国家命运生死攸关的高度。建设廉洁政府,无论是在实践上,还是在理论上,都是党风廉政建设和反腐败治理研究的重要目标。

**收稿日期:** 2019-10-29

**作者简介:**彭文龙(1982-),男,山东枣庄人,南昌大学廉政研究中心研究员,南昌大学公共管理学院副教授,博士;廖晓明(1952-),男,江西南城人,南昌大学廉政研究中心常务副主任,教授,博士生导师。

**基金项目:**江西省社会科学“十三五”规划一般项目(19ZZ02);江西省社会科学“十二五”规划一般项目(14GL30)

### (一) 廉洁政府的内涵

在廉洁政府的界定方面, 学术界主要从三个方面展开: 一是从腐败的角度进行界定, 何增科从腐败政府的对立面出发, 认为廉洁政府是指政府官员普遍清正廉明, 法律政策优良, 惠民利民, 法律实施公正无私, 公共权力被用来服务于公众利益。任建明阐述廉洁城市是低水平腐败以及腐败治理的可持续、零容忍。当前西方学者对国家廉政体系(National Integrity System)、廉政管理(Integrity Management)的界定也主要从这一角度出发, 正如Alan Doig和Stephnie Mciovr所指出的, 国家廉政体系是透明国际开发的从整体上评估腐败和改革的框架性方法。二是基于廉洁政治的角度, 李斌雄从廉洁性程度上划分了腐败的政治生态和廉洁的政治生态。庄德水认为廉洁政治是一个复杂的结构体系, 大致包括廉洁政治观念、廉洁政治关系和廉洁政治行为三个部分。邵景均认为廉洁政治的基本含义主要包含干部清正、政府清廉、政治清明三个层次。三是从主体角度, 田文平认为廉政是廉洁的政务活动, 多是作为一种理想、愿望、目标追求。廉政行为就是由政务活动的主体(执政党、政府和它的公务人员)与其主体赖以依存的外部环境刺激相互作用而产生的, 为追求廉洁的政治所作出的种种现实反应。沈其新、张增田等学者认为廉洁政府是主体价值观念和行为规范的统一。这三个不同的角度描述出了廉洁政府的两种形态: 没有腐败或低程度腐败的形态和有廉洁行为的形态。从腐败角度描述廉洁的观点往往倾向于认为没有腐败或者低程度的腐败就达到了廉洁状态, 而从廉洁政治和行为主体角度理解的廉洁状态是指主体既有廉洁价值观, 更要外显为廉洁行为。

上述两种廉洁形态显然并不是同一的, 而是存在着根本性的差别。没有腐败或者低程度的腐败意味着没有或者很少的腐败行为, 这仍然是对腐败行为状态的描述, 而不是对廉洁行为状态的描述, 即腐败行为与廉洁行为并不是非此即彼的, 没有腐败行为也并不意味着出现了廉洁行为, 因为腐败行为与廉洁行为在根本性质上是善恶之间的对立, 由恶到善的转化并不是如此简单。主体不选择腐败的行为方式并不意味着其一定选择了廉洁的行为方式, 即主体在作出了不选择腐败行为的决策时, 并不一定同时作出了廉洁行为的决策, 这两种决策往往是独立的, 而不是以廉洁行为决策替代腐败行为决策。因此, 反腐败所实现的是没有腐败或低程度的腐败, 是一种消极意义上的廉洁形态。通过严厉惩罚治理腐败, 往往导致主体作出不选择腐败行为方式的策略性决策, 所实现的廉洁就是这种消极性的廉洁, 对于主体而言, 其廉洁行为可以界定为策略性廉洁行为, 这种廉洁行为是受到外界环境刺激而做出的理性规避。只有通过廉洁建设, 树立廉洁信仰, 选择廉洁行为方式, 才能实现积极意义上的廉洁政府, 对于主体而言才是实质性的廉洁行为。综上所述, 从腐败角度的界定, 所实现的是消极性的廉洁政府, 而通过培育廉洁价值观和廉洁行为所实现的是积极的、实质性的廉洁政府。当前, 在反腐败斗争已经取得压倒性态势的情形下, 习近平总书记在十九届中纪委二次全会上指出:“要坚持使命引领和问题导向相统一, 将共产主义远大理想与中国特色社会主义共同理想结合起来。”这表明, 新时代全面从严治党, 必然要以建设积极意义的、实质的廉洁政府为目标。

### (二) 廉洁政府的两种实现策略

1. 国内外学者重点从反腐败的角度研究廉洁政府建设策略。学者们从对腐败的界定与原因分析入手, 探讨治理策略, 并且高度重视制度的治理措施。2016年, 桑普福德、沙克洛克、康纳斯、加尔东等学者主编的, 汇集了A.J.布朗、马克·菲利普等十余位学者研究成果的《测量腐败》(李泉译)一书, 从公共权力、公共利益、委托代理关系等方面界定腐败, 研究了测量腐败的指标和方法, 并分析了案例。在西方民主制度下寻找治理策略是西方学者腐败治理研究的主要侧重点, 如D.Brinkerhoff、Samuel Siebie Ankamah和S.M.Manzoer E Khod分析了政治意愿是反腐败的必要条件, 外部因素影响反腐败政治意愿表达及其强度。Anthony Ogus从西方发达国家腐败治理的规制路径出发, 在监管机构和程序上提出了使得规制方法在发展中国家能够发挥作用的策略。Stuart S.Yeh认为法治是影响非洲反腐败成效的主要因素。F. Schat指出选举问责制是关键, 认为对社会问责机制的支持应始终放在旨在加强民主治理的更广泛的议程中。Soma Pillay、Ron Kluvers以民主发展地区为案例证实了制度视角研究腐败及其治理的有效性。Doron Navo和Nissim Cohen研究了政策企业家在反腐败中的作用。中国学者多从

公共权力和公共利益的角度界定腐败并探讨腐败治理的策略,倪星、过勇、袁柏顺、任建明、唐钧、江卓、季程远等学者研究了西方腐败测量,探讨了中国特色腐败测量、公众感知、腐败容忍度与绩效评估等。在腐败治理策略方面,吴敬琏、金太军、胡鞍钢、过勇、何增科、任建明、周黎安、陶婧等学者分析了腐败产生的经济利益因素、政治因素、道德因素等,提出坚持“零容忍”,以制度建设作为遏制、战胜腐败的根本路径,同时运用廉洁文化策略、伦理道德和思想建设策略等。任建明、过勇、倪星、李景治、钟覃琳、曾明等学者研究了十八大以来我国反腐败措施、实践、经验和趋势,在正确的反腐败战略下,我国反腐败斗争已经取得了压倒性胜利。

2.廉洁行为的培育和制度建设是学者们研究廉洁政府建设的另一视角。Jacques A.M. van Blijswijk、Richard C.J. van Breukelen、Aimee L. Frankli等学者提出把廉政管理作为组织运作伦理的手段,培养共同的价值观和行为。A. J. Brown、Brian Head研究了澳大利亚廉政体系中的廉政机构能力与选择。W. N. Webb提出在廉政管理中运用以价值为基础的方法推广伦理文化。A. C. Gebe在反腐败方案失败的背景下,考察了透明国际的话语,指出透明国际过度强调制度建设和加强监督控制,认为透明国际应重新审视人性和伦理的概念,不应仅仅局限在“控制”腐败行为,而应该将廉洁界定为遵守规则的道德行为。何增科、倪星、刘筱勤、陈永杰、庄德水、过勇、李景平等学者从不同侧面研究了廉政体系建构、制度创新和行为模式及治理现代化。杜治洲、刘雪明研究了廉政政策的类型、执行模式、行动策略以及政策评估。H. Marquette、袁柏顺、田湘波、王琛等学者研究了香港、新加坡等公民教育战略、廉洁政府建设等的经验和启示。行政伦理学者如张康之、李建华、万俊人、郭夏娟、库珀、James S. Bowman、Claire Connolly Kno、Lynelle Briggs、James H. Svava等学者将廉洁视为重要的伦理原则,研究了政府及公职人员行为道德规范。

以上两种策略在中国学术界研究中的关注程度存在着较大的差异,国内学术界对廉洁政府的研究要少于对腐败和反腐败的研究,在知网上统计1980年至2016年期刊论文中,篇名包含“腐败”或“反腐”的论文有36884篇,论文的最高被引量为401次,被引量100次及以上的论文有22篇;而同期包含“廉洁”或“廉政”的论文有27223篇,论文的最高被引量为122次,被引量100次及以上的论文仅有3篇。张增田等学者通过对文献的分析发现,“腐败”与“反腐败”是其中最核心的两个关键词,而学界关于“廉政文化与教育”的研究主要由相关工作的需要所激发,是作为惩防体系的重要组成部分进而展开研究的。“‘反腐倡廉’与‘反腐败’这两个关键词在内涵上具有同一性,可以视同为—”<sup>[1]</sup>。因此,国内学术界实际上更加注重反腐败的建设策略,一定程度上忽视了廉洁行为培育的建设策略。廉洁政府建设策略的研究涉及腐败治理(政治学)、行政伦理(公共管理学)、党建等多个领域,通过对上文的文献梳理,我们发现,这些不同领域虽然都以“廉洁政府”为研究主题或目标,但存在着一定的割裂,跨领域的研究不多。因而导致了当前在廉洁政府建设策略的研究中出现“管中窥豹”的现象,虽然各自领域内的研究都非常专业、精细,但是在廉洁政府建设的全面性思维上仍有所欠缺。党的十九大指出,当前我们已经处于新时代,站在这个历史方位,全面从严治党必然要求要在廉洁政府建设中贯彻全面性的战略思维。十九届中纪委二中全会提出的一系列战略举措,正是全面性战略思维的深入贯彻,要求必须全面建设廉洁政府。因此,全面建设廉洁政府是在新时代的历史定位中对当前理论研究的进一步发展,是新时代全面从严治党研究的新课题。

## 二、中国共产党建设廉洁政府的实践模式

中国共产党自中央苏区第一次较大范围的执政以来,一直追求建设廉洁政府。国内学术界对此有着较多的研究,表现在理想信念教育、民主制度建设、严惩贪污分子等措施经验总结和启示方面。但是将局部执政的反腐倡廉实践放在中国特色的革命道路之中进行考察,可以发现,无产阶级革命和阶级斗争主导了在革命战争时期的反腐倡廉实践,即当时的反腐倡廉实践的核心是用马克思主义战胜一切非无产阶级的意识形态,而且党员干部主要从共产党员的身份出发主动要求自己的思想和行为与人民群众的利益保持一致,并且认为共产党员尤其是领导干部要做廉洁自律的模范,从而实现了廉政政

府的建设目标。如石仲泉认为毛泽东在中央苏区时期廉政为民的思想根源于党的宗旨。<sup>[2]</sup>延安时期的整风运动作为一场无产阶级意识形态教育,对延安时期反腐倡廉实践发挥了关键性作用。七届二中全会提出的“两个务必”也是从防范资产阶级思想侵蚀、维护共产主义信仰的角度对全体党员提出的要求。只有中国共产党领导的人民政权才能够实现廉洁政府,充分宣示了无产阶级意识形态的先进性。因此,在局部执政时期,中国共产党反腐倡廉建设的基本出发点是马克思主义的意识形态教育,实践的实质是对共产主义信仰的认同和践行,并且彰显出了无产阶级意识形态的优越性。因此,当时的廉洁政府建设依赖于中国共产党的意识形态建设,无产阶级意识形态主导着反腐倡廉实践,意识形态实现廉洁是局部执政时期反腐倡廉建设的鲜明特色,构成了这一历史阶段的实践模式。

新中国成立后,中国共产党进行过渡时期的全面执政,这一时期中国共产党依然延续了革命时期的逻辑,意识形态在执政实践中依然占据主导地位,这自然地也主导了这一时期的反腐倡廉实践,如《中共中央关于实行精兵简政、增产节约、反对贪污、反对浪费和反对官僚主义的决定》指出了“开展‘三反’运动的原因:反动统治的残余作风和资产阶级的腐化影响却在猛力地侵蚀我们,以致我们的许多工作干部发生了贪污、盗窃和浪费国家财产的严重现象”。“将广泛揭露和制裁党内干部中受资产阶级侵蚀而发生的严重的贪污现象、浪费现象和官僚主义现象”<sup>[3]</sup>。在这场运动中,有新中国“反腐第一刀”之称的刘青山、张子善腐败案彰显了中国共产党的坚决惩治腐败的决心,随后又出台了《中华人民共和国惩治贪污条例》,从而使得通过严厉查处和惩罚来治理腐败逐渐成为中国共产党治理腐败的主要路径之一。正如毛泽东所说的:“我们认为需要来一次全党的大清理……才能停止很多党员被资产阶级所腐蚀的极大危险现象。”<sup>[4][90]</sup>但是,与局部执政时期相比,惩治腐败成为了中国共产党全面执政后的一个紧迫问题,被视为巩固全面执政的重要问题,“必须严重地注意干部被资产阶级腐蚀发生严重贪污行为这一事实,注意发现、揭露和惩处,并须当作一场大斗争来处理”<sup>[4][91]</sup>。党中央期望通过查处和惩罚腐败分子,警示和挽救更多的党员干部。带有浓厚意识形态色彩的以惩治求治成为了建国后反腐败的主要策略和重要特色,因而可以将建国后反腐倡廉的实践概括为惩治性反腐模式。

改革开放以来,制度建设在国家治理体系建构中的地位越来越凸显,制度性反腐实践也开始起航,其中一个重要标志就是邓小平在1980年9月中共中央政治局扩大会议上《党和国家领导制度的改革》中的讲话。这次讲话在全面分析当时党和国家领导制度时,提出了一个著名论断:“这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面”<sup>[5]</sup>,由此开启了我国国家制度体系现代化建设的历程。理论上从制度视角研究腐败与反腐败,主要是从二十世纪九十年代开始的,学者们运用经济学和公共管理学的知识及方法,将当时腐败的类型主要界定为制度性腐败,而造成制度性腐败的主要原因是制度体系的不完善导致公权力缺乏有效的约束机制。同时,扭曲的激励机制和较低的机会成本等原因,加剧了改革开放以来的腐败问题。因此,通过不断建立和完善制度体系以规范权力运行成为了治理腐败的主要路径。通过梳理近十年来中国共产党在反腐倡廉方面的制度建设文本,可以发现中国共产党在这方面的制度建设主要目标是对腐败行为,并通过制度的规范与惩罚以实现消除腐败的期望。如《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则(试行)》以及修改后的《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》等,充分表明中国反腐倡廉实践自改革开放以来逐步迈入制度性反腐的阶段。

改革开放以来的制度性反腐在治理腐败方面取得了瞩目的成绩,特别是十八大以来加大制度的执行力度更是成效斐然。以中央八项规定的出台和实施为例,中央八项规定深入贯彻落实指向明确、严抓不懈、惩防并举、公开透明的原则要求,取得了显著成效。本文收集整理自2013年9月至2019年9月中纪委监察部网站上公布的每月违反中央八项规定问题的数据,制作违纪查处问题数的变化趋势图,为呈现出年度变化趋势,以12个月为周期,添加移动平均线(见图1)。从图1可以看出,自2013年9月份以来,违反中央八项规定问题数随着执纪力量的加大而不断增长,至2014年9月达到了第一次高峰,随后在2015年查处量大幅下降,2016年略微上升。但是到了2017年以后,呈现出上升趋势,特别是2018年12月达到了历史最高点,并在随后的两个月呈直线式下滑,紧接着又明显反弹上升。因此,自2013年9月份

以来,从查处问题数来看,违纪行为经历了“上升—下降—大幅反弹”的过程,并在2018年以来表现出明显的上升趋势。这说明,一方面党中央全面从严治党、持续推进反腐败斗争的决心毫不动摇,制度建设和惩罚治理腐败取得了突出成绩;另一方面,查处问题的大幅反弹是腐败动机仍然强烈的行为表征。同时可以发现,查处数量呈现出一定的规律性,即违纪的高发月份与低发月份规律性出现。违纪高发期为每年的12月份左右,其次是6月份左右;违纪低发期为2月份左右,其次是7月份左右。究其原因,十八大以来各级纪委在春节、端午节、中秋节等传统节日时都会发布禁令,起到了警告作用;而各级党委在政治纪念日都会举办各种纪念和教育活动,意识形态的思想教育对公职人员的行为起到了一定的规范作用。但是一旦禁令和意识形态教育的“风头”过去,公职人员的顾忌心理放松,又会再次选择腐败的行为方式,从而导致了案发数量的增长。这充分表明,通过制度建设与惩罚治理腐败等措施能够有效减少腐败存量,实现没有腐败的状态,但是并不能实现积极的和实质性的廉洁政府建设目标,而且没有腐败的状态是不稳定的,极易在惩罚和制度约束压力减少的时候出现腐败行为的反弹现象,甚至压力越强,其反弹的力度也会越大,因而需要党中央在继续保持反腐败的高压态势时寻求巩固反腐败胜利果实的有效措施。

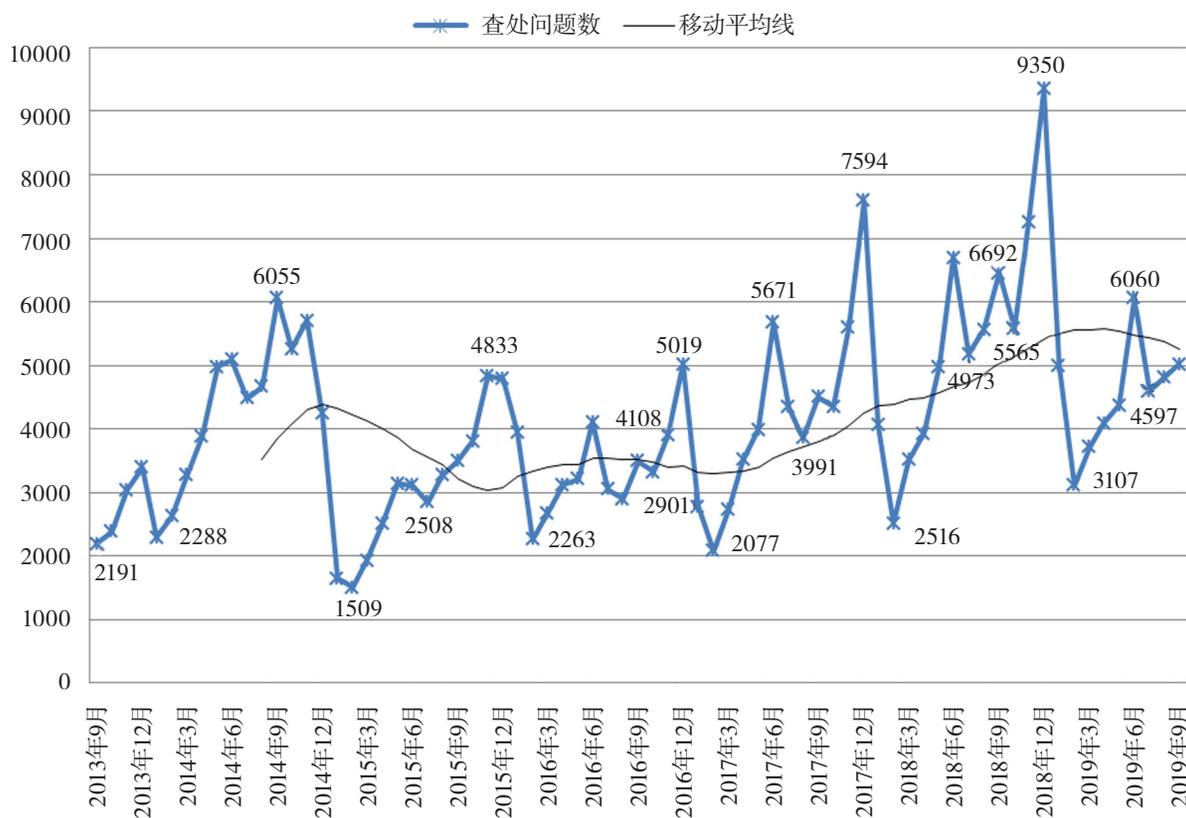


图 1 全国违反中央八项规定问题数变化趋势

回顾中国共产党意识形态实现廉洁、惩治性反腐和制度性反腐的实践,反腐倡廉实践在廉洁建设方面主要采取了意识形态建设的措施,在反腐败斗争中主要采取了惩罚和制度建设两种措施,并且党中央根据所承担的历史任务和治理实践及时转换,走出了一条独具特色的反腐倡廉之路。历史实践表明,当政府处在较为廉洁的状态时,我们应该主要以廉洁建设为主,重在建构公职人员廉洁行为的可持续性;但是意识形态实现廉洁的方式不如制度建设那样具有对行为维持的持久性,因此有必要在发挥意识形态作用的同时,建立和完善支持廉洁行为的制度。如果政府处在较为腐败的状态,我们应该首先采取反腐败策略,尽可能地减少腐败行为,并在没有腐败或较少腐败的情况下,实施廉洁建

设策略, 从而实现由腐败到廉洁的转向, 实现廉洁政府的建设目标。党的十九大明确指出, “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。这要求新时代全面推进从严治党要思想建党和制度治党同向发力, 要强化“不敢腐”的震慑, 扎牢“不能腐”的笼子, 增强“不想腐”的自觉, 表明新时代的廉洁政府建设务必全面, 以实现政府清廉、政治清明的实质性廉洁政府建设目标。

### 三、建设廉洁政府的基本策略

当前, 我们处在新时代历史转折的当口, 反腐倡廉建设正在转向积极的廉洁状态, 这就需要对当前反腐倡廉建设的路径进行调整与优化, 逐渐将其切换到廉洁建设的路径上来。因此, 未来很长一段时期内, 我们将处于由反腐败斗争到廉洁建设的过渡时期, 这一过渡时期的总目标是实现积极的廉洁状态, 即在不断减少腐败行为的基础上建构廉洁行为习惯, 其基本路径是反腐与倡廉并重。如果说以前反腐倡廉建设的重心是反腐, 那么未来要将倡廉更加坚实地树立起来, 正如十九届中纪委二次全会上所指出的“坚持使命引领和问题导向相统一”。这一路径既要持续保持反腐败的高压态势, 坚持反腐败斗争无禁区、全覆盖、零容忍, 也要着实构建廉洁行为习惯, 营造能够引发并保持廉洁行为的制度环境和文化环境。

1. 坚持传统, 发挥意识形态在廉洁建设中的应有功能。意识形态衰落最严重的后果就是党内大规模的腐败。党不能引导党政干部的行为, 控制他们行为的能力降低, 而且党政干部失去了行动的准则和方向。<sup>[6]</sup>意识形态也是中国政府反腐倡廉建设与西方民主制度治理腐败的根本区别, 是中国特色社会主义的本质要求。将共产主义远大理想与中国特色社会主义共同理想结合起来, 是构建反腐倡廉中国方案的必由之路, 正如毛泽东在1929年所指出的: “若不给以无产阶级的思想领导, 其趋向是会要错误的。”<sup>[7]</sup>重新发现意识形态在实现廉洁中的重要功能就变得刻不容缓。虽然历史上思想建党是党在长期的建设实践中形成的优良传统, 可以为当前推进意识形态建设提供经验借鉴, 但在当前历史条件下的思想建党必然与革命年代的思想建党存在着巨大的差异。首先是党的地位的差异, 党已经成为了一个在全国执政70年的执政党。其次是党承担的历史任务发生了变化, 已经由领导人民实现国家独立转变为实现国家繁荣富强。最后是党所处的国内外环境发生了巨大的变化。因此, 当前重新发挥意识形态对公职人员廉洁行为的引导作用, 必须重构一个全新的思想建党的逻辑体系, 将思想建党置于国家治理现代化的视域中, 牢固树立马克思主义信仰, 使全心全意为人民服务成为每一个党员内在的衡量标准和外在的行为规范, 为廉洁建设打牢信仰的根基。

2. 反腐败的制度与廉洁的制度同步推进。制度作为政治的上层建筑, 其作用是国家治理的重要工具和手段。从伦理道德的角度, 制度对于国家治理的作用体现在两个方面: 抑恶与扬善。抑恶的制度必然要以人性恶或人性利己为基本的前提假设, 而扬善的制度则必然要以人性善为基本的前提假设。在反腐倡廉的实践中, 反腐败的制度是以抑制恶的行为为目的, 因而要以人性恶或人性利己为前提性假设, 而廉洁建设则以培育和弘扬善的行为为目的, 因而要以人性善作为制度设计的基本出发点。这就意味着反腐败的制度与廉洁的制度并不是同一的, 二者存在着根本性的差别, 不能以反腐败的制度来替代廉洁的制度, 也不能认为反腐倡廉的制度建设就是设计并实施反腐败的制度。改革开放以来, 反腐倡廉制度建设的实践主要是设计并实施反腐败的制度。其合理性在于, 党制度建设的历史轨迹证明了它是和“人性善”假设与自律制度的相关性相吻合的, 而这样的制度设计会形成“惩罚好人, 奖赏坏人”的局面<sup>[8]</sup>, 因此, 当时必然迫切需要加强抑制恶的制度建设。但是反腐倡廉的实践将制度建设的重点放在反腐败的制度建设方面, 认为廉洁建设就是思想建设, 从而忽视了廉洁的制度建设。在全面从严治党的推进中, 既需要反腐败的制度建设, 也需要廉洁的制度建设, 二者同步推进才能在制度上实现全面从严治党。2015年党中央同时印发《中国共产党廉洁自律准则》和《中国共产党纪律处分条例》, 充分表明中国共产党已经开启了反腐败的制度与廉洁的制度同步推进的实践。

3. 破除腐败的行为习惯, 建立廉洁的行为习惯。《人民日报》在2010年6月29日刊文《腐败何以成习

惯》指出，“习惯性腐败”道出了一些落马官员的共同思想历程和人生轨迹。“就难以控制的习惯制约着我们这一点而论，这些习惯就逐渐演变为盲目的、日常生活的机械制度”<sup>[9]25</sup>。腐败的行为习惯一旦形成，公职人员的腐败行为就将难以控制地发展，当遇到制度的藩篱时，往往发挥其“创造性想象”探究一条规避之路。正如习近平总书记指出的：“一个人战胜不了自己，制度设计得再缜密，也会‘法令滋彰，盗贼多有’。”<sup>[10]</sup>“各种不相容因素之出现，从感情上引起我们的注意，并刺激我们将旧习惯调整为新习惯”<sup>[9]20</sup>。这是一个由情感启动、理智性反思发挥主导作用的过程。提升对廉洁的情感认同是全体党员建立新的思维和习惯的第一步，可以从两个方面着手：一方面，继续保持反腐败的高压态势，及时利用身边的反腐败案例开展教育，增强对腐败的排斥情绪；另一方面，挖掘和展现廉洁典型的日常生活世界，特别是展示伦理困境中决策的过程与心理感受，提升廉洁对美好生活意义的道德慎思，通过美好的前景使其迈出自信的第一步。习惯形成于持续不断的社会实践及反思，因此，在情感启动之后，必须通过多种方式推动全体党员在实践反思中不断学习和调整行为，除倡导对自己亲身经历及他人的廉洁实践经验进行道德慎思之外，可以利用戏剧排练的方式，通过想象力预演廉洁的实践和腐败的实践，并进行对比，从而引导党员更好地进行伦理决策，探寻并选择廉洁的行为方式。经常开展这样的道德慎思，特别是将其融入到党员日常教育工作中，能够实现廉洁行为的固化，使全体党员的廉洁行为习惯成为一种集体的自觉。廉洁行为习惯逐步建立的过程也是逐步破解腐败行为习惯的过程，在这样的破与立的过程中必然会使廉洁行为得以树立并逐渐固化为集体的行为习惯与标识。

4. 界定并测量廉洁行为。界定并测量廉洁行为是十分重要的，一个重要原因是我们建设廉洁政府必须首先要知道廉洁是什么、哪些行为是廉洁行为；另外一个重要原因是如果我们能有效地将真正的廉洁行为与虚假的廉洁行为区分开来，那么就可以避免一些如将腐败分子误认为廉洁官员的尴尬，从而更好地促使公众树立对反腐倡廉建设的信心。如果说腐败是一种典型的信息隐匿行为，那么廉洁就是一种典型的信息宣示行为，无论是腐败的官员还是廉洁的官员，都表现出类似的廉洁扮演行为，即他们都会在公开场合以言行在某种程度上宣示廉洁。这种廉洁扮演行为使得界定和测量廉洁行为变得异常困难。尤其是一种技巧高明的廉洁扮演行为不仅会使人产生廉洁的错觉，而且还能够遮掩其腐败行为；而另外一种高明的廉洁扮演行为则是廉洁行为的潜在信仰者们可能会由于不想背负美德的重任或其他考虑而部分地隐藏其廉洁行为。无论是何种廉洁扮演行为，都需要我们对其进行认真地鉴别。实用主义伦理学在廉洁行为的界定和测量方面可以为我们提供一种可行的分析视角。廉洁行为不是目的而是一种行动过程，这一过程必然发生在一定的境遇中，是经常变化的，其本质是满足个体善的需要。判断一种行为是否属于廉洁行为，必须基于其实践过程，既要顾后，也要瞻前，以不断生长进步的态度看待。多种廉洁行为之间并无道德上的高低之分，只有与个体和情景之间的是否合适之分。界定和测量廉洁行为的目的是为了告诉我们廉洁程度如何，而是告诉我们如何在特定的境遇中进行道德决策，探寻多种廉洁行为的可能性，并从中选择一个合适的采取行动。

与对廉洁的研究相比，当前学术界更加注重腐败与反腐败的研究，并且将反腐败与廉洁等同起来。但腐败与廉洁并不是非此即彼的，腐败的对立面是没有腐败，廉洁的对立面是没有廉洁。廉洁存在着两种形态：一种是没有腐败或低程度腐败的消极廉洁形态，一种是有廉洁行为的积极廉洁形态。反腐败策略至多可以实现消极廉洁，即没有腐败的状态；建构廉洁行为的廉洁建设策略才能实现积极的廉洁形态，才能真正实现廉洁政府的建设目标。回顾由局部执政到全面执政，再到建设中国特色社会主义，中国共产党实践了意识形态实现廉洁、惩治性反腐、制度性反腐的反腐倡廉建设，在廉洁建设策略和反腐败策略的运用方面具有丰富的经验，可以为当前全面建设廉洁政府提供经验借鉴。十八大以来，随着反腐败力度的不断加大，反腐败斗争已经取得了压倒性胜利，这为全面建设廉洁政府提供了可能。新时代反腐倡廉的实践需要实现反腐败策略与廉洁建设策略的整合。反腐败策略与廉洁建设策略二者本身具有实践上的耦合性，反腐败是为了实现廉洁，反腐败策略必须从属于廉洁建设策略；实现廉洁首先要根除腐败，廉洁策略的实施必须以反腐败策略为先导。因此，新时代推进反腐倡廉建设，必须将全面建设廉洁政府作为全面推进从严治党历史性任务，在反腐败策略的实施中逐渐

设计和实施廉洁建设策略,把腐败行为的根除与廉洁行为的培育结合起来,从而实现由反腐败到廉洁的根本性转变。

#### 参考文献:

- [1] 张增田, 杨惠.国内腐败与反腐败研究的热点主题及演进趋势——基于1992-2011年CNKI核心期刊论文的文献计量分析[J].学术界, 2013(4): 66-79, 285.
- [2] 石仲泉.毛泽东在中央苏区的廉政为民思想[J].党的文献, 2013(4): 48-53.
- [3] 中共中央关于实行精兵简政、增产节约、反对贪污、反对浪费和反对官僚主义的决定[EB/OL].(2005-08-22)[2019-10-14].<http://www.mzdthought.com/html/mxzz/mzdwg/2/2005/0822/2276.html>.
- [4] 毛泽东文集: 第6卷[M].北京: 人民出版社, 1999.
- [5] 邓小平文选(一九七五至一九八二)[M].北京: 人民出版社, 1983: 293.
- [6] 郑永年.中国模式: 经验与挑战[M].北京: 中信出版集团, 2016: 95.
- [7] 毛泽东选集: 第1卷[M].北京: 人民出版社, 1991: 77.
- [8] 韩强.论党内制度建设的人性假设与创新思路[J].长白学刊, 2006(5): 12-15.
- [9] (美)斯蒂文·费什米尔.杜威与道德想象力[M].徐鹏, 马如俊, 译.北京: 北京大学出版社, 2010.
- [10] 习近平办公厅工作要做到“五个坚持”[J].秘书工作, 2014(6): 4-8.

责任编辑 陈 瑶

## Comprehensive Construction of Clean Government: Historical Mission of Comprehensive and Strict Administration of the Party in the New Era

PENG Wenlong<sup>1, 2</sup>, LIAO Xiaoming<sup>1</sup> (1. Center for Anti-Corruption Studies, Nanchang University, Nanchang 330031, Jiangxi, China; 2. School of Public Administration, Nanchang University, Nanchang 330031, Jiangxi, China)

**Abstract:** Two descriptions are given to integrity government within the academic circle: the corruption-free or low-corruption form, and the form in which integrity exists. Anti-corruption strategies and integrity-nurturing strategies are the ones to which academicians are devoting their efforts. It can be found in history that the construction of integrity government is always promoted by Party construction, guidance of ideology, anti-corruption in punishment, and systematic anti-corruption efforts being the three major modes in practice, all of vital importance for the comprehensive construction of integrity government in the new era. For the construction of integrity government in the new era, it is a must to have comprehensive and strict administration of the Party implemented in it, theoretically taking it as an important historical mission, and in practice integrate anti-corruption strategies with integrity construction strategies.

**Keywords:** new era; comprehensive construction; integrity government; comprehensive and strict administration of the Party

# 清廉中国：新时代最具感召力的战略标识

——第十二届中国廉政研究论坛综述

周兴君<sup>1</sup>，蒋铁鑫<sup>2</sup>

(1.中国社会科学院大学,北京 100102; 2.四川大学 锦江学院,四川 成都 620860)

**摘要:** 2019年10月12日,中国社会科学院中国廉政研究中心主办、浙江省社会科学院承办的第十二届中国廉政研究论坛在杭州举行。本次论坛一共收集了135篇学术论文,涉及历史、经济、社会、法律等诸多方面,与会专家学者与实务工作者“带来了调研的真实情况、带来了创新的实践经验、带来了解决问题的管用的建议”,通过畅所欲言和热烈讨论,与会人员达成重要共识:清廉中国是新时代最具感召力的战略标识。这一共识为“清廉中国”战略的落地实施提供了有力的理论支撑。

**关键词:** 清廉中国;廉政教育;监察体系

**中图分类号:** D630.9

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1674-9170(2019)06-0024-05

2018年第八部《反腐倡廉蓝皮书》提出把“清廉中国”建设纳入国家战略,通过一系列战略设计,推动廉洁行动成为国家战略行动。在第十二届中国廉政研究论坛中,与会专家及务实工作者积极建言献策,为“清廉中国”国家战略的落地实施提供理论依据和实践经验。

## 一、“清廉中国”的历史脉络

中国社会科学院中国廉政研究中心首任理事长李秋芳在大会的主题发言中指出:“我们共同认识到一部中华文明史当然包括了丰富的反腐败政治史。”诚如斯言。陈延庆就发现,中国廉政文化与廉政实践紧密结合,创设了一系列廉政制度,但是传统廉政文化本身并不天然具有优化当代政治生态的功能,只有经过发掘、整理基础上的创造性转化与创新性发展,才能作为廉政文化“资源”发挥其应有的作用。

中国古代对于清正廉洁格外重视,管子就说“礼义廉耻,国之四维”,将廉洁上升到国家顶层设计的层面。蒋铁鑫的论文考察了中国历史上道德伦理和监察制度两条线索,通过对史料的梳理,认为当

收稿日期:2019-10-18

作者简介:周兴君(1986-),男,重庆人,中国社会科学院大学博士研究生;蒋铁鑫(1993-),男,甘肃张掖人,四川大学锦江学院讲师。

代的反腐败斗争应该切实关注基层公务员的生活实际, 避免陷入“文官不爱钱”的理想主义陷阱。还有学者从孟子、庄子等思想家的精神资源出发, 认为先秦诸子对于“清廉”思想的阐释, 是优秀的中国传统文化的一部分, 不仅有利于加强党风廉政建设, 还能促进党员干部廉洁自律。

对于中国古代监察制度的研究, 也进入了廉政学研究者的视野。王学青总结了古代监察官管理制度发展变迁中的若干规律, 认为当代纪检监察干部队伍建设应该真正做到制度选人、考核有据、优胜劣汰、运作公开。刘社建则分析了清代监察官员选拔、激励、约束的种种情况, 认为当前监察体制深化改革的过程中, 可以吸取其有效作法, 在严格选拔、健全激励、促进流动、加强约束等方面制定一系列健全完善的措施。

## 二、“清廉中国”是中国共产党执政经验的总结

习近平总书记指出:“要强化不敢腐的震慑, 扎牢不能腐的笼子, 增强不想腐的自觉, 通过不懈努力换来海晏河清、朗朗乾坤。”中国共产党自成立之初就坚决反对腐败, 正如李秋芳所说:“马克思主义政党只代表人民利益, 没有自己的特殊利益。”只有在总结中国共产党廉政建设经验的基础上, 我们党的反腐倡廉建设才会更全面, 才能为实现中华民族伟大复兴的中国梦保驾护航。

田美琴的论文认真梳理了陕甘宁边区“法德融合”的原因和表现, 对边区政府反腐工作给予了高度的肯定, 并认为在新时代应该借鉴边区政府廉政文化建设、严肃党纪与树立清风并行的实践经验。

叶国文将反腐败作为一项公共政策, 从人民、国家、政党三个公共议程出发, 运用触发机制分析建国以来中国反腐败的政治逻辑, 认为中国共产党构建了党为中轴, 党、国家和社会共同治理的反腐败结构和体系。在政治实践中, 因三者在不同时序的政治优先和价值不同, 反腐败斗争呈现不同的策略和行动。

近年来使用软件对文本进行知识图谱分析, 成为未来廉政学研究的方向。毛立红利用文献计量可视化软件Citespace III对建国以来2090篇期刊文献进行知识图谱分析, 发现历经不同时期, 监察制度、贪污受贿以及寻租等相继成为腐败问题研究的主题, 关于腐败的研究视角也从历史学和法学, 拓展到了政治学、经济学和管理学。

西方媒体对中国共产党人的反腐败斗争认识不清楚, 甚至有人将中国的反腐工作看成是权力斗争的“纸牌屋”。周盛基于改革开放以来中纪委工作报告的文本分析, 运用Jieba中文分词组件和Python语言开发程序, 以科学视角回应了西方对于中国“运动反腐、权力反腐”的质疑, 并认为我国反腐败与党风廉政建设总体上经历了“斗争—建设—治理”的模式变迁, 在这一发展过程中“制度”的基础性作用日益凸显。李慧勇也认为自党的十八大以来, 反腐败制度效能明显提升, 无论是制度建设和执行能力都取得了一定的成绩。

中国共产党关于纪律检查制度建设的制度变迁, 为我国当代监察制度的不断完善提供了绝佳的历史借鉴。罗星梳理了新中国成立70年来党的纪律检查制度演进历程与内在逻辑, 提出新时代要推动党的纪检监察体制改革, 要坚持把政治建设的要求贯穿到纪检监察体制改革中, 要善于推动纪检监察工作一体化发展, 还要加强纪检监察队伍建设。这就为我国继续推进反腐败斗争提供了可行性强的建议。

## 三、“清廉中国”话语体系的构建

“清廉中国”不仅是本次大会的主题, 也成为诸多学者的共识。李雪勤研究员从历史事实出发, 通过对国际经验进行比照及对现实有利条件的充分论述, 认为我国将在2035年左右实现“清廉中国”的目标。郭秀兰指出“清廉中国”是马克思主义政党的执政理念和政治目标, 习近平关于党风廉政建设的论述则引领和助推着“清廉中国”战略的实施。徐喜林认为“清廉中国”国家战略的提出, 将会

成为中国反腐倡廉的旗帜与追求,他进一步指出反腐败斗争压倒性胜利、理论创新、部分省市的实践为“清廉中国”战略的确立与实施创造了条件。

实现“清廉中国”虽然已经具备了很多有利条件,但正如张兆松所说的,十八大以来反腐败斗争取得了重大突破,却也面临治本力度不够、刑事追究比例下降、腐败犯罪立法不完善等问题。周兴君也认为“清廉中国”战略的提出虽然带有非此不可的必然性,但是这一战略的实施还面临着诸多挑战,特别是制度性不公正的问题,所以在国家顶层设计中必须坚持马克思主义公正观,从现实出发,充分考虑各阶层利益诉求,兼顾效率与公平。面对纷繁复杂的反腐问题,杨茂林就从党内政治文化视角出发,提出要传承中华文脉,培厚“清廉中国”建设的文化底蕴。在具体措施上,要完善制度机制,强化刚性约束。何旗则分析了十八大后35位省级党委书记腐败案例,指出“一把手”腐败对我国政治生态的严重破坏,并提出了保持反腐持续高压、培育健康的党内政治文化、构建有效的权力监督体系、推行科学的干部选任机制。

自党的十八大以来,我国反腐败斗争取得了压倒性胜利,但是国际清廉评价话语体系一直掌握在欧美国家手中,使得国际社会对于中国反腐败斗争所取得的成就认识不清楚。例如2019年1月29日,“透明国际(Transparency International)”公布2018年最新贪污观感指数排名,中国从去年的41分下滑至39分,排名也从去年的77位下滑至87位,这显然是与我国反腐形势不一致,所以我国亟需构建“清廉中国”话语体系。邓志宏就指出要对“清廉中国”的公权意蕴进行创造性表述,深刻剖析腐败问题的公权属性、公权内涵,建设“清廉中国”必须确立国际认可的、具有中国特色的国际清廉评价话语体系。

#### 四、“清廉中国”的实践与创新

在我国监察体制改革进入新阶段的大背景下,相关法律法规不断完善,林泰认为在这一过程中,“纪法衔接”机制发展在具体规定上进一步完善以及实践操作上做出了有益的探索,但是“纪法衔接”却也面临政治话语进入法律体系带来的理解、适用问题和形态转化畸宽导致执纪非罪化趋势等问题。林泰同时也提出了将政治话语改造为法律话语,并从制定操作细则、完善转化程序两方面入手解决形态转化畸宽的问题。冉红音则强调不能将党纪处分条例视为“党内刑法”,必须认识到纪律处分条例在目的、原则和性质上与刑法的根本不同,只有充分认识这一点,才能确保纪律处分条例进一步的发展和完善。

经济领域是腐败问题的多发地,国企因为资产不断增长,日益面临腐败的压力。罗晓波就列举了深圳国企党内监督缺乏独立性、法人治理监督缺乏权威性、国企内部监督力量分散等问题。针对以上问题,加强党的领导,进一步完善国资监管制度成为势在必行的举措。

腐败不仅仅存在于党政机关和国有企业,随着经济的发展,腐败也开始在私人企业中蔓延。2017年2月由京东集团倡议,腾讯、美团等联合知名企业共同发起“阳光诚信联盟”,旨在通过互联网手段共同构筑反腐败、反欺诈、反假冒伪劣、打击信息安全犯罪的安全长城。互联网企业内部对于反腐败的诉求不断高涨,于琴的论文着眼于互联网企业腐败的成因,认为互联网企业结构性资源困境、企业内部反腐制度供给不足、国家和社会监管缺位等是造成腐败泛滥的主因,于琴进一步指出互联网腐败更是呈现寻租手段隐蔽化、寻租空间多元化以及寻租成本虚拟化的特点,反腐难度更大。王阳的论文则比较了国有企业与私营企业腐败治理的情况,指出两者之间存在着量刑标准不平等、私企立案与举证困难、国企更具威慑力和持久性、反腐手段各有侧重等不同点,并认为国有企业的反腐形式主义色彩浓厚,私有企业则更加务实。这些对于互联网企业腐败问题关注的论文,将腐败问题的讨论拓展到了更加宽广的空间。

在基层的具体实践中,“清廉中国”的战略正在落地实现。四川省大竹县今年就结合“清廉中国”战略,提出进一步抓好“优化政治生态、锻造干部队伍、培育清廉细胞、厚植清廉文化”等方面工作,

逐步实现清廉大竹建设成熟定型, 全社会清廉程度显著提升, 成为全省乃至全国清廉建设的基层示范样板。贵州铜仁也提出了建设“清廉中国”的铜仁路径——强化全局统筹, 构建责任体系; 强化责任落实, 构建责任体系; 强化督导考核, 施行刚性推进。

县级纪委监委在反腐败斗争的基层第一线, 承担着不可替代的任务。但是张国岚也发现县级纪委监委存在着基层派驻监督职能作用弱化、配套工作制度滞后、基层纪委监委机构编制补充困难等短板。如何解决这些短板? 彭鸿就四川省广元市朝天区的实际, 认为应该加强群众监督、主张上下联动、健全权力管理机制。易恢节介绍了湖南省永州市道县的经验, 指出聚焦规定权力运行, 建立集权力清单、风险清单、防控清单、责任清单、工作流程于一体的“四单一流程”制度, 以及权责清晰、流程规范、风险明确、措施管用、监管有力的权力运营模式等“廉洁道县”经验, 是一个易操作、可复制、可推广的有益范本。

清廉是营商环境的重要内涵, 如何保证营商环境良好发育, 预防权力寻租腐败案件发生, 成为处理政商关系的重中之重。成群鹏就从海淀科技园不同时期政府与市场关系的演变历程出发, 总结了海淀科技园不同发展时期政商关系, 以及不同发展阶段科技企业与政府互动的特点, 提出应该建立和完善“规范行为”的制度体系、搭建信息技术平台加强政商互动、以党建工作促进政企关系良性发展、构建企业家综合培训和交流机制等构建“亲清政商关系”的建议。浙江省舟山市纪委则在实践探索中提出推进清廉营商环境的举措: 强化组织领导, 为清廉营商环境建设提供坚实保障; 完善制度建设, 为清廉营商环境建设提供制度保障; 建立健全工作机制, 为清廉营商环境建设提供机制保障; 构建政治生态评价体系, 为清廉营商环境建设提供具体抓手。

在反腐败斗争的具体操作上, 也有学者提出了一些思考。米卿就从舟山市检察机关的实践出发, 认为检察机关在提前介入监察机关的过程中存在法律规定不明确、职能定位不明确、问题及线索处理程序缺失等不足, 针对以上问题, 米卿认为应当完善检察机关提前介入监察机关案件的法律依据和程序, 完善提前介入阶段检察机关与监察机关个案制约程序, 强化问题线索移交处置流程发挥提前介入实质效用。诫勉谈话是我们党进行廉政教育的重要手段, 天津市南开区人民法院课题组就认为, 通过创新廉政谈话制度, 将马克思党建理论、廉政思想和法治思维紧密结合, 促使党员干部转变思想, 强化自律意识, 通过他律引导自律。

## 五、廉政教育纳入国民教育体系

腐败, 不仅仅存在于党政机关, 也已经进入了大学象牙塔, 甚至是小学生的课堂。2018年年初就有媒体报道, 安徽怀远县一小学副班长受贿多达几万块钱, 此类新闻让更多的学者关注下一代人的廉政教育, 李秋芳也说, “应将清廉品德纳入国民教育和社会教育体系”。廉政教育进课堂关乎祖国的未来, 不能听之任之。

陈金波认为目前的学校普遍存在着对清廉教育的重要性认识不到位、存在问题不改进、机制不健全的严重不足, 并且造成了清廉教育“虚空化”的现象。在分析了青少年清廉教育的当代样态和逻辑后, 陈金波认为应该明确学生清廉教育的目标、内容、原则, 完善学生清廉教育的平台体系, 构建学生清廉教育的长效运行体系, 创新学生清廉教育的评价体系。

张发平从理论层面阐发了“高校化腐败”, 提出“高校化腐败”主要是指权力主体为谋取个人或团体的私利而滥用手中的权力或资源, 或由于不作为、慢作为和乱作为导致的事物变味、变质和腐化的行为和现象。关于概念的界定历来充满争议, 但张发平的观点为我们推进高校反腐败理论发展和学科建设提供了新的思路。马文静的论文以江苏省57件校园受贿案为例, 多维度、多层次进行分析, 发现工程建设、物资采购是主要受贿领域, 招考、招聘上行贿严重, 以购物卡的形式进行, 并形成了完整的受贿链。

大学生是我国日后社会主义建设的生力军,大学生的思想动态值得持续关注。肖生福选择广州大学公共管理专业的本科生进行了廉政意识调查。调查结果显示公共管理本科生存在对廉政意识重视不足、对廉政意识所指对象认知出现偏差、对相关廉政意识政策了解程度不高、对日常生活中出现的腐败现象认知暧昧、对自身廉政意识现状没有清晰认识等问题。从论文中可以看到,廉政教育怎么教、教什么的问题依旧突出。

第十二届中国廉政研究论坛,会期虽短,但收获颇多。从历史脉络、执政经验总结、话语体系的构建、理论创新与实践、廉政教育纳入国民教育体系五个方面对“清廉中国”的主题进行了充分论述,专家学者与实务工作者达成共识:清廉中国是新时代最具感召力的战略标识。

责任编辑 王学青

## Clean China, the Most Inspiring Strategic Symbol of the New Era: Overview of the 12th China Clean Government Research Forum

ZHOU Xingjun<sup>1</sup>, JIANG Tiexin<sup>2</sup> (1. University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100102, Beijing, China; 2. Jinjiang College, Sichuan University, Chengdu 620860, Sichuan, China)

**Abstract:** October 12, 2019, the 12th China clean government research forum, sponsored by the China Anti-corruption Research Center of CASS, undertaken by Zhejiang Academy of Social Sciences, was held in Hangzhou. This forum collected 135 academic papers, involving many such aspects as history, economy, society and law. Academicians and real-life workers “brought about real situations from investigation, practical innovative experience, and applicable suggestions to tackle problems”, and a consensus was reached through free speeches and heated discussions: Clean China is the most inspiring strategic symbol of the new era in China. The consensus has paved the way for implementation of the strategy.

**Keywords:** clean China; integrity education; supervising system

# “末位表态制”的异化及其矫治策略

孟庆东

(江苏信息职业技术学院 智能工程学院, 江苏 无锡 214000)

**摘要:**“末位表态制”是民主集中制的重要实践形式,其制度设计初衷在于使班子成员享有充分发言的机会和参与决策的空间,体现民主集中,实现科学决策,促进团结和谐。但因为运行过程中出现了会前定调、暗度陈仓、集体失语、观点相持、串通一气等种种异化表现,使单位决策效能降低、政治生态破坏、干部成长受妨、事业发展受损。矫治“末位表态制”异化现象,需要培养民主素养,营造民主氛围;优化政治生态,强化担当作为;完善运行程序,扎紧制度笼子;实施精准问责,保障制度落实。

**关键词:**末位表态制;异化;矫治

**中图分类号:** D262.11

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1674-9170(2019)06-0029-05

2018年底的中央政治局民主生活会上,习近平总书记特别强调:“民主集中制是我们党的根本组织原则和领导制度,是马克思主义政党区别于其他政党的重要标志。”<sup>[1]</sup>作为民主集中制的重要实践形式,近年来“末位表态制”广泛运用于各级领导班子决策研究尤其是“三重一大”决策研究中。所谓“末位表态制”,即在领导班子会议决策时,“一把手”先不对议题作引导性的“我先讲两句”,而是在其他班子成员充分发表意见进行民主讨论后,最后陈述自己的意见,并集中班子成员意见形成议案进行表决,从而堵住“一把手”先声夺人定调子的漏洞。但由于制度框架设计较粗放、干部民主素养不平衡、单位政治生态多样性等原因,“末位表态制”在运行过程中日渐出现形形色色的背离制度设计初衷的异化,须高度重视并予以解决。

## 一、“末位表态制”异化的表现

“末位表态制”的制度设计初衷在于让班子成员享有充分发言的机会和参与决策的空间,从而避免“一言堂”“家长制”,体现民主集中,实现科学决策,促进团结和谐,但各种异化现象的出现,使制度的有效性受到一定的冲击。

1.会前定调“打招呼”。“末位表态制”的实施客观上对“一把手”进行了“限权”和“分权”。在这

收稿日期:2019-10-22

作者简介:孟庆东(1981-),男,山东宁阳人,江苏信息职业技术学院智能工程学院党总支书记,副研究员。

基金项目:江苏省教育纪检监察学会研究课题(JJXH20190155);江苏省教育系统党建研究课题(2019JSYDJ02130)

种情境下,“一把手”的真实态度就成为“末位表态制”能否高质量落实的先决条件。如果“一把手”能够理性的认识到这种“限权”和“分权”是为了更好地发挥领导班子集体智慧从而提高决策科学化水平,是为了督促“一把手”更好地行使组织赋予的权力避免“有权任性”的廉政风险,从而真正地认可和拥护这一制度,那么制度的执行就具有了良好的土壤;如果“一把手”片面地认为这种制度设计是针对于自己的权力进行限制,是对自己权威的损害,从而对制度“不响应”或消极应对,那么制度难免落入“虚置”境地——“一把手”可以在会前“打招呼”,把自己的“意思”透漏给班子成员,再通过形式规范的会议程序,将个人意志转变成集体决策,从而将“末位表态”变成了“会前表态”。

2.暗度陈仓“打游击”。在现行体制中,“一把手”常常具有突破界限和程序的能力。<sup>[2]</sup>因此,为了规避“末位表态制”可能带来的不能完全按照自己的意愿进行决策的“风险”,有的“一把手”就会通过各种手段,如借口议题不属于上会范围、时间紧急来不及组织会议等,将自己“关心”的议题排除在班子会议决策之外,而代之以协调会、推进会、征求意见会等形式,“明修栈道,暗度陈仓”实现自己的意图。同时,在分权模式下,部分分管领导成为分管领域事实上的“一把手”,如果萌生出视分管领域为“自留地”的念头和扩展自己权力边界的欲望,也难免会做出类似的动作以维护自己的利益或树立自己的权威。如此一来,领导之间各怀心事,什么议题该上会什么议题不该上会失去标准,会议研究的议题范围就像“打游击”一般变来变去没有章法,使重要事项集体决策有名无实。

3.集体失语“打酱油”。按照“末位表态制”的制度设计,领导班子召开会议进行决策研究时,一般先由议题所属的分管领导介绍事由并提出意见建议,然后其他班子成员积极建言献策发表意见,再由“一把手”发表自己意见并综合大家意见形成议案进行表决。在实际操作中,由于每个领导都有自己的分管领域,大家会倾向于不就别人分管范围内的工作提不同意见,而是以事不关己明哲保身的态度,对分管领导的意见顺水推舟简单附和,既避免了被理解为与分管领导“过不去”,又落个“互相理解”的顺水人情;或者因为不清楚“一把手”的态度或意图,不愿意轻易发表自己的意见,以避免和“一把手”的意见相左,导致中间的讨论环节变成各位班子成员按照排名顺序由后往前依次发表一些无关痛痒、没有价值的意见,形同“和尚撞钟”,使期望中的“观点交锋”变成了“打酱油”。

4.观点相持“打擂台”。在工作实践中,一些工作项目虽然有明确的分管归属,但同时又和其他领导分管的工作存在千丝万缕的联系,针对该项工作出台的决策难免会对其他工作带来各种影响,如导致其他工作被动“联动”进行配合、打破既定利益平衡产生利益失序等。此时,由于不同领导考虑问题的出发点不同、利益诉求不同、对决策必要性的认识不同等,在讨论研究中就会出现与集体失语恰恰相反的境况——两人甚至双方现场打起擂台,各持各的观点,各讲各的道理,相持不下,互不妥协。辩证地看,这种观点相持有它积极的一面,可以倒逼形成更具科学性、各方都能接受的决策,但也埋下了使班子产生裂痕的隐患,扩大了议而不决、决而不行的分散主义风险。尤其是如果因此而引发或者深化、固化班子成员间“拉帮结伙”的现象,将对单位的政治生态带来巨大的危害。

5.串通一气“打掩护”。领导班子成员不是一个相互独立的个体,部分成员会因为各种复杂的利益关系或者现实需要结合在一起,彼此勾联,同气连枝,保持立场、行动一致,美其名曰“支持配合”,在议题讨论中,一人抛出意见后,其他人纷纷响应,从不同的方向角度“打掩护”论证意见的正确性,形成意见科学、可行的会场氛围,从而裹挟其他班子成员甚至“一把手”的意见,促成该意见“合规合理”地转化为班子的决策。这种行为不仅会干扰集体决策,诱发决策误判,削弱决策的科学性和组织的领导力,而且会导致“支持配合”的各方形成利益共同体,团体内部互相投桃报李“抬轿子”,面对与自己团体不一致的意见则采取拒绝、孤立甚至打压的态度,为了团体利益不惜损害集体利益,最终演变为团团伙伙、拉帮结派。

## 二、“末位表态制”异化的危害

“末位表态制”在实践中产生的种种背离制度设计初衷的异化表现,在严重影响制度公信力的同时,也对决策效能、政治生态、干部成长、事业发展带来巨大的危害。

1.降低决策效能。决策权是领导班子和领导干部的核心权力,决策效能是衡量领导班子和领导干部能力水平的重要指标。<sup>[3]</sup>决策效能包含决策水平和决策效率两个方面,即好的决策不仅要做到科学决策、民主决策和依法决策,还要及时快速地做出决策反应并高效率地指导决策落实。“末位表态制”的种种异化,毫无疑问都与提高决策效能背道而驰。一是降低决策水平。如“会前定调”的做法就沿袭了“一言堂”“家长制”的作风,与民主决策大相径庭;而“集体失语”的情境,也无法实现集中集体智慧的目标,与科学决策相去甚远。二是影响决策效率。决策会议中种种议而不决的行为会严重影响决策的效率,而根据“普希尔定律”,一个再正确的决策,如果做迟了也会是错误的,即再好的决策也经不起拖延。三是形成路径依赖。班子成员一旦习惯了这种异化的决策模式,即便它不是一种正常的、正确的模式,也会对这种路径产生依赖,从而降低整个班子的决策效能。

2.破坏政治生态。“政治生态”即各类政治主体生存发展的环境和状态。习近平总书记多次强调指出:“政治生态好,党内就会正气充盈;政治生态不好,党内就会邪气横生。”<sup>[4]</sup>政治生态同自然生态一样,稍不注意就容易受到污染,而“末位表态制”的种种异化对政治生态的破坏力是惊人的。因为领导班子处于一个单位政治生态“生物链”最顶端,他们对权力的敬畏之心、对主要领导的“偶像光环”一旦被打破,就会形成“破窗效应”,继而打开“潘多拉的盒子”,产生权力交易、圈子文化、团团伙伙、投机专营、表面文章、形象工程、劣币驱逐良币等一系列问题,使“明规矩”名存实亡,“潜规则”大行其道,政治生态从上到下逐渐被污染、破坏,甚至引发一个单位的塌方式腐败。

3.妨害干部成长。好干部不会自然而然产生,成长为一个好干部,一靠自身努力,二靠组织培养。班子决策会议原本是组织培养、历练干部的良好平台——班子成员积极主动地对议题进行独立思考,提出自己的见解和主张,可以锻炼和提高干部分析、研判和决断的能力;会议中良性的观点碰撞可以起到“头脑风暴”的效果,使班子成员互相学习、取长补短,在潜移默化中培养和改进战略思维、全局观念、决策艺术、工作技巧;班子成员之间民主议事、互相尊重、互相监督、真诚关心的良好氛围,可以激发和涵养干部忠诚、干净、担当、团结合作、创新创业的政治品格。但是在“末位表态制”异化的平台上,这一切都是相反的——耽误干部的能力提升,扭曲干部的政治品格,诱发干部的逆向淘汰,而且这种负面影响会从班子成员向他(她)所带领和指导的分管领域的干部逐级迁移,从而妨害整个单位的干部和后备干部队伍建设。

4.影响事业发展。领导班子肩负着统一思想、把握方向、总揽全局、协调各方、引领发展的重任,需要领导班子集体研究的问题都是对事业发展具有重要影响的方向性、全局性问题。而“末位表态制”异化的种种危害,最终都会由事业的发展来“买单”。事业发展的损失包括显性损失和隐性损失。显性损失是直观可感的损失,如因为决策错误或时机延误而造成的经济利益损失、发展机遇丧失、士气人心散失等。隐形损失虽然不如显性损失那么直观,但其不良影响更为深远,如干部为官处世的走向可能随着“末位表态制”的异化而产生分化,有的因此而走上歧路,即使是洁身自好者也因为难有作为而沦为“白水清官”;再如净化修复被污染被破坏的政治生态,重塑单位形象和声誉,需要作出艰苦的努力、付出巨大的代价,甚至需要上级组织出手进行政治生态整顿和重构。

### 三、“末位表态制”异化的矫治策略

对“末位表态制”的种种异化表现和巨大的危害,需要高度重视,着力从强化制度运行的保障性、强化制度本身的科学性、强化制度破坏的惩罚性等方面予以破解和矫治。

1.培养民主素养,营造民主氛围。民主素养是民主作风的内在依据,在贯彻执行民主集中制中起到至关重要的基础性、根本性、长远性作用。2018年底的中央政治局民主生活会上,习近平总书记对各级领导干部明确提出要求:“要把民主素养作为一种领导能力来培养,作为一门领导艺术来掌握。”<sup>[5]</sup>针对如何培养“民主素养”,习总书记指出,领导干部“要有平等待人、与人为善的真诚态度,有虚怀若谷、海纳百川的宽阔胸襟,力争把各方面的真实意见掌握全、掌握准,进行反复研究、反复比较、择善而从。要善于正确集中,把不同意见统一起来,把各种分散意见中的真知灼见提炼概括出来,把符合

事物发展规律、符合广大人民群众根本利益的正确意见集中起来,作出科学决策”<sup>[5]</sup>。各级领导干部应该遵照习总书记的要求,既要秉持平等待人、虚怀若谷的态度,愿意听、听得进方方面面的意见特别是不同意见,又要提高提炼概括、去伪存真的能力,将零散、碎片的分散意见中的真知灼见辩证归纳有机整合进入班子集体意见之中。尤其是“一把手”要正确理解民主与集中的辩证关系和深刻内涵,既要讲民主防止独断专行,又要善集中防止议而不决,其他班子成员要向“一把手”看齐,既要用好参与决策的权力敢于和善于表达自己的意见,又要坚持大局为重自觉摒弃小圈子的利益窠臼。如此,方能在班子内部、在单位内部形成敢讲真话、愿讲真话的良好氛围,使“末位表态制”的异化行为失去生存空间,使领导班子集体合力充分发挥,使集体决策更趋民主、科学、法治。

2. 优化政治生态,强化担当作为。“橘生淮南则为橘,生于淮北则为枳。”风清气正的政治生态具有强大的培育、塑造和矫正功能,对于矫治“末位表态制”异化意义重大。一要坚持以上率下。“夫欲影正者端其表,欲下廉者先之身”,毫无疑问,在现行体制下,上级官场对下级官场、上级官员对下级官员具有巨大甚至决定性的影响力,“一把手”更是关键少数中的关键。细究“末位表态制”异化的原因,“一把手”的越位或者缺位难辞其咎。因此,要特别注重选择讲规矩守纪律、敢担当勇作为的“一把手”,发挥“头雁效应”并承担营造良好政治生态的第一责任。二要强化心理契约。心理契约理论认为,组织和成员之间除了正式的书面契约,还存在一系列为双方所感知和承认、表现为心理情感需求的相互期望,并据此形成内隐的责任和义务。<sup>[6]</sup>相对于法律、纪律等强制性规范,组织对领导干部“忠诚、干净、担当”等要求和领导干部由此而获得的认可、激励等回报,具有浓厚的心理契约的内涵,双方要努力兑现和正向强化这种心理契约,预防和规避心理契约违背,实现从心理契约向政治品德的升华。三要守住清廉底线。打铁还需自身硬,领导干部只有清正廉洁,正派做人,公道办事,不以私情废公务,不拿原则做交易,才能在面对“末位表态制”异化时敢于坚持原则、进行斗争,而不是被“催眠”、被“绑架”、被“围猎”。四要加强能力培养。在加强干部思想教育、补足精神之钙的同时,要针对干部的知识空白、经验盲区、能力弱项开展精准培训,帮助干部提高决策能力,掌握科学决策的“金刚钻”。

3. 完善运行程序,扎紧制度笼子。“末位表态制”出现种种背离制度设计初衷的异化,与制度框架设计较为粗放不无关系。因此,要找准症结所在,对症精准下药,在遵循一般的决策会议要求的同时,细化“末位表态制”的运行程序,完善与“末位表态制”相关联的支撑制度,从而进一步扎紧制度的笼子。一要明确适用范围。要实施清单管理,既制定任何个人或者少数人无权擅自决定、必须提交领导班子会议集体研究决策并实施“末位表态制”的“正面”议题清单以提高刚性约束,也要针对工作实践中违反组织原则“带着议题打游击”的问题制定实时更新的“负面”议题清单以儆效尤。二要规范会议记录。要安排专人做现场会议记录,会议记录应完整详细、原汁原味,对每位班子成员讨论过程中的发言尤其是表述个人观点或提出不同意见的发言,对“一把手”末位表态时的陈述,对每位班子成员就决策议案“同意”“不同意”“缓议”的明确表态,都要如实地记录在案。原始会议记录要和会后整理形成并经参会人员签名认可的会议纪要一起存档。条件许可的可以对会议进行全程录音录像。三要健全配套机制。要健全决策咨询机制和决策公开机制,领导班子会议研究和决定重大决策前,应充分听取相关领域专家学者和利益相关各方的意见,进行风险评估和合法合规性审查,在调查研究的基础上提出供会议讨论的初步议案;形成决策后,除按规定需要保密的外,应及时公开决策内容,接受群众监督和审视,并畅通利益诉求表达通道,使决策为最广大群众认可和接受。另外,要完善干部轮岗制度,对班子成员的分管工作进行定期轮换,如此既可以全面培养干部不同工作领域的领导能力,又可以避免长期负责某项工作导致利益固化,还可以因为“将来可能成为自己分管的工作”而避免在决策研究时“事不关己”漠不关心。

4. 实施精准问责,保障制度落实。制度的生命力在于落实。所谓“动员千遍,不如问责一次”,用好用问责利器,实施精准问责,是保障制度落实的重要手段。在一段时期内,因“集体决策—集体负责—无人负责”的怪圈,“集体决策”成为了违规决策、盲目决策、“乱决策”的“遮羞布”“挡箭牌”“护身符”,对其问责成为事实上的“盲区”,导致“末位表态制”异化的种种后果没有具体的人承担,“异化

成本”低至可以忽略不计。因此,必须打破“法不责众”的定式思维,按照“失责必问,问责必严”的原则旗帜鲜明地对借“集体决策”搞“集体违规”“集体腐败”的行为进行“集体问责”,变“无人负责”为“人人负责”。集体问责要健全责任分解、检查监督、倒查追究的完整链条,按照“权责对等”的原则进行责任划分,主要责任必须落实到“一把手”的头上,其他班子成员根据参与决策的职责和决策过程中的“现实表现”(此时会议记录等可追溯的原始档案就变得非常重要)承担相应的责任,决不允许搞责任摊派或找“替罪羊”,如此则既可以实现精准问责,又可以避免误伤“李云龙”式的干部;要严格实行终身问责,对失职失责性质恶劣、后果严重的,不论其是否调离转岗、提拔或者退休,都要严肃问责,如此才能显著提高“异化成本”,形成心理震慑,使每一位班子成员都对“集体决策”心存敬畏,自觉摒弃“团团伙伙”“利益均沾”“明哲保身”“见风使舵”“甩手掌柜”等种种异化行为。令人欣喜的是,《中国共产党问责条例》对领导班子进行集体问责和对领导干部进行终身问责的制度设计已经完善,使问责利剑的威力更加凸显,通过精准问责推进制度落实的成效显著增强。

#### 参考文献:

- [1] 中共中央宣传部.习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要[M].北京:学习出版社,2019:74.
- [2] 张宏亮.一把手分权后的权力制衡及监督机制探析[J].领导科学,2014(16):16-18.
- [3] 刘庆斌.新时代提高领导决策效能研究[J].观察与思考,2018(3):56-63.
- [4] 中共中央党史和文献研究院.习近平关于“不忘初心、牢记使命”重要论述选编[M].北京:中央文献出版社,2019:357-358.
- [5] 中共中央政治局召开民主生活会 习近平主持会议并发表重要讲话 [EB/OL]. (2018-12-26) [2019-10-15].[http://www.xinhuanet.com/politics/2018-12/26/e\\_1123909688.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018-12/26/e_1123909688.htm).
- [6] 孟庆东.高职院校“本土教授困境”破解探究[J].教育与职业,2019(10):73-76.

责任编辑 王学青

## “The End-Position Attitude”: Its Abnormality and Correction

MENG Qingdong (School of Intelligent System Engineering, Jiangsu College of Information Technology, Wuxi 214000, Jiangsu, China)

**Abstract:** As an important practical application of democratic centralism, “the end-position attitude” mechanism has been designed for organization members to enjoy sufficient opportunities to air their opinions and enough room to take part in policy-making procedure, a demonstration of democratic centralism, a realization of scientific decision-making, and a facilitation of union and harmony. However, due to a series of manifestations of abnormality, such as pre-conference tone setting, realization of ill intention under disguise, collective loss of discourse, stalemate of different opinions, collusion, etc., unit efficiency of decision-making is lowered, political ecology is damaged, growth of cadres is interfered with, and intended development is compromised. Correction of such abnormality requires nurturing democratic quality, and forging a democratic atmosphere; it requires optimization of political ecology and strengthening responsibility awareness; it requires the perfection of operation procedures with a secured power cage; it requires a precise accountability mechanism to guarantee the implementation of policies.

**Keywords:** end-position attitude; abnormality; correction

# 新时代一体推进 不敢腐、不能腐、不想腐的理论思考

黄红平, 王明华

(南通大学 马克思主义学院, 江苏 南通 226019)

**摘要:** 新时代一体推进不敢腐、不能腐、不想腐, 是基于长期反腐败斗争正反两方面经验的深刻总结, 是协调推进“四个全面”战略布局的客观要求, 是夺取和巩固反腐败斗争压倒性胜利的行动遵循。当前, 正确理解一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的逻辑基础、内在关联、本质要义和正向效应, 有助于明确新时代反腐败斗争的新策略。在一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的实现路径上, 要重在凝聚思想共识、构建三维机制、夯实政治基础。

**关键词:** 新时代; 习近平总书记; 三维机制

**中图分类号:** D630.9

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1674-9170(2019)06-0034-06

腐败是人类社会的顽疾和公敌, 如何有效反腐败始终是困扰世界各国的一个重大难题。党的十九大报告基于当代社会主义中国严峻复杂的反腐败形势, 在顶层设计上推出新的战略部署, 要求“强化不敢腐的震慑, 扎牢不能腐的笼子, 增强不想腐的自觉, 通过不懈努力换来海晏河清、朗朗乾坤”<sup>[1]</sup>。2019年1月11日, 习近平总书记在十九届中央纪委三次全会上的重要讲话中强调指出, 新时代加强党风廉政建设和反腐败斗争“要深化标本兼治, 夯实治本基础, 一体推进不敢腐、不能腐、不想腐”<sup>[2]</sup>。应该说, “一体推进不敢腐、不能腐、不想腐”这一科学论断, 是以习近平同志为核心的新一届党中央根据长期以来的实践经验对新时代腐败发展特征和反腐倡廉建设规律深刻认识的智慧结晶, 标志着新时代党的反腐败策略逐步完善与成熟。当前, 在理论上深入探讨“一体推进不敢腐、不能腐、不想腐”的重要缘由、深刻内涵和实现路径, 无疑将有助于丰富和发展中国化的马克思主义党建理论宝库, 进一步推动全面从严治党特别是对于夺取反腐败斗争压倒性胜利、实现建设廉洁中国的战

**收稿日期:** 2019-08-16

**作者简介:** 黄红平(1978-), 男, 湖北红安人, 南通大学马克思主义学院副教授, 博士; 王明华(1963-), 男, 江苏南通人, 南通大学马克思主义学院院长, 教授。

**基金项目:** 国家社会科学基金一般项目(18BDJ039); 教育部人文社会科学研究规划基金项目(18YJA710046); 南通廉政研究中心课题(2018YB02)

略目标,具有重大而深远的时代价值。

### 一、一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的重要缘由

为什么要一体推进不敢腐、不能腐、不想腐?这不是无缘无故的。据文本考察可知,其正式提出经历了一个逐步完善的发展过程。最早可追溯至十八届中央纪委二次全会,习近平总书记在这次大会上的讲话中首次明确提出“形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制”的要求。随后,党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》将这个表述调整为“形成不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制”<sup>[3]</sup>。期间,经过十九大报告和十九届中央纪委二次全会要求“强化不敢腐的震慑,扎牢不能腐的笼子,增强不想腐的自觉”<sup>[4]</sup>,再到习近平总书记在十九届中央纪委三次全会上—锤定音确定为“一体推进不敢腐、不能腐、不想腐”。客观而论,它深刻揭示了当代中国治理腐败的基本规律,详细描绘出未来夺取反腐败斗争压倒性胜利的路线图。

#### (一) 基于长期反腐败斗争正反两方面经验的深刻总结

腐败现象不仅与党的性质、宗旨和理念水火不容,而且严重侵害广大人民群众切身利益,坚决反对腐败始终是党一贯坚持的鲜明立场。改革开放新时期以来,历届中共中央领导集体都把反腐败斗争提高到关乎党和国家生死存亡的战略高度来抓。以邓小平同志为核心的第二代中共中央领导集体坚持“两手抓、两手都过硬”的策略,一手抓改革开放,一手抓惩治腐败;十三届四中全会后,以江泽民同志为核心的第三代中共中央领导集体和以胡锦涛同志为总书记的第四代中共中央领导集体强调坚持标本兼治、综合治理、注重预防的反腐败方针,做出建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系的战略决策。跨入中国特色社会主义新时代,以习近平同志为核心的新一届党中央深知“如果任凭腐败问题愈演愈烈,最终必然亡党亡国”的严重后果,着眼于严峻复杂的反腐倡廉建设形势,勇于担当全面从严治党、推进自我革命的历史使命,厉行反腐败斗争,取得了明显的实际成效,不敢腐的震慑得到持续强化,不能腐的笼子越扎越牢,不想腐的堤坝正在构筑。对比新时期与新时代以来两个阶段的反腐败斗争,历史经验表明,一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的反腐败策略是史之所鉴,什么时候一体推进不敢腐、不能腐、不想腐,反腐败实际成效就显著,反之则效果难彰。

#### (二) 新时代协调推进“四个全面”战略布局的客观要求

党的十八大以来,以习近平同志为核心的新一届党中央从坚持和发展中国特色社会主义全局出发,立足于新形势下世情、国情、党情和民情的深刻变化,瞄准实现“两个一百年”和中华民族伟大复兴中国梦的奋斗目标,创造性地提出协调推进“四个全面”战略布局的宏大构想。“四个全面”战略布局,成为了以习近平同志为核心的新一届党中央治国理政现代化的总体方略和行动指南。战略问题是一个关乎国家发展和进步的根本性问题。就当代社会主义中国而言,屡禁不止的腐败问题不仅是党实现长期执政的最大威胁,而且是推动国家治理体系和治理能力现代化的最大障碍。从问题导向的视角看,腐败问题无疑是影响新时代协调推进“四个全面”战略布局的重要因素。腐败造成两极悬殊,背离全面建成小康社会的总目标;腐败助推灰色利益固化,阻滞全面深化改革的战略动力;腐败导致权力被滥用,违背全面依法治国作为战略保障的要求;腐败消解了党的先进性和纯洁性,疏远全面从严治党的战略关键。可以说,如何有效开展反腐败斗争与协调推进“四个全面”战略布局存在内在的逻辑关联。新时代一体推进不敢腐、不能腐、不想腐,实际上是顺应了以全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党为主要内容的“四个全面”战略布局协调发展的客观要求。

#### (三) 新时代夺取和巩固反腐败斗争压倒性胜利的行动遵循

实现干部清正、政府清廉、政治清明,建设社会主义廉洁政治,是党的十八大报告对新时代反腐倡廉建设提出的战略目标。党的十八大以来,以习近平同志为核心的新一届党中央以刀刃向内的自我革命勇气,坚定不移推进全面从严治党,坚持反腐败无禁区、全覆盖、零容忍的原则,“打虎”“拍蝇”“猎

狐”多管齐下,经过持续不懈的努力,反腐败斗争成效逐渐显现。从最初腐败与反腐败两军对垒呈“胶着状态”,到十八届中央纪委六次全会指出“反腐败斗争压倒性态势正在形成”,十八届中央纪委七次全会指出“反腐败斗争压倒性态势已经形成”,再到十九届中央纪委三次全会提出“巩固发展反腐败斗争压倒性胜利”的新任务,深刻反映了新时代反腐败斗争的深入推进和显著成效。但这是不是就意味着反腐败斗争大功告成了?2019年1月23日,习近平总书记在省部级主要领导干部坚持底线思维着力防范化解重大风险专题研讨班开班式上指出:“党的十八大以来,我们取得了反腐败斗争压倒性胜利,但反腐败斗争还没有取得彻底胜利”,“反腐败斗争形势依然严峻复杂,零容忍的决心丝毫不能动摇,打击腐败的力度丝毫不能削减,必须以永远在路上的坚韧和执着,坚决打好反腐败斗争攻坚战、持久战。”<sup>[5]</sup>新时代夺取和深入巩固反腐败斗争压倒性胜利,需要一体推进不敢腐、不能腐、不想腐为其提供行动遵循,促进全面从严治党向纵深发展。

## 二、一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的深刻内涵

一切具有划时代意义的理论体系的真正内容,都是由于产生这些理论体系的那个时期的需要而形成发展起来的。一体推进不敢腐、不能腐、不想腐,既是来自于新时代党风廉政建设和反腐败斗争的实践成果,又是习近平新时代党建创新理论的重要内容。如何正确理解一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的深刻内涵,即其逻辑基础是什么、三者之间具有什么样的内在逻辑关联、本质要义为何、可能产生什么正向效应等问题,关乎是否真正掌握习近平新时代中国特色社会主义思想之精髓,关乎能否夺取和深入巩固反腐败斗争压倒性胜利,均需要进一步挖掘。

### (一) 一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的逻辑基础

“对症下药”是中国传统中医文化的智慧结晶。腐败原指有机体腐烂或溃败。在世人的眼中,把腐败形象地比喻成为一种“病”是不为过的。腐败既可以发生在单个的个体身上,又可以广泛寄生于社会肌体之中,它是一种独具自身特色和特殊形态的“病”。单个的个体是组成社会的细胞,因此治理社会之“病”必须首先审视个体之“病”。换言之,弄清发生在个体身上的腐败之病的机理,是有效开展反腐败斗争的必由进路。在此意义上说,新时代新一届党中央提出“一体推进不敢腐、不能腐、不想腐”的反腐败策略,实际上有着深厚的逻辑基础。那么腐败行为是如何发生的?众所周知,任何行为的产生,必然是行为主体在一定的客观条件下萌生主观动机的结果。同样的道理,腐败行为的生成要求行为主体具备腐败条件和腐败动机,用简约的公式表达就是:腐败条件(即公共权力和制度缺陷)+腐败动机=腐败行为。这个公式表明,腐败行为的发生,主要是行为主体在一定的环境下对腐败之得失权衡进行“敢、能、想”的结果,“敢腐败”是腐败发生的前提,“能腐败”是腐败发生的基础,“想腐败”是实施腐败行为的关键。新时代一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的策略,正好是对腐败行为发生机理的对症下药,强化不敢腐的震慑、扎牢不能腐的笼子、增强不想腐的自觉。

### (二) 一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的内在关联

一体推进不敢腐、不能腐、不想腐,是新时代全面从严治党从治标为主向标本兼治转变的重要方法论。相互独立且紧密相关是一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的重要特征。相互独立是指不敢腐、不能腐、不想腐三个要素承担不同职责,发挥不同功能。具体而言,不敢腐主要侧重于惩治和震慑,坚持什么问题突出就重点解决什么问题,使行为主体在严惩的高压线之下不敢越雷池半步,坚决遏制住腐败问题蔓延发展的势头。不能腐主要侧重于制度和机制建设,强化对公共权力的立体监督,让权力在阳光下透明运行,扎紧制度之笼,使行为主体在严格监督之下无机可乘。不想腐主要侧重于教育和引导,着眼于针对腐败问题产生的深层次原因,固本培元、正心修身,从思想源头上消除行为主体的贪腐念想。同时,不敢腐、不能腐、不想腐又是一个相互融合、交互作用、有机统一、紧密相关的整体,全方位贯穿着纪律、法律、制度、规矩、理想、道德的要求。在其中,不敢腐是不能腐、不想腐的前提;不能腐,

是不敢腐、不想腐的保障;不想腐,是不敢腐、不能腐的防线。新时代一体推进不敢腐、不能腐、不想腐,关键在于“一体”二字,即强调务必同步推进、同向发力,在推进不敢腐之时要注重挖掘不能腐和不想腐的功能作用;在推进不能腐之时要注重吸收不敢腐和不想腐的有效做法;在推进不想腐之时要注重发挥不敢腐的震慑作用和不能腐的约束作用,增强反腐败斗争的系统性、整体性、协同性,将各自独有的突出优势真正转化成为反腐败的整体效能。

### (三) 一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的本质要义

作为引领新时代夺取和巩固反腐败斗争压倒性胜利的顶层设计,一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的反腐败策略,体现出“稳”与“进”两个层面的价值意蕴。所谓“稳”就是它高度总结和凝练了十八大以来党风廉政建设和反腐败斗争的成功经验,为推动全面从严治政党向纵深发展奠定了坚实的基础;所谓“进”则是指它为未来党风廉政建设和反腐败斗争指明了前进的方向,提供了行之有效的工作思路和方法体系。“稳”是基础,“进”是方向,二者相比较,后者更能突显出一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的本质要义。一是其重点是从解决腐败存量转向遏制腐败增量。党的十八大以来,持续的惩治腐败高压态势显现出巨大的实际效应,腐败案件数量已经大大减少,不敢腐的目标初步实现,自然要求必须把反腐败斗争的重点转移到遏制腐败增量上来,实现廉政治理的可持续发展。二是其核心是把权力关进制度之笼。权为民所赋、权为民所用、权为民所监、权为民造福,是新时代以习近平同志为核心的新一届党中央秉持的权力观。不能腐,必须要破解的重大课题就是如何加强对权力运行的制约和监督,把权力关进制度的笼子里,防止权力发生异化,让其回归服务人民的工具本性。三是其关键是培育自觉奉行廉洁的德行。腐败之根源,在于人的德行溃败。不敢腐、不能腐的实现有外在的硬约束,而不敢腐的实现依赖的是发自个体内心的自觉,往往更难。新时代要把党的思想建设作为一项基础性建设做实,使党员干部形成不想腐的主体自觉、思想自觉、德行自觉,这是反腐败斗争走向治本的关键所在。

### (四) 一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的正向效应

人类社会反腐败斗争的经验一再证明,任何卓有成效的腐败治理都必须准确把握“惩”与“治”的辩证逻辑关系,综合施策、标本兼治、协调推进。新时代一体推进不敢腐、不能腐、不想腐,坚持惩治和预防相结合、治标与治本同推进、自律与他律相统一,是一个完整的反腐败策略体系构想,其最明显的优势就是既各有侧重又整体协同,突破了过去沿袭已久的单打独斗、各自为战的线性思维,实现了反腐败力量的优化组合,因此必将产生强大的正向效应。一是促进反腐败理念创新。相较以往,一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的鲜明特色,就是强调“一体”,即协同治理。换言之就是要更新理念,把反腐败斗争视作一个有机整体,融合不敢腐的强大震慑效能、不能腐的刚性制度约束、不想腐的思想教育优势于一体。二是实现反腐败力量整合。一体推进不敢腐、不能腐、不想腐,蕴含着“刚”和“柔”两种反腐败力量,而这两种力量又归属于不同的反腐败机构。不敢腐、不能腐体现刚性力量,不想腐体现柔性力量。新时代一体推进不敢腐、不能腐、不想腐,就是要把归属不同反腐败机构掌握的力量整合,实现刚柔相济,汇聚反腐败合力。三是助推反腐败功能优化。新时代一体推进不敢腐、不能腐、不想腐,由于全方位、全过程之中贯穿着纪律、法律、制度、规矩、理想、道德的基本要求,从而使三个要素分别具有价值导向功能、行为规范功能、宣传教化功能,实现反腐败功能的优化,有助于提升反腐败的实效性。

## 三、一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的实现路径

新时代夺取和巩固反腐败斗争压倒性胜利,是党带领全国各族人民进行具有许多新的历史特点的伟大斗争的重要内容。毋庸置疑,反腐败斗争的长期性、复杂性、严峻性和艰巨性,决定了必须一体推进不敢腐、不能腐、不想腐,既要夯实治本的基础,又要敢于运用治标的利器。然而,当下如何一体推

进不敢腐、不能腐、不想腐,构建一套立意高远、逻辑严密、有序互动的全方位反腐败策略大格局,满足强党所需、发展所驱、民心所向,是一项严肃而迫切的重大课题。

#### (一) 凝聚一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的思想共识

理论是实践的先导,思想是行动的指南。凝聚思想共识,是推动实际行动的前提和保障。新时代一体推进不敢腐、不能腐、不想腐,要在反腐败斗争实践中产生标本兼治的实效,就必须统一理念认知,凝聚思想共识。但怎样凝聚思想共识?首当其冲的是要澄清实践中人们对一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的认识误区。一体推进不敢腐、不能腐、不想腐,应该说是指引新时代反腐败斗争从治标为主向标本兼治转变的先进策略。这种反腐败策略源自于现实生活,但又高于现实生活。当前,相较于日益严峻、艰巨复杂的反腐败斗争新形势新任务新要求,在一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的实践中,人们存在着不少认识上的误区:一是缺乏系统思维,即各吹各的号、各唱各的调,简单地把不敢腐、不能腐、不想腐认为有一个固定的先后次序,以为只能一个要素完成后才能去做下一个,不能做到宏观筹谋、总体规划。二是缺乏价值思维,即各个有利益、各自有打算,基于不敢腐、不能腐、不想腐所产生的政绩效应大小,有选择地开展工作,做不到协同共治。三是缺乏战略思想,即满足于一时一地的反腐败斗争成绩,没有从深入推进“四个全面”战略布局、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的大格局、长时段来思考问题。实事求是地说,这些认识上的思维误区,割裂了“不敢腐、不能腐、不想腐”三者之间的内在联系,削弱了三者互补的功能优势,都亟待予以纠正。

#### (二) 构筑一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的三维机制

好策略需要好机制。新时代一体推进不敢腐、不能腐、不想腐,尽管是一个经过实践检验行之有效的反腐败策略,但要使之真正落地开花结果,必须要有配套的廉政治理机制,让不敢腐、不能腐、不想腐三个要素各显神通之时相互兼顾,达到协同治理。当务之急是要构筑一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的三维机制。一是以高压惩处为重点,着力构建不敢腐的惩戒机制。强调惩戒的重大意义不是在于其严酷性,而是在于表明从事腐败行为被发现查处的不可避免性,旨在促进行为主体的理性权衡。一般而言,当惩治腐败的力度加大,人们往往因为腐败成本变大和被查处的概率变高而选择收手。因此,新时代必须始终保持高压惩治腐败的态势,不管什么人,不论其担任什么职位,只要触犯党纪国法,都应予以严惩。二是以制度机制为重点,着力构建不能腐的防范机制。一段时期以来,腐败问题之所以易发多发高发,其中一个很重要的原因就是制度不完善、管理不严格,对权力制约和监督不到位,甚至错位、缺位。构建不能腐的防范机制的目的,就是要解决权力的监督制约问题,把权力关进制度的笼子里。三是以理想信念为重点,着力构建不想腐的自律机制。如果说不敢腐和不能腐重在他律的话,那么不想腐就是强调自律。相对于他律的外在强制性特征,自律主要依靠内心的自觉,其特点是养成慢、见效迟,但一旦形成则效果持久明显。构建不想腐的自律机制,实际上就是要与不敢腐的惩戒机制和不能腐的防范机制形成“刚柔并济”两种反腐败力量的互补兼容。

#### (三) 夯实一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的政治基础

俗话说:“众人拾柴火焰高。”过去人们常常持有一种观念错觉,单纯地认为纪委是主抓反腐败工作的专责机构,那么反腐败斗争就是纪委一家的事情,与党委及其下属职能部门无关。事实上,这种观念是极端错误的。反腐败斗争涉及社会生活的方方面面,需要全社会齐心协力才能取得最终的胜利。新时代一体推进不敢腐、不能腐、不想腐,必须汇聚强大的反腐败合力。然而,要汇聚起强大的反腐败合力,就务必为之夯实坚强的政治基础。党的十八大以来,以习近平同志为核心的新一届党中央明确提出,贯彻落实党风廉政建设责任制,党委负主体责任,纪委负监督责任。无论是党委的主体责任还是纪委的监督责任,都是党委和纪委必须担当起的政治责任。因此,新时代一体推进不敢腐、不能腐、不想腐,需要强化“两个责任”的落实,为其夯实政治基础。一是强化党委的主体责任。它既涵盖党委领导班子和党委职能部门的集体责任,又涵盖领导班子成员的个人责任。党委领导班子和党委职能部门

及其成员必须对一体推进不敢腐、不能腐、不想腐负起主要责任。二是强化纪委的监督责任。执纪监督问责是纪委的主责主业,这就决定了纪委对一体推进不敢腐、不能腐、不想腐负监督责任。纪委要协助党委对各个反腐败机构在构建不敢腐、不能腐、不想腐的三维机制上加强督促考核,以是否达成协同共治、持续有效作为检验工作业绩的关键标准。

#### 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[J].党建,2017(11):15-34.
- [2] 习近平.取得全面从严治党更大战略性成果 巩固发展反腐败斗争压倒性胜利[N].人民日报,2019-01-12.
- [3] 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决议[N].人民日报,2014-10-29.
- [4] 习近平.全面贯彻落实党的十九大精神 以永远在路上的执着把从严治党引向深入[N].人民日报,2018-01-12.
- [5] 习近平在省部级主要领导干部坚持底线思维着力防范化解重大风险专题研讨班开班式上发表重要讲话强调 提高防控能力着力防范化解重大风险 保持经济持续健康发展社会大局稳定 李克强主持 栗战书汪洋王沪宁赵乐际韩正出席[J].党建,2019(2):6-8.

责任编辑 陈 瑶

## Theoretical Considerations on the Wholesale Promotion of Not Daring to Corrupt, Not Able to Corrupt, and Not Wanting to Corrupt in the New Era

HUANG Hongping, WANG Minghua (School of Marxism, Nantong University, Nantong 226019, Jiangsu, China)

**Abstract:** The wholesale promotion in the new era of the mechanism of not daring to corrupt, not able to corrupt, and not wanting to corrupt is based on the thorough-going consideration of negative and positive experiences in the fight against corruption in the long run, the subjective requirement of the coordinated promotion of the “Four Forms of Comprehensiveness” strategy, the action guidance to win an overwhelming victory in the fight against corruption. At present, an appropriate understanding of the logical basis, intrinsic connection, essential meaning and positive effects of this mechanism in a comprehensive manner will help to clarify new strategies for combating corruption in the new era. Vital steps on the way to the realization of such a strategy are found on consolidating ideological consensus, building a three-dimensional mechanism, and strengthening the political foundation.

**Keywords:** new era; general secretary Xi Jinping; three-dimensional mechanism

# 虚拟财产贿赂的刑法规制研究

陈禹衡<sup>1</sup>, 贾宗非<sup>2</sup>

(1.东南大学 法学院, 江苏 南京 211189; 2.山东大学(威海) 法学院, 山东 威海 264209)

**摘要:** 虚拟财产贿赂行为的产生给贿赂犯罪的相关研究提出了新挑战。对于虚拟财产贿赂的刑法规制, 需要厘清虚拟财产贿赂的概念及其具体特征。虚拟财产贿赂有三种类型, 分别是金融市场流通的虚拟货币贿赂、非金融市场流通的虚拟货币贿赂以及虚拟物品贿赂, 其特征是隐蔽性强、流通性高、追赃难度大。对于虚拟财产贿赂是否入刑, 要从文化传统、历史沿革、司法实践、国外经验等角度进行考量, 同时要注意对虚拟财产贿赂额度的确定和对现行的司法解释进行完善。

**关键词:** 虚拟财产贿赂; 刑法规制; 谦抑性原则

**中图分类号:** D914.392

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1674-9170(2019)06-0040-08

党的十九大以来, 党中央坚持“反腐倡廉常抓不懈、拒腐防变警钟长鸣”, 对腐败分子重拳出击, 但是伴随反腐败斗争进入“深水区”, 腐败分子的贿赂行为也变得愈发隐蔽, 希望能够“浑水摸鱼”。<sup>[1]</sup> 在这一背景下, 虚拟财产依据其拥有的隐蔽性强、流通性高、价值密度大等特征, 为犯罪分子所钟情, 成为了贿赂犯罪新的贿赂形式和犯罪手段。区别于以往的贿赂犯罪, 针对虚拟财产贿赂犯罪的刑法规制目前尚处于空白, 需要结合实际情况及国外经验进行分析研究, 以期对其未来可能造成的危害做到未雨绸缪。

## 一、虚拟财产贿赂的概念及其特征

对虚拟财产贿赂行为进行刑法规制首要问题就是要厘清虚拟财产贿赂的概念及其特征, 进而在面对这种新形式的贿赂犯罪行为时坚持罪刑法定原则, 依据其概念和特征对不同的犯罪行为范式进行区分, 以保证刑法的谦抑性。

**收稿日期:** 2019-09-17

**作者简介:** 陈禹衡(1994-), 男, 江苏淮安人, 东南大学法学院博士研究生, 山东大学(威海)刑事法研究中心研究人员; 贾宗非(1992-), 男, 山东菏泽人, 山东大学(威海)法学院硕士研究生。

**基金项目:** 山东省社会科学规划研究重点项目(18BFXJ04)

### (一) 虚拟财产贿赂的概念

对“虚拟财产贿赂”的概念定义,要考虑到“虚拟财产贿赂”这一词汇是由“虚拟财产”和“贿赂”两个部分组成的,解释“虚拟财产贿赂”的概念需要对二者结合进行考量。“虚拟财产”的定义是指在网络环境下,模拟现实事物,以数字化形式存在的,既相对独立又具排他性的信息资源。虚拟财产较之传统意义上的财产区别在于其存在于相对独立的网络空间中,用1-0的二进制代码构成其内核,以数字化的形式来模拟现实事物,并且其运行多数情况下并不依赖于其生产平台而具有独立性,甚至可以排他享有。<sup>[2]</sup>而“贿赂”的定义则较为复杂,既可以将其视为动词,也可以将其视为名词,视为动词时则认为“贿赂”是出于谋取不正当利益的目的,给予国家工作人员或非国家工作人员货物、物品或财产性利益,以获取更大的利益;视为名词时则认为“贿赂”是前者定义中的货物、物品或财产性利益,本文在这里采用动词的说法,认为虚拟财产贿赂是典型的动名词结构。

总而言之,虚拟财产贿赂的概念就是出于谋取不正当利益的目的,以虚拟财产对国家工作人员和非国家工作人员进行贿赂的行为,而此处的虚拟财产,则是将一般意义上贿赂的“货物、物品或财产性利益”以信息数据的形式予以虚拟化呈现。<sup>[3]</sup>

### (二) 虚拟财产贿赂的特征

1.隐蔽性强。虚拟财产贿赂受到犯罪分子“追捧”的首要诱因在于该行为的隐蔽性较强,不同于以往的贿赂行为容易在各方面留下痕迹,互联网时代的虚拟财产贿赂隐蔽性得到显著提升,一方面,虚拟财产是具有财产性的电磁记录<sup>①</sup>,其本身的隐蔽性远高于传统意义上的财产,在大数据技术的加持下,虚拟财产的电子代码可以进行复杂的变化予以隐藏,并且可以混淆在无关代码中给证据搜集增加了难度。<sup>[4]</sup>另一方面,虚拟财产贿赂所采用的贿赂手段也大大提高了其隐蔽性,虚拟财产贿赂的手段一般不经过实体输送通道,并且可以利用多种渠道进行利益输送,在监管并不严格的网络环境下,虚拟财产转移输送的痕迹很容易被抹去。

2.流通性高。虚拟财产贿赂的特征之一在于该行为的流通性相较以往大幅度提高,以往的贿赂行为由于本身涉嫌违法犯罪,被保护力度较弱,财产的安全性较差。虚拟财产贿赂的流通性较高主要集中在以下三个方面:一是虚拟财产的价值密度大,使得虚拟财产的输送可以以较小的单位进行,不用占据太多的物理空间甚至是网络空间,而越小的单位则意味着被发现的机率越低。二是虚拟财产伴随区块链技术的发展,可以利用安全密钥增强安保系数,获得的虚拟财产赃款在网络安全密钥的保护下几乎无法进行物理破解,所以虚拟财产作为赃款本身就是安全系数极高的“电子财产”。三是虚拟财产贿赂传输通道的保护也进行了加强,在电磁信息传输渠道安全系数极大提高的今天,妄图对电磁信息传输渠道进行破坏几乎不可能实现,虚拟财产贿赂完全可以做到“神不知鬼不觉”,增强了贿赂行为的安全性。<sup>[5]</sup>

3.追赃难度大。虚拟财产贿赂盛行的另一原因在于其追赃的难度较大,相较于以往贿赂案件的追赃行为,虚拟财产贿赂的追赃难度系数呈指数级增长。“虚拟”一词意味着虚拟财产贿赂与外界联系的窗口是网络空间,在这个“既独立于现实世界又具有实在性的数字化的社会空间”中,虚拟财产贿赂能够巧妙地借助合理的名目来掩盖自己的行为本质,通过迥异于传统贿赂手段的方式进行利益输送,并且改变虚拟财产的表现形式,借此掩盖其真实目的,并且不易被寻找。<sup>[6]</sup>除此之外,追赃过程中的赃款额度确定问题在这里也得到了放大,由于虚拟财产的价值确定不在国家公权力手中,在相对密闭的

<sup>①</sup> 对于虚拟财产的财产性虽然学界和司法实务界都尚存争议,但是多数情况下仍然倾向于承认虚拟财产的财产性,美国、中国大陆及中国台湾地区的判例都承认虚拟财产的财产性,学界的张明楷、杨立新、林旭霞教授等都赞同这一观点。

网络空间内,虚拟财产的价值密度是可以人为操控的,其形成的一整套固有的、自发的换算和交易机制并不处于监管之中<sup>[7]</sup>,犯罪行为人完全可以借助操控虚拟财产价值密度的方式篡改虚拟财产的价值,在躲避刑法制裁的同时也可能将贿赂所得的财产进行隐藏。

## 二、虚拟财产贿赂的类型

对于虚拟财产贿赂的类型划分,首先应对“虚拟财产贿赂”的概念进行拆分,可以拆分成“虚拟财产”和“贿赂”两个部分,其中后者“贿赂”是一个行为动词,因而无需进行分类,而对虚拟财产贿赂的分类应该根据虚拟财产类型和形态的不同进行分类。有学者依据虚拟财产类型的不同将虚拟财产贿赂分为虚拟物贿赂和虚拟货币贿赂,而本文在这里认为虚拟财产贿赂的分类按照上文中的分类过于粗略,而应该依据其价值性质和流通性的差异分为金融市场流通的虚拟货币贿赂、非金融市场流通的虚拟货币贿赂以及虚拟物品贿赂。

### (一) 金融市场流通的虚拟货币贿赂

金融市场流通的虚拟货币贿赂是指利用能够在金融市场流通与兑换的虚拟货币进行贿赂行为以谋取利益,此处的金融市场不一定是传统的具有国家强制力背书的金融市场,也可以是地下金融市场以及网络虚拟金融市场。典型的金融市场流通的虚拟货币贿赂就是比特币贿赂、莱特币贿赂等。对于此类金融市场流通的虚拟货币,虽然国家已经出台相应文件对其流通进行规制,例如央行联合其他部委制定的《关于防范比特币风险的通知》[银发〔2013〕289号](以下简称《比特币通知》),就对比特币的流通渠道进行了规制,对比特币的流通给予一定的规范,但是在实际中地下金融市场依旧可以使用比特币洗钱,所以比特币具有一定的财产性价值,利用比特币行贿仍然可以达成贿赂的目的。有鉴于此,金融市场流通的虚拟货币贿赂与非金融市场流通的虚拟货币贿赂的区别之处在于前者的流通性远远高于后者,可以流通的虚拟货币具有完整的生产流通渠道,因而可以进行洗钱行为。对于贿赂犯罪而言,兑现的可能性和实现贿赂目的的概率远远高于后者,所以现阶段主要的虚拟财产贿赂行为都是此类利用金融市场流通的虚拟货币进行贿赂的行为。

### (二) 非金融市场流通的虚拟货币贿赂

非金融市场流通的虚拟货币在发明和诞生之初并非是为了金融交易的目的代币,与其说是一种货币,不如说是一种符号,而且该符号还是用数字代码的形式进行表述,典型的非金融市场流通的虚拟货币有腾讯公司的Q币、新浪微博的微币、百度公司的百度币等。这些非金融市场流通的虚拟货币并没有流通的渠道,只能够在特定的场域环境中发挥价值,因而限定了其流通的范围,虽然是有“货币之名”,却无“货币之实”。在此类虚拟货币贿赂中,行贿人更多是“投其所好”,给受贿者以更加良好的体验,类似于日本刑法中规定的贿赂范围中的“提供方便”,所以对于非金融市场流通的虚拟货币在贿赂犯罪中的性质,应该将其视为财物比较稳妥。对非金融市场流通的虚拟货币贿赂刑法规制的难点在于其涉案的虚拟货币的价值如何确定,在上文的判例中对于Q币的价值认定就有与现实价值失衡之嫌,但是此类货币并没有良好的市场衡量机制,其价值的确定不受市场的调节或者只在小范围的场域内流通调节,如果单纯依赖货币发行公司的规定对价值进行确定,则价值的确定亦有不够客观公正的嫌疑。

### (三) 虚拟物品贿赂

虚拟物品贿赂主要是利用虚拟物品所具有内容的价值性或者稀缺性进行贿赂,在利益输送之后实现自己的目的。典型的虚拟物品就是网络游戏游戏中的道具,在前文的判例中,对于相关的网络游戏道具也被纳入到判决文书中的行贿对象中,这里的虚拟物品和非金融市场流通的虚拟货币相比较,二者本质上都不是一种不具有经济价值的电磁符号,所以虚拟物品的贿赂需要依赖特定的传输渠道才能实施。而此处虚拟物品的价值体现,一方面是由于此类虚拟物品本身所拥有的价值,即内容价值,内容价值

则意味着对于受贿者获得了更好的体验;另一方面对于利用此类虚拟物品所具有的稀缺性价值进行行贿的行为,是将由于稀缺性所导致的财产价值进行输送以谋取其他利益的行为,所以对于虚拟物品贿赂的刑法规制不宜认为其仅仅是简单的社会失范行为,其中虽然有隐私的属性,但是本质仍然是公开的有利益的物品,是贿赂行为的新变种。<sup>[8]</sup>

### 三、虚拟财产贿赂刑法规制的理论依据

对于虚拟财产贿赂是否应该纳入刑法规制的争议,主要是由于我国对于贿赂犯罪范围限定的相对狭窄,在“性贿赂”等都尚未入刑的前提下,将虚拟财产贿赂这一新兴概念纳入刑法规制的范畴是否为时尚早。本文对此持支持的态度,并且从文化传统、历史沿革、司法实践、国外经验等方面进行论证。

#### (一) 文化传统的角度

从文化传统的角度出发,认定我国虚拟财产贿赂应该入刑的缘由有二:一是我国自古以来就有重廉、崇廉、促廉的优良传统,传统意义上的清官要求做到“两袖清风”,“海瑞们”甚至连当时被默认合理的“冰敬火耗”都分文不取,转换到现代视角,对人情文化的不断批判也从侧面印证了社会对贿赂行为的“零容忍”。有鉴于此,对于虚拟财产贿赂在其出现萌芽状态时,便有声音提出将其视为财物贿赂的行为<sup>①</sup>,由此可见,将其纳入刑法规制拥有文化背景支持。二是在中国传统的人情社会中,对于“礼物”的概念范围延展地较宽,出于增进双方关系的角度出发,很多“礼物”并非是为了拉进短期的功利性利益,而是出于长久关系的考量<sup>[9]</sup>,因而很多“礼物”都可以作为贿赂行为的对象。在这一文化背景下,即使是用于娱乐的网络游戏道具也会被认为是具有促进双方长久关系进步的“礼物”,而网络游戏道具确实属于虚拟财产范畴,因而将虚拟财产贿赂入刑有着丰厚的文化土壤。

#### (二) 历史沿革的角度

从历史沿革的角度考量,对于贿赂犯罪的范围,我国的发展趋势是在逐步放宽,将更多的行为纳入到贿赂犯罪的范畴。在1979年《中华人民共和国刑法》中,采用模糊的表达方式将“受贿罪”描述为“国家工作人员利用职务上的便利,收受贿赂”,在随后惩罚中写明“将赃款、赃物回收,公款、公物归还”,从而间接解释了将贿赂犯罪的范围设定为“款物”,也就是“财物”。1988年的《关于惩治贪污贿赂罪的补充规定》中,对于贿赂犯罪的范围虽然依旧使用“财物”的表述,但是已经将商业贿赂中的“回扣”“手续费”等纳入其中。2007年两高发布的《关于办理受贿刑事案件适用法律若干问题的意见》(以下简称《07意见》)中,将贿赂交易的形式进行了扩张,从而对应不同的交易形式<sup>②</sup>,促使贿赂犯罪的范围扩充到金钱、用金钱计算的物品、财产性利益。2008年两高发布的《关于办理商业贿赂刑事案件适用法律若干问题的意见》(以下简称《08意见》)中,从商业贿赂的角度将贿赂犯罪的范围扩充到财产性利益。在最新的2016年两高发布的《关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》(以下简称《16解释》)中,第十二条直接将“财物”规定为“货币、物品和财产性利益”,从而对《07意见》进行了完善。<sup>[10]</sup>从贿赂犯罪范围的历史沿革来看,贿赂犯罪范围的扩张成为了主流趋势,并且在规

① 王肃之博士在《网络虚拟财产贿赂的性质与认定》一文中提出:“虚拟财产应该纳入财产贿赂而非财产利益贿赂的范畴。第一,参照《中华人民共和国民法典·民法总则专家建议稿(提交稿)》中,提出的概念是‘网络虚拟财产’而非‘网络虚拟财产利益’。第二,对于贿赂行为的评价可以用直接方式评价时不宜用间接方式评价,‘财物贿赂’的概念比‘财产利益贿赂’的概念更直接。第三,将网络虚拟财产认为是财物,可以避免前述在网络虚拟财产不存在现实对价或价值不为官方认可的适用困境。”

② 在2007年《关于办理受贿刑事案件适用法律若干问题的意见》中,增加了贿赂的形式:以交易的形式收受贿赂、以收受干股的形式收受贿赂、以开办公司等合作投资名义收受贿赂、以委托请托人投资证券、期货或者其他委托理财的名义收受贿赂、以赌博形式收受贿赂。

范性文件中予以体现并确认,由此将虚拟财产贿赂纳入到贿赂犯罪的范围中,是互联网时代应对贿赂犯罪新形势的应然之举。

### (三) 司法实践的角度

从司法实践的角度考量在于虚拟财产的财产性价值被承认以及随之而来的涉及虚拟财产贿赂案件的实际裁判,意味着司法实务界已经在某种程度上承认了“虚拟财产贿赂”的存在。在非国家工作人员康某受贿案中,康某在任职多玩信息技术有限公司的项目编辑时,多次收受贿赂累计人民币31909元、1200余枚Q币以及相关的网络游戏道具,从而调整网络游戏视频的排名为相关人牟利<sup>①</sup>,而在最终的宣判中,要求赔偿32000元,即将1200余枚Q币折算成为相应的金额,这是裁判文书方面承认了虚拟财产贿赂的存在。一方面,虚拟财产贿赂的案件的确实存在,并且有愈演愈烈之势,包括比特币、Q币、游戏道具等都成为了虚拟财产贿赂的对象,对其视而不见只会为犯罪分子大开方便之门。另一方面,在实际裁判过程中对于虚拟财产行受贿案件的审判仍旧存在很多问题亟需解决,在上述案例中对于虚拟财产价值的认定过程,将1200余枚Q币的价值认定为100余元,这便出现了虚拟财产价值的法律认定和现实价值之间的失衡,这些问题的存在促使着需将虚拟财产贿赂入刑,有助于积累经验和制定规则,最终解决相关问题。

### (四) 国外经验的角度

国外对于虚拟财产贿赂的刑法规制已经展开,主要是这些国家对于贿赂犯罪的范围采用广义的定义,所以虚拟财产自然也成为了贿赂犯罪的刑法规制对象。保加利亚的官员因收取比特币贿赂而颁发虚假的护照被逮捕,而著名的加密货币投资者Roger Ver也为了推动比特币流通而向济州岛州长“行贿”价值100美金的比特币,并引发了相应的争议。到具体法规方面,《德国刑法典》中将公职人员在履职过程中“索取、接受他人允诺或收受他人利益的”认定为“受贿罪”。美国将受贿内容认定为“任何有价之物”。韩国将虚拟财产认定为“和银行账户的存款毫无差别”。日本将贿赂的对象视为“能够满足人的需要、欲望的一切财产、非财产性利益都包含在内<sup>②</sup>,因而‘虚拟财产’自然而然地便被视为可以贿赂的对象”<sup>[1]</sup>。

从国外默认虚拟财产贿赂属于贿赂犯罪范围的观点来看,我国也应该将虚拟财产贿赂纳入到刑法规制的范畴,虚拟财产贿赂不同于“性贿赂”,后者更像是一种社会失范行为,而个人隐私、失范行为应该和国家法律相隔,以保证刑法的谦抑性。所以,对于虚拟财产贿赂用刑法加以规制并不与刑法的谦抑性相冲突<sup>[2]</sup>,并且由于虚拟财产传播范围较广,和国外一样对虚拟财产贿赂用刑法加以规制,无疑是契合《联合国反腐败公约》的要求,与世界各国的反腐工作保持一致。

## 四、虚拟财产贿赂入刑和刑法谦抑性的辨析

对于虚拟财产贿赂入刑的一大争议点在于将该行为入刑是否会与刑法所秉持的谦抑性原则相冲

① 参见广东省广州市中级人民法院(2015)穗中法刑二终字第331号裁定书。

② 参见日本学者关哲夫在其《日本刑法中的受贿罪》一文中,列举了日本认定为“贿赂”的判例和类型,包括:(1)饮食费用、艺伎的费用(大判1910年12月19日刑录16辑,第2239页);(2)金钱的消费贷款契约产生的金融利益(大判1925年4月9日刑集第4卷,第219页);(3)代为清偿债务(大判1925年5月7日刑集第4卷,第266页);(4)对支持者的儿子失业时因为其投票时的帮助而提供方便(大判1925年6月5日刑集第4卷,第372页);(5)日后设立的公司的股份(最判1932年7月1日刑集第11卷,第999页);(6)异性之间的交情(最判昭和1961年1月13日刑集第15卷1号,第113页);(7)高尔夫俱乐部会员证(最决1980年12月22日刑集第42卷4号,第419页);(8)公开预定未公开的股价(殖产兴业事件,最决1988年7月18日刑集第42卷6号,第861页、东京地判1992年3月24日判第798卷,第79页);(9)利库路特事件中政界内阁官方长官关系(东京高判1997年3月24日刑集第50卷1号,第9页)。

突, 以往的“性贿赂”不能入刑的原因除了其是一种社会失范行为之外, 还有一个原因在于将“性贿赂”入刑违反了刑法的谦抑性。<sup>①</sup>刑法的谦抑性原则<sup>②</sup>是由于刑法在整个法律体系中的地位以及刑法的严厉性所决定的<sup>[13]</sup>, 起源于近代刑法学鼻祖贝卡利亚提出的“以社会契约论作为刑罚权的根据和约束, 从源头上限制刑罚权, 主张刑罚对人民的生活尽可能少的干涉”<sup>[14]</sup>, 从而保障“只要刑罚的恶果大于犯罪所带来的好处, 刑罚就可以收到它的效果”<sup>[15]</sup>。即使是在网络时代, 对于刑法的谦抑性原则依然被提倡和坚持, 虽然网络时代各类新型犯罪行为层出不穷, 但是有关部门对于其是否入刑依然持有审慎的态度, 但是张明楷教授指出“处罚范围越窄越好并不是刑法谦抑性的内容, 而应当是越合理越好, 保持处理范围的合理性、妥当性”<sup>[16]</sup>。

本文在这里认为将虚拟财产贿赂入刑是合理的, 并且符合对于新型网络犯罪进行规制的发展趋势。一是对于虚拟财产贿赂来说, 其犯罪行为构成要件符合多数情况下贿赂犯罪构成要件的要求, 仅仅是在犯罪客体方面尚存争议, 但是经过上文的分析不难得出, 将虚拟财产纳入到“财产”的概念中去加以刑法规制并不突兀, 且具有一定的合理性。二是正如张明楷教授所说, 我国的刑法应该从“限定的处罚”转向“妥当的处罚”, 因而在互联网时代崇尚多元化的背景下, 网络治理愈发精细化<sup>[17]</sup>, 导致对于各个领域的犯罪行为的刑法规制得以逐步完善, 此时将虚拟财产贿赂入刑并不违背刑法的谦抑性。三是刑法的谦抑性体现在刑罚制裁方式发动的克制性, 即德国刑法学家耶赛克所说的“刑法只是社会控制的一种方式, 它的适用, 必然会导致对当事人的自由、尊严和财产的重大侵犯和由此导致的其它社会不利后果。因此, 它必须在大可能限制的范围内使用”<sup>[18]</sup>, 而将虚拟财产入刑并没有违背这一克制性, 其仍旧按照旧有的发动刑罚判定标准, 没有降低或提高, 亦不构成对刑法谦抑性原则的威胁。有鉴于此, 将虚拟财产入刑不仅不违反刑法的谦抑性原则, 相反是对刑法规制的有益补充, 防止刑法在未知领域的无序状态对整个互联网生态环境发展的破坏。

## 五、对虚拟财产贿赂刑法规制的补充研究

对于虚拟财产贿赂的刑法规制, 在实际的司法规制过程中依旧存在相应的问题, 主要集中在贿赂涉及额度的确定以及现行司法解释对于涉嫌虚拟财产贿赂规定不完善的问题, 由于虚拟财产自身的特殊属性, 导致其在这两个问题上迥异于一般贿赂犯罪的刑法规制。

### (一) 虚拟财产贿赂额度的确定

虚拟财产贿赂额度的确定困难之处在于虚拟财产的价值不定, 导致贿赂的额度难以确定, 主要体现在以下几个方面: 一是虚拟财产的价值波动较大, 受到外界控制的概率相较于一般的财产更高。二是虚拟财产的适用范围相对狭隘, 在没有受到市场节制的前提下, 其主要用于小范围的交易或者地下金融市场。三是对于确定虚拟财产价值额度的时间节点暂无定论, 没有统一的价值认定标准, 是按照虚拟财产发行时的价格, 还是按照虚拟财产被收缴时的价格, 抑或是按照一定时间地域内价格的平均数计算价值额度都没有准确的方法, 而不同的算法计算出的额度千差万别, 甚至会影响是否构成定罪量刑的标准。除此以外, 由于虚拟财产的类型多样, 导致不同种类的虚拟财产的额度确定也存在相应

① 对于“性贿赂”是否入刑学界尚存争论, 但是包括高铭暄、梁根林、莫宏宪教授在内的大多数学者认为“性贿赂”不应该入刑, 理由之一就是“性贿赂”入刑破坏了刑法的谦抑性。

② 张明楷教授指出, 刑法的谦抑性要求刑法应依据一定的规则控制处罚范围与处罚程度, 即凡是适用其他法律足以抑止某种违法行为、足以保护合法权益时, 就不要将其规定为犯罪; 凡是适用较轻的制裁方法足以抑止某种犯罪行为、足以保护合法权益时, 就不要规定较重的制裁方法。日本学者平野龙一在其专著《刑法总论》中指出, 刑法的谦抑性包括刑法的补充性、刑法的不完整性和刑法的宽容性。

的问题,需要对于不同类型的虚拟财产进行具体分析。

1.对于利用金融市场流通的虚拟货币贿赂额度的确定,应该根据金融市场的通行价格进行确定。而选择通行价格的时间节点应该选取在贿赂行为发生这一时间节点,采用金融市场的通行价格来衡量价值,其优势在于能够最大程度地发挥市场的调节作用,虽然多数情况下流通的是地下金融市场,但是采用这一价格相对比较有公信力。选择贿赂行为发生时的价格作为计算标准的好处在于能够最大程度地还原贿赂行为发生时的场景,反映犯罪行为人在贿赂时的心理态度,影响其定罪与否。

2.对于利用非金融市场流通的虚拟货币贿赂额度的确定,在时间节点的选取上,应该和上文的金融市场流通的虚拟货币贿赂额度的时间节点保持一致。但是在价格的判定上,由于失去了金融市场这一外部的衡量标准,如果贸然确定价值难免会有判断失衡的风险,应该参考公司发行价做出一个综合的评估,其中应将此类货币获取的难易程度、可能带来的利益、发行过程中的优惠活动等因素纳入考量范围。

3.对于利用虚拟物进行贿赂额度的确定,应该根据虚拟物的市场通用价格进行确定,在有市场参考价或者网络公司发售价的前提下,结合虚拟物的具体情况,包括附加的价值<sup>①</sup>等对虚拟物的价值做一个评估,从而确定贿赂额度。在没有市场参考价或者网络公司发售价的前提下,应该结合一段时间内该虚拟物所处的交易市场的平均价格作为其一般虚拟物的价格,再结合虚拟物的附加价值做出判断,确定贿赂额度。

## (二) 现行司法解释的完善

对于贿赂犯罪,最近的司法解释性文件是《16解释》,其中将“财物”规定为货币、物品和财产性利益,这固然已经体现了对于贿赂犯罪刑法规制领域的进步,但是并没有对互联网环境下虚拟财产贿赂行为的刑法规制提供政策支持,间接导致了在面对虚拟财产贿赂犯罪问题上刑法规制的乏力。考虑到刑法典不宜频繁的更改,采用司法解释的方法对《中华人民共和国刑法》中有关贿赂犯罪的罪名条款进行完善成为了刑法规制虚拟财产贿赂犯罪的应有之义。在司法解释的完善方面,一是将财物的范围进行说明,提出并包括虚拟财产,进而明确地将虚拟财产纳入贿赂犯罪的对象,避免间接地找寻理论依据。二是在涉及到其他法律修辞的方面,要凸显网络特色,即使是“靓号”这种不具有法律意义上“物的价值”的对象,依旧能够对应相对的价值,所以在司法解释的法律修辞中,要凸显网络特色,避免更多的网络概念上的物品被纳入到虚拟财产的范畴而司法解释却没有规定的情形。<sup>[8]</sup>

随着反腐力度的不断加大,整体的社会环境对于贿赂行为处于“零容忍”的高压态势,虚拟财产贿赂行为作为一种新的贿赂犯罪行为,应该对其进行相应的研究,尤其是在此类贿赂犯罪相较以往的贿赂犯罪出现迥异之处时,更应从基础理论出发,剖析此类新型犯罪的概念和特征,以及在刑法规制中如何解决已经出现的问题,从而防患于未然,真正做到“有腐必反、有贪必肃”。

## 参考文献:

- [1] 唐淑楠.深入理解“反腐败永远在路上”[J].红旗文稿,2018(1):39.
- [2] 林旭霞.虚拟财产权性质论[J].中国法学,2009(1):88-98.
- [3] 王肃之.网络虚拟财产贿赂的性质与认定[J].人民检察,2016(19):53-56.
- [4] 陈旭琴,戈壁泉.论网络虚拟财产的法律属性[J].浙江学刊,2004(5):143-147.
- [5] 林旭霞.虚拟财产解析——以虚拟有形财产为主要研究对象[J].东南学术,2006(6):98-106.
- [6] 齐爱民,刘颖.网络法研究[M].北京:法律出版社,2003:6.

<sup>①</sup> 此处的附加价值实际上是指对于主体电子代码而言附加的其他代码,具体而言包括虚拟道具的装饰、名称、日期等,这些都会影响虚拟物的价值。

- [7] 赵秉志, 阴建峰. 侵犯虚拟财产的刑法规制研究[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2008(4): 151-159.
- [8] 林旭霞, 张冬梅. 论网络游戏中虚拟财产权利的法律属性[J]. 中国法学, 2005(2): 189-192.
- [9] 岳磊. 文化视野下中国社会中的礼物与贿赂[J]. 廉政文化研究, 2014, 5(2): 8-14.
- [10] 高铭暄, 张慧. 论贿赂犯罪的贿赂“范围”[J]. 法学杂志, 2013, 34(12): 1-8.
- [11] 关哲夫, 王充. 日本刑法中的受贿罪[J]. 经济刑法, 2018(1): 131-148.
- [12] 康均心. 新问题还是老问题: 性贿赂的入罪与出罪[J]. 法治研究, 2013(2): 24-31.
- [13] 张明楷. 论刑法的谦抑性[J]. 法商研究, 1995(4): 55-62.
- [14] 莫洪宪, 王树茂. 刑法谦抑主义论纲[J]. 中国刑事法杂志, 2004(1): 13-24.
- [15] (意)切萨雷·贝卡里亚. 论犯罪与刑罚[M]. 黄风, 译. 北京: 北京大学出版社, 2008: 42.
- [16] 张明楷. 网络时代的刑法理念—以刑法的谦抑性为中心[J]. 人民检察, 2014(9): 6-12.
- [17] 赛迪智库互联网形势分析课题组. 2019年中国互联网发展形势展望[N]. 中国计算机报, 2019-03-25(014).
- [18] (德)汉斯·海因里希·耶赛克. 德国刑法教科书[M]. 徐久生, 译. 北京: 中国法制出版社, 2017: 176.
- [19] 于志刚. 网络犯罪与中国刑法应对[J]. 中国社会科学, 2010(3): 109-126, 222.

责任编辑 陈 瑶

## Research on the Criminal Regulation of Virtual Property Bribery

CHEN Yuheng<sup>1</sup>, JIA Zongfei<sup>2</sup> (1.School of Law, Southeast University, Nanjing 211189, Jiangsu, China; 2.School of Law, Shandong University, Weihai 264209, Shandong, China)

**Abstract:** The emergence of virtual property bribery brings new challenges to the study of bribery crime. The criminal law regulation of virtual property bribery should clarify the concept of virtual property bribery and its characteristics. They include three types: bribery of virtual cash circulating in the financial market, bribery of virtual cash circulating in the non-financial market, and bribery of virtual equity, all characterized by their invisibility, high fluidity, and great difficulty in recovery. Whether virtual property bribery should be imposed with criminal punishment should be decided from such perspectives as cultural tradition, historical practices, judicial practices, and foreign experience, and attention should also be paid to the confirmation of bribery amount and the perfection of current judicial interpretations.

**Keywords:** virtual property bribery; criminal regulation; modesty principle

# 新中国70年党的纪律检查制度 演进历程与内在逻辑

罗 星

(中国纪检监察学院 党建教研部, 北京 100877)

**摘 要:** 党的纪律检查制度不仅是反腐败体制的重要环节,更是国家治理体系的重要组成部分。新中国成立70年来,党的纪律检查制度在改革中不断发展完善,其内在的逻辑和经验值得总结。纪律检查机关要以坚持和加强党的全面领导为首要任务,纪律检查制度改革的核心是处理好纪委和同级党委的关系,党的纪律检查工作和国家监察工作存在内在契合性。新时代推动党的纪检体制改革,要坚持把政治建设的要求贯穿到纪律检查体制改革过程中,要善于推动纪检监察工作一体化发展,还要加强纪检监察队伍自身建设。

**关键词:** 纪检监察; 双重领导; 政治建设

**中图分类号:** D262.6

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1674-9170(2019)06-0048-06

和西方现代国家建立的逻辑不同,中国的政治体系是基于政党领导现代革命,并在现代革命后承担其国家建设使命的过程中逐渐形成和确立的,这就决定了中国的反腐败首先是作为一种政党行为而出现。<sup>[1]</sup>实际上,党的纪律检查制度不仅是中国反腐败体制的重要环节,也是国家治理体系中的重要组成部分,这就要求我们要把纪律检查体制改革放在整个国家治理体系调整中去审视。党的纪律检查制度主要包括纪检机关的领导体制、职责职能、监督范围、权限程序、自我监督等方面,其中起决定性作用的是领导体制。追溯和总结新中国成立70年来纪律检查制度改革的历史与经验,可以为新时代纪检监察体制改革提供借鉴。

## 一、新中国成立70年来党的纪律检查制度的历史沿革

### (一) 初步建立和不断调整阶段(1949—1978)

1. 在领导体制上,这一时期党的纪律检查体制基本采取了同级党委领导的形式。1949年成立了中央纪律检查委员会,随后中央发出的《关于各级党的纪律检查委员会与党委关系的指示》中明确规定

收稿日期: 2019-08-20

作者简介: 罗星(1993-),男,河南平顶山人,中国纪检监察学院党建教研部教师,博士。

基金项目: 国家社会科学基金专项课题(18VSI004)

纪委同各级宣传部和组织部一样,是党委下的一个工作部门,直接在党委的领导下工作,上级纪委对下级纪委仅存在业务上的指导关系。虽然在1955年成立的中央监察委员会提出各级监委由党代会选举产生,要“受到上级监委领导,同级党委指导”,初步对垂直领导问题有了探索,1962年八届十中全会通过的《关于加强党的监察机关的决定》提出地方各级监察委员会有权不通过同级党委向上级党委或者上级监委反映情况,但从总体上来说,这一时期纪律检查机关基本沿用了同级党委领导的模式。这一体制虽然有利于加强党对反腐败工作的领导,但在这种领导体制下纪检监察机关的权力受限,无法实现对同级党委的有效监督。

2.关于纪检机关的任务和职权确立。新中国成立以后,根据执政条件下党的纪律建设面对的新问题,把“检查党组织和党员违反纪律的行为,受理、审查、并决定党组织和党员违犯纪律的处分以及取消这些处分,在党内加强纪律教育,使得全体党员都能遵守党纪和法令”<sup>[2]</sup>作为纪检监察机关的主要任务。针对一个时期出现的纪律检查机关的职责任务过于宽泛的现象,安子文在1951年指出,纪律检查委员会的工作范围,要明确起来,不是说任何一个部门的任何问题都要由纪委来处理。伴随着社会主义过渡时期的到来,党的纪律建设出现了一些新的情况。特别是“高饶事件”给党的集中统一领导带来的破坏,原有纪检机关的职能以及难以满足在阶级斗争时期加强纪律建设的需要,1955年成立的中央监察委员会把自身职责定性为“经常检查和处理党员违犯党章、党纪和国家法律、法令的案件”,监委的职权从过去处理“违纪”拓展到处理“违纪和违法”现象,其职能范围与过去相比有所增加。中共八大通过的党章重申了这一要求,把纪律检查机关的任务扩展到“经常检查和处理党员违犯党的章程、党的纪律、共产主义道德和国家法律、法令的案件”<sup>[3]</sup>上,体现了执政条件下纪律检查机关职能的延伸。到了“文化大革命”期间,纪律检查机关遭到了破坏甚至被取缔,其职能无法正常履行。

3.对纪检机关的工作制度进行了初步的探索。代表性的文件是1950年《中央纪律检查委员会工作细则的通知》,对中央纪委本身的组织机构、工作程序、会议制度等做出了详尽的规定,确立了定期请示报告、定期召开会议等制度。1954年,针对过去一个时期执纪工作中出现的偏差,中共中央和中央纪委分别制定了《关于处分党的组织及党员的批准权限和手续的规定》和《关于控告、申诉案件的若干规定》,对纪律审查工作中的程序、工作权限以及党员权利保护问题进行了明确的规定。1956年到1959年间中央又连续召开多次全国监察工作会议,制定和修改了有关纪检监察的一系列规章制度。1963年颁布了《中央监察委员会工作条例》,使得中央监察委员会的工作规范有了条规依据,使党的纪律监察工作逐渐走上了制度化、规范化的道路。

## (二) 重新恢复和不断发展阶段(1978—2002)

1.从纪检工作的领导体制上看,1980年中央纪委明确了纪委的领导体制要接受同级党委和上级党委的领导,这个领导体制在十二大上被正式确立下来,即我们通常讲的“双重领导”。从纪委书记的配置上,十二大党章中明确提出纪委书记一般由同级省委常委担任。1983年中央纪委下发的《关于印发纪检机构组织建设的文件的通知》,进一步确认了纪委书记一般由同级省委常委担任。相比于过去由单纯由党委领导的体制,双重领导体制一方面可以使得纪委的工作能够紧紧配合好党委的中心工作开展,另一方面又增强了对同级党委的监督。但双重领导体制在执行过程中也会遇到各种各样的问题,特别是在实际运行中很容易受到各种因素的影响,以谁为主的问题一直无法得到解决,各级纪委依然处于同级党委的领导下,无法对同级党委进行有效的监督。这就决定了双重领导体制要随着实践的发展不断调整。为了解决对同级党委的监督问题,1996年党的十四届纪委第六次全会强调地方和部门的纪委(纪检组)发现同级党委(党组)存在违纪行为的,有权进行初步核实,并向上级报告。2002年通过的《党政干部选拔任用工作条例》中要求党政干部拟提拔的对象需要听取所在单位纪检机关的意见,这都是对双重领导体制的新发展。

2.从纪检工作的职能角度看,中央纪委1979年举行的全体会议明确把纪检机关的根本任务确定为

维护党规党法,整顿党风。上世纪80年代初期各级纪检监察机关把纠正不正之风作为重要任务来抓。十二大通过的党章专门设立了纪检监察机关一章,规定了纪检监察机关的三项主要任务和三项经常性工作。这就奠定了新时期纪检机关职能的基本框架体系。1988年十三届中央纪委二次会议对纪检监察机关的职能有了新的定位,那就是保护党员的民主权利,使其不受侵犯;惩处违犯党纪的党员,清理党内腐败分子;监督党的各级组织特别是领导机关和干部执行党的路线、决议、方针、政策的情况;教育党员遵纪守法、履行义务。<sup>[4]</sup>这就形成了纪律检查机关教育、惩处、监督、保护的职能。针对改革开放以来出现的腐败高发现象,十四大提出纪律检查工作重点抓三项工作,即领导干部廉洁自律、查办违法违纪案件和纠正不正之风。

3.在具体纪检机关工作制度上,十一届三中全会通过的《中共中央纪律检查委员会关于工作任务、职权范围、机构设置的规定》对纪检机关的工作规则进行了详尽的规划。为了进一步规范案件的审理工作,1987年专门制定的《党的纪律检查机关案件审理工作条例》,从案件审理的要求、程序、保障等多方面对案件审理工作进行制度规定,开启了新时期党的纪律检查工作制度化的历程。1993年实现了纪委和监察部的合署办公,初步探索和实践了党的纪律检查和行政监察的有机统一,更加有利于组织和协调反腐败。在这一时期,巡视制度、派驻制度在实践中逐渐开始形成并逐渐成为行之有效的制度。

#### (三) 不断改革和深化阶段(2002—2012)

1.在纪检工作领导体制上,双重领导体制有了进一步发展。主要体现在以下几个方面:第一,在派驻机构的改革上,2001年十五届六中全会提出“纪检监察机关对派驻机构实行统一领导”的改革思路,在这个思想的主导下,中央纪委、监察部逐渐实现了对派驻机构的统一领导和管理。第二,在纪检系统干部选拔上,增强了上级纪委在干部任免中的话语权。从2006年起,中央纪委开始逐渐强化对省级纪委书记的提名权,据不完全统计,在2006年调整的15个省级纪委书记中,由中纪委直接下派或者异地交流的就多达10名。之后,中央纪委多次采取“空降”和“外调”的形式任命省级纪委主要负责人。第三,在具体纪检工作上,2003年颁布的党内监督条例规定,党的地方纪检机关可以向上级机关汇报本地区、本系统、本单位出现的违纪问题,双重领导体制的运转形态逐渐发生变化。

2.在纪检机关的职能上,十六大修订的党章给纪委增加了协调党委组织反腐败工作的职能。这一规定是我们党总结了反腐败斗争理论和实践基础上形成的共识,也是反腐败领导体制和工作机制的具体体现,体现了党对反腐败斗争认识的深化。<sup>[5]</sup>在工作范围中增加了对党员权利保护,凸显了执纪监督的法治化进程。2003年出台的党内监督条例第一次在党内法规中明确了纪检机关是党内监督的专门机构,对纪律检查机关的定位更加明晰。

3.在纪律检查的工作机制上,这一时期也经历了探索与调整,主要体现在机制的不断完善和健全上,惩治和预防腐败体系不断得到强化。巡视制度逐渐发展并不断完善,十六大报告明确提出建立和完善巡视制度的要求,十七大的党章中专门加入了巡视制度,特别是2009年《中国共产党巡视工作条例(试行)》的颁布,更是以专门的党内法规对巡视工作的领导体制、工作规则做出严格的规范。

#### (四) 全面创新阶段(2012—2019)

1.在领导体制上,从案件办理和人事任免两个维度强化上级纪委对下级纪委的领导。十八届三中全会通过的《决定》明确要求推动党的纪律检查工作双重领导体制具体化、程序化、制度化,强化上级纪委对下级纪委领导,并要求纪检工作要实现“两个为主”。2014年中央政治局审议通过了《党的纪律检查体制改革实施方案》,为这一制度的实施提供了具体办法。在查办案件上,提出办案线索必须向上级纪委汇报,要建立责任追究制度和案例指导制度;在人事任免上,强化上级纪委对下级纪委书记、副书记任命中的权重。

2.在对纪检机关的职责定位上,强调纪律检查机关在党内监督中专责机关的定位,更加聚焦纪检机关的主责主业。针对过去一个时期纪检机关履行职能中出现的“越位”“错位”“缺位”的现象,一

些地方的纪检机关参与了行政或者其它业务范围的事务,导致职能泛化、主业不明的现象,习近平总书记要求纪委要在从严治党的过程中寻找自身的职责定位。十八大以来,各级纪律检查机关实现转职能、转方式、转作风,减少参加的议事协调机构,在机构、编制、人员不变的情况下增加纪检监察室,增强了一线办案人员的力量。十九大新修订的党章把“协助党的委员会推动全面从严治党”增加为纪律检查机关的重要任务,把各级纪委的职责定位为监督、执纪和问责三个方面,体现新时代党对纪律检查机关职责的高度凝练和精准定位。

3.在纪律检查的工作规范上,十八大以来中央强化了对纪律检查机关的内部监督和自我约束。为了解决好“谁来监督纪委”的问题,中央和地方各级纪检监察机关专门设立了纪检干部监督室,在案件查办过程中采用“一案双查”,目的就是专门监督“自己人”。十八大以来中央纪委机关就立案查处20余人,组织调整24人,谈话函询232人;全国纪检系统共处分1万余人。<sup>[6]</sup>中央通过制定纪检机关工作规则,主动规范执纪工作,为监督执行工作提供了“参照物”,通过建立回避制度、保密制度、责任制度实现自我监督,扎紧了规范监督执纪工作的制度之笼子。

4.在纪律检查工作的形式上,坚持纪法分开、把纪律挺在前面,探索实践监督执纪的“四种形态”,给纪律的尺子打上了“刻度”,在违纪到违法之间设置了关卡,实现了党内监督的关口前移。此外,中央对巡视制度和派驻制度都进行了一系列创新,巡视监督的“利剑”功能和派驻监督的“探头”功能得到发挥。就党内巡视而言,从范围上实现了一届任期全覆盖,从形式上采取了“三个不固定”(巡视组长不固定、巡视单位和地区不固定、巡视组和巡视对象之间的关系不固定)的形式,在巡视内容上突出了政治巡视,巡视逐渐成为党内监督的战略性的制度安排。在派驻监督上,十八大以来通过对派驻监督实现一系列改革,提高了派驻监督的效能,“派”的权威和“驻”的优势不断凸显。

## 二、新中国成立70年来党的纪律检查制度变迁的内在逻辑

(一)从目标上看,纪律检查制度的核心任务是坚持和加强党的领导,维护中央权威

要实现这个目标,纪律检查机关要根据形势和任务的变化定位自己的职责和任务。纵观70年来纪律检查机关的职责、定位虽然在不同时期呈现出了不同的特点,但从总体上看都是紧密围绕加强党内监督、严明党的纪律等角度坚持和加强党的全面领导。纪检机关要善于在这个总体目标下寻找自己的定位和职责。比如新中国成立初期,党的纪律检查工作围绕着维护党的团结统一、防止分散主义开展,改革开放之初针对过去一个时期制度遭到破坏的现象,提出要把维护党规党法、纠正不正之风作为工作的重点;伴随着市场经济的确立和腐败高发期的到来,反腐败工作逐渐成为了纪律检查工作的一项重要职能。过去一个时期中,纪律检查工作之所以没有取得应有的效果,一个重要原因就是职能定位不清晰,存在“越位”“缺位”和“错位”的现象,参加了过多的议事协调机构与地方经济社会发展事务,管理了很多自己不该管的事情,对监督工作的落实不力、定位不准确必然造成职责不明晰。十八大以来对纪律检查机关的职责有了明确的定位,以结构性改革提升纪律检查机关的效能,聚焦主业,实现转职能、转作风、转方式,在全面从严治党过程中定位逐渐明晰,极大推动了党风廉政建设和反腐败斗争发展,党的领导得到全面巩固和发展。

(二)从内容上看,纪律检查制度的核心和难点是处理好纪委与同级党委的关系

在中国,党的纪律检查机关承担其组织协调反腐败工作的重要职责,其领导体制是否合理直接决定反腐败工作的成效。长期以来,纪委和党委的关系是困扰反腐败工作的难题。一方面,从党内监督体系角度看,如果不提高纪委在党内监督体系中的地位和权威,同级监督根本无法实现。所以,新中国成立以来纪委和同级党委的关系从作为党委的一个工作部门逐渐发展为双重领导,十八大以来对双重领导进行一系列改革,强调纪委的独立性和权威,强化上级纪委在人事任免、案件查办等方面对下级纪委的领导,目的就是使得纪委能够更好地起到监督同级党委的作用。但另一方面,从职责定位上看,

要落实党委对党风廉政建设的主体责任,就要确保党委对反腐倡廉工作的领导。提高纪委的独立性,主要是增强其监督的威力,并不代表要削弱或者淡化党委在管党治党中的责任。实践证明,如果没有同级党委的支持,纪委根本无法顺利开展党风廉政建设,各级党委要切实肩负起管党治党中的主体责任。<sup>[7]</sup>只有从这两个维度去审视党委和纪委的关系,才能真正把握好纪律检查体制改革的实质。

(三)从趋势上看,党内纪律检查工作和国家监察工作具有内在高度的统一性和契合性

在我国,国家公务人员中的80%,领导干部中的95%以上都是党员,这就决定了党内纪律检查和国家监察之间有内在的契合性。目前党的纪律检查工作经过了几十年的发展已经比较成熟,覆盖到了党内绝大多数成员,但行政监察却存在范围过窄,覆盖面不足的问题,需要通过监察体制的改革来解决这些问题。纵观新中国成立以来纪律检查制度演变的过程可以发现,新中国成立初期和改革开放初期都出现过党的纪律检查和行政监察并存而独立发展的阶段,但在实践中由于二者之间很难在边界上进行一个明确的划分,最终要么进行了机构的重新调整(1955年成立监察委员会),要么走向了合署办公(1993年纪委和监察部的合署办公),或者是机构的重新整合(十八大以来推进监察体制改革)。实践证明,只有实现了党内监督和国家监察二者的有机统一,才能实现对权力监督和制约的全覆盖,反腐败工作才能无禁区 and 死角。十八大以来推行的国家监察体制改革,其本质就是通过整合现有的比较分散的监督力量形成监督合力,形成集中统一、运转高效的监督体系。

### 三、新时代深化纪律检查制度改革的路径探析

总结70年党的纪律检查工作开展的经验,目的就是为了更好地推动新时代纪律检查工作进一步深入开展。根据党的十九大报告以及十九届中央纪委历次工作报告的主要精神,新时代推动纪律检查制度进一步完善,可以通过以下几条路径来开展工作。

(一)以政治建设为统领推动纪律检查制度的改革创新

十九大报告提出了新时代党的建设总布局,要以政治建设统领党的建设各项工作,这就要求把政治建设的任务贯穿到整个党的纪检监察工作中。纪检监察工作的目标要始终把“两个维护”放在首要的位置,要严格执行党内政治生活准则、在纪律建设上要把严明政治纪律和政治规矩放在首位,在巡视监督中要强化政治巡视,在日常监督上要以强化政治监督为首要目标,重点发现违背党的路线方针政策 and 党中央重要部署和决策的行为,全面净化党内政治生态。

(二)一体推进党的纪律检查体制改革与国家监察体制改革

十九届中央纪委三次会议明确提出了一体推进党的纪律检查体制改革、国家监察体制改革 and 纪检监察机构改革的任 务。我们要认识到,国家监察体制改革的本质是加强和改进党对反腐败工作的集中统一领导,健全党和国家监督体系。关键是要进一步创新纪检监察体制,把制度优势转换为治理效能。要以国家监察体制改革为契 机推动党的纪律检查体制改革。过去一个时期反腐败工作遭遇到的突出问题,一方面是反腐败机构过于分散,难以形成合力;另一方面是行政监察的范围过窄,对公职人员的日常监督不到位。下一步要通过改革促进纪检监察工作的一体化进程,实现对所有公职人员行使权力的全覆盖。第一,在领导体制上,建立纪委监委合署办公体制。合署办公可通过设立统一的内设机构,以有效解决反腐败工作中力量分散、决策沟通不畅的局面,能够更加有效集中领导反腐败工作,把纪律审查和监察调查有效结合起来,形成巡视、派驻、监察三个维度立体化监督格局。第二,在功能定位上,实现党内监督与国家监察的有机统一,推动职责定位的无缝衔接,补齐党内监督的短板,进一步构建集中统一、权威高效的监察体系。第三,在工作机制上,实现执纪和执法的有机统一。这就需要 对纪检监察机关的内部工作机制进行重新规划,建立一体化的运作机制,一方面要区分纪法之间的界限,防止以纪律处分代替法律制裁,也防止以刑事处分替代党纪处分;另一方面要通过构建内部一体决策、一体运行的执纪执法机构,实现好党纪处分和政务处分,纪律审查和监察调查、党内问责与监察

问责的有机衔接,实现纪法贯通、法法衔接。<sup>[8]</sup>

### (三) 切实推动纪检监察队伍的自身建设

纪律检查体制改革成效究竟如何,最终还要落实到人才队伍建设上去。十八大以来无论是纪律检查体制进行的一系列改革,还是国家监察体制改革,都对纪检监察队伍本身能力提出了很高要求。当前纪检监察干部队伍面临的困境之一就是专业化水平亟待提高,许多纪检干部对金融、审计等领域的专业知识不够熟悉,执纪监督能力亟待提升。比如对问题线索分析不透彻、研判不精准,核查能力缺乏等。一方面,要通过一系列制度建设,规范执纪行为,避免纪检监察队伍内部出现“灯下黑”。另一方面,也要不断提高广大纪检监察人员专业化水平,通过教育培训、理论学习增强其政治意识和业务能力,使其能够适应新时代纪检监察工作的特点。

### 参考文献

- [1] 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): 21-22.
- [2] 中共中央文献研究室. 中共中央文件选集(1949.10-1965.5): 第1册[M]. 北京: 人民出版社, 2013: 72.
- [3] 中共中央文献研究室. 建国以来重要文献选编: 第9册[M]. 北京: 中央文献出版社, 1994: 338.
- [4] 中共中央文献研究室. 十三大以来重要文献选编: 上[M]. 北京: 人民出版社, 1991: 278-285.
- [5] 李雪勤. 中国共产党纪律检查工作60年[M]. 北京: 中国方正出版社, 2009: 323.
- [6] 十八届中央纪律检查委员会向中国共产党第十九次全国代表大会的工作报告[N]. 人民日报, 2017-10-30.
- [7] 王希鹏. 中国共产党纪律检查工作概论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2017: 222.
- [8] 兰琳宗. 把执纪和执法贯通起来[N]. 中国纪检监察报, 2018-08-29.

责任编辑 王学青

## Evolution of the Party's Discipline Inspection System in the 70 Year's History of New China and Its Internal Logic

LUO Xing (China Academy of Discipline Inspection and Supervision, Beijing 100877, Beijing, China)

**Abstract:** The discipline inspection system of the Party is not only an important ring in the complete anti-corruption system, but a vital part of state administration system. Discipline inspection system going on a process of gradual perfection within the 70 years from the founding of New China, its internal logic and experience worth summarizing. Disciplinary inspection organs should take as their primary task the insistence of the Party's overall leadership and its strengthening, the center of discipline inspection being proper handling of the relationship between discipline inspection committee and Party committee of the same level, there being internal coordination between discipline inspection of the Party and supervising work of the nation. Promoting reform with the discipline inspection system of the Party in the new era requires the persistence of political construction within its whole process, properly promoting the integrated development of discipline inspection and supervision, and strengthening the self-construction of the team for the supervising work.

**Keywords:** discipline inspection and supervision; dual leadership; political construction

# 高校纪检部门微信公众号的运营现状及改进策略

武志晨, 吴利瑞

(同济大学 纪委监察处, 上海 200092)

**摘要:**近年来,随着微信公众号的普及,许多高校纪检部门都在尝试运用微信公众号开展廉政教育,但是这些微信公众号在原创文章、运营模式、受关注程度等方面表现都不够理想。统计分析2018年7月至12月36所高校纪检部门微信公众号原创文章的发文量、阅读量等数据,发现其中大部分存在缺乏原创、亮点不多、手段有限等问题。进一步提升高校纪检部门微信公众号运营水平应从以下三个方面着手:一是强化内容建设,精准定位受众,打造专业特色,丰富表现形式,多原创慎转发;二是提高运维水平,注重传播方式,探索合适的运营机制,合理运用微信功能技巧;三是充分利用校内外资源,发挥学者和精品课件的作用,并加强各高校纪检部门之间的联系,提升微信公众号的影响力。

**关键词:**高校纪检部门;微信公众号;廉政教育

**中图分类号:** G647

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1674-9170(2019)06-0054-10

根据2019年微信团队发布的《2018微信数据报告》,截止至2018年9月,每月有10亿以上的微信用户保持活跃。<sup>[1]</sup>微信的使用为高校各院系、行政部门通过微信公众号开展相关工作提供了有利条件,近年来,高校纪检部门也纷纷开通了微信公众号,并以此为依托开展廉政教育。对于高校基于微信公众号开展廉政教育这个问题,一直有学者在关注,但现有的研究一般都是围绕微信公众号在高校纪检工作中的应用意义,并没有具体分析高校纪检微信公众号的现状,也没有给出运用微信公众号开展廉政教育的方法。这主要是由于当前大多数这个方向的研究学者并不是高校专职纪检干部,也不直接参与微信公众号的运营,在研究过程中缺乏数据支撑和实际经验,因此无法展开对高校基于微信公众号开展廉政教育的具体现状研究,更无从探索相应的运用方法。本文试图通过对高校基于微信公众号开展廉政教育的现状进行梳理与简评,以为学者们深入研究提供借鉴和参考。

## 一、高校类、纪检类微信公众号的现状分析

高校纪检微信公众号一方面属于高校微信公众号系统,另一方面又属于纪检部门微信公众号系

收稿日期:2019-09-27

作者简介:武志晨(1986-),男,江苏扬州人,同济大学纪委监察处纪检监察员;吴利瑞(1973-),男,山西运城人,同济大学纪委副书记,监察处处长,博士。

统,因此首先要对高校系统、纪检系统的微信公众号的现状进行分析,并以此为基础展开对高校基于微信公众号开展廉政教育现状的研究。

### (一) 高校微信公众号的现状分析

2012年8月,华中科技大学开创了首个高校官方微信公众号。随后,各高校的微信公众号如雨后春笋般地不断涌现,与其他互联网虚拟产品昙花一现不同,高校微信公众号除了发展势头十分迅猛,建设质量也在不断提升,许多高校都具备了成熟的运营机制,打造出属于自己特色的“官微”品牌。

1.数量。截止至2019年6月,根据教育部发布的2019年全国高等学校名单,共计有普通高等学校2688所(含独立学院257所)。<sup>[2]</sup>同期清博数据发布的大学官方微信榜单中,共计有高校1562所<sup>[3]</sup>,这还仅仅只是所有高校的学校一级微信公众号,不包含各高校二级学院、直属部门的微信公众号。如果按照微信公众号平台之前制定的每个高校可以申请50个公众账号的规定,全国高校各类微信公众号的总数应当已经达到1万以上的水平。

2.内容。高校微信公众号的内容主要还是围绕高校自身工作,覆盖了学校的方方面面,既有学校的时政类新闻,如重大人事任免、科研获奖情况;也会发布学校的各类活动,如校庆活动、节日活动等。同时各高校都保持着较高的发布频率,平均每月都能发布20篇至30篇文章,少数高校甚至能每月发布近60篇文章。部分高校的微信公众号还提供了一些服务功能,以满足学生日常事务的办理。

3.关注度。高校微信公众号的关注度主要是通过阅读量和在看数来直观显示。根据清博数据统计,2019年6月,浙江大学在大学微信榜单中排名第一,全月总阅读量172万次,总在看数20000+次<sup>[4]</sup>,平均每天阅读量达到近6万次。虽然和人民日报、新华社、央视新闻等几家每月5000万以上阅读量公众号相比还有很大差距,但是也表明高校微信公众号在社会上有着较高的关注度。

### (二) 纪检部门微信公众号的现状分析

各级纪检部门的微信公众号虽然普遍开通较晚,但无论是中央纪委国家监委网站的微信公众号还是地方各级纪检部门的微信公众号,亦或是其他纪检部门的微信公众号,一旦开通运行,都会受到很大关注。

1.中央纪委国家监委网站的微信公众号。2016年1月1日,中央纪委国家监委网站(时称“中央纪委监察部网站”)微信公众号正式开通运行,从而完成了中央纪委国家监委“一网一端一微”的平台布局。作为最受瞩目的纪检部门微信公众号,一直保持着较高的关注度,根据清博数据统计,2019年6月,中央纪委国家监委网站微信公众号总阅读数626万次,总在看数50000+次<sup>[5]</sup>,平均每天阅读量近21万次。中央纪委国家监委网站微信公众号目前设置了“四风举报”“党纪竞答”“微信大厅”三个功能版块。

2.地方各级纪检部门、地方各省、市、区、县的纪委监委紧随中央纪委国家监委网站步伐,相继开通了各自的微信公众号,配合中央纪委国家监委网站的微信公众号,形成了自上而下的纪检微信公众号体系。截止至2019年6月,清博数据微信榜单统计中,政务纪检榜单上有210个样本<sup>[6]</sup>,这其中不仅包含省、市一级的纪委监委,还包含了驻国有企业等纪检组的微信公众号,因此样本的覆盖率并不算高。根据清博数据统计,2019年6月,除了排名第一的中央纪委国家监委网站微信公众号,浙江、黑龙江、安徽、湖南四省的纪委监委微信公众号位于总榜单第2至5名。地级市一级纪检部门,湘西土家族苗族自治州纪委监委微信公众号“湘西纪检”排名第一,位列总榜单的第9名;县一级纪检部门,澄迈县纪委监委微信公众号“澄迈廉政”排名第一,位列总榜单的第23名。<sup>[5]</sup>

除了地方各级纪委监委,驻国家职能部门、国有企业的纪检监察组也开通了微信公众号。根据清博数据统计,2019年6月,中国石油天然气集团有限公司党组纪检监察组微信公众号“石油风清”排名第一,位列总榜单的第21名。<sup>[5]</sup>

## 二、高校纪检部门微信公众号的现状分析

与高校官微和纪检部门官微相比,高校纪检部门微信公众号的社会关注度和影响力普遍较弱,基本上都处于“默默无闻”的运营状态中,既没有形成高校纪检微信公众号特色群体,也没有打造出特

别突出的个体。

(一) 当前高校纪检部门微信公众号的基本情况

1.数量情况。由于清博数据尚未建立高校纪检部门的官方微信榜单统计,因此只能通过“纪检”“纪委”“廉洁”“风清”“清风”等关键词搜索高校纪检部门微信公众号,目前通过这种方法能够找到的高校纪检部门微信公众号有50多个,这里面有985高校(含中管高校)、211高校、省部共建高校,也包含公办高校独立学院、民办高校、职业院校等。针对此次研究,从中选取了36所高校纪检部门微信公众号作为样本,其中985高校12所(含8所中管高校),211高校12所,省部共建大学8所,省重点建设大学3所,民办高校1所。

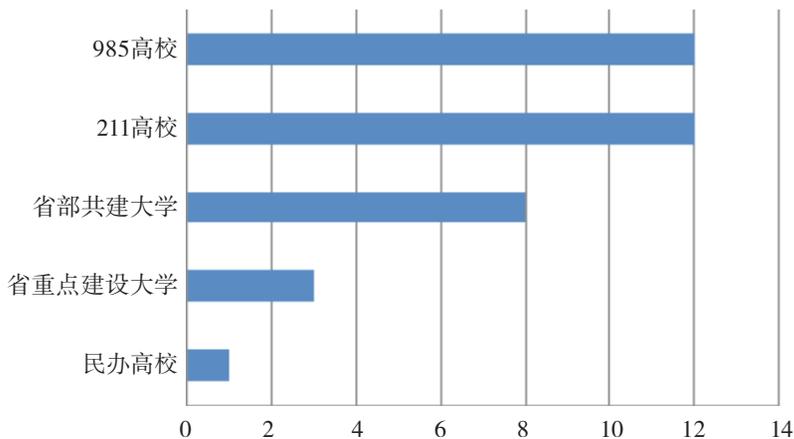


图1 高校纪检部门微信公众号样本类型

2.命名情况。高校纪检部门微信公众号的命名和地方各级纪委监委微信公众号命名情况相似,整体并不统一,形成了几大类型,既有“高校名称+纪委”“高校名称+纪检监察”的平铺直叙型,如复旦纪检监察、中山大学纪委;也有“高校名称+风清(清风)”的风清型,如风清同济(同济大学)、清风民大(中央民族大学);还有“高校名称+廉洁(清廉)”的廉洁型,如廉洁华大(华中师范大学)、清廉成电(电子科技大学)。根据此次36个样本统计分析,平铺直叙型有17个,风清(清风)型有13个,廉洁(清廉)型有6个。

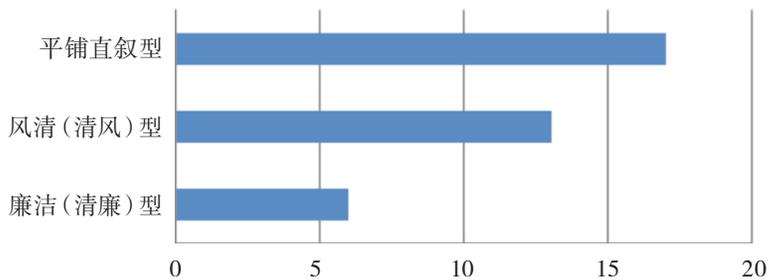


图2 高校纪检部门微信公众号样本命名情况

3.功能定位。各高校纪检部门微信公众号的功能定位通过发布内容以及菜单栏可以大致看出,36个微信公众号中,有7个没有设置菜单栏,剩下29个微信公众号的菜单栏出现次数最多的菜单是党纪法规(或纪律规矩),有16个微信公众号设置该菜单。其次是廉政教育和监督举报,不过大多数监督举报菜单只是提供了监督举报的方式,并不提供微信举报功能。各个高校纪检部门微信公众号发布的内容则大同小异,除了各自的原创文章外,许多公众号主要是通过定期转发中央纪委国家监委网站微信公众号发布的内容或者是所在省一级纪委监委微信公众号发布的内容。因此,从菜单栏的设置和发布内容上可以看出,高校纪检部门微信公众号当前的主要功能定位还是用于开展廉政教育。

表 1 高校纪检部门微信公众号样本情况

公众号名称	所属高校	命名类型	高校性质
风清同济	同济大学	清风型	985高校(中管)
复旦纪检监察	复旦大学	平铺型	985高校(中管)
清晏吉大	吉林大学	清风型	985高校(中管)
农大新风	西北农林科技大学	清风型	985高校(中管)
中山大学纪委	中山大学	平铺型	985高校(中管)
大工纪检监察	大连理工大学	平铺型	985高校(中管)
川大廉享	四川大学	清廉型	985高校(中管)
哈工大清风	哈尔滨工业大学	清风型	985高校(中管)
丽娃清风	华东师范大学	清风型	985高校
清风民大	中央民族大学	清风型	985高校
清廉成电	电子科技大学	清廉型	985高校
湖南大学纪委	湖南大学	平铺型	985高校
大连海事大学纪检监察审计	大连海事大学	平铺型	211高校
地大纪委	中国地质大学	平铺型	211高校
华北电力大学纪检监察	华北电力大学	平铺型	211高校
暨南大学纪委	暨南大学	平铺型	211高校
廉洁华大	华中师范大学	清廉型	211高校
清风法大	中国政法大学	清风型	211高校
清风工大	北京工业大学	清风型	211高校
清风内大	内蒙古大学	清风型	211高校
清风西大	西北大学	清风型	211高校
郑大纪检监察	郑州大学	平铺型	211高校
中共天津医科大学纪委	天津医科大学	平铺型	211高校
中央财经大学纪委监察处	中央财经大学	平铺型	211高校
成都中医药大学纪委	成都中医药大学	平铺型	省部共建大学
大连海洋大学纪委	大连海洋大学	平铺型	省部共建大学
华南农业大学纪委监察处	华南农业大学	平铺型	省部共建大学
廉洁黑大	黑龙江大学	清廉型	省部共建大学
上电清风	上海电力学院	清风型	省部共建大学
温医大纪检	温州医科大学	平铺型	省部共建大学
扬大清风	扬州大学	清风型	省部共建大学
浙商大廉韵	浙江工商大学	清廉型	省部共建大学
广财清风	广东财经大学	清风型	省重点建设大学
廉洁广大	广州大学	清廉型	省重点建设大学
长春大学纪委	长春大学	平铺型	省重点建设大学
大连财经学院纪委	大连财经学院	平铺型	民办高校

## (二) 原创文章发布情况

原创文章是微信公众号的重要内容,一个微信公众号如果只是简单地转载文章,那么必定是缺乏价值的。当前几大热门的微信公众号都是靠原创文章获得了大量的关注用户和阅读量。因此,此次研究主要是围绕微信公众号原创文章,统计分析了2018年7月至12月36所高校纪检部门微信公众号原创文章的发文量、阅读量等数据。

1.原创文章发文数量。2018年7月至12月,36个样本中,发布过1篇以上原创文章的有30个,其中,发布篇数最多的是“清风工大”(北京工业大学),半年累计发布了52篇原创文章。单月发布篇数最多的也是“清风工大”(北京工业大学),2018年10月发布了14篇原创文章。半年中累计发布原创文章超过12篇

(平均每月2篇)的微信公众号有14个。这些统计数据表明,高校纪检部门微信公众号原创文章的发文数量十分有限,尤其是有6所高校的纪检部门微信公众号半年内未发布过一篇原创文章,完全是转发中央纪委国家监委网站的内容。

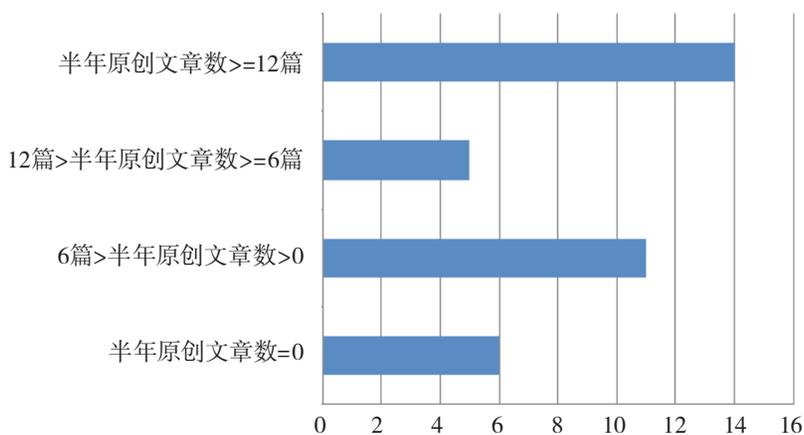


图3 高校纪检部门微信公众号样本半年原创文章发文数量

2.原创文章阅读量。截止至目前,2018年7月至12月,36个样本中,单篇原创文章最大阅读量为2051次,单篇原创文章阅读量超过1000次的共计有6个,阅读量大于100次小于1000次的有17个,阅读量不足100次的有13个。值得注意的是,一些高校纪检部门微信公众号虽然发布原创文章,但是阅读量都没破百,仅仅几十次甚至十几次的阅读量,相当于仅校内纪检条线的相关人员进行了阅读,远未达到学校开展廉政教育的目的。

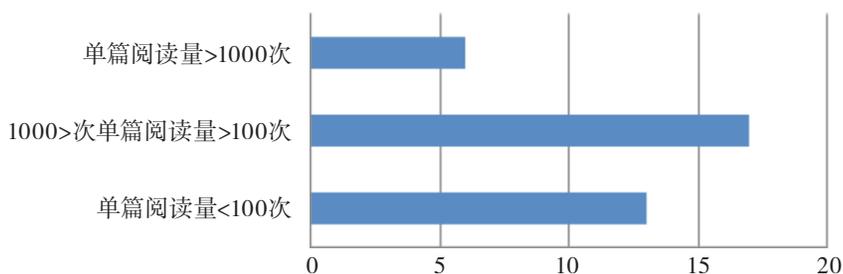


图4 高校纪检部门微信公众号样本单篇阅读量情况

3.原创文章内容。原创文章的内容决定着原创文章的阅读量 and 关注度,36个样本中,保持100次以上阅读量的文章,其内容主要围绕以下几个方面:第一类是工作动态,如学校纪委会议、校内巡察、干部廉洁谈话;第二类是廉政提醒,如节假日廉政提醒、工作纪律通知;第三类是廉政活动,如有奖问答、廉政文化活动等。这三类基本涵盖了学校纪检工作的全部,原创文章阅读量超过1000次的6个样本的内容也是在上述三类里面。

表2 阅读量大于1000次的原创文章情况

公众号名称	高校	单篇最大阅读量/次	单篇最大阅读量文章
风清气济	同济大学	2051	您有一条新的短消息!
清风民大	中央民族大学	1986	@民大全体党员同志,纪委喊你来答题
清风法大	中国政法大学	1268	《中国共产党纪律处分条例》有奖问答来啦!
广财清风	广东财经大学	1195	广东财经大学2018年全国大学生廉洁知识竞赛获奖名单公示
廉洁广大	广州大学	1941	关于教师节、中秋节、国庆节期间 进一步强化廉洁自律的廉政提醒
大连财经学院纪委	大连财经学院	1992	大连财经学院纪律检查委员会第一次全体会议成功召开

### (三) 运营模式情况

通过查看微信公众号认证情况可以看出, 36个样本中, 除广东财经大学是采用学生廉政协会作为主体以外, 其他都是纪检部门直接作为公众号认证主体进行使用管理。这样做的原因有两个方面: 一是高校纪检部门微信公众号具有官方性, 为了避免发生误发以及不正当言论的情况, 因此绝大多数高校采取了直接管理的模式; 二是高校纪检部门微信公众号的内容发布具有一定的专业性, 需要有着较强的纪检监察专业背景, 因此各高校主要是由专职纪检干部进行维护。

### (四) 关注用户情况

微信公众号发布文章的最终目的是吸引用户关注, 关注用户越多, 公众号的生命力就越强。因为无法有效获取各个高校纪检微信公众号的用户数据, 因此, 这里仅以同济大学纪委监察处微信公众号“风清同济”的用户数量作统计分析。截止至2019年9月, “风清同济”(同济大学) 共计有关注用户710人, 考虑到“风清同济”(同济大学) 2018年7月1日开通运营以来已经一年多的时间, 因此认为用户数量的增长应当已经进入一个缓慢增长期, 很难再突然出现暴增的情况。

## 三、当前高校纪检部门微信公众号运营中存在的问题

通过分析高校纪检部门微信公众号的现状可以看出, 当前存在的共性问题主要是集中在内容和运营这两个方面。

### (一) 缺乏原创, 亮点不多

从高校纪检部门微信公众号的现状来看, 当前内容建设上存在比较突出的问题就是缺乏原创、亮点不多。高校纪检部门微信公众号基本上都是用于开展廉政教育, 但是对读者的吸引不够, 很多都是通过转发中央纪委国家监委网站微信公众号的内容来运营, 缺乏代表自己特色的内容, 即原创文章。原创文章发文数量是高校基于微信公众号开展廉政教育现状最直接的体现。如果不立足于原创, 单纯靠转载发布其他内容, 虽然看上去也是在定期发布, 但肯定吸引不到太多用户, 也不会有较高的阅读量。因为受众读者如果能够关注高校纪检部门微信公众号, 则必然也会关注中央纪委国家监委网站微信公众号以及省、市一级纪委监委微信公众号, 因此对于转载类的文章他们更多地会选择略过, 而不是再读一遍。原创文章的阅读量则是开展廉政教育效果的具体体现, 当前发布的各类文章普遍缺少阅读量, 原因就在于缺乏亮点, 无法吸引读者, 如果一篇原创文章阅读量较低, 那么就达不到开展廉政教育的目的, 微信公众号发布的内容变成了“谁写谁看, 谁看谁写”。原创文章一方面是开展本校廉政教育的重要途径, 另一方面也是打造本校纪检品牌特色的重要手段。如果高校纪检部门放弃原创, 仅仅靠转发来运营微信公众号, 那么也很容易变相产生形式主义问题。

### (二) 运营艰难, 手段有限

根据相关数据统计, 高校纪检部门专职纪检干部普遍不是很多, 随着监督执纪工作担子不断加重, 高校纪检干部完成本职工作都已经压力很大, 没有精力再去全身心运营微信公众号, 从而可能出现以转发中央纪委国家监委网站、省市纪委监委发布的内容来应付了事。同时从此次研究可以看出, 高校纪检部门基于微信公众号开展廉政教育的运营手段也十分有限, 即使是原创内容, 如校内纪检新闻、节假日廉政提醒、有奖问答等廉政活动, 能够获得的阅读数量也是有限的。这主要是由于当前运营人员对微信公众号平台的使用水平不高, 导致“空有一手好食材, 却做不出一道大餐”, 无法吸引用户关注。高校大学生一直掌握着新兴事物的最前沿, 部分学生对于微信公众号平台的掌握堪称专业级。然而一些高校纪检部门却忽视了如此丰富的校内学生资源, 还是完全依靠专职纪检干部运营微信公众号, 从而导致运营艰难, 也很难运用合理手段去吸引用户。

## 四、高校纪检部门微信公众号运营的改进策略

要实现微信公众号的有效运营, 更好地开展廉政教育, 需要高校纪检部门探索并共享合适的内容建设途径和运维方式途径。

### (一) 内容建设途径

1. 精准定位受众, 打造专业特色。高校纪检微信公众号属于垂直领域的新媒体<sup>[7]</sup>, 不同于高校官微涵盖多方面内容, 而是专注于高校纪检这一特定领域和高校全面从严治党的特定需求, 为学校提供有关这个领域的深度信息和服务的专业性平台。打造自身特色的关键在于找准自身建设的针对性, 如果没搞清楚内容是给谁看, 实现什么样的目的, 达到什么样的教育效果, 那么即使做了, 没有观众也是没有意义的。高校纪检部门微信公众号的受众主要包括全校普通师生党员、关键少数党员干部、校内纪检条线人员(包括专职纪检干部、二级纪委书记和纪委委员、各党支部的纪检委员)、校外纪检条线同仁。既然是学校纪委的官微, 就应当带有政治功能和组织功能, 对于普通师生党员, 可以通过丰富的内容, 引导他们广泛关注; 对于校内纪检条线人员, 如二级纪委书记、支部纪检委员等则应当要求他们必须关注; 对于其他党政机关的负责人, 要号召他们主动关注。同时在一些关键时间节点, 针对以上这些人群发布重要信息、开展廉政教育、做好廉政宣传。截止至2019年9月12日, 样本中的36个高校纪检部门微信公众号共计有16个在2019年中秋、国庆节前发布了廉政提醒的微信, 并转载了中央纪委国家监委网站发布的中央纪委对6起违反中央八项规定精神典型问题的通报。

2. 内容的表现形式。采用图文并茂的形式开展廉政教育会有力增强教育效果, 中央纪委国家监委网站的图说版块一直很受欢迎的关键就在于用图片更为精炼地展示了文字内容, 一方面是对一大段文字的提炼, 另一方面是用更加直观的形式进行了展示。动图的展示要强于视频, 虽然视频在视觉上更为连续, 但是工作生活中看长视频的时间不多, 大部分人是用碎片化的时间在看, 因此动图相当于是把视频的重点给截取出来。以知名公众号“影探”为例, 作为一个介绍电影的公众号, 从来不在公众号中播放视频, 而是通过多个截图以及动图, 将影片的精彩部分截取出来, 再在文章最后给予一个视频链接, 更为引人入胜。

3. 立足原创, 谨慎转发。微信公众号的内容应当坚持立足原创, 即使是上级的内容, 也应当是消化理解后, 结合学校实际再发布, 而不是简单地直接转发, 如果长期只是转发, 不做原创, 那么用户可能会取消关注。转发不仅要谨慎, 还要尽量做到“锦上添花”, 在同济大学开展“不忘初心、牢记使命”主题教育期间, 同济大学纪委监察处微信公众号“风清同济”转发了《中国纪检监察》杂志刊登的《壮丽70年·新中国70年管党治党历程回顾》系列报道, 在原有文字的基础上, 通过配上相关图片资料, 重新进行编辑排版, 共计发布5期, 总阅读量近2000次, 进一步扎实推进廉政教育向纵深发展。

### (二) 运维方式途径

1. 打造积极的传播方式。好内容有了, 如何把好内容传播出去就更为重要, 当前基于手机等移动端的阅读方式往往是碎片化的, 而且移动端的新媒体不仅仅只是微信, 还有微博、头条新闻、知乎等, 因此不能存有“酒香不怕巷子深”的侥幸心理, 而是要加强对用户的吸引。一方面可以通过精彩的内容和亮眼的标题吸引用户, 另一方面通过鼓励转发进行积极地传播。以同济大学纪委监察处微信公众号“风清同济”阅读数据为例, 为了配合开展2019年寒假前廉政教育, “风清同济”发布了一期内容, 标题为“假期通知单”, 并鼓励二级纪委书记在本单位各支部进行转发, 共计3501人阅读了这期微信, 其中2702人是通过转发阅读的, 450人是通过朋友圈阅读的, 通过微信公众号推送阅读的仅170人。因此, 合理适当地在朋友圈、群聊中进行转发, 可以有效提升阅读量, 扩大传播范围。

2. 探索合适的运营机制。高校纪检部门不同于学校宣传部(处), 在微信公众号的运营上缺乏专业性、技术性人员, 同时纪检部门的工作量较大, 很难再调拨出专门的人力去维护微信公众号。因此, 高校纪检部门应当尽量避免单打独斗的运营方式, 一方面充分利用高校中的大学生资源, 在校内招聘相关专业性、技术性强, 愿意从事廉政宣传教育工作的本科生、研究生参与到微信公众号的运营中, 纪检部门则更多的是作为指导部门参与, 提供相关素材; 另一方面充分调动二级纪委的工作积极性, 让二级纪委也参与到微信公众号的运营中来, 提供有关日常监督执纪工作的素材。在此次研究中发现, 广东财经大学依托学生廉政协会运营公众号“广财清风”, 学校纪委只做指导性工作, 提供一些新闻素材, 因此发文数量和质量都能保持较高的水平。还有一些高校则是选择让二级纪委发布一些基层动

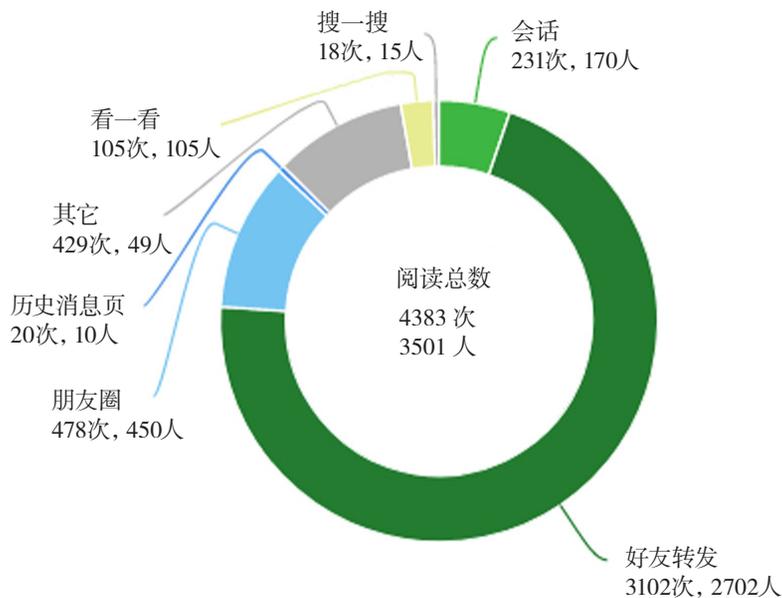


图5 “风清同济”单篇阅读数据分析

态,既保证了原创性,也对基层廉政教育的开展进行了很好地宣传。

3.建立高校纪检部门微信公众号矩阵。中央纪委国家监委网站微信公众号功能板块的微信大厅可以链接到39个省、直辖市、省会城市的纪检部门微信公众号。许多高校也建立了本校的微信公众号矩阵,方便通过学校微信公众号直接链接到各学院、部门的微信公众号。此次研究发现,许多高校纪检部门微信公众号由于命名的原因,不方便直接搜索到,尤其是那些校名都进行了简写的公众号。高校纪检部门之间存在着相互学习与合作的关系,通过建立微信公众号矩阵,可以实现由一个微信公众号推荐出多个微信公众号,不仅便于各个高校纪检部门微信公众号的相互链接,也能够逐步提升高校纪检部门微信公众号的影响力,在将来建立起高校纪检部门微信公众号榜单。

4.合理运用微信功能技巧。随着微信公众号平台的不断发展和成熟,其配套的相关功能也越来越多,如果能够合理运用,不仅能够减少高校纪检部门微信公众号的人工运营工作量,还能够根据相关功能做一些内容上的创新。运用定时推送功能,根据需要提前设置好推送的时间,一般可以选择早上7点至8点间推送,方便师生在上班上课前了解新闻;运用自动回复功能,可以将学习资料放至平台,通过设置关键字自动回复,向用户传递指定消息,2018年9月,“风清同济”在《中国共产党纪律处分条例》修订后,向每个支部下发了纸质版的测试题,各支部完成测试后,可以向“风清同济”发出“条例测试题答案”的关键字,然后由后台自动回复答案。

### (三)充分利用各类资源,不断丰富廉政教育

合适的内容建设途径和运维方式途径只能解决当前的困境,而高校纪检部门微信公众号如何在现有基础上实现进一步提升,形成像高校官微、纪检部门官微那样的社会影响力,需要高校纪检部门一方面要充分发挥本校内部资源优势,另一方面通过积极互动,建立有影响力的高校纪检部门微信公众号群体。

1.用好学者资源,推出廉政名家。高校纪检部门较之地方纪检部门的优势在于本身就有很多反腐倡廉研究方向的专家学者,如北京大学副研究员庄德水<sup>[8]</sup>、华东师范大学副研究员斯阳<sup>[9]</sup>多次受邀在地方报纸、网站上对有关文件精神作解读。高校纪检部门作为近水楼台,应当充分用好这些资源,利用校内专家学者丰厚的学术背景,推出几个廉政教育方面的名家,让这些名家结合有关政策文件、热门事件作一些解读,深度开展廉政教育和廉政宣传。



图 6 “风清气同”打造的高校纪检矩阵

2. 打造精品课件, 探索指尖廉政。当前很多高校都尝试开设慕课, 探索在线教育, 高校纪检部门可以利用好廉政名家这一资源, 制作并积累一批精品图文课件、动画课件、视频课件, 利用微信公众号平台将廉政教育从线下搬到线上, 让廉政教育生动起来变得更有意思, 而不再是一堆枯燥的文字和数字。中央纪委国家监委网站的廉政视频、图说等形式已经为新的廉政教育开展模式做了很好的示范, 高校则应当在此基础上做进一步探索。

(四) 加强高校纪检联盟互动, 提升高校纪检的影响力

高校纪检部门之间一直有着很好的线下互动, 如高校纪检部门之间的调研交流、各高校廉政学会每年组织的各种廉政论坛等, 然而这种线下互动一般只有少数代表参加, 无法覆盖全体纪检干部, 即使印发相关文件和论文集带回进行传阅, 学习效果也只能是了解个大概。同时由于这种调研交流、廉政论坛没有通过合适的渠道进行宣传, 因此社会影响力也比较有限。未来应当尝试通过加强高校纪检联盟互动, 运用微信公众号对调研交流进行宣传, 并尝试对每次廉政论坛进行文字直播, 一方面可以让未到场参会的人员学习了解到关键内容, 另一方面可以有效提升高校纪检工作的社会影响力。

参考文献:

[1] 2018 微信数据报告[EB/OL]. (2019-01-09) [2019-06-25]. <http://www.support.weixin.qq.com/cgi-bin/mmsupport-bin/getopendays>.  
 [2] 2019 年全国高等学校名单[EB/OL]. (2019-06-15) [2019-07-26]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xxgk/s5743/s5744/201906/t20190617\\_386200.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/s5743/s5744/201906/t20190617_386200.html).  
 [3] 清博数据. 自定义榜单微信大学榜[EB/OL]. (2019-07-01) [2019-07-20]. <http://www.gsdata.cn/custom/comrankdetails?gid=79192>.  
 [4] 清博数据. 2019 年 6 月微信大学榜[EB/OL]. (2019-07-01) [2019-07-20]. <http://www.gsdata.cn/custom/comrankdetails?typ>

- e=month&date=2019-06-01\_2019-06-30&gid=79192&keyword=.
- [5] 清博数据.2019年6月政务-纪检榜[EB/OL].(2019-07-01)[2019-07-20].[http://www.gsdata.cn/custom/comrankdetails?type=month&date=2019-06-01\\_2019-06-30&gid=4448&keyword=](http://www.gsdata.cn/custom/comrankdetails?type=month&date=2019-06-01_2019-06-30&gid=4448&keyword=).
- [6] 清博数据.自定义榜单政务-纪检榜[EB/OL].(2019-07-01)[2019-07-20].<http://www.gsdata.cn/custom/comrankdetails?gid=4448>.
- [7] 杜玲玲.垂直领域新媒体的运营方法与策略探析[J].传媒评论, 2019(2): 76-77.
- [8] 庄德水.加强党内监督是推进全面从严治党的现实策略[EB/OL].(2016-11-11)[2019-05-15].<http://www.theory.people.com.cn/n1/2016/1111/c148980-28853351.html>.
- [9] 斯阳.“象牙塔”里也要讲廉洁[N].解放日报, 2018-03-20(10).

责任编辑 陈 瑶

## Official WeChat Accounts of University Discipline Inspection Departments: Status Quo and Improvement

WU Zhicheng, WU Lirui (Department of Discipline Inspection, Tongji University, Shanghai 200092, Shanghai, China)

**Abstract:** Official WeChat accounts becoming popular in recent years, discipline inspection departments of higher education institutes are exploring into the area of making use of such accounts to promote integrity education. These accounts, however, are not so satisfying as regard their original articles, operation mode, and the number of interest viewers. Statistical analysis of the number of original articles, view numbers and other indicators of such accounts from July to December 2018 yield the discovery of such problems as lack of originality, scarcity in interesting points, and limitation in methods. To make improvements, efforts can be made from these aspects: Firstly, pay enough attention to content creation, precisely locating target readers, forging professional features, exploring into various forms, and making more creation and less transference. Secondly, improve operation standard, focusing on the mode of dissemination, trying to find proper operation modes, reasonably making use of WeChat functions. Thirdly, make sufficient use of resources in and out of campuses, bringing into full play the function of scholars and superior lectures, and strengthen the relationship between such departments of different institutes to enlarge the influence of such accounts.

**Keywords:** discipline inspection departments of higher education institutes; official WeChat accounts; integrity education

# 党的十八大以来我国服务型政府研究的 运思空间与进路展望

——基于人大复印报刊资料《公共行政》的统计分析

刘翠霞, 路玉婷

(南通大学 经济与管理学院, 江苏 南通 226019)

**摘要:**党的十八大以来,随着服务型政府建设的持续推进,学术界关于服务型政府的讨论与研究出现了一些新特点,以2013—2019年人大复印报刊资料《公共行政》转载的关涉服务型政府的文献为例,通过对其关键词词频等进行统计分析,发现服务型政府研究的热点主要聚焦于治理理论的引入、公共价值的维护创造、行政改革的优化、网络技术应用等方面。结合当前全球化、后工业化、信息化、网络化的时代背景,以及我国国家治理体系和治理能力现代化的推进,可以预见未来有关服务型政府的研究将更多地关注理论空间的扩展和本土化实践机制的完善,尤其是如何通过制度层面的显性改革与伦理精神的隐性重塑共同维护公共价值,有效防治政府腐败,提升政府公信力,将服务型政府的建设落到实处,将是备受关注的重要问题。

**关键词:**服务型政府;治理;公共价值;行政改革;廉政;后新公共管理

**中图分类号:** D630.9

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1674-9170(2019)06-0064-13

21世纪初,随着全球化与现代化进程的加速以及WTO的加入,我国政府职能改革开始向纵深推进,“服务型政府”作为一种新的理论和政府治理模式被学术界提出并相继成为地方政府行政改革的重要实践目标。从理论蕴含的历史逻辑来看,服务型政府的提出是建立在“农业社会—工业社会—后工业社会”这一演进背景的基础之上的,相比于农业社会中代表统治阶级利益的统治型政府和工业社会中构建官僚制组织结构以追求效率的管理型政府而言,在后工业社会,以提高公共服务质量为核心旨归的服务型政府成为构建良好政治生态的最优选择。正如学者楚迤斐指出:“在后工业社会,政府职能将发生根本性的进化,即政府的服务职能将取代其管理职能而占据主导地位,并逐渐实现政府职能的全方位服务化,导致人类社会新的政府类型——服务型政府的诞生。”<sup>[1]</sup>作为我国最早提出“服务型政府”理论的学者之一,中国人民大学的张康之教授在2000年发表的论文中指出:“要用服务理念

收稿日期:2019-09-11

作者简介:刘翠霞(1979-),女,山东招远人,南通大学经济与管理学院副教授,博士;路玉婷(1995-),女,江苏溧阳人,南通大学经济与管理学院硕士研究生。

取代传统的统治理念和近代以来的管理理念,建立起服务型的政府模式。”<sup>[2]</sup>2002年,国家行政学院的刘熙瑞教授立足于经济全球化的时代背景,认为“政府改革的目标必然是服务型政府,服务型政府是在公民本位、社会本位理念指导下,在整个社会民主秩序的框架内,通过法定程序,按照公民意志组建起来的以为公民服务为宗旨并承担着服务责任的政府”<sup>[3]</sup>。随着“服务型政府”这一概念系统和话语模式在学术界的扩散及其实践价值的凸显,日益引起了中央和地方政府决策部门的重视。2004年2月21日,温家宝总理在中央党校举办的省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研讨班结业仪式上首次明确提出“要努力建设服务型政府”,这代表着中央决策层开始关注这一命题。而2005年的政府工作报告中再次提出“要努力建设服务型政府”,由此引发了不同学科学者对服务型政府研究的极大关注,服务型政府的建设有了更为坚实的学理根基与政策依托。2007年,党的十七大提出“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”,引发了研究热潮,笔者通过检索中国学术期刊网络出版总库(CNKI)中篇名为“服务型政府”的文章,发现事实上2007年党的十七大前后是国内服务型政府研究从2000年到现在的明显高峰期,相关研究的梳理也是汗牛充栋。党的十八大以来,研究热度有所减退,考虑到学术研究的累积性与创新性需求,以及实践的适用性与迫切性要求,对党的十八大以来关于服务型政府研究的梳理总结和展望也是必要的。

## 一、研究背景

“服务型政府”作为一个学术概念的提出,有其内在的逻辑必然性,其理论来源并不是西方的新公共服务等理论,而是中国学者结合历史发展规律对西方行政改革和理论思想进行本土化反思后的产物。而它作为一个学术概念被吸纳进政治话语体系之中之后,其实意味着关于它的学术探讨日渐进入库恩所说的“常规科学”时期,对其展开的思考研究会更强调对其合法性和合理性的确证,更关注其实践层面上的实现策略。它的研究热度可能会衰减,但其价值意义会因政策导向的加持而长盛不衰,这种学术与政治之间的互动在服务型政府的研究中得到了淋漓尽致地展现。

如前所述,近二十年来,有关服务型政府的研究成果众多,但研究鼎盛期集中在党的十七大前后,对服务型政府研究的梳理还大多停留在党的十八大以前。例如南京理工大学的程倩教授研究了2000—2009年以“服务型政府”为关键词的文献议题热度,发现“排名前三的文献议题热度为:概念提出与综合性阐释,政府服务模式及服务职能,问题分析与对策路径”<sup>[4]</sup>。武汉大学的尹辉、丁煌以《中国行政管理》的文献为例,绘制了2002—2011年服务型政府研究十年成果图并指出:“以2004年和2008年为分界线,可以把国内十年间对服务型政府的研究脉络划分为初步探讨、建设研讨和百家争鸣三个阶段”,并提出“服务型政府理论体系的不断完善还需要加大了解民声民意、重视实证调研、关注国外发展、利用学科综合四个方面的研究力度”<sup>[5]</sup>。

2012年11月8日,中国共产党第十八次全国代表大会在北京召开,在这次大会的报告中,“职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意”成为服务型政府建设的新的目标追求。从中共十七大提出“建设服务型政府”到中共十八大提出“围绕四个目标建设服务型政府”,是一次全面的转型和根本性的变革。2017年,党的十九大报告提出“转变政府职能,深化简政放权,创新监管方式,增强政府公信力和执行力,建设人民满意的服务型政府”,强调了服务型政府的建设目标将统一为“人民满意”这一标准。党的十八大以来,我们能切实感受到国内服务型政府建设的新气象,学术界和实践界对服务型政府建设所瞄向的视角与领域也发生着变化。这就需要我们及时爬梳党的十八大以来服务型政府研究成果的新特点和新趋势,以回应新时代服务型政府建设实践对理论的新要求。因此,本文选取党的十八大作为研究的时间起点具有较强的现实意义。然而,通过直观的感受去发现党的十八大以来国内服务型政府研究的热点及趋势显得些许草率和不可靠。受益于大数据技术的快速发展,本文基于人大复印报刊资料网站中的期刊数据库,通过分析被《公共行政》转载的有关服务型政府的文章,力求

对党的十八大以来国内服务型政府研究的运思空间与发展进路进行系统地总结与展望。

## 二、数据来源与文献计量指标

在时间节点的选取上, 本文将2013年1月1日至2019年10月31日(亦即党的十九届四中全会之前)作为研究的时间段。以人大复印报刊资料《公共行政》(以下简称《公共行政》)作为文献来源, 逐年阅读被《公共行政》全文转载的文章标题及正文, 记录并确定与服务型政府有关的文章229篇, 并将其作为最终的样本分析对象。其依据是《公共行政》在行政管理学领域有着广泛的影响力, 转载的文章汇集了此领域著名学者的代表性观点, 具有较强的权威性和典型性, 聚焦的问题一定程度上能够及时反映国内服务型政府研究领域的热点和前沿, 对学术界更好地了解服务型政府研究的新特点具有重要的参考价值。另外, 需要指出的是, 笔者为了更全面地了解服务型政府研究的状况, 先期曾检索过中国学术期刊网络出版总库(CNKI)中篇名含“服务型政府”的文章, 从2000年至今多达6000多篇, 且通过CNKI的计量可视化分析发现, 其研究主题分布较笼统, 展示不出服务型政府研究的问题场域和可资扩展的学术空间, 所以本文最终选择人大复印报刊资料《公共行政》作为文献分析的来源并以全文检索“服务型政府”, 这虽然会有“散光”之嫌, 但其敞开式的研究语境对我们深挖服务型政府研究的未来进路会有更多启发。为方便进行数据统计, 笔者进入人大复印报刊资料网站中的数字期刊库, 将《公共行政》期刊中2013年到2019年第10期全文转载的有关服务型政府的文章逐篇进行下载, 建立了信息完备的样本集。

关于文献计量分析的指标(见表1), 本文选择题名、论文的转载年份、作者、来源期刊、发文机构、课题来源、基金项目隶属省份以及论文关键词等导出有效信息, 以对《公共行政》中转载的关涉服务型政府的文章进行统计分析, 以期在一定程度上聚焦其研究热点和展望未来的研究趋势, 为新时代进一步建设人民满意的服务型政府提供相应的理据支撑。

表 1 文献计量指标

序号	文献计量指标	说明
1	年度论文转载数量及分布	指《公共行政》中转载的有关服务型政府的文章的年度数量及分布。
2	来源期刊	指转载的229篇相关论文的原发期刊。
3	作者及发文机构	指转载的229篇相关论文中的作者姓名及作者工作单位。
4	课题来源及隶属省份	指论文是来源于国家级、教育部、省级、市厅级或是其他的基金项目。
5	研究方式	指转载的相关论文采用的研究方式是规范研究还是实证研究。
6	论文关键词	指转载的229篇相关论文中出现次数较多且较为重要的关键词。

## 三、文献基本信息的统计分析

通过对样本集中论文的有效信息进行统计后发现, 党的十八大以来, “服务型政府”这一论题一直在学术界关注的范畴内, 其研究热度虽有小幅波动但总体保持稳定。有关服务型政府的研究成果大多刊登在权威期刊上, 研究团队分布较为广泛, 但较大一部分来自国内著名高校或科研院所。中央和地方政府都比较重视服务型政府的相关研究, 通过各种层次的基金项目给予其资金支持。随着时间的变化, 实证研究的方式在不断地被引入服务型政府的研究中, 但规范研究这一研究方式还是凭借其特质占据了很大的比重。

### (一) 年度趋势

2013—2019年前10个月《公共行政》共转载论文1112篇, 与服务型政府有关的文章229篇, 占比达到21%, 显现出党的十八大以来学术界仍然对服务型政府保持着一定的研究热情。按年份进行统计, 《公共行政》转载服务型政府相关文章的篇数波动幅度较小, 但2016年和2018年出现了小幅下降。

2012年党的十八大召开, 2013—2015年《公共行政》连续三年转载有关服务型政府的文章超过30篇, 2015年达到转载峰值37篇, 到2016年其研究热度有所减少, 但2017年热度又有所上升, 总体来看, 《公共行政》转载的服务型政府文章每年保持在30篇左右。由此可见, 关于服务型政府的理论研究是具有生命力的, 是可持续的, 一直是学术界思考的论题(见图1)。



图1 《公共行政》转载的服务型政府论文数量走势图

## (二) 作者群分布

通过对文章的作者、发文机构和来源期刊的统计, 发现作者的数量、所属机构、原文出处(刊物)整体分布较为广泛, 但同时也有局部分布密集的情况, 出现了一些高发文的作者、机构和期刊(见表2)。鉴于篇幅所限, 表2仅呈现了作者出现3次及以上、期刊或报纸名称出现5次及以上、发文机构出现6次及以上的信息。从表2可以看出, 共有12种来源期刊出现了5次及以上, 排在前五位的分别是《行政论坛》《公共管理与政策评论》《理论与改革》《天津行政学院学报》和《中国行政管理》。这12种期刊一共出现了97次, 即229篇文章中有97篇文章出自这12种期刊, 而期刊总数高达92种, 说明了这12种期刊在服务型政府的研究领域中具有较强的影响力。

表2 转载文章的来源期刊、作者、发文机构

序号	期刊名称	频次	序号	作者	频次	序号	发文机构	频次
1	行政论坛	16	1	周军	8	1	中国人民大学	18
2	公共管理与政策评论	14	2	郑家昊	4	2	南京大学	17
3	理论与改革	12	3	谢新水	4	3	浙江大学	13
4	天津行政学院学报	8	4	竺乾威	4	4	南京农业大学	11
5	中国行政管理	8	5	刘琼莲	4	5	西安交通大学	9
6	学习论坛	7	6	曾维和	4	6	华东理工大学	7
7	学海	6	7	汪锦军	3	7	南京信息工程大学	7
8	公共管理学报	6	8	杨华锋	3	8	中共浙江省委党校	7
9	江苏行政学院学报	5	9	杨志军	3	9	南开大学	7
10	南京社会科学	5	10	张乾友	3	10	中山大学	6
11	浙江社会科学	5				11	华中师范大学	6
12	中共福建省委党校学报	5						

作者出现3次及以上的共10人, 被转载了8篇文章的南京农业大学公共管理学院、南京大学服务型政府研究所、江苏服务型政府建设研究基地的周军排在第一位, 其次是竺乾威(复旦大学)、刘琼莲(中共天津市委党校)、曾维和(南京信息工程大学)、郑家昊(陕西师范大学)、谢新水(首都师范大学)各4篇, 张乾友(南京大学)、汪锦军(中共浙江省委党校)等4人各3篇, 上述作者总计被转载了40篇论文, 占比达17%, 可以认为他们代表了党的十八大以来服务型政府研究领域的学术水平。通过对发文机构的统计发现, 发表6篇及以上文章的机构共有11家, 中国人民大学以18篇高居榜首, 南京大学因其具有服务型政府研究所以发文17篇排名第二, 浙江大学以13篇排名第三, 南京农业大学和西安交通大学分别以11篇和9篇位列第四和第五, 中共浙江省委党校、华东理工大学、南京信息工程大学、南开

大学均以7篇紧随其后,中山大学、华中师范大学皆发表6篇。这11家发文机构总计发表108篇文章,在众多发文机构总发文229篇中占比高达47%,且这些院校的层次都较高,可以说,它们引领着党的十八大以来国内服务型政府的研究。但从另一方面来看,仍然有许多其他不同机构的总被转载量占一半以上,表明党的十八大以来国内研究服务型政府的高校和科研院所的分布较为广泛,呈现“遍地开花”的态势。另外,可以发现这些院校所在省份如:北京、江苏、浙江、上海、天津等地的服务型政府建设都相对较好,焕发着理论与实践相结合的光辉。

### (三) 课题来源

转载的论文是否依托各类基金项目在一定程度上反映着学术共同体与政府对相关研究主题的重视程度,也折射出研究的学术价值和现实意义。经过对样本集中229篇文章的基金项目进行分析后发现:有课题支持的文章是182篇,占比高达79%,其中,课题来源于国家级基金项目的有125篇,教育部基金项目的有21篇,省级项目有19篇,市厅级项目5篇以及其他项目12篇(见表3)<sup>①</sup>。得到国家级基金项目支持的论文在所有得到基金支持的论文中占比达到69%,这表明国家对服务型政府的研究十分重视并给予了大量资金支持。另外,由表3可以看出,来源于省、市厅级的课题论文有24篇,也占有一定的比例,在中央大力支持服务型政府研究的氛围中,地方政府也发挥自身主观能动性,结合地方实际推进服务型政府建设。通过对基金项目资助省份进一步统计,发现:江苏、浙江对服务型政府的研究给予了较多的资助(见表4)。这也从侧面印证了这两个省份走在了地方服务型政府建设的前列,例如江苏省的“不见面审批”就成为服务型政府建设中的一张亮丽名片,浙江省的“最多跑一次”改革也作为典型经验在全国得到全面推广。

表 3 课题来源统计表

课题来源	频率	比例/%
国家级	125	54.6
教育部	21	9.2
省级	19	8.3
市厅级	5	2.2
其它	12	5.2
合计	182	79.5

表 4 项目省份统计表

项目省份	频率	比例/%
江苏	16	7.0
浙江	6	2.6
北京	6	2.6
河南	5	2.2
上海	3	1.3
贵州	3	1.3

### (四) 研究方式

从研究方式来讲,人文社科研究一般包括规范研究和实证研究两种。规范研究从功能上说具有引导性和总结性,其通常从价值判断出发,通过归纳演绎和逻辑推理解决“应当是什么”的问题,注重分析事物本身的好坏,是否有利于社会发展。实证研究以统计分析为主,强调通过经验证据,采用定量研究方法得出结论,解决“是什么”的问题,关注事物是如何运行的,具有科学性和实务性特征,但可能缺少对于深层规律的探索。

笔者对《公共行政》转载的有关服务型政府的229篇文章进行研读后发现,有44篇文章采用了实证研究的方式,比如王雁红通过案例研究法对三种公共服务合同外包的运作模式展开了分析与比较<sup>[6]</sup>,胡税根通过对绍兴市28个中心镇的实证调查,对“扩权强镇”改革的绩效进行了深入探讨<sup>[7]</sup>,引申出对服务型政府建设过程中存在问题的思考。其余的185篇文章都采用了规范研究的方式,更多地从学理层面解释了服务型政府的内涵、构建服务型政府的方法与困境等(见表5)。

由此可见,服务型政府的研究更多地关注应然范畴,从逻辑性方面指明服务型政府应该是怎样的。但值得注意的是,从对论文原发年份和研究方式的交叉分析来看,近年来对服务型政府的研究越来越

<sup>①</sup> 有相当多的论文依托多种类型基金项目,本文采用了就高原则对其进行统计。

表 5 研究方式统计分析表

研究方式	频率	比例/%
规范研究	185	80.8
实证研究	44	19.2
合计	229	100.0

重视实证研究方法的引入(见表6)。这与当前社会科学研究注重定量分析及模型建构的学术氛围相吻合,但规范研究方式一直以来的高占比也在彰显着理论研究透视本质、还原事物本来面目时不可替代的价值依归性。

表 6 分年度论文研究方式交叉分析表

年份	统计项目	研究方式		小计
		规范研究	实证研究	
2013	计数	34.0	4.0	38.0
	占来源期刊年份中的比例/%	89.5	10.5	100.0
	占总数的比例/%	14.8	1.7	16.6
2014	计数	34.0	5.0	39.0
	占来源期刊年份中的比例/%	87.2	12.8	100.0
	占总数的比例/%	14.8	2.2	17.0
2015	计数	23.0	5.0	28.0
	占来源期刊年份中的比例/%	82.1	17.9	100.0
	占总数的比例/%	10.0	2.2	12.2
2016	计数	26.0	5.0	31.0
	占来源期刊年份中的比例/%	83.9	16.1	100.0
	占总数的比例/%	11.4	2.2	13.5
2017	计数	21.0	9.0	30.0
	占来源期刊年份中的比例/%	70.0	30.0	100.0
	占总数的比例/%	9.2	3.9	13.1
2018	计数	23.0	12.0	35.0
	占来源期刊年份中的比例/%	65.7	34.3	100.0
	占总数的比例/%	10.0	5.2	15.3
2019	计数	18.0	2.0	20.0
	占来源期刊年份中的比例/%	90.0	10.0	100.0
	占总数的比例/%	7.9	0.9	8.7
合计	计数	185.0	44.0	229.0
	占《《公共行政》》中的比例/%	80.8	19.2	100.0
	占总数的比例/%	80.8	19.2	100.0

#### 四、热点研究视域的聚类分析

关键词是文章作者对论文内容进行的高度提炼与总结,具有很强的概括性和代表性,如果在研究中同一个关键词出现的频率较高,证明其所对应的概念域正是学者们所关心的,对其进行聚类分析可以更好地明晰该研究主题域的分布图式,为把握未来研究走向提供重要依据。基于这一考虑,笔者对服务型政府样本集中相关文章的关键词词频进行了统计分析(见表7)。

表 7 转载文章的关键词排名

序号	关键词	频次	序号	关键词	频次	序号	关键词	频次
1	合作治理	13	6	合作	6	11	政府治理	5
2	公共服务	10	7	社会组织	6	12	政府职能	5
3	地方政府	10	8	公共管理	6	13	基层治理	5
4	治理	7	9	国家治理现代化	6	14	整体性治理	5
5	大数据	6	10	社会治理	6			

由表7可以清晰地发现,转载的229篇关于服务型政府的文章中词频在5次及以上的关键词共有14个,排在前三名的分别是合作治理、公共服务以及地方政府。考虑到表7中一些关键词具有相似甚至相同的含义,另外,在样本集中的文章里,还有很多关键词虽然表述不同但是表达着相近的内涵,为了更好地聚焦服务型政府的研究视域,发现其研究重点,笔者以上述关键词排名为线索,根据服务型政府研究领域的话语特点和取向,将文章中关键词进行归纳与整理,分为5类(见表8)。通过对这5类关键词的系统整合与深入反思,可以发现党的十八大以来服务型政府的研究主要围绕以下几个方面展开:

表 8 转载文章的关键词分类

类型	一级关键词			二级关键词
	排名	频数	比例/%	
政府治理	1	201	30	政府治理(31) 政府(23) 国家治理现代化(19) 地方政府(18) 基层治理(17) 政府绩效评估(15) 职能转变(15) 政府职能(14) 权力监督(13) 整体性治理(10) 法治政府(6) 政策终结(5) 城乡一体化(4) 回应性(4) 其他表述(7)
公共价值	2	146	22	公共行政精神(16) 公共服务(15) 公共领域(13) 公众参与(13) 政府购买公共服务(12) 公共政策(12) 公共性(8) 公共服务供给(7) 公务员(7) 公共管理(6) 公信力(5) 生态环境(5) 以人民为中心(5) 共同体(3) 均等化(3) 公共行政(3) 共享经济(3) 协商民主(2) 公共治理(2) 其他表述(6)
社会治理	3	129	19	合作(28) 合作治理(18) 治理(17) 社会治理(15) 社会组织(10) 社会化(9) 协同治理(8) 行动主义(6) 社区治理(5) 市场化(4) 集体行动(4) 其他表述(5)
行政改革	4	100	15	制度(18) 创新(16) 行政改革(15) 机构改革(8) 运行机制(7) 行政审批制度改革(6) 政府再造(6) “最多跑一次”(5) 简政放权(4) 大部制改革(3) 能力建设(3) 转型(3) “放管服”改革(2) 其他表述(4)
网络技术	5	93	14	大数据(17) 数字政府(13) 信息公开(10) 网络(10) 技术(8) 网络空间(8) “互联网+”(7) 新媒体(6) 网络治理(5) 知识传播(4) 网络化管理(2) 其他表述(3)

(一) 治理理论的引入

由表8可以看出,与政府治理和社会治理有关的词语出现的频率最高,这表明党的十八大以来服务型政府的研究越来越重视治理范式的价值,因为服务型政府的建设之路在某种意义上就是寻求更好的治理之道。治理理论兴起于20世纪80年代的西方国家,“从统治走向治理,是人类政治发展的普遍趋势。‘多一些治理,少一些统治’是21世纪世界主要国家政治变革的重要特征”<sup>[8]</sup>。全球治理委员会在1995年发表的《我们的全球伙伴关系》研究报告中对“治理”作了权威的界定:“治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和,它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。”<sup>[9]</sup>之后这一理论传入我国并在这几年成为学术界研究的热点。

2013年召开的党的十八届三中全会指出,全面深化改革的一项重要目标就是要推进国家治理体系和治理能力现代化,而政府治理现代化是其中一项重要的组成部分,具体又体现在服务型政府的建设中,所以学界对服务型政府的研究更多地从治理领域展开了思考。一方面,体现出学者们关注时事,在自身从事的研究中紧跟时代潮流,具有学术敏感性和政治敏感性;另一方面,也启发着学术界将治理理论运用于新时代服务型政府建设这一研究领域大有可为。在公共行政中,从管理到治理的转变,是一场思想观念的根本性变革,是“一元统治”向“多元参与”的过渡。郑家昊研究指出:“相较于以控制导向和集权导向为基础建立起来的传统治理模式,合作治理要求多元治理主体平等地参与到社会治理的各个环节,在合作治理中,政府类型将会实现从‘管理’到‘服务’的深刻转型,服务型政府在社会治理中将不会沿用管理主义的控制导向,而是建立起引导型政府职能模式,引导社会力量合作地参与社会治理。”<sup>[10]</sup>治理理论的核心要素之一是参与主体的多元化。随着公共生活的拓展,中间阶层人数的增多,社会对政府公共服务的质量和数量要求越来越高,各种治理主体特别是非政府组织纷纷参与社会公共事务,确立了包括政府在内的多元主体共同合作治理的模式,政府职能因势转变,在发挥总体引导社会治理过程作用的基础上,秉承公平公正的原则,着重于协调平衡不同主体之间的利益关系,实现以“参与”“透明性”“法治”“回应”“公平包容性”“效力与效率”等为基本特征的“善治”目标,从而推动服务型政府的建设和发展。

## (二) 公共价值的凸显

对关键词词频的统计分析结果显示,“公共价值”这一大类关键词出现的频率也非常高,体现出“公共价值”在服务型政府建设中的认识论意义。公共性、公共领域等词也出现了较高次数,“公共价值是公共领域共有的集体意识,也是一种共同价值”<sup>[11]</sup>,其关乎公民期望与公共利益的实现。它的构成元素清单包括:“责任性、适应性、倡导、利他主义;利益平衡、仁慈、有条理;公共参与、公民的个人发展、集体选择、公共之善、竞争、妥协、连续、协作;民主、对话;效益、效率、雇员自我发展、热情、平等对待、公平、伦理觉悟;公正、友好;良好的工作环境;诚实、人的尊严;正义;合法性、倾听公民意见、地方治理;多数原则、道德标准;中立;公开;节俭、政治忠诚、专业化、个人权力的保护、保护少数人利益、生产力、公共利益;合理、政体尊严、政体忠诚、政体稳定、可靠性、回应性、风险准备、稳健、法治;保密、股东价值、社会凝聚力、稳定、可持续;及时;用户民主、用户为中心;未来的声音;人民的意志”<sup>[12]</sup>。由此可见,在公共管理领域,公共价值的存在是多维度的,党的十八大以来,学者们开始大量关注在服务型政府建设过程中公共价值的政治属性,不仅看到了公共价值中效率的重要性,更强调了社会公平和基本正义的公共价值在中国政治中的特殊意义,这是时代变迁、社会发展、政府进步的结果。公共价值依托公共部门而存在,政府的公共性成为研究的重要方面,政府公共性即政府产生、存在和发展的目的是为了公共利益、公共目标、公共服务。公共利益是公共价值存在的前提,公共利益的需要诠释着公共价值的意义。当前社会,利益诉求的多元化及个人行动的差异化促使政府承担起创造、维护和保持公共价值的责任,自然合理的公共价值目标的设定及实现也必然蕴含在服务型政府建设的实践中。

改革开放四十年来,我国的生产力水平得到较大提高,但同时也伴随着严重的贫富差距和社会不公问题。在社会转型期,城乡发展、区域发展不平衡的现象时有发生。在公共服务外包、公共政策制定等过程中以公共权力为资本,背离公共利益目标,用公权力谋取私权利的寻租与腐败行为也间或显现。这些问题的存在冲击着公众对政府公共服务供给能力的信心,损害了政府维护公共价值的形象,严重削弱了政府的公信力,也违背了服务型政府的基本理念和要求。党的十九届四中全会进一步提出:“要坚持一切行政机关为人民服务、对人民负责、受人民监督,创新行政方式,提高行政效能,建设人民满意的服务型政府”。这就需要不断坚持和完善党和国家的监督体系,形成“不敢腐、不能腐、不想腐”的有效机制。近些年关于城乡公共服务均等化、公众参与政府决策、公共服务需求、共享经济、行政监察、

反腐败的研究都或显或隐地包含着对服务型政府建设中“公共价值”的审视和思考。党的十八大以来,服务型政府的建设更多地朝着人民满意的方向前进,学者们在关注政府自身建设的同时,也开始关注公共领域中公众在其中的地位与作用,公共部门与公众都是公共价值的倡导者和维护者。政府在公共政策的制定过程中,积极发挥协商民主的独特优势,举办“听证会”等活动,形成公众参与的良好氛围,在提供公共服务时,“以人民为中心,让人民有权决定,人民是评价主体,人民满意是评价标准”<sup>[13]</sup>。

### (三) 改革逻辑的优化

“行政改革”是排在政府治理、公共价值、社会治理这三类关键词之后的又一研究热点,这同样与党的十八届三中全会提出要深化行政体制改革有关。之后,党的十九大报告继续指出:“为适应新时代中国特色社会主义现代化,要进一步深化机构和行政体制改革。”服务型政府的建设是我国行政改革的目标选择,机构改革是建设服务型政府的有效途径,因而机构改革自然成为了服务型政府研究的热点。

改革开放以来,我国政府职能改革经历了三次转变:第一次政府职能转变着眼于机构改革,减少政府对微观事物的直接管理,以适应经济体制改革的需要。第二次政府职能是通过大部制、行政审批制度等改革转变的,政府的公共服务职能得到了凸显。大部制改革使资源得到合理利用,改善部门扯皮、办事效率低下等问题,以更有效的管理体制提供公共服务和公共产品。行政审批制度改革是政府职能转变的一个重要举措,是建设服务型政府的一项重要内容,通过撤销和减少行政审批项目更好地服务社会,用制度性的手段改革公共权力和公众权利之间的关系,给行政相对方提供便利的同时也能缩小“暗箱操作”的空间,从源头上预防和治理腐败,促进人民满意的服务型政府的建设。第三次是全国经济发展进入新常态后,政府职能面临着又一次转变,要求理顺政府与市场、社会的关系,确定政府的权力范围,让市场在资源配置中起决定性作用,开始了以“放管服”改革为重点的行政审批制度改革。李克强总理多次强调:“要推进‘放管服’改革以加快政府职能转变”,这次改革的核心在于简政放权。在此背景下,浙江省首先开展了“最多跑一次”的改革实践,通过服务事项的网上办理和事项办理的标准化,减少了行政人员与服务对象的直接接触,从而降低了政府服务过程中由于人际互动可能产生的腐败现象,服务型政府的建设基础由此更加夯实。浙江省的这一改革样本引发了学者们对服务型政府建设的新思考,“以‘最多跑一次’改革为切入点,形成层层倒逼、层层递进的改革推进机制,将有效推动政府职能转变、政府管理模式和行政流程变革以及大部门体制改革和府际关系调整,形成行政体制改革和政府治理体系现代化的完整路线图”<sup>[14]</sup>。

党的十八大以来,具有新公共管理特征的简政放权的大幕进一步拉开,提出市场在资源配置中的作用应由基础性转变为决定性,让政府管不好、管不了的事情交由市场解决,这就为调整政府与市场的关系,最大限度地还权于市场,减少原先由于政府超强的资源配置权力诱发的权力寻租现象,更好转变政府职能,为建设服务型政府提供了方向。另外,虽然“服务型政府”这一新型政府治理模式由中国学者提出,但中国政府在改革的过程中仍然受到西方新公共管理运动“市场导向”和“绩效主义”的影响,引发了道德滑坡及公平公正缺失等问题。由此,对改革进行自主创新,即在建设服务型政府这一战略目标下优化改革逻辑成为学者们关注的重要方面,相关反思和研究成果比如行政吸纳、创新政府服务、府际合作、跨域协同治理等相关分析也大量出现。

### (四) 网络技术的应用

“网络技术”这一类关键词也显现了很多次,这与当前互联网时代的快速发展密切相关。网络技术的广泛应用在改变普通公众生产生活方式的同时也给政府治理提供了新的技术手段。有学者认为:“技术应用积聚起来的变革力量最终将引发政府模式从管理型向服务型的转变”<sup>[15]</sup>。随着大数据的广泛运用,一方面,政府通过各种渠道进行信息公开,保持自身工作透明度,这对提升政府公信力具有十分重要的作用;另一方面,党的十九大报告指出当前我国社会的主要矛盾已经变成人们日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,并且“公共服务供给和决策的准确有效建立在充

分、精准和及时的需求信息基础之上,并根据这些信息进行公共服务的生产与供给”<sup>[16]</sup>。因此,政府可以借助网络及时、有效、准确定位公众需求偏好的变化,进而提供精准的公共服务,提升服务型政府的建设水平。

网络技术的发展提升了公民对政府行政质量的期待。传统农业社会中,生产力水平低下,公众对政府更多地投以“仰望”的姿态;在工业化社会,公民意识增强,公民对政府的要求变多变高;进入后工业社会,技术的加持使得各种新媒体和自媒体在监督政府行为中发挥着更大的作用,不管是在繁华的都市或是偏远的山野,人人都可以平等地握有麦克风,人人都可以通过网络发声成为行动者,“克服了传统监督必须依赖一定的中介组织和渠道的间接性,同时为政府公共权力结构内部的监督机关提供直接、可信、可查的信息和线索”<sup>[17]</sup>,让一些贪污腐败现象无处遁逃,从外部筑牢政府的“服务”本色。信息技术迅猛发展,公共领域开始由信息主导,程序化的政治和政策议程可以通过网络技术平台完成,政府对人民群众关心的问题也可以从被动回应转向前瞻预测,从而提升人民对政府行政行为的满意度。“如果说传统的政府管理流程是出现问题——逻辑分析——找出因果关系——提出解决方案的事后‘救火’模式的被动响应,那么,大数据战略下的政府的管理流程则是搜集数据——量化分析——找出相互关系——提出优化方案的前瞻性正向思维模式”<sup>[18]</sup>。总之,网络技术的发展与应用使得政府更加公开和透明,更加高效地防治腐败,更加精准地提供服务,为建设人民满意的服务型政府提供了技术保障,并成为党的十八大以来国内服务型政府研究的热点领域。

## 五、未来研究趋势展望

党的十八大提出的“职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意”的服务型政府建设的新目标,是近二十年理论研究与政策实践有机融合的智慧结晶,十八大以来的服务型政府的研究范畴也基本围绕这四点展开。比如“治理理论的引入”丰富了理论基础,与建设结构优化的服务型政府高度相关;“公共价值的凸显”提供了价值导向,响应建设廉洁高效、人民满意的服务型政府;“改革逻辑的优化”铺垫了实践路径,与建设结构优化的服务型政府建设目标有关;“网络技术的应用”为更好建设职能科学高效的服务型政府提供了技术支撑。总之,党的十八大以来的服务型政府研究关涉的核心问题其实在于“服务型政府何以可能、何以可为”。“服务型政府不是一个政治口号,也不是政府改革局部操作层面的调整,而是对我国未来政府改革和发展方向的重新定位”<sup>[19]</sup>,其作为一种后工业社会中的新型行政模式,是当前社会治理的必然选择。

“研究过往需要有归纳和概括能力,构想未来需要有丰富的想象力”<sup>[20]</sup>。建设服务型政府的目标是伴随着中国的行政改革提出的。党的十八大以来,我国服务型政府的研究注重紧密结合时代背景并形成了一些稳定的研究热点领域,比如公共服务、政府治理、合作治理、廉政建设等。未来服务型政府研究的理论空间仍将扩展,其本土化实现机制也会不断完善。

### (一) 理论空间的扩展

20世纪90年代末以来,西方国家在进行改革时从强调新公共管理中市场、竞争、效率等价值转向“后新公共管理”改革运动重视的协作、整合等价值,比如英国和挪威的“整体政府”的提出、美国“协作”治理的展开。后新公共管理的核心是通过结构性的整合和顶层能力的重构来提升国家顶层的政治控制力,其目标特点主要体现在:解决新公共管理无法实现的中心效率承诺,解决政治领导人的科层控制问题和公共机构的碎片化设置以增强公共部门的能力,通过强化多社会的管控来应对日益不稳定和不安全的世界。<sup>[21]</sup>随着全球化浪潮的推进和科学技术的迅猛发展,人类社会整体进入以“不确定性”为主要特征的风险社会时代,风险的延展性与跨国性使得风险的防范治理远远超出一国政府的管制范围,传统的政府治理模式和体制遇到了前所未有的挑战。西方学者提出“整体性政府”“无缝隙政府”“数字治理”“新公共治理”等积极回应了这一挑战。这些新的范式理念对于我国服务型政府

的建设无疑具有一定的启示意义。

但与此同时,我们也要认识到:中国的改革具有自身的特色,对改革的思考要在有保留地学习西方理论和经验的基础上进行本土化的创新,“基于中国场景的知识推进”<sup>[22]</sup>是迫在眉睫的任务。我国的改革要在党的领导下进行并坚持党的领导,因此,对于如何在后工业化、风险社会的历史视野中,在习近平新时代中国特色社会主义思想的指导下,基于中国国情,突破既有话语体系,跨学科地运用创新性思维提出“中国方案”来妥善处理好政府与市场、政府与社会、政府与政府、政府与公民之间的关系,实现效率、公平到服务价值的转变,以超越回应性、前瞻性地建设人民满意的服务型政府,实现治理的现代化,笔者认为还有较大的理论扩展空间。比如,随着经济社会的快速发展,我国人民对美好生活的渴求不仅有物质文化层面的,还有生态环境方面的,要增强人民群众的获得感、幸福感、安全感,政府要特别关注生态文明建设。近年来,大气雾霾、生态破坏等环境问题的出现,影响了社会发展,考验着政府行政能力。党的十八大提出“要把生态文明建设放在突出地位”,因此,遵循“绿水青山就是金山银山”的发展理念,营造一个宜居的环境是推动建设人民满意的服务型政府向纵深发展的途径之一。由此,与时俱进地关注政府在环境治理方面作为的研究及相关的环境公平正义的政治学理论将是未来学术界探讨服务型政府建设中无法忽略的焦点。

此外,服务型政府的建设也离不开对行政伦理和精神价值的考量。特别是在市场经济和科学技术高度发达的当代社会,有些政府部门在制定公共政策时存在着只为自身谋利益的动机,行政人员由于“体制内外利益差异的感应作用”<sup>[23]</sup>并不完全具有良善意愿,在运用公共权力时常常会面临利益冲突的伦理困境,比如贿赂、权力兜售、信息兜售、财政交易、馈赠与消遣、组织外就业等。孟德斯鸠也曾说过:“不受制约的权力必然是腐败的。”面对这种困境,不但需要寻求法律等外部控制的手段在显性结构中遏制行政人员内心可能的“恶”,也需要在其提供公共服务时,对其公共权力进行有效制约,拒绝货币侵蚀,让腐败失去滋生的土壤,唤醒行政人员内心的忠诚和良知,在隐性结构的运行中重塑公共行政精神。换言之,在工业社会,规则、制度等物化设置在社会治理中发挥了重要作用并成为服务型政府研究的热点,而在高度复杂和高度不确定性的后工业社会,为避免这些物化设置的僵化及失灵,非物化的因素诸如行政精神的建构就显得格外重要。在为人民谋福利的过程中,很关键的一点就是行政人员具有公共行政精神和服务意识,能正确运用公共权力,通过公开透明的行政方式推进廉政建设,提高服务质量,打造自身亲切的形象。思想是行动的先导,在新时代的征程里,行政精神支配引领着行政人员的行动,影响着服务型政府建设的成效。后工业社会中,我国的服务型政府建设需要一种前瞻性行政精神的指引,相信未来有关行政伦理精神的理论也会不断创新与充实。

## (二) 实践机制的完善

从实践层面而言,当前我国服务型政府的建设必须要充分考虑老龄社会与网络社会的结构化背景。根据国家统计局发布的数据,上世纪末我国已步入“老龄化社会”,截至2018年底,全国60周岁以上老年人口有2.49亿,占总人口的17.9%,老年人口抚养比也再创新高,老龄化形势愈发严峻。一方面,面对人口年龄结构的日趋老化,政府的医疗、养老负担会越来越重,如何有效回应民生需求,化解市场失灵与政府失灵的风险,构建公平合理的社会保障体系,确保人民群众的获得感,满足人民群众的美好生活愿望,是服务型政府亟待解决的问题。另一方面,服务型政府对网络社会的治理以及网络技术的创新性应用也将成为未来相关研究的热点。根据中国互联网络发展状况统计报告的数据显示,截至2018年6月,我国网民规模达8.02亿,普及率为57.7%,人均周上网时长为27.7小时。面对如此庞大的网民群体,原有的适用于现实实体社会中的政府行政模式必须做出相应的转变,网络舆情的引导控制与应对、大数据信息的整合利用、网民隐私权的保护、数字政府的构建等都是服务型政府建设过程中必须要重视的问题。

同时,不容忽略的一点是,在服务型政府的建设实践中,政策的制定与实施效果也关系着其公共

价值目标的实现,具体操作流程和机制的科学化因此成为服务型政府实践中不可或缺的重要环节,而这其中又涉及到以往研究中常常忽视的“政策终结”问题。诚然,大多数政策在制定时是考虑了当时的社会背景,但在时代变迁中,当一项政策执行若干时间后,需要对其进行追踪、研究、评价、检讨,反思政策执行的效果是否与当初制定政策时的目标出现了异位,若政策效应在降低,继续维护它需要消耗大量的成本且新旧政策之间会产生冲突,影响社会秩序时,政府就需要及时终结它,社会治理效果才能得到优化,服务型政府建设才能有所保证。由此,政策的制定与终结将会是今后服务型政府研究的一个重要领域。

此外,服务型政府的建设实践虽然应因地制宜,但其实践成效的好坏仍需一套科学合理的标准方能加以衡量。因此,如何设计出服务型政府的评价指标体系,如何从法律和制度层面规范绩效评估组织者的行为,防止腐败等权力异化现象的发生也成为相关学者专家必须思考的问题。由于建设服务型政府需要重视与改善民生,因而在评估服务型政府治理绩效时,让多方主体参与并通过法律的形式确定绩效评估的内容、形式等,把民生问题的改善程度纳入服务型政府绩效考核的指标体系,并细化评估条目,将极大地推动人民满意的服务型政府的建设。

当然,囿于时间和精力限制,本文只选择了人大复印报刊资料《公共行政》中有关服务型政府研究的229篇论文作为样本,与CNKI中数千篇关于服务型政府的论文相比,统计分析的结果和相关结论可能显得不太全面,也可能遗漏掉一些重要的文献。但考虑到人大复印报刊资料转载的权威性,本文对服务型政府相关研究的梳理和未来研究进路的展望在总体上应该是具有一定说服力和代表性的,至于这些梳理和展望的价值可靠性则有待于学界进一步的检验,笔者也将持续关注这一领域的研究进展。

#### 参考文献:

- [1] 楚迤斐.政府职能的进化:逻辑与历史统一的维度[J].河南师范大学学报:哲学社会科学版,2015,42(1):11-15.
- [2] 张康之.限制政府规模的理念[J].行政论坛,2000(4):7-13.
- [3] 刘熙瑞.服务型政府——经济全球化背景下中国政府改革的目标选择[J].中国行政管理,2002(7):5-7.
- [4] 程倩.服务型政府研究:十年历程及分析[J].行政论坛,2012,19(1):33-39.
- [5] 尹辉,丁煌.十年回顾:服务型政府的研究方式、脉络及趋势——以《中国行政管理》2002-2011年的文献为例[J].行政与法,2012(1):1-5.
- [6] 王雁红.公共服务合同外包的运作模式及其比较:基于三个典型案例的经验研究[J].行政论坛,2016,23(5):52-59.
- [7] 胡税根,刘国东,舒雯.“扩权强镇”改革的绩效研究——基于对绍兴市28个中心镇的实证调查[J].公共管理学报,2013,10(1):1-9.
- [8] 蒋保信,俞可平:“城管式困境”与治理现代化[J].同舟共进,2014(1):23-29.
- [9] 全球治理委员会.我们的全球伙伴关系[M].牛津:牛津大学出版社,1995.
- [10] 郑家昊.合作治理视域下的政府转型与职能实现[J].哈尔滨市委党校学报,2014(6):60-66.
- [11] 任晓林.公共管理中公共价值的基本维度与认知[J].广东行政学院学报,2019(4):1-10.
- [12] 孙珠峰,胡伟.后新公共管理时代钟摆现象[J].南京社会科学,2013(9):68-75.
- [13] 谢新水.对“人民满意的服务型政府”行动特征的考察——以行动主义为视角[J].学习论坛,2018(10):73-80.
- [14] 何显明,张鸣.重塑政府改革的逻辑:以“最多跑一次”改革为中心的讨论[J].治理研究,2018,34(1):92-99.
- [15] 邵娜.互联网时代政府模式变革的逻辑进路[J].海南大学学报:人文社会科学版,2016,34(1):23-29.
- [16] 陈水生.公共服务需求管理:服务型政府建设的新议程[J].江苏行政学院学报,2017(1):109-115.
- [17] 汪旻艳.论网络舆论背景下政府公共权力结构的变迁[J].南京师大学报:社会科学版,2015(6):58-64.
- [18] 徐继华,冯启娜,陈贞汝.智慧政府——大数据治国时代的来临[M].北京:中信出版社,2014:77.
- [19] 卢瑾.人民满意:服务型政府建设的目标[J].领导科学论坛,2015(16):8-10.
- [20] 张康之.行政文化研究的创新之作——评王锋新著《走向服务型政府的行政精神》[J].中国行政管理,2019(2):147-151.
- [21] 范永茂.后新公共管理:中国的行政新范式?[EB/OL].(2016-07-12)[2019-05-30].http://www.spap.ruc.edu.cn/

displaynews.php?id=10501.

[22] 何艳玲, 张雪帆. 政府理论重构: 基于中国场景的研究——2018年公共管理研究综述[N]. 中国社会科学报, 2018-12-19.

[23] 李景鹏. 当代中国社会利益结构的变化与政治发展[J]. 天津社会科学, 1994 (3): 31-37.

责任编辑 陈 瑶

## Spatial Consideration and Perspectives of the Service-Oriented Government since the 18th CPC National Congress: Based on Papers Reprinted in Public Administration by RUC

LIU Cuixia, LU Yuting (School of Economics and Management, Nantong University, Nantong 226019, Jiangsu, China)

**Abstract:** With the continual promotion of the construction of service-oriented governments since the 18th CPC National Congress, some new features are taking shaping within corresponding academic circle. A statistical analysis based on keywords frequencies of papers related to service-oriented governments reprinted in Public Administration by RUC during 2013 to 2019 has found that, interest points in this area are mainly focused on introduction of administration theories, maintenance and creation of public values, optimization of administrative reform, application of Internet technologies, etc. With tendencies of globalization, post-industrialization, informationization and networking, and promotion of modernization of administrative mechanism and administrative capabilities jointly considered, it can be predicted that future research will be focused on spatial expansion of theoretical explorations and localization of practical mechanisms, particularly on the maintenance of public values by means of explicit systemic reform and implicit spirit remolding, so that government corruption can be effectively prevented, public credibility be promoted, and construction of service-oriented governments be reliably implemented, which will be of vital importance attracting wide attention.

**Keywords:** service-oriented government; administration; public value; administrative reform; clean governance; post-new public management

# 《共产党宣言》蕴含的“历史周期率”思想

吴日明, 秦新涛

(南通大学 马克思主义学院, 江苏 南通 226019)

**摘要:**“历史周期率”是抗战时期民主人士黄炎培与毛泽东在延安交谈时提出的重要命题,它揭示了一个常见的历史现象:社会个体、团体或国家在艰苦的环境中往往能够励精图治、奋发向上,而在环境好转时却容易精神懈怠、不思进取,直至衰亡。《共产党宣言》蕴含了马克思恩格斯对这一历史现象的深刻思考。革命导师在《共产党宣言》中阐述了资产阶级从执政前“起过非常革命的作用”到执政后“不能统治下去了”的惊天巨变,“用来推翻封建制度的武器现在却对准了自己”,表明资产阶级受到“历史周期率”的支配。这一现象的根源在于,获得统治地位之后的资产阶级由“革命阶级”变成“保守阶级”,“使整个社会服从于它们发财致富的条件”,丧失历史进步性。更可贵的是,马克思恩格斯初步构想了无产阶级取得政权后如何跳出“历史周期率”的途径,提出了“两个决裂”的思想,为无产阶级政党建设指明了方向。

**关键词:**《共产党宣言》;历史周期率;党的建设

**中图分类号:** A81

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1674-9170(2019)06-0077-06

“历史周期率”是抗战时期民主人士黄炎培与毛泽东在延安交谈时提出的重要命题。1945年7月,黄炎培和其他几位民主人士赴延安考察。当毛泽东问及黄炎培先生考察延安的感受,黄炎培提出:“我生60多年,耳闻的不说,所亲眼看到的,真所谓‘其兴也勃焉,其亡也忽焉’,一人,一家,一团体,一地方,乃至一国,不少单位都没有跳出这个周期率的支配力。大凡初时聚精会神,没有一事不用心,没有一人不卖力,也许那时艰难困苦,只有从万死中觅取一生。既而环境渐渐好转了,精神也渐渐放下了。……总之没有能跳出这周期率。”<sup>[1]59</sup>“历史周期率”揭示了一个常见的历史现象:社会个体、团体或国家在艰苦的环境中往往能够励精图治、奋发向上,而在环境好转时却容易精神懈怠、不思进取,直至衰亡。马克思恩格斯在著述中没有明确使用“历史周期率”一词,但在《共产党宣言》(以下简称《宣言》)中蕴含着对“历史周期率”的思考。19世纪40年代,一些资产阶级思想家不断散布“资本主义生产关

收稿日期:2019-09-30

作者简介:吴日明(1972-),男,江西余干人,南通大学马克思主义学院教授,江苏省中国特色社会主义研究中心南通大学基地研究员,博士;秦新涛(1990-),男,山东潍坊人,南通大学马克思主义学院硕士研究生。

基金项目:教育部人文社会科学研究规划基金项目(18YJA710007)

系永恒存在”的谬论，马克思恩格斯在《宣言》中阐述了资本主义社会产生的历史条件和发展趋势，揭示了资产阶级由生产力发展的推动者变为阻碍者的历史轨迹，阐明了资产阶级从“起过非常革命的作用”到“不能统治下去了”的惊天巨变，表明资本主义社会必然走向灭亡的历史趋势，不能跳出“历史周期率”。马克思恩格斯在《宣言》中揭示了资产阶级受到“历史周期率”支配的原因在于资产阶级在争得统治地位之后，由“革命阶级”变成“保守阶级”，仍然像一切过去的统治阶级一样使整个社会服从于它们发财致富的条件。更可贵的是，经典作家并以深邃的历史眼光和高度的历史自觉，初步探索了共产党人如何摆脱“历史周期率”支配的重大历史课题，为无产阶级政党建设指明了方向。

### 一、“历史周期率”的外在表现： “资产阶级用来推翻封建制度的武器，现在却对准资产阶级自己了”

“其兴也勃焉，其亡也忽焉”是“历史周期率”的直接表现。当一个阶级、一个政党、一个国家如果能够顺应历史潮流，推动历史发展进步，就能战胜腐朽的旧事物并走向兴旺发达；相反，当阻碍历史发展进步、丧失历史进步性时，则迅速走向衰落、直至灭亡。在《宣言》中，马克思恩格斯阐述了资产阶级在早期由于极大地推动了生产力的发展，顺应了历史潮流，因而推翻了封建社会制度，建立了资产阶级政权。然而政权建立之后资产阶级却无法驾驭不断发展的生产力，严重阻碍社会生产力的发展，丧失历史的进步性，因而其灭亡的命运不可避免。

马克思主义认为，人类社会一般经历原始社会、奴隶社会、封建社会、资本主义社会、社会主义和共产主义社会，不断实现由低级阶段向高级阶段的发展。资本主义生产关系孕育于封建社会之中。封建社会生产力低下，自给自足的小农经济成为社会生产的主要形式。在封建社会末期，随着社会生产力和商品经济的发展，资本主义生产关系开始萌芽。资产阶级是近代工业革命的产物，伴随着现代化机器大生产而出现。“手推磨产生的是封建主的社会，蒸汽磨产生的是工业资本家的社会。”<sup>[2]142</sup>资本主义社会能够取代封建社会的根本原因在于“蒸汽磨”远优越于“手推磨”。在封建社会，用“手推磨”为代表的生产工具进行劳动，生产方式简单，生产效率低下。生产力是社会发展最具革命性、最为活跃的因素。18世纪60年代，英国工业革命爆发，纺纱机、蒸汽机、蒸汽机车和汽船等先进技术不断涌现，大机器生产开始替代手工劳动，极大推动生产力的发展。“资产阶级在它的不到一百年的阶级统治中所创造的生产力，比过去一切世代创造的全部生产力还要多，还要大。”<sup>[2]277</sup>据统计，从1770—1840年的70年中，英国工人的平均劳动生产率大约提高了20倍。随着科学技术的进步和生产机器广泛应用，劳动生产率大幅度提高，封建时代古老的生产方式和落后生产工艺逐渐被淘汰，封建社会内部的革命因素迅速增长。封建社会统治者不会自愿退出历史的舞台，开始与新兴资产阶级发生对抗。生产力的发展要求废除封建特惠、贵族免税以及个别等级的政治特权，资本主义经济关系要求自由和平等权利的地方，封建制度都以行会束缚和各种特权同它对抗。但是新兴资产阶级由于顺应时代潮流，封建社会统治者的对抗并不能阻挡历史前进的车轮，封建社会必然退出历史舞台。“封建的所有制关系，就不再适应已经发展的生产力了。这种关系已经在阻碍生产而不是促进生产了。它变成了束缚生产的桎梏。它必须被炸毁，它已经被炸毁了。”<sup>[2]277</sup>历史的进程证明了这一论断。英国在1640年爆发资产阶级革命，经历多次复辟，1688年英国光荣革命，资产阶级的统治地位得以确立。法国在1789年至1793年间进行了资产阶级革命，逐步确立了资产阶级的统治。由此可见，资产阶级由于推动生产力的发展因而逐步确立了它的政治统治地位，最终把封建社会扫进了历史的垃圾堆。

然而，当资产阶级争得统治地位之后，历史进程出现相似的一幕。马克思恩格斯在《宣言》中指出：“我们眼前又进行着类似的运动。”<sup>[2]277</sup>这个运动就是新旧社会形态的更迭。随着生产力的进一步发展，资产阶级无法驾驭不断发展的生产力。“这个曾经仿佛用法术创造了如此庞大的生产资料和交换手段的现代资产阶级社会，现在像一个魔法师一样不能再支配自己用法术呼唤出来的魔鬼了。”<sup>[2]277</sup>

资本主义社会开始出现“瘟疫”——生产过剩的危机。这种“瘟疫”表现为大量工厂倒闭, 大批工人失业, 经济陷入一片萧条之中, 整个社会仿佛回到了野蛮状态。经济危机产生的根源是“生产力已经强大到这种关系所不能适应的地步, 它已经受到这种关系的阻碍”<sup>[2]278</sup>。资产阶级曾经由于能够推动生产力的发展而战胜封建贵族, 现在资产阶级自己由于不能驾驭不断发展的生产力, 资本主义社会生产关系将面临被炸毁的命运。“资产阶级用来推翻封建制度的武器, 现在却对准资产阶级自己了。”<sup>[2]278</sup>马克思预言: “生产资料的集中和劳动的社会化, 达到了同它们的资本主义外壳不能相容的地步。这个外壳就要炸毁了。”<sup>[3]269</sup>继封建所有制关系被炸毁之后, 资本主义生产关系又将走向灭亡, 重蹈历史的覆辙。至此, 《宣言》揭示了资产阶级受到“历史周期率”支配这一重要现象。

## 二、“历史周期率”的形成原因:

### “过去一切阶级在争得统治之后, 总是使整个社会服从于它们发财致富的条件”

黄炎培先生在指出“历史周期率”具体表现的同时, 还揭示了“历史周期率”产生的内在原因。在艰苦的求索和创业阶段, 每个人都能戮力同心、奋发有为。一旦环境好转或事业取得成功, 越来越多的人就开始精神懈怠, 不思进取, 背离初衷, 直至滑向堕落的深渊而无法自拔。在《宣言》中, 马克思恩格斯同样揭示资产阶级在夺取政权之前和夺取政权之后完全不同的精神风貌。资本主义社会是资产阶级与封建势力经过残酷斗争才得以建立起来的。在冲破封建社会思想和制度枷锁过程中, 资产阶级曾经起过非常革命的作用, 涌现了一大批走在时代前列的英雄人物。他们吹响时代奋进的号角, 冲决封建社会的罗网, 富有英雄气概和自我牺牲精神。“不管资产阶级社会怎样缺少英雄气概, 它的诞生却是需要英雄行为, 需要自我牺牲、恐怖、内战和民族间战斗的。”<sup>[2]586</sup>比如说, 1789年7月14日, 法国大革命爆发, 资产阶级革命派带领成千上万的群众喊着“到巴士底狱去”的口号冲向象征法国封建统治的巴士底狱, 经过激烈的战斗, 终于攻克这座封建堡垒, 统治法国多个世纪的波旁王朝开始土崩瓦解, 资产阶级显示了大无畏的革命精神。但是当资产阶级建立政权后, “从此以后, 革命阶级将成为保守阶级”<sup>[2]152</sup>。昂扬向上的革命锐气逐渐丧失, 转而致力于追求自己的财富和利益, 致力于维护少数人的利益, 逐渐走向历史的反面, 这主要体现在以下两个方面:

第一, 资产阶级的理论兴趣和革命精神逐渐丧失。恩格斯曾批评德国资产阶级在1848年革命后逐渐争得统治地位, 从此理论兴趣消失了, 开始投身于证券交易所的投机活动, 捡拾工业大树上掉落下来的“金苹果”。“起而代之的是没有头脑的折衷主义, 是对职位和收入的担忧, 直到极其卑劣的向上爬的思想。”<sup>[4]258</sup>在《宣言》中, 马克思恩格斯同样指出, 资产阶级取得统治地位之后, 忙于奔走于世界各地捡拾“金苹果”, 按照自己的面貌为自己创造出一个世界。为了掠夺更多的利益, 资产阶级残酷剥削和压迫工人, 导致现代工人的命运还不如农奴制下的农奴和封建专制制度下的小资产者。“资产阶级不能统治下去了, 因为它甚至不能保证自己的奴隶维持奴隶的生活, 因为它不得不让自己的奴隶落到不能养活它反而要它来养活的地步。社会再不能在它统治下生存下去了, 就是说, 它的生存不再同社会相容了。”<sup>[2]284</sup>马克思恩格斯认为, 在少数资产阶级财富日益增长的同时, 绝大多数处于社会最底层、被戴上锁链的工人阶级在社会化生产中经济地位不断下降, 只有通过革命暴力的手段才能改变自己的命运。无产阶级“如果不炸毁构成官方社会的整个上层, 就不能抬起头来, 挺起胸来”<sup>[2]283</sup>。资本主义社会生产了自己的掘墓人。

第二, 资产阶级意识形态开始为“从前批判过的东西”进行辩护。“自由民主平等”是资产阶级意识形态核心内容, 是瓦解封建社会专制制度的思想武器, 鼓舞革命群众向封建堡垒进攻的旗帜。经济基础决定上层建筑, 封建社会小农经济生产方式是滋养封建社会思想道德的土壤。落后的社会生产、固化的社会经济结构奠定封建社会上层建筑的经济基础。“这些田园风味的农村公社不管看起来怎样祥和无害, 却始终是东方专制制度的牢固基础。”<sup>[2]765</sup>随着资本主义生产方式的不断巩固, 资产阶级

倡导的“自由民主平等”思想广为传播，猛烈冲击封建社会传统伦理道德。形形色色的封建羁绊被无情地斩断，封建等级观念、宗法观念被资本主义意识形态所代替。“当时资产阶级的胜利意味着新社会制度的胜利，资产阶级所有制对封建所有制的胜利，……启蒙运动对迷信的胜利，家庭对宗族的胜利，进取精神对游侠怠惰的胜利，资产阶级权利对中世纪特权的胜利。”<sup>[2]318</sup>但是当资产阶级取得统治地位之后，资产阶级意识形态便成为维护资产阶级利益的工具。每当面对风起云涌的无产阶级运动，资产阶级所倡导的“自由，平等，博爱”这句格言必然代以毫不含糊的“步兵，骑兵，炮兵”。资产阶级政权建立之后，庞大的官僚机构和军事机构继续得到强化，变得更加完备，俨如密网一般缠住社会机体。面对无产阶级的日益贫困化，资产阶级思想家开始为资产阶级进行辩护，认为这不过是“每一次分娩时的阵痛”，是不可避免的历史现象。他们还认为资产阶级赖以进行统治的社会条件是历史的最后产物，资产阶级创造的社会制度是天然的，是历史的极限。总之，“一旦资产阶级把意识形态阶层看做自己的亲骨肉，到处按照自己的本性把他们改造成为自己的伙计；一旦资产阶级自己不再作为生产劳动的代表来同这些人对立，而真正的生产工人起来反对资产阶级，并且同样说它是靠别的人的勤劳来生活的；……——一旦发生了这些情况，事情就反过来了。这时资产阶级从自己的立场出发，力求‘在经济学上’证明它从前批判过的东西是合理的。”<sup>[5]241</sup>资产阶级意识形态开始为“从前批判过的东西”进行辩护，意识形态成为维护自身利益的工具。

马克思恩格斯在《宣言》中指出，资本主义社会和以往的阶级社会并无本质区别。在奴隶社会、封建社会中存在自由民和奴隶、贵族和平民、领主和农奴、行会师傅和帮工等相互对立的阶级，资本主义社会同样存在资产阶级和无产阶级两大敌对的阵营，不同的仅是斗争形式发生了变化而已。资产阶级“用公开的、无耻的、直接的、露骨的剥削”代替了过去统治阶级“由宗教幻想和政治幻想掩盖着的剥削”。资产阶级和过去的统治阶级有着共同的历史特征：“过去一切阶级在争得统治之后，总是使整个社会服从于它们发财致富的条件，企图以此来巩固它们已经获得的生活地位。”<sup>[2]283</sup>这就决定了资本主义社会像之前的阶级社会一样，必然受到“历史周期率”的支配。

### 三、“历史周期率”的摆脱之道：

#### “同传统的所有制关系实行最彻底的决裂；同传统的观念实行最彻底的决裂”

在《宣言》中，马克思恩格斯指出共产党人最近目的是推翻资产阶级统治，由无产阶级掌握政权。无产阶级取得政权以后是否也会“出现类似的运动”，无产阶级能否摆脱“历史周期率”的支配，这是国际共产主义运动中的重大课题。1848年，无产阶级政权尚未诞生，不少人对马克思恩格斯提出的无产阶级政权的认识存在误区。早在1847年，马克思在《哲学的贫困》中提出了同样的问题：“被压迫阶级的解放必然意味着新社会的建立。……这是不是说，旧社会崩溃以后就会出现一个表现为新政权的新的阶级统治呢？”<sup>[2]194</sup>无政府主义者巴枯宁后来也攻击道：“如果无产阶级成了统治阶级，它去统治谁呢？这就意味着，将来还有另一个无产阶级要从属于这个新的统治，新的国家。”<sup>[6]286</sup>因此，无产阶级政权必须是与之前的阶级社会国家政权存在本质区别的新型政权，马克思恩格斯在《宣言》中提出了“两个决裂”的思想，“共产主义革命就是同传统的所有制关系实行最彻底的决裂；毫不奇怪，它在自己的发展进程中要同传统的观念实行最彻底的决裂”<sup>[2]293</sup>。“两个决裂”既是共产主义革命目标，也是无产阶级夺取政权以后摆脱“历史周期率”支配的有效途径。唯有构建社会全新的经济基础和上层建筑，才能永葆无产阶级政权美妙之青春。

第一，与传统所有制关系实行最彻底的决裂，构建新的社会经济基础。马克思认为，有文字记载以来的全部历史是一部阶级斗争的历史，而资本主义社会是人类社会史前时期最后一个存在阶级对立的社会。“资产阶级的生产关系是社会生产过程的最后一个对抗形式，这里所说的对抗，不是指个人的对抗，而是指从个人的社会生活条件中生长出来的对抗；……因此，人类社会的史前时期就以这种社

会形态而告终。”<sup>[3]</sup>无产阶级专政要终结人类社会的史前时期, 开辟人类社会发展的新纪元。因此无产阶级革命担负全新的历史使命, 消灭私有制和阶级, 消除“历史周期率”存在的土壤。“资产阶级革命消灭了等级及其特权。”<sup>[2]</sup>“劳动阶级解放的条件就是要消灭一切阶级。”<sup>[2]</sup>表明无产阶级革命和资产阶级革命目标完全不同。无产阶级专政是全新意义上的政权, 肩负着消灭“存在着阶级和阶级对立的资产阶级旧社会”的历史使命。马克思指出: “劳动阶级在发展进程中将创造一个消除阶级和阶级对立的联合体来代替旧的市民社会; 从此再不会有原来意义的政权了。”<sup>[2]</sup>只有建立全新的经济基础, 建立不是“原来意义的政权”, 才能为摆脱“历史周期率”的支配奠定基础。

第二, 与传统观念实行最彻底的决裂, 构建新的思想上层建筑。马克思主义认为, 建立在一定社会经济基础之上的上层建筑由政治上层建筑和思想上层建筑构成, 思想上层建筑主要是指表现人们之间思想关系的意识形态。马克思指出, 过去的阶级在获得统治地位之后总是把政权作为巩固它们发财致富的条件, 其根源在于占统治地位的阶级具有根深蒂固的利己思想。“你们的利己观念使你们把自己的生产关系和所有制关系从历史的、在生产过程中是暂时的关系变成永恒的自然规律和理性规律, 这种利己观念是你们和一切灭亡了的统治阶级所共有的。”<sup>[2]</sup>在利己思想的支配下, 过去的一切运动具有共同的特征。“过去的一切运动都是少数人的或者为少数人谋利益的运动。”<sup>[2]</sup>正因为如此, 马克思恩格斯鲜明地提出无产阶级运动的价值取向和共产党人的价值追求, 构建无产阶级意识形态。“无产阶级的运动是绝大多数人的、为绝大多数人谋利益的独立的运动。”<sup>[2]</sup>共产党人没有同无产阶级不同的特殊利益。如果说在《宣言》中, 马克思恩格斯对无产阶级运动的价值取向和共产党人的价值追求进行初步探索, 那么当巴黎公社起义爆发后, 马克思在总结巴黎公社经验的基础上, 对国家公职人员提出了更为明确的要求。马克思强调国家公职人员要防止发生“至今所有的国家中都是不可避免的现象”——由社会公仆变成社会主人, 并且提出国家公职人员实行低薪制、普选制, 实现廉价政府, 深化了“为绝大多数人谋利益”思想。1873年巴枯宁出版《国家制度和无政府状态》, 对无产阶级政权进行肆意攻击。“这就是马克思主义者以及民主派的最新成就, ——都是谎言, 它掩盖着进行统治的少数人的专制, 更危险的是, 它貌似所谓人民意志的表现。”<sup>[6]</sup>马克思要求共产党人成为“社会公仆”, 彻底摆脱利己主义观念的束缚, 真正代表人民意志, 逐步实现“每个人的自由发展是一切人自由发展的条件”的共产主义社会, 从根本上摆脱“历史周期率”。

中国特色社会主义进入了新时代, 重温《宣言》中所蕴含的“历史周期率”思想, 对于马克思主义执政党建设仍有重要启示意义。党的十八大以来, 习近平总书记多次重提“历史周期率”, 表达了对执政党建设的忧患之思。2012年12月, 习近平总书记在走访民主党派中央和全国工商联时指出, 当年毛泽东和黄炎培在延安窑洞关于历史周期率的一段对话, 至今对中国共产党都是很好的鞭策和警示。2013年7月, 习近平总书记在河北省调研指导党的群众路线教育实践活动时再次指出, 要跳出“其兴也勃焉, 其亡也忽焉”的“历史周期率”, 就要靠头脑清醒, 靠保持“两个务必”。跳出“历史周期率”要求马克思主义执政党永葆蓬勃朝气, 始终得到人民衷心拥护。“历史深刻昭示我们, 必须不断进行自我革命, 同一切影响党的先进性、弱化党的纯洁性的问题作坚决斗争, 实现自我净化、自我完善、自我革新、自我提高。”<sup>[7]</sup>因此, 每位共产党员要“不忘初心、牢记使命”, 勇于自我革命, 不断清除思想上的灰尘和微生物, 密切和群众的血肉联系, 永葆人民公仆的政治本色。唯有如此, 党才能经得起各种风浪考验, 才能实现社会的和谐发展和国家的长治久安, 实现中华民族伟大复兴的中国梦。

#### 参考文献:

- [1] 黄方毅. 黄炎培与毛泽东周期率对话——忆父文集[M]. 北京: 人民出版社, 2012.
- [2] 马克思 恩格斯选集: 第1卷[M]. 北京: 人民出版社, 1995.
- [3] 马克思 恩格斯选集: 第2卷[M]. 北京: 人民出版社, 1995.

- [4] 马克思 恩格斯选集: 第4卷[M].北京: 人民出版社, 1995.  
[5] 马克思 恩格斯文集: 第8卷[M].北京: 人民出版社, 2009.  
[6] 马克思 恩格斯选集: 第3卷[M].北京: 人民出版社, 1995.  
[7] 中共中央宣传部. 习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要[M].北京: 学习出版社、人民出版社, 2019.

责任编辑 王学青

## Probe into the “Historical-Cycle-Rate” Thought Contained in Communist Manifesto

WU Riming, QIN Xintao (School of Marxism, Nantong University, Nantong 226019, Jiangsu, China)

**Abstract:** “Historical Cycle Rate” is an important proposition put forward by the democrat Huang Yanpei during his talk with Mao Zedong in Yan’an during the Anti-Japanese War. It reveals a common historical phenomenon: social individuals, groups or countries are often able to make the best of their efforts and strive for progress in an arduous environment, but while the environment is turning for the preferable, they are likely to become mentally sluggish, not wanting to make improvement until they finally extinguish. There contained in Communist Manifesto Marx and Engels’ thorough-going considerations on this “historical cycle rate.” In Communist Manifesto, revolutionary mentors expounded the tremendous changes of the bourgeoisie from “playing a very revolutionary role” before taking office to “unable to keep on ruling” after taking office. They targeting to themselves “the weapons used to overthrow feudal system”, a manifestation of the historical cycle on themselves. The origin of this can be traced to the transformation of bourgeoisie from revolutionists to conservatives after they obtained ruling power, the whole society reduced to being conditions for them to obtain material wealth, their historical progressiveness lost. More importantly, Marx and Engels gave their initial considerations on how to jump out of this cycle when the proletariats have obtained ruling power, the proposal of “two breakups” pointing out the direction for the construction of a proletarian party.

**Keywords:** Communist Manifesto; historical cycle; Party construction

# 监察之监察：宋代的监司互察

高 进, 应弘毅

(东北大学 文法学院, 辽宁 沈阳 110169)

**摘 要:** 宋代的监司互察是宋代地方监察制度中发展较为成熟而富有时代特色的典范。宋代监司互察的主体是地方各路转运司、提点刑狱司、提举常平司以及杂司。从本质上看, 监司互察包含行政权、监察权两权监察和路级各司同级互察两方面的内涵, 既是地方各司对同级行政权的监察, 又是对同级地方监察权的再监察。宋代规定监司互察的范围主要有暴横赋敛、隐蔽水旱、大吏奸赃、兵将包藏四种情形, 在监司互察失效情况下监司须承担“以其罪罪之”的法律责任。

**关键词:** 宋代; 监司互察; 地方监察

**中图分类号:** D691.49

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1674-9170 (2019) 06-0083-08

## 一、宋代的监司及其互察主体

宋代统治者为了根除中晚唐时藩镇割据的痼疾, 非常重视地方监察的制度设计。“宋承唐制, 抑又甚焉。”<sup>[1]</sup> 监司作为地方一级机构兼备行政权和监察权, 这是宋制承袭汉唐之制之处; 而监司分职而立又相互监察的制度设计则实为宋代独创。

宋代的监司, 不仅是地方路级的行政机构, 而且作为朝廷“耳目之寄”, 承担地方路级的监察职能, 因此亦被称为外台。从监察主体而言, 宋代的监司并非专指某个专门机构, 而是对若干地方路级机构的泛称。《庆元条法事类》记载: “诸称监司者, 谓转运、提点刑狱、提举常平司。”<sup>[2]</sup> 通常而言, 转运司俗称漕司, 提点刑狱司俗称宪司, 提举常平司俗称仓司, 构成并列的路级管理机构。除了上述北宋三司之外, 南宋初年监司又有扩延, 安抚使司, 又称帅司, 亦成为诸道皆设的“监司”<sup>[3]</sup>。但是安抚使司在宁宗朝后, 兵政事务俱归都统制司管辖, 民政职权则分归转运司、提点刑狱司和提举常平司三司管辖, 安抚使司遂至有名无实的地步。<sup>[4]</sup> 因此, 两宋监司涵盖转运司、提点刑狱司、提举常平司以及南宋初期的安抚使司。

收稿日期: 2019-07-30

作者简介: 高进 (1978- ), 男, 辽宁大连人, 东北大学文法学院副教授; 应弘毅 (1997- ), 男, 浙江绍兴人, 东北大学文法学院学生。

基金项目: 国家社会科学基金项目 (15BZZ015)

除此之外,两宋在某些路上还设有一些具有专门职能的“司”,如提举保甲司负责训练民兵,提举市舶司掌海运征榷,提举学事司管一路学政,提举坑冶司负责采矿铸兵。为区别于监司,这些“司”就被称为“杂职监司”,简称为“杂司”。“杂司”之所以不是严格意义上的监司,是因为如提举保甲司这类“杂司”并非在诸路皆设,覆盖面不足,故其不符合监司作为地方路级常设机构的基本要求。而且,这类“杂司”并未被赋予按察地方州县的监察权,因此杂职监司的职权与转运司等监司的职权相比范围和力度都小很多。然而,尽管杂司难以称为监司互察的主体,在特定领域内,却亦可能作为监司互察的对象,比如在学政领域,提举学事司虽然不能成为监司互察的主体,但也可以成为监司互察的对象。

## 二、监司互察的演进历程

宋代的监司互察从出现到成熟经历了一个比较漫长的演进过程。监司互察制度缘起于遏制地方专权的需要,中兴于徽宗朝的法制化进程中,而最终在南宋时期得以复兴和全面发展。

### (一) 监司由“一司专治”向“二司互察”的嬗变

在宋代诸多监司之中,转运司是最早出现的监司。转运司“昉于唐”,唐代初置时“第掌水陆之输”的职责<sup>[5]</sup>,而后宋代转运司的职责则扩展至“掌经度一路财赋,而察其登耗有无”<sup>[6]</sup>。太平兴国二年(977年),为防止藩镇割据,宋太宗废除了节度使作为地方最高长官的制度,同时也为了填补权力真空,遂将“边防、盗贼、刑讼、金谷、按廉之任”<sup>[7]</sup>,都交由转运使行使。由于其中“按廉之任”也委于转运司,因此转运司实现了地方最高行政权和监察权的二权合流,这也标志着监司的出现。

随着转运司权力的膨胀,宋廷亦认识到了分化制衡其权力的必要。北宋淳化二年(991年),太宗设提点刑狱司,尽管在淳化四年(993)时,太宗曾罢提点刑狱司<sup>[8]</sup>,但其后在真宗景德四年(1007年),又旋即复置提点刑狱司<sup>[9]</sup>。后提点刑狱司作为监司之一,即为两宋定制。天禧二年(1018年),虢州知州查道认为由幕职官鞠问本路的转运使和提点刑狱官“事颇未便”,因此请求“自今止令两司互相劾”<sup>[10]</sup>。真宗听从臣僚建言,由此开启了转运司与提点刑狱司的互察历史。

而提举常平司的设废曾一度颇为频繁。提举常平司于北宋熙宁二年(1069年)始设<sup>[11]</sup>,元祐元年(1086年)闰二月罢,绍圣元年(1094年)闰四月复置<sup>[12]</sup>,在南宋高宗朝时又曾被先后并入提点刑狱司、茶盐司和经制司,经制司罢,又曾复归茶盐司和提刑司,最后在绍兴十五年(1145年)八月,复置提举常平司。提举常平司主管常平茶盐之事,而在两宋之交时战乱频繁,平糶禁榷等事宜难以得到国家强制力的保障,因此时有废设,实为特殊时期的权宜之计。到高宗朝战乱平息后,提举常平司复置后,便相沿不废。

因为提举常平司南宋在高宗朝以前几经兴废,而且在徽宗朝之前,其职责除常平水利外,监察的职能并不如转运司和提点刑狱司一般专门而明确,宋廷也未有诏令明确规定提举常平司可以参与监司互察之中。因此在监司互察现象出现的初期,主要表现为转运司和提点刑狱司间的互察。

### (二) 监司互察的确立

虽然北宋中前期实行转运司和提点刑狱司的互察,但是在实施过程中,亦存在监司互察的不作为之事。如元祐三年(1088年),面对御史中丞胡宗愈所说“监司不复按举不法,坐视部下官吏贪恣违越,苟简偷惰,隳废职务,并不督察”的情况,哲宗“诏札与诸路及府界监司,仍令御史台觉察”<sup>[13]</sup>。哲宗对监察监司“按举不法”的问题仍然采取让御史台监督和察核的方式。北宋前中期的监司互察始终没有具体化与系统化,亦无格式申明等条文的落实,这种情况到北宋晚期徽宗朝时才得以改变。崇宁五年(1106年),宋徽宗“立诸路监司互察法,庇匿不举者罪之,仍令御史台纠劾”<sup>[14]</sup>。同时,在崇宁至宣和年间,徽宗接连颁布有关监司互察的诏令。同时也是从这一时期开始,监司互察的范围扩大,打破了真宗时期确立的令转运司和提点刑狱司“两司互相劾”的惯例,以至于如提举学事司这样传统观念中的“杂职监司”也在学政领域成为监司互察的对象。

### (三) 监司互察制度的全面发展

南宋以后,监司互察的法制化进程逐步发展。绍兴十七年(1147年),尽管宋金已达成绍兴和议,宋廷在江南已立稳脚跟,但是高宗“尚虑监司、郡守不能深体朕意”,故下诏云:“自今敢有违戾,仰御史台弹劾,监司各许互察;部内犯而失按,必与并坐。”<sup>[15]</sup>对加强地方权力的控制,矫正唐代中后期和五代十国的藩镇割据,两宋君主一向不遗余力;待得社稷稍安,高宗便迫不及待地恢复徽宗旧制,即是明例。

而到淳熙五年(1178年)时,孝宗更是明确表示“复监司互察法”<sup>[16]</sup>。孝宗诏令标志着南宋朝全面承继了徽宗时期确立的对监司互察制度法制化的要求。随后,宁宗朝编纂的宋代法典主要代表作《庆元条法事类》,也将监司互察的内容纳入其中。由此,监司互察制度在南宋历代君主的承继和发展下,其法制进程得以全面发展。从中也可以窥见,监司互察制度历经两宋,成为一项较为成熟的地方监察制度。

## 三、监司互察的法规内容

据《宋史》记载,宋徽宗崇宁五年(1106年)六月颁立《诸路监司互察法》<sup>[17]</sup>,只见法名不见正文,而《宋会要辑稿》亦载崇宁五年(1106)六月徽宗下诏云:

“诸路监司,所与共治,而寄制举耳目之任,顾不重哉!苟非其人,不能检身律下,乃违法背理,贪赃违滥,全无忌惮,其能制举一道,称所任乎?朕方励郡守、县令各循理,而按察之官身先犯令,则士民何所视效?见今诸路监司,互相察举如法,或庇匿不举,以其罪罪之。仍令御史台弹劾以闻,朕当验实,重行黜责。故兹诏示,想宜知悉。”<sup>[18]</sup>

徽宗在诏书中首先强调监司作为外台“寄制举耳目之任”的监察职能的重要性,接着又指明作为地方监察机关的监司自身“违法背理,贪赃违滥”的危害性,于是令各路监司之间“互相察举”,如果隐瞒不报,则视为同罪。最后,徽宗仍然担心监司内部监督互察的实效,又辅以御史台弹劾监察,以供徽宗验察核实。从诏令中可见,监司互察,即监司同级间的互相监察。因为监司兼具地方一级的行政权和监察权,因此监司互察实质上是对监司行政权和监察权这两权的监察。换言之,监司互察的监察权也主要有两类:一类是监司间对行政权的互察权,另一类是监司间对按察地方的监察权的互察权。

### (一) 监司间对行政权的互察权

监司行政权的违法行使,包括两种情况:一种是行政不作为,其指监司在行使行政权时未尽相应职责而造成恶劣社会后果的失职行为;另一种是越权与滥用职权,其指监司行使行政权力时越过了相应的职权范围。这两种情况均在监司互察的范围之内。

首先,监司间对行政不作为的互察权。转运司、提点刑狱司和提举常平司等监司各有专门的行政职能划分。比如,提举常平司之责为“视岁之丰歉而为之敛散”<sup>[19]</sup>。而民以食为天,农业乃立国之本,因此尽管提举常平司几经兴废,但有宋一朝,提举常平司在其存续期间的职责一直十分重大。为了防止监司在余粟敛散等重要事项上的怠政与不作为,宋廷将其规定在监司互察的职权范围内。据现存的《宋大诏令集》记载,把常平、水利和敛散余粟等提举常平司的职能作为监司互察内容的诏令仍存4处。在徽宗四处诏令中有三处明确表明除要求监司互察外,亦要求御史台弹奏或廉访使者闻奏,这表明监司互察并非是简单的地方监察权的相互制衡,有时还存在中央监察权力的直接介入。常平余粟牵涉百姓的基本生存问题,学生怀挟代笔涉及寒门的科举升迁之途,这都是国家基本的民生问题,宋代在针对监司行政不作为的监司互察中的着眼点和着力点就是由此入手。

除此之外,在监司互察行政不作为的制度设计上,宋廷力求减少尸位素餐的监司。如庆元四年(1198年),右正言兼侍讲刘三杰进言:“乞今后监司、郡守应以疾患控列、别无规避者,即与将上取旨,畀之祠禄,以均闲佚。其抱病日久,不以自陈,致有废事者,郡守则令监司觉察,监司则令诸司互

察,便赐罢斥。或有隐蔽而不以闻者,则令御史台劾奏,亦与黜责。庶几各知廉耻,不敢养病以负朝廷之隆委。”<sup>[19]</sup>宁宗依言纳谏。宋廷强调对患疾不报的监司间的互察,是因为监司掌握着地方最高行政权和监察权,在其位而当谋其职。尽管宋廷着重对监司权力的制衡,但却不希望地方长官陈陈相因,一事无成,宋廷采纳刘三杰的谏言也希冀可以提高监司在地方的行政效率。

其次,监司间对越权与滥用职权行为的互察权。为避免唐代藩镇之祸,宋朝统治者在地方权力分化的制度设计上可谓煞费苦心,可以说,监司互察制度在设计之初就是为了防止监司的越权和滥权。政和六年(1116年),徽宗就下诏:“应诸路监司不得抽取县镇公人充本司吏职,见供职人并放罢,违者以违制论。监司互按以闻。”<sup>[20]</sup>诏令明文规定了监司间应当互察是否存在随便抽调下级衙门人力的情况。此举旨在一则缩限监司用人权限,防止监司行政权的膨胀;二则避免诸司与下级主管部门之间混同,造成监司监察权的失效。地理上的地方与中央的远近在很大程度上影响着地方对中央的疏离感;离政治中心越远,地方对中央的疏离感一般也越强,而中央对地方的掌控力也越弱,这意味着宋廷在这些边陲之地更注重于地方权力分化而非中央的直接监管,而监司互察则是使地方权力分化的有效途径。为防止监司在偏远诸路独断专行,宋廷对这些地区的监司互察有着特殊规定。如庆元三年(1197年)十二月十一日,殿中侍御史张釜进言:“乞四川诸路帅臣、监司,今后不许令随侍子弟互注沿边有赏去处窠阙。应广西州县见任官,诸司不得存留在置司权摄,有妨本任职事。如有违戾,在外许诸司互劾,在内委御史台觉察弹奏,重置典宪。”<sup>[21]</sup>

宋廷采纳了张釜之言。宁宗朝明确规定了监司互察范围包括监司不准利用自己职权为他人营造便利,亦不可妨碍州县官行使职权。这样的制度设计旨在防止监司在地方结党营私,形成自己的地方势力和关系网,表明到了宁宗朝时,中央集权已不只满足于要求地方权力的分化,更要求地方权力的行使不能超出皇权授予的范围。而监司互察制度,正可以这样起到“异论相搅”的作用,使同为地方最高长官的监司不敢越权力的雷池一步。

## (二) 监司间对接察地方监察权的互察权

监司,“寄耳目之任,专刺举之权”<sup>[22]</sup>,除专职的行政权之外,重点在于监察地方。而监司互察制度在防止监司巡按地方时滥用监察权上也有诸多规定,主要体现在规范地方迎送方式、限制监司出巡人数和打击监司贪污受贿这几方面。

其一,在地方迎送人数上的互察权。监司巡按地方时,州县官吏为逢迎上级往往“倾城远出”,监司亦“辄受而不辞”。绍兴二十七年(1157年),左司谏凌哲针对此弊病,请求宋廷让“诸路监司、帅守,互相觉察,应所属见任州县官,不应迎送而辄出迎送,与不应受而辄受之者,并须依公按举,置之典宪。其或徇情容庇,委御史台弹奏”<sup>[22]</sup>。高宗从其谏言,其后诸司互察地方迎送监司人数成为常制。监司巡按地方的目的在于契勘考评,纠地方之过,地方迎送人数过多,不免使地方按察流于形式,失去监司为君王“耳目之寄”的作用。因此,在地方迎送人数上也要严格限制,并规定监司互察,令诸司皆引以为训。

其二,在监司出巡人数上的互察权。对监司的出巡人数的限制和监察亦是监司互察中用以规范监察权的重要内容。孝宗隆兴二年(1164年),朝廷规范了监司出巡人数:巡按地方时,监司只能带两名随行吏人,一名客司书表,十五名当直兵级。此外监司不能“以承局茶酒为名”再添随行人数,也不得让随行人吏、兵级在宋廷规定之外以吃喝花销为借口向地方乞取钱物。监司如违则许人越诉。同时,宋廷要求“监司不互觉察,与同坐”<sup>[23]</sup>。孝宗此举,既是为避免监司出巡时铺张浪费,以给地方降低迎接的负担,也是为了防止监司按巡时以亲随众多为由,巧立名目,借以索贿收贿。

其三,对监司巡按时贪污受贿情况的互察权。监司极容易利用按察地方的监察权贪污受贿,远离政治中心的地方监司尤甚。比如,高宗绍兴三十一年(1161年),军器监主簿杨民望直言蜀地监司三弊:“按吏所以除民之蠹贼,而忤己者搜索其过,奉己者容庇其罪,以示威福,一也。巡按所以察郡县,而

卒伍菲屨之资, 胥吏之贿, 一县或踰千缗, 二也。居处多藉狘绵, 以公使奉其奢华, 不足以示俭; 案会迭送钱, 计其月收过于供给, 不足以训廉, 三也。此三者, 监司之弊。他道未必皆然, 蜀去朝廷最远, 吏尤自肆, 乞命四川帅臣、监司互察。”<sup>[24]</sup>

杨民望所言的监司三弊是监司贪污受贿的集中表现, 高宗认识到这三弊的严重性, 亦从善如流。这种渎职不仅是一般地滥用监察权, 而且附带有索贿、贪污等表现形式, 这也是监司在行使地方最高监察权时容易滋生腐败的三种类型。宋廷采纳杨民望的建议既是除蜀地监司滥用职权之弊, 也是鉴于“蜀去朝廷最远”, 以监司互察为手段分化地方权力。

然而, 尽管高宗同意四川监司可以对其巡按地方时的贪污受贿情况进行互察, 但高宗朝时这一规定并未普及全国。事实上, 监司互察制度中对监司巡按时贪污受贿情况的监察, 经历了最初由御史台弹奏向监司互察与御史台弹劾相结合的转变过程, 而这体现了宋代监察体制的日趋完善。据《宋会要辑稿》记载, 孝宗即位之初就要求“监司巡历, 不得过数将带人吏, 于州县乞觅”, 否则监司就以“计赃坐罪”。而监司若以欠白条的方式向地方州县借钱, 则“以盗论”。并且规定“如有违戾, 监司仰御史台弹奏, 州官令提刑司按勘以闻”<sup>[24]</sup>。此时, 监司的贪污受贿情况尚只能由御史台弹奏, 而提点刑狱司仅能按勘下级州官而不能监察其他监司, 因此, 孝宗初年尚无互察按巡地方时监司贪污受贿的内容。

而至乾道元年(1165年)正月一日孝宗颁布大礼赦文后, 这种情况发生了改变: “勘会监司巡历州县, 依条不得过三日, 访闻近来多是过数收受馈送。并随行公吏, 已降指挥, 借请岁不得过两月, 却有直判白状, 重叠过数借请, 乞取搔扰。若州县过数供送, 并仰监司互察。如违, 令御史台弹劾。”<sup>[23]</sup>

赦文明确规定, 监司巡按州县“收受馈送”的要求监司互察, 并由御史台弹劾。这是因为孝宗认识到御史台处于政治中心, 对监司按巡地方时沿途索贿受贿的情况实际上难以发挥风闻奏事的作用, 因此需要监司互察与御史台弹劾相配合, 通过使横向监察与纵向监察相结合的方式遏制监司按察地方时所产生的贪污受贿问题。

#### 四、监司互察的范围与法律责任

##### (一) 监司互察的监察范围

《庆元条法事类》中明确规定了各监司的职权范围: 转运司掌“婚田税赋”, 提点刑狱司掌“狱讼经总”, 提举常平司掌“常平茶盐”。<sup>[2]</sup>与监司有特定职权相对应, 监司互察的监察范围亦有限定, 允许监司互相监察有以下四种情况: : 一则地方收取过高的赋税徭役(暴横赋敛以摇民心), 二则地方欺瞒旱涝灾害但不上报朝廷(隐蔽水旱以欺主听), 三则地方官吏有严重贪污受贿情形(大吏奸赃而蠹国), 四则地方将领不遵从朝廷的命令(兵将包藏而干纪)。除去上述所提到的四种情况, 监司应当互相监察之外, “其余词诉, 苟非其职, 并关牒各司, 随职举按而不得杂治侵官”<sup>[2]</sup>。

因为监司互察实际上可以视作赋予各监司的权力, 即监察其他监司的权力, 如果权力没有界限, 则很容易被滥用, 进而监司间互相行使监察权力可能演化为同级监司间互相争夺地方最高行政权力, 那么诸司间的杯葛日甚, 行政效率则会大打折扣。其次, 诸司之间有着专属于本司的职权, 他司若能随意干涉, 最终会导致各司职能的混同, 这便与监司分职而立的初衷相悖。而“暴横赋敛”影响国家税收, “隐蔽水旱”关系民生问题, “大吏奸赃”事涉权力腐败, “兵将包藏”威胁统治政权, 这四者都是动摇国本之事, 因此宋廷方准打破各司专职的界限, 允许监司互察。

##### (二) 监司互察失效的法律责任

依徽宗颁布的《诸路监司互察法》所记载, 如果监司“庇匿不举”, 则要承担“以其罪罪之”的法律责任。因此, 同罪原则是监司在互察失效时所需要承担刑事责任的一般原则。但涉及具体情形时, 监司所需承担的法律责任亦可能有所不同。

比如提举学事司掌一路学政, “岁巡所部以察师儒之优劣、生员之勤惰”<sup>[25]</sup>, 监管师生优劣勤惰就

是提举学事司职责所在。在学政领域内,提举学事司也可以视作监司互察的对象。徽宗曾为解决学生在科举考试中出现怀挟代笔的作弊问题,而颁布《学生怀挟代笔监司互察御笔手诏》(以下简称《手诏》),其认为学生“假名代笔”的原因是“吏缘为奸,士失所守”。换言之,徽宗认为这是提举学事司疏于监管学生,甚至与之沆瀣一气之故。面对提举学事司的怠政和行政不作为,徽宗采取了监司互察的方式,《手诏》规定:“令诸路监司重置以法,知而不举,皆与同罪;提举教授,仍加二等。”<sup>[26]</sup>《手诏》以提举学事司监管学生不力的罪过程度为衡量标准,划分出“知而不举”和“提举教授”两种情节,以适用不同的量刑。“知而不举,皆与同罪”,与《诸路监司互察法》中“庇匿不举以其罪罪之”的定罪要求相呼应;而“提举教授”因其罪过,而量刑更重,是罪加二等的法定加重情节。这样根据监司罪过程度分别适用量刑,体现出监司互察制度一定的合理性。

需要强调的是,提举学事司只能在学政领域内作为转运、提点刑狱和提举常平司的监察对象,而不能作为监司互察的主体,即提举学事司无权监察其他三司。据《宋会要辑稿》记载,契勘法中有监司互察的内容,其中规定“提举学事官不干预他司事”,否则就是“侵官越职”。因此曾有提举学事官在按察地方学政时多遇“百姓称诉冤枉”,但因为“职事不相干”而不敢受理。于是在政和元年(1111年)时,该提举学事官请求宋廷“特降睿旨,提举学事官巡历,遇百姓有词状,听询问情实,关送所属监司”<sup>[27]</sup>。提举学事官按例不干预转运、提点刑狱和提举常平等监司事务是契勘法的规定,该官所请亦是希望宋廷可以赋予提举学事司“遇百姓有词状,可以关送所属监司”之权,而非希冀朝廷降旨令提举学事司有权直接监察监司事务。

## 五、监司互察的价值特点

宋代在承袭唐制的同时,也在积极地试图革去唐弊——藩镇割据。监司互察制度的创立,正是宋代在借鉴唐制优势和汲取唐制教训的基础上创制的。而监司互察制度基于宋廷地方权力分化与制衡理念的产物,也具有鲜明的监察价值特点。

### (一) 监司互察是同级间的两权互察

监司既具地方行政权,又具巡按州县的监察权,这决定了监司互察是对监司行政权和地方监察权这二元权力的监察;同时,监司既是互察的主体也是互察的对象,这种同级间的互相监察正是出于制衡与分化地方权力的需要。而这种二元权力的互察,其实质是宋朝统治者的“异论相搅”的理念实践于地方监察制度的产物。因为监司互察既是两权监察,也是同级互察。这意味着监司在行使自身行政权和行使按察地方的监察权时都可能受到同级监司的监察,而在其被监察的同时也拥有着相应监察他司的权力,这种监司间相互的对二元权力的监察,很容易在地方形成相互掣肘、异论相搅的格局。

### (二) 监司互察多受纵向监察权力制约

每当涉及到监司互察制度时,一般也会涉及到御史台觉察弹奏,这也是监司互察制度能够确立的内在要求。因为如果没有中央权力的介入和监管,监司互察制度就成了监司的“道德自律”和地方默契。再者,御史台被称为“内台”,而监司被称为“外台”,中华法系自古有“内外有别,亲疏有别”的传统,因此从情理看,宋廷也更相信内台,而怀疑外台。所以,相较于监司互察,御史台弹奏更具有终极救济的意味。监司互察制度作为分化地方最高权力的监察制度,必须要嵌入“内台”的风闻奏事才能有真正的生命力。但反言之,由于“内台”居庙堂之上,对诸司在地方的权力运作难免不甚谙熟,而在要求御史台弹奏的同时,实行“外台”互察即提供了内部突破监司间政治默契的机会。因此,监司互察若要卓有成效,既需其自身的互相监察,也需要“内台”的异体监察。监司互察不仅本身是同级间的横向监察,在多数时候还会受到纵向监察的制约。

### (三) 监司互察的法制进程体现因地制宜的特点

宋代监司互察的内容虽有限定,却不是各地都相一致。如因为四川和广西等地离中央较远,而宋

廷即对四川和广西的诸路监司赋予了更多监司互察的内容。再如高宗时期杨民望请求朝廷诏令帅臣、监司互察蜀地“监司三弊”，宋廷采纳其言后并未推广全国，这很可能是“蜀去朝廷最远”之故，或者这“监司三弊”仅在四川泛滥而未形成全国性的监司弊病。而监司互察制度在法制进程中之所以需要因地制宜，是因为监司互察制度是一项地方监察制度，中央权力与地方权力的政治力量对比会随着诸路地理位置的变化而改变，因而在中央权力较弱地方权力恣肆的偏远诸路，加强监司互察的力度以起到分化制衡地方权力的作用显得尤为重要。因此，监司互察制度的因地制宜性，实际上也就是根据中央权力与地方权力的力量对比制定能够有效控制地方权力的监司互察措施。

## 六、结 语

两权监察和同级互察是监司互察精密复杂的“权力蜘蛛网”，加之中央监察权力不时的介入，从而令诸司之间互相掣肘，这固然可能使监司的行政效率下降，但亦使地方权力难以合流，其自然也无威胁中央权力之虞，而后者则是宋廷制定地方监察制度时更为看中的价值取向。值得进一步深思的是，在中国封建统治时期，地方行政权往往被地方监察权所制约，尽管在形式上监察权与行政权存在平级的可能，而现实中监察权却在其监察职权范围内天然地优越于行政权，以致常常出现“以卑制尊”的情况。溯及渊源，监察权力是为规制行政权力的运行而被创造出来的，而监察权力的自身规范多是依靠监察官内在的道德约束，而鲜有外在的制度性制衡。若以上位权监察下位权，则总会陷入最高监察权不受监督的自我指涉。因此，只有平级权力之间互相监察才能摆脱逻辑上的窘境。诚然，因为同级监司之间互相监察既受中央监察权的干涉，又受最高权力的潜在干预，所以在一定程度上，同级互察是形式意义上的，并未能摆脱制度价值预设的窠臼，但它终究是制衡权力无边性扩张的法器。

### 参考文献:

- [1] 脱脱, 等.卷一百六十一《职官一》[M]//宋史.北京: 中华书局, 1977.
- [2] 谢深甫.卷七《监司知通按举》[M]//庆元条法事类.哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 2002.
- [3] 谢维新.卷六十九《监司门·安抚使》[M]//古今合璧事类备要·后集.北京: 北京图书馆出版社, 2006.
- [4] 李心传.甲集卷11《安抚使》[M]//建炎以来朝野杂记.北京: 中华书局, 2007.
- [5] 周应合.卷二十六《官守志三》[M]//景定建康志.宋元方志丛刊本.北京: 中华书局, 1990.
- [6] 刘才邵.卷五《汪召嗣除江南西路转运副使制》[M]//榭溪居士集.台北: 艺文印书馆, 1976.
- [7] 马端临.卷六十一《职官考十五》[M]//文献通考.北京: 中华书局, 1986.
- [8] 佚名.卷一百六十《罢提刑司诏》[M]//宋大诏令集.北京: 中华书局, 1962.
- [9] 佚名.卷一百六十一《置诸路提刑诏》[M]//宋大诏令集.北京: 中华书局, 1962.
- [10] 李焘.卷九十一·天禧二年[M]//续资治通鉴长编.北京: 中华书局, 2004.
- [11] 李焘.卷三十四·辛巳[M]//续资治通鉴长编.北京: 中华书局, 2004.
- [12] 徐松辑.职官四三之六[M]//宋会要辑稿.北京: 中华书局, 2006.
- [13] 徐松辑.职官四五之一[M]//宋会要辑稿.北京: 中华书局, 2006.
- [14] 脱脱, 等.本纪二十之徽宗二[M]//宋史.北京: 中华书局, 1977.
- [15] 李焘.卷一百二十七·绍兴十七年[M]//续资治通鉴长编.北京: 中华书局, 2004.
- [16] 脱脱, 等.本纪第三十五之孝宗三[M]//宋史.北京: 中华书局, 1977.
- [17] 李心传.本纪二十之徽宗二[M]//建炎以来朝野杂记.北京: 中华书局, 2007.
- [18] 徐松辑.职官四五之三[M]//宋会要辑稿.北京: 中华书局, 2006.
- [19] 徐松辑.职官四五之三十九[M]//宋会要辑稿.北京: 中华书局, 2006.
- [20] 徐松辑.职官四五之十[M]//宋会要辑稿.北京: 中华书局, 2006.

- [21] 徐松辑.职官四五之三十八[M]//宋会要辑稿.北京:中华书局,2006.  
[22] 徐松辑.职官四五之二十一[M]//宋会要辑稿.北京:中华书局,2006.  
[23] 徐松辑.职官四五之二十四[M]//宋会要辑稿.北京:中华书局,2006.  
[24] 徐松辑.职官四五之二十三[M]//宋会要辑稿.北京:中华书局,2006.  
[25] 脱脱,等.卷一百六十七之职官七[M]//宋史.北京:中华书局,1977.  
[26] 佚名.卷一百五十七[M]//宋大诏令集.北京:中华书局,1962.  
[27] 徐松辑.职官四五之五[M]//宋会要辑稿.北京:中华书局,2006.

责任编辑 王学青

## Supervision on Supervisors: Mutual Supervision Between Supervising Organs During Song Dynasty

GAO Jin, YING Hongyi (School of Humanities and Law, Northeastern University, Shenyang 110169, Liaoning, China)

**Abstract:** Mutual supervision between supervising organs during Song Dynasty is a relatively mature manifestation of local supervising systems, abound with contemporary features. Major practitioners of the system were the transportation departments, judicial adjudication departments, daily life administration departments, and miscellaneous departments. At the center, this mutual supervision includes the dual supervision of administrative power and supervising power, and the mutual supervision of the route level departments, a supervision by local departments on administrative powers of the same level, and a re-supervision of supervising powers of the same local level. Areas covered by such mutual supervision include excessive and violent taxation, concealment of droughts or floods, evil behaviors or corruption by key officials, improper behaviors by military personnel, and the legal responsibility of taking the same punishment as would have been imposed on the other side when such supervision is ineffective.

**Keywords:** Song Dynasty; mutual supervision between supervising organs; local supervision

## 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。

### 唐亚林 / 新中国成立以来中国共产党领导的制度优势与成功之道

新中国成立70年来，中国共产党领导的制度优势集中体现在以组织力为核心、以生产力为导向、以创造力为中心、以执行力为保障、以发展力为基石，塑造了组织的先进性、战略的前瞻性、决策的科学性、治理的绩效性以及发展的和平性这五大基本特征，而这些基本特征的累积叠加与相互强化，推动了中国共产党始终勇立潮头，敢于自我革新，不断带领中国人民从胜利走向更大的胜利。中国共产党的成功之道在于引领治国理政的主导力量——马克思主义政治家集团、指导中国共产党治国理政的主流思想——中国化马克思主义、推进中国共产党治国理政的主事原则——利害相一致、保障中国共产党治国理政的主轴制度——民主集中制、张扬中国共产党治国理政的主旨情怀——为人民服务的共同作用。中国共产党所领导建构的制度与党性人（组织）有机结合之路，开创了马克思主义使命型政党推动公共权力监督、国家繁荣发展与世界和平进步的新境界。

（《复旦学报社会科学版》2019年第5期）

### 张福平，邱之梦 / 基于新媒体的党风廉政建设文化传播——党建网络平台构建设想

基于互联网时代的传播逻辑，以互联网思维为灵魂，思考党建网络平台的构建，应从内容制作、体验运营、吸粉营销三方面整体性策划与建设。（1）内容制作方面，要以做大出版的思维，构建线上立体出版矩阵。着力把个案信息变成公共信息，以故事思维做各种形态的党建内容，使之成为受众乐于传播的党建廉政经典故事；全媒体出版，全版权运营，打造多落点、多形态的内容

产品体系。（2）体验运营方面，要以学习服务为取向，构建虚拟书吧。让用户得到个性化垂直服务、得到在平台学习的满足感、得到裂变式成长的方法路径；构建基于项目的参与式互动学习模式；以编剧思维优化策展，由让用户“知道”延展为让用户“得到”。（3）吸粉营销方面，要以公共空间的姿态，搭建多向交流与自我展现的平台。平台要人格化，要通过经常性的线上线下活动活起来，要将集体记忆内在化，将产品品牌可视化，强化身份信号；要建构符合自己需要的社会性传播节点；为用户构建“根据地”，促进用户正向自我观的创建、表达与肯定，给用户创造更多证明自己的机会。要不断总结经验，用更新更好的网络新技术建设与完善党建网络平台，不断提升党风廉政建设文化传播的广度与深度，使网络空间成为党建工作新的实践舞台，发挥其推动我们党始终走在时代前列的助力作用。

（《河南社会科学》2019年第9期）

### 王平 / 党员干部拒腐防变要用好“五心”

腐败的机理在于权力会带来诱惑，而诱惑让一些党员干部无法自持。要祛除党员干部队伍中的腐败问题，需一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的一系列措施，让党员干部拒绝诱惑，守住底线。因此，从党员干部“免于诱惑”出发，要一体推进不敢腐、不能腐、不想腐，就要用好“五心”。培养“慧心”，让党员干部拥有一双“审丑”的眼睛，以解构诱惑；厚植“仁心”，让党员干部拥有一双“审美”的眼睛，以抵制诱惑；心存“恻心”，让党员干部学会“算账”，能够看到诱惑；怀有“戒心”，让党员干部看到诱惑具备“温水煮青蛙”的威力，从而有防微杜渐的警觉，以远离诱惑；做到“放心”，通过扎紧制度笼子，严格管控党员干部行为，以隔绝诱惑。

（《人民论坛》2019年第18期）

### 王柱国，崔英楠 / 监察法治：国家治理的新模式

西方国家大多采用“权力分立”的国家治理模式。由于这一模式有着诸多弊端，我国经过试

## 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。

### 唐亚林 / 新中国成立以来中国共产党领导的制度优势与成功之道

新中国成立70年来，中国共产党领导的制度优势集中体现在以组织力为核心、以生产力为导向、以创造力为中心、以执行力为保障、以发展力为基石，塑造了组织的先进性、战略的前瞻性、决策的科学性、治理的绩效性以及发展的和平性这五大基本特征，而这些基本特征的累积叠加与相互强化，推动了中国共产党始终勇立潮头，敢于自我革新，不断带领中国人民从胜利走向更大的胜利。中国共产党的成功之道在于引领治国理政的主导力量——马克思主义政治家集团、指导中国共产党治国理政的主流思想——中国化马克思主义、推进中国共产党治国理政的主事原则——利害相一致、保障中国共产党治国理政的主轴制度——民主集中制、张扬中国共产党治国理政的主旨情怀——为人民服务的共同作用。中国共产党所领导建构的制度与党性人（组织）有机结合之路，开创了马克思主义使命型政党推动公共权力监督、国家繁荣发展与世界和平进步的新境界。

（《复旦学报社会科学版》2019年第5期）

### 张福平，邱之梦 / 基于新媒体的党风廉政建设文化传播——党建网络平台构建设想

基于互联网时代的传播逻辑，以互联网思维为灵魂，思考党建网络平台的构建，应从内容制作、体验运营、吸粉营销三方面整体性策划与建设。（1）内容制作方面，要以做大出版的思维，构建线上立体出版矩阵。着力把个案信息变成公共信息，以故事思维做各种形态的党建内容，使之成为受众乐于传播的党建廉政经典故事；全媒体出版，全版权运营，打造多落点、多形态的内容

产品体系。（2）体验运营方面，要以学习服务为取向，构建虚拟书吧。让用户得到个性化垂直服务、得到在平台学习的满足感、得到裂变式成长的方法路径；构建基于项目的参与式互动学习模式；以编剧思维优化策展，由让用户“知道”延展为让用户“得到”。（3）吸粉营销方面，要以公共空间的姿态，搭建多向交流与自我展现的平台。平台要人格化，要通过经常性的线上线下活动活起来，要将集体记忆内在化，将产品品牌可视化，强化身份信号；要建构符合自己需要的社会性传播节点；为用户构建“根据地”，促进用户正向自我观的创建、表达与肯定，给用户创造更多证明自己的机会。要不断总结经验，用更新更好的网络新技术建设与完善党建网络平台，不断提升党风廉政建设文化传播的广度与深度，使网络空间成为党建工作新的实践舞台，发挥其推动我们党始终走在时代前列的助力作用。

（《河南社会科学》2019年第9期）

### 王平 / 党员干部拒腐防变要用好“五心”

腐败的机理在于权力会带来诱惑，而诱惑让一些党员干部无法自持。要祛除党员干部队伍中的腐败问题，需一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的一系列措施，让党员干部拒绝诱惑，守住底线。因此，从党员干部“免于诱惑”出发，要一体推进不敢腐、不能腐、不想腐，就要用好“五心”。培养“慧心”，让党员干部拥有一双“审丑”的眼睛，以解构诱惑；厚植“仁心”，让党员干部拥有一双“审美”的眼睛，以抵制诱惑；心存“恻心”，让党员干部学会“算账”，能够看到诱惑；怀有“戒心”，让党员干部看到诱惑具备“温水煮青蛙”的威力，从而有防微杜渐的警觉，以远离诱惑；做到“放心”，通过扎紧制度笼子，严格管控党员干部行为，以隔绝诱惑。

（《人民论坛》2019年第18期）

### 王柱国，崔英楠 / 监察法治：国家治理的新模式

西方国家大多采用“权力分立”的国家治理模式。由于这一模式有着诸多弊端，我国经过试

## 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。

### 唐亚林 / 新中国成立以来中国共产党领导的制度优势与成功之道

新中国成立70年来，中国共产党领导的制度优势集中体现在以组织力为核心、以生产力为导向、以创造力为中心、以执行力为保障、以发展力为基石，塑造了组织的先进性、战略的前瞻性、决策的科学性、治理的绩效性以及发展的和平性这五大基本特征，而这些基本特征的累积叠加与相互强化，推动了中国共产党始终勇立潮头，敢于自我革新，不断带领中国人民从胜利走向更大的胜利。中国共产党的成功之道在于引领治国理政的主导力量——马克思主义政治家集团、指导中国共产党治国理政的主流思想——中国化马克思主义、推进中国共产党治国理政的主事原则——利害相一致、保障中国共产党治国理政的主轴制度——民主集中制、张扬中国共产党治国理政的主旨情怀——为人民服务的共同作用。中国共产党所领导建构的制度与党性人（组织）有机结合之路，开创了马克思主义使命型政党推动公共权力监督、国家繁荣发展与世界和平进步的新境界。

（《复旦学报社会科学版》2019年第5期）

### 张福平，邱之梦 / 基于新媒体的党风廉政建设文化传播——党建网络平台构建设想

基于互联网时代的传播逻辑，以互联网思维为灵魂，思考党建网络平台的构建，应从内容制作、体验运营、吸粉营销三方面整体性策划与建设。（1）内容制作方面，要以做大出版的思维，构建线上立体出版矩阵。着力把个案信息变成公共信息，以故事思维做各种形态的党建内容，使之成为受众乐于传播的党建廉政经典故事；全媒体出版，全版权运营，打造多落点、多形态的内容

产品体系。（2）体验运营方面，要以学习服务为取向，构建虚拟书吧。让用户得到个性化垂直服务、得到在平台学习的满足感、得到裂变式成长的方法路径；构建基于项目的参与式互动学习模式；以编剧思维优化策展，由让用户“知道”延展为让用户“得到”。（3）吸粉营销方面，要以公共空间的姿态，搭建多向交流与自我展现的平台。平台要人格化，要通过经常性的线上线下活动活起来，要将集体记忆内在化，将产品品牌可视化，强化身份信号；要建构符合自己需要的社会性传播节点；为用户构建“根据地”，促进用户正向自我观的创建、表达与肯定，给用户创造更多证明自己的机会。要不断总结经验，用更新更好的网络新技术建设与完善党建网络平台，不断提升党风廉政建设文化传播的广度与深度，使网络空间成为党建工作新的实践舞台，发挥其推动我们党始终走在时代前列的助力作用。

（《河南社会科学》2019年第9期）

### 王平 / 党员干部拒腐防变要用好“五心”

腐败的机理在于权力会带来诱惑，而诱惑让一些党员干部无法自持。要祛除党员干部队伍中的腐败问题，需一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的一系列措施，让党员干部拒绝诱惑，守住底线。因此，从党员干部“免于诱惑”出发，要一体推进不敢腐、不能腐、不想腐，就要用好“五心”。培养“慧心”，让党员干部拥有一双“审丑”的眼睛，以解构诱惑；厚植“仁心”，让党员干部拥有一双“审美”的眼睛，以抵制诱惑；心存“恻心”，让党员干部学会“算账”，能够看到诱惑；怀有“戒心”，让党员干部看到诱惑具备“温水煮青蛙”的威力，从而有防微杜渐的警觉，以远离诱惑；做到“放心”，通过扎紧制度笼子，严格管控党员干部行为，以隔绝诱惑。

（《人民论坛》2019年第18期）

### 王柱国，崔英楠 / 监察法治：国家治理的新模式

西方国家大多采用“权力分立”的国家治理模式。由于这一模式有着诸多弊端，我国经过试

## 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。

### 唐亚林 / 新中国成立以来中国共产党领导的制度优势与成功之道

新中国成立70年来，中国共产党领导的制度优势集中体现在以组织力为核心、以生产力为导向、以创造力为中心、以执行力为保障、以发展力为基石，塑造了组织的先进性、战略的前瞻性、决策的科学性、治理的绩效性以及发展的和平性这五大基本特征，而这些基本特征的累积叠加与相互强化，推动了中国共产党始终勇立潮头，敢于自我革新，不断带领中国人民从胜利走向更大的胜利。中国共产党的成功之道在于引领治国理政的主导力量——马克思主义政治家集团、指导中国共产党治国理政的主流思想——中国化马克思主义、推进中国共产党治国理政的主事原则——利害相一致、保障中国共产党治国理政的主轴制度——民主集中制、张扬中国共产党治国理政的主旨情怀——为人民服务的共同作用。中国共产党所领导建构的制度与党性人（组织）有机结合之路，开创了马克思主义使命型政党推动公共权力监督、国家繁荣发展与世界和平进步的新境界。

（《复旦学报社会科学版》2019年第5期）

### 张福平，邱之梦 / 基于新媒体的党风廉政建设文化传播——党建网络平台构建设想

基于互联网时代的传播逻辑，以互联网思维为灵魂，思考党建网络平台的构建，应从内容制作、体验运营、吸粉营销三方面整体性策划与建设。（1）内容制作方面，要以做大出版的思维，构建线上立体出版矩阵。着力把个案信息变成公共信息，以故事思维做各种形态的党建内容，使之成为受众乐于传播的党建廉政经典故事；全媒体出版，全版权运营，打造多落点、多形态的内容

产品体系。（2）体验运营方面，要以学习服务为取向，构建虚拟书吧。让用户得到个性化垂直服务、得到在平台学习的满足感、得到裂变式成长的方法路径；构建基于项目的参与式互动学习模式；以编剧思维优化策展，由让用户“知道”延展为让用户“得到”。（3）吸粉营销方面，要以公共空间的姿态，搭建多向交流与自我展现的平台。平台要人格化，要通过经常性的线上线下活动活起来，要将集体记忆内在化，将产品品牌可视化，强化身份信号；要建构符合自己需要的社会性传播节点；为用户构建“根据地”，促进用户正向自我观的创建、表达与肯定，给用户创造更多证明自己的机会。要不断总结经验，用更新更好的网络新技术建设与完善党建网络平台，不断提升党风廉政建设文化传播的广度与深度，使网络空间成为党建工作新的实践舞台，发挥其推动我们党始终走在时代前列的助力作用。

（《河南社会科学》2019年第9期）

### 王平 / 党员干部拒腐防变要用好“五心”

腐败的机理在于权力会带来诱惑，而诱惑让一些党员干部无法自持。要祛除党员干部队伍中的腐败问题，需一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的一系列措施，让党员干部拒绝诱惑，守住底线。因此，从党员干部“免于诱惑”出发，要一体推进不敢腐、不能腐、不想腐，就要用好“五心”。培养“慧心”，让党员干部拥有一双“审丑”的眼睛，以解构诱惑；厚植“仁心”，让党员干部拥有一双“审美”的眼睛，以抵制诱惑；心存“恻心”，让党员干部学会“算账”，能够看到诱惑；怀有“戒心”，让党员干部看到诱惑具备“温水煮青蛙”的威力，从而有防微杜渐的警觉，以远离诱惑；做到“放心”，通过扎紧制度笼子，严格管控党员干部行为，以隔绝诱惑。

（《人民论坛》2019年第18期）

### 王柱国，崔英楠 / 监察法治：国家治理的新模式

西方国家大多采用“权力分立”的国家治理模式。由于这一模式有着诸多弊端，我国经过试

点后,通过2018年宪法修正案正式宣告采用“监察法治(国家监察)”的新治理模式。监察法治模式是基于中国人的实用理性思维和中国的传统文化并经由多年的权力监督实践而形成的。监察法治模式的完全建成,还有赖于保持监察实效的持续性并由此促进民众对监察的信仰生成。而这一切,归根结底在于中国共产党具有自我革命的特质,各级监察委员会将在中国共产党直接领导下,以零容忍态度监察国家权力运行、严厉惩治腐败、防范职务违法犯罪,以保障宪法和法律的有效实施。特别要注意,在国家治理上,权力监督和权力分工合作之间常常彼此对立,而监察法治作为中国特色社会主义国家治理模式,是在“人民代表大会制”“议行合一”的框架和原则下内生的监督制度,有效地避免了权力分立模式的弊端。有效化解了这一困境。

(《北京联合大学学报人文社会科学版》2019年第4期)

#### 赵大朋,简皎洁 / 论新时代基层党组织组织力的内涵与建设路径

作为一个特殊的政治系统,基层党组织在与外部环境的互动中形成了相应的组织力,这种组织力包括外在组织力和内在组织力。当前,基层党建的重点就是有效提升基层党组织的组织力。要实现这个目标,应该从以下两个方面着力:一是有效适应并积极引导基层社会发展,不断提升外向性的组织力。基层党组织既要适应外部环境的需要,使党的组织和工作有效嵌入社会之中,又要积极作用和影响外部环境,不断提升对社会的引导力和动员力。二是不断加强党组织的内部治理,提升基层党组织内在的组织力。基层党组织要有效加强自身的政治建设和日常管理,着力增强党员的主体意识和组织认同感。

(《社会主义研究》2019年第5期)

#### 罗 斌 / 反腐败国际合作:追逃劝返制度的规则构建

在境外追逃的几种方式中,劝返因其效率最高、成本最低而成为当前实务部门最常使用的方

式。然而,由于欠缺法律支撑,劝返在适用条件、承诺效力、国际认可度等方面争议颇多,掣肘跨国追逃目标的实现。破解劝返方式所处之窘境,应当明确劝返的性质和地位,并从立法、司法以及国际合作三个维度对劝返程序进行制度化和法治化之完善:在立法层面规范劝返的工作方式和流程、制定劝返量刑规则、限制办案人员承诺权限、建立监督与救济途径;在司法层面规范劝返应用方式,尽可能地消解其在司法公正层面的潜在不足;在国际层面积极开展劝返国际合作,签订互惠的劝返合作条约,增强劝返的国际认可度。

(《东方法学》2019年第6期)

#### 曹京燕,卢忠萍 / 中央苏区廉政文化的当代伦理价值

中央苏区廉政文化蕴含理想信念、人民至上的政党伦理,清正廉洁、行事为民的行政伦理,勤俭节约、艰苦朴素的公共伦理价值。第一,理想信念、人民至上是中央苏区廉政文化政党伦理的核心要义。中国共产党自诞生起就坚持马克思主义科学理论的指导,重视党员的理想信念教育。中央苏区时期,党开展的廉政文化建设特别重视对党员、干部和红军的革命理想和共产主义信念教育。第二,清正廉洁、行事为民是中央苏区廉政文化行政伦理的中心议题。中央苏区廉政文化建设直指苏区的贪污腐败问题。贪污腐败背离了党执政的初心,背离了党员领导干部从事苏维埃政府工作的初心。苏维埃政府是人民的政府,政府公职人员应当尽心尽职为苏区人民群众谋利益。第三,勤俭节约、艰苦朴素是中央苏区廉政文化公共伦理的基本追求。中央苏区廉政文化的形成离不开人民群众的参与构建,在影响教育党政军干部的同时也影响教育着苏区群众,成为构建苏区公共社会秩序的价值导引。

(《江西师范大学学报哲学社会科学版》2019年第5期)

责任编辑 王学青

点后,通过2018年宪法修正案正式宣告采用“监察法治(国家监察)”的新治理模式。监察法治模式是基于中国人的实用理性思维和中国的传统文化并经由多年的权力监督实践而形成的。监察法治模式的完全建成,还有赖于保持监察实效的持续性并由此促进民众对监察的信仰生成。而这一切,归根结底在于中国共产党具有自我革命的特质,各级监察委员会将在中国共产党直接领导下,以零容忍态度监察国家权力运行、严厉惩治腐败、防范职务违法犯罪,以保障宪法和法律的有效实施。特别要注意,在国家治理上,权力监督和权力分工合作之间常常彼此对立,而监察法治作为中国特色社会主义国家治理模式,是在“人民代表大会制”“议行合一”的框架和原则下内生的监督制度,有效地避免了权力分立模式的弊端。有效化解了这一困境。

(《北京联合大学学报人文社会科学版》2019年第4期)

#### 赵大朋,简皎洁 / 论新时代基层党组织组织力的内涵与建设路径

作为一个特殊的政治系统,基层党组织在与外部环境的互动中形成了相应的组织力,这种组织力包括外在组织力和内在组织力。当前,基层党建的重点就是有效提升基层党组织的组织力。要实现这个目标,应该从以下两个方面着力:一是有效适应并积极引导基层社会发展,不断提升外向性的组织力。基层党组织既要适应外部环境的需要,使党的组织和工作有效嵌入社会之中,又要积极作用和影响外部环境,不断提升对社会的引导力和动员力。二是不断加强党组织的内部治理,提升基层党组织内在的组织力。基层党组织要有效加强自身的政治建设和日常管理,着力增强党员的主体意识和组织认同感。

(《社会主义研究》2019年第5期)

#### 罗 斌 / 反腐败国际合作:追逃劝返制度的规则构建

在境外追逃的几种方式中,劝返因其效率最高、成本最低而成为当前实务部门最常使用的方

式。然而,由于欠缺法律支撑,劝返在适用条件、承诺效力、国际认可度等方面争议颇多,掣肘跨国追逃目标的实现。破解劝返方式所处之窘境,应当明确劝返的性质和地位,并从立法、司法以及国际合作三个维度对劝返程序进行制度化和法治化之完善:在立法层面规范劝返的工作方式和流程、制定劝返量刑规则、限制办案人员承诺权限、建立监督与救济途径;在司法层面规范劝返应用方式,尽可能地消解其在司法公正层面的潜在不足;在国际层面积极开展劝返国际合作,签订互惠的劝返合作条约,增强劝返的国际认可度。

(《东方法学》2019年第6期)

#### 曹京燕,卢忠萍 / 中央苏区廉政文化的当代伦理价值

中央苏区廉政文化蕴含理想信念、人民至上的政党伦理,清正廉洁、行事为民的行政伦理,勤俭节约、艰苦朴素的公共伦理价值。第一,理想信念、人民至上是中央苏区廉政文化政党伦理的核心要义。中国共产党自诞生起就坚持马克思主义科学理论的指导,重视党员的理想信念教育。中央苏区时期,党开展的廉政文化建设特别重视对党员、干部和红军的革命理想和共产主义信念教育。第二,清正廉洁、行事为民是中央苏区廉政文化行政伦理的中心议题。中央苏区廉政文化建设直指苏区的贪污腐败问题。贪污腐败背离了党执政的初心,背离了党员领导干部从事苏维埃政府工作的初心。苏维埃政府是人民的政府,政府公职人员应当尽心尽意为苏区人民群众谋利益。第三,勤俭节约、艰苦朴素是中央苏区廉政文化公共伦理的基本追求。中央苏区廉政文化的形成离不开人民群众的参与构建,在影响教育党政军干部的同时也影响教育着苏区群众,成为构建苏区公共社会秩序的价值导引。

(《江西师范大学学报哲学社会科学版》2019年第5期)

责任编辑 王学青

点后,通过2018年宪法修正案正式宣告采用“监察法治(国家监察)”的新治理模式。监察法治模式是基于中国人的实用理性思维和中国的传统文化并经由多年的权力监督实践而形成的。监察法治模式的完全建成,还有赖于保持监察实效的持续性并由此促进民众对监察的信仰生成。而这一切,归根结底在于中国共产党具有自我革命的特质,各级监察委员会将在中国共产党直接领导下,以零容忍态度监察国家权力运行、严厉惩治腐败、防范职务违法犯罪,以保障宪法和法律的有效实施。特别要注意,在国家治理上,权力监督和权力分工合作之间常常彼此对立,而监察法治作为中国特色社会主义国家治理模式,是在“人民代表大会制”“议行合一”的框架和原则下内生的监督制度,有效地避免了权力分立模式的弊端。有效化解了这一困境。

(《北京联合大学学报人文社会科学版》2019年第4期)

#### 赵大朋,简皎洁 / 论新时代基层党组织组织力的内涵与建设路径

作为一个特殊的政治系统,基层党组织在与外部环境的互动中形成了相应的组织力,这种组织力包括外在组织力和内在组织力。当前,基层党建的重点就是有效提升基层党组织的组织力。要实现这个目标,应该从以下两个方面着力:一是有效适应并积极引导基层社会发展,不断提升外向性的组织力。基层党组织既要适应外部环境的需要,使党的组织和工作有效嵌入社会之中,又要积极作用和影响外部环境,不断提升对社会的引导力和动员力。二是不断加强党组织的内部治理,提升基层党组织内在的组织力。基层党组织要有效加强自身的政治建设和日常管理,着力增强党员的主体意识和组织认同感。

(《社会主义研究》2019年第5期)

#### 罗 斌 / 反腐败国际合作:追逃劝返制度的规则构建

在境外追逃的几种方式中,劝返因其效率最高、成本最低而成为当前实务部门最常使用的方

式。然而,由于欠缺法律支撑,劝返在适用条件、承诺效力、国际认可度等方面争议颇多,掣肘跨国追逃目标的实现。破解劝返方式所处之窘境,应当明确劝返的性质和地位,并从立法、司法以及国际合作三个维度对劝返程序进行制度化和法治化之完善:在立法层面规范劝返的工作方式和流程、制定劝返量刑规则、限制办案人员承诺权限、建立监督与救济途径;在司法层面规范劝返应用方式,尽可能地消解其在司法公正层面的潜在不足;在国际层面积极开展劝返国际合作,签订互惠的劝返合作条约,增强劝返的国际认可度。

(《东方法学》2019年第6期)

#### 曹京燕,卢忠萍 / 中央苏区廉政文化的当代伦理价值

中央苏区廉政文化蕴含理想信念、人民至上的政党伦理,清正廉洁、行事为民的行政伦理,勤俭节约、艰苦朴素的公共伦理价值。第一,理想信念、人民至上是中央苏区廉政文化政党伦理的核心要义。中国共产党自诞生起就坚持马克思主义科学理论的指导,重视党员的理想信念教育。中央苏区时期,党开展的廉政文化建设特别重视对党员、干部和红军的革命理想和共产主义信念教育。第二,清正廉洁、行事为民是中央苏区廉政文化行政伦理的中心议题。中央苏区廉政文化建设直指苏区的贪污腐败问题。贪污腐败背离了党执政的初心,背离了党员领导干部从事苏维埃政府工作的初心。苏维埃政府是人民的政府,政府公职人员应当尽心尽职为苏区人民群众谋利益。第三,勤俭节约、艰苦朴素是中央苏区廉政文化公共伦理的基本追求。中央苏区廉政文化的形成离不开人民群众的参与构建,在影响教育党政军干部的同时也影响教育着苏区群众,成为构建苏区公共社会秩序的价值导引。

(《江西师范大学学报哲学社会科学版》2019年第5期)

责任编辑 王学青

点后,通过2018年宪法修正案正式宣告采用“监察法治(国家监察)”的新治理模式。监察法治模式是基于中国人的实用理性思维和中国的传统文化并经由多年的权力监督实践而形成的。监察法治模式的完全建成,还有赖于保持监察实效的持续性并由此促进民众对监察的信仰生成。而这一切,归根结底在于中国共产党具有自我革命的特质,各级监察委员会将在中国共产党直接领导下,以零容忍态度监察国家权力运行、严厉惩治腐败、防范职务违法犯罪,以保障宪法和法律的有效实施。特别要注意,在国家治理上,权力监督和权力分工合作之间常常彼此对立,而监察法治作为中国特色社会主义国家治理模式,是在“人民代表大会制”“议行合一”的框架和原则下内生的监督制度,有效地避免了权力分立模式的弊端。有效化解了这一困境。

(《北京联合大学学报人文社会科学版》2019年第4期)

#### 赵大朋,简皎洁 / 论新时代基层党组织组织力的内涵与建设路径

作为一个特殊的政治系统,基层党组织在与外部环境的互动中形成了相应的组织力,这种组织力包括外在组织力和内在组织力。当前,基层党建的重点就是有效提升基层党组织的组织力。要实现这个目标,应该从以下两个方面着力:一是有效适应并积极引导基层社会发展,不断提升外向性的组织力。基层党组织既要适应外部环境的需要,使党的组织和工作有效嵌入社会之中,又要积极作用和影响外部环境,不断提升对社会的引导力和动员力。二是不断加强党组织的内部治理,提升基层党组织内在的组织力。基层党组织要有效加强自身的政治建设和日常管理,着力增强党员的主体意识和组织认同感。

(《社会主义研究》2019年第5期)

#### 罗 斌 / 反腐败国际合作:追逃劝返制度的规则构建

在境外追逃的几种方式中,劝返因其效率最高、成本最低而成为当前实务部门最常使用的方

式。然而,由于欠缺法律支撑,劝返在适用条件、承诺效力、国际认可度等方面争议颇多,掣肘跨国追逃目标的实现。破解劝返方式所处之窘境,应当明确劝返的性质和地位,并从立法、司法以及国际合作三个维度对劝返程序进行制度化和法治化之完善:在立法层面规范劝返的工作方式和流程、制定劝返量刑规则、限制办案人员承诺权限、建立监督与救济途径;在司法层面规范劝返应用方式,尽可能地消解其在司法公正层面的潜在不足;在国际层面积极开展劝返国际合作,签订互惠的劝返合作条约,增强劝返的国际认可度。

(《东方法学》2019年第6期)

#### 曹京燕,卢忠萍 / 中央苏区廉政文化的当代伦理价值

中央苏区廉政文化蕴含理想信念、人民至上的政党伦理,清正廉洁、行事为民的行政伦理,勤俭节约、艰苦朴素的公共伦理价值。第一,理想信念、人民至上是中央苏区廉政文化政党伦理的核心要义。中国共产党自诞生起就坚持马克思主义科学理论的指导,重视党员的理想信念教育。中央苏区时期,党开展的廉政文化建设特别重视对党员、干部和红军的革命理想和共产主义信念教育。第二,清正廉洁、行事为民是中央苏区廉政文化行政伦理的中心议题。中央苏区廉政文化建设直指苏区的贪污腐败问题。贪污腐败背离了党执政的初心,背离了党员领导干部从事苏维埃政府工作的初心。苏维埃政府是人民的政府,政府公职人员应当尽心尽职为苏区人民群众谋利益。第三,勤俭节约、艰苦朴素是中央苏区廉政文化公共伦理的基本追求。中央苏区廉政文化的形成离不开人民群众的参与构建,在影响教育党政军干部的同时也影响教育着苏区群众,成为构建苏区公共社会秩序的价值导引。

(《江西师范大学学报哲学社会科学版》2019年第5期)

责任编辑 王学青