

新中国70年反腐倡廉建设的发展历程、 基本经验与未来展望

李永胜, 贺 阳

(西安交通大学 马克思主义学院, 陕西 西安 710049)

摘 要: 反腐倡廉建设作为党的建设的重要课题, 深刻影响着我国建设伟大工程、推进伟大事业、实现伟大梦想的进程和质量。回顾新中国70年反腐倡廉建设的发展历程, 深刻认识运动反腐、制度反腐和全面从严治党导向的反腐三个阶段, 有利于总结并汲取反腐倡廉建设的基本经验, 把握反腐倡廉建设的发展动向。展望未来, 随着反腐败力量的逐渐增强, 反腐倡廉建设将呈现良好发展的态势, 不断取得实质性进展, 向廉洁政治的方向迈进。

关键词: 反腐倡廉建设; 基本经验; 发展趋势

中图分类号: D262.6

文献标志码: A

文章编号: 1674-9170(2019)05-0001-06

新中国成立以来, 党和政府高度重视反腐倡廉建设, 围绕如何在长期执政的条件下惩治腐败问题、保持党的先进性与纯洁性进行了一系列探索与实践。针对不同时期的党风廉政问题, 党中央提出了各具特色的腐败治理思路, 形成了我国治理腐败的宝贵经验与财富。党的十八大以来, 习近平总书记提出: “功成名就时做到居安思危、保持创业初期那种励精图治的精神状态不容易, 执掌政权后做到节俭内敛、敬终如始不容易, 承平时期严以治吏、防腐戒奢不容易, 重大变革关头顺乎潮流、顺应民心不容易。”^[1]在全面从严治党的大背景下, 如何加强反腐倡廉建设、提高党的执政能力和领导水平, 这个问题值得我们深思。

一、新中国70年反腐倡廉建设的发展历程

腐败问题是关系党和国家生死存亡的重大问题, 历代中国共产党的领导人都十分重视党风廉政建设和反腐败斗争。纵观新中国成立以来反腐倡廉建设史, 我们党经历了曲折的发展历程, 并不断

收稿日期: 2019-08-20

作者简介: 李永胜(1963-), 男, 陕西华县人, 陕西省中国特色社会主义研究中心特约研究员, 西安交通大学马克思主义学院教授, 博士生导师; 贺阳(1996-), 女, 山西临汾人, 西安交通大学马克思主义学院硕士研究生。

以自我革命实现凤凰涅槃,这主要分为三个阶段。

(一)从新中国成立到文革结束:运动反腐

从新中国成立到文革结束,党的反腐倡廉建设以运动反腐为主。建国初期,党由革命党转变为执政党,一些党员干部在权力的诱惑下逐渐腐化堕落,出现了严重的贪污腐败问题。毛泽东同志号召全党进行坚决的反贪污、反腐败、反官僚主义的斗争,严厉惩治腐败行为,并依靠频繁的政治运动肃清腐败问题,例如开展“三反”运动、“五反”运动等。他主张发扬民主,依靠人民群众和其他民主党派强化监督作用,通过开展大规模的群众性政治运动形成了惩治腐败的高压态势,并依靠思想教育等方式解决了新中国成立初期的腐败问题。总体来说,这一阶段主要采取运动反腐的方式。基于新中国成立初期百废待兴的局面,它适应了工作需要,有效保持了党员队伍的纯洁性,使人民政权得以巩固。但是它具有一定的阶级斗争色彩和群众运动特征,极易导致“扩大化”和“无序化”,进而破坏社会秩序和经济发展,终归不是根治腐败问题的长远之策。

(二)从十一届三中全会到党的十八大:制度反腐

从十一届三中全会到党的十八大,党的反腐倡廉建设以制度反腐为主。十一届三中全会开启了我国改革开放和社会主义现代化建设的征程,也为腐败行为滋生蔓延提供了机会,尤其是市场经济的确立使党员干部能掌控的资源急剧增加,为权力寻租、权钱交易提供了广阔空间。邓小平同志把腐败问题视作关系党和国家生死存亡的大问题,提出“整个改革开放过程都要反对腐败,坚持‘一手抓改革开放,一手抓惩治腐败’”^{[2]314}。以邓小平同志为核心的党中央立足于从根本上解决问题,不断完善党政纪检法制机构和法规制度,逐步确立了反腐倡廉的领导体制和工作机制。例如十一届三中全会决定重建党内纪检机关,通过选举产生了以陈云为第一书记的中央纪律检查委员会。邓小平同志视制度建设为解决党内腐败问题的根本方式,提出“廉政建设要作为大事来抓。还是要靠法制,搞法制靠得住些”^{[2]379},由此确立了“不搞群众运动,而靠改革和制度建设”^{[3]54}的制度反腐新路。以江泽民同志为核心的党中央把反腐败工作同重大改革决策和举措协同推进,制定了一批加强党风廉政建设的法规和制度,使反腐败工作能够依法有序进行。在这一时期形成的党委统一领导、纪检监察合署办公、党政齐抓共管的反腐败体制,奠定了我国反腐败体制的基本框架。以胡锦涛同志为总书记的党中央把反腐倡廉建设确立为党的建设的一项基本任务,更加注重依据法制加强反腐倡廉建设,增强了反腐败工作的规范性、制度性和系统性。总之,这一阶段主要采用制度反腐的方式,通过健全反腐败体制机制开辟了制度反腐的新路径,使我国的反腐倡廉建设从侧重遏制走上了标本兼治、重在治本的轨道。

(三)十八大以来:全面从严治党的反腐

十八大以来,党的反腐倡廉建设以全面从严治党导向的反腐为主。通过治理方式和覆盖主体的全面性体现了反腐败深刻彻底的特征,也彰显了以习近平同志为核心的党中央坚定不移惩治腐败的决心。在治理方式上,从思想教育、严明纪律、制度改革等方面统筹推进预防和惩治腐败体系的构建,增强了反腐倡廉建设的系统性和整体性。以习近平同志为核心的党中央立足于党的建设全局,坚持多管齐下、综合施策,从贯彻落实中央八项规定,到“打虎”“拍蝇”“猎狐”全面推进,通过严明纪律、加大惩处力度初步实现了不敢腐的目标;从开展党的群众路线教育实践活动到“不忘初心,牢记使命”主题教育活动,通过思想教育逐步构筑起不想腐的堤坝;从强化日常管理和监督到推进行政审批、完善监督问责等制度改革,建立了不能腐的机制。以习近平同志为核心的党中央以全面从严治党的思路统筹推进反腐倡廉建设,净化了党内政治生态,形成了清廉务实的新气象。另一方面,在覆盖范围上实现了主体全覆盖。在全面从严治党的大背景下,以习近平同志为核心的党中央通过深化党和国家监督体制改革,实现了巡视监督与群众监督相结合,使得党政、高校、国企巡视全覆盖。同时,按照全面依法治国的要求,坚持在党纪国法面前无例外,从主要抓大要案转向全面清查违纪线索。通过受贿行贿一起查、“老虎”“苍蝇”一起打,以铁腕反腐遏制腐败行为,有效降低了腐败存量,使得党风政风为之

一振, 反腐败斗争压倒性态势形成并不断巩固发展。

回顾70年风雷激荡的反腐败历程, 我们党带领人民在不同的历史条件下积极探索, 形成了各具特色的反腐倡廉建设思路。毛泽东同志首开“运动反腐”新途, 邓小平同志继之于“制度反腐”新路, 经过江泽民同志、胡锦涛同志的接续发展, 习近平同志又深入到“全面从严治党导向的反腐”新域。这些治理腐败的思路一脉相承, 以“建设廉洁政治”的共同要义和探索反腐败规律的实践形成了有中国特色的反腐倡廉道路。这条道路来之不易, 是几代人共同努力的成果, 是70年反腐败智慧与经验的凝结, 它关乎党的血脉, 关乎人民的福祉, 关乎国家的命运, 关乎民族的复兴, 必须坚定不移地走下去。在新时代, 我们应当把握时代特征, 继续深化反腐倡廉建设道路, 以永远在路上的执着推进党的伟大自我革命, 不断开创全面从严治党新局面。

二、新中国70年反腐倡廉建设的基本经验

历史是最好的教科书。从新中国70年反腐倡廉建设的历程中总结经验, 有利于跨越时空间距, 在认清腐败实质和反腐败基本态势的基础上, 汲取反腐倡廉建设的营养, 为新时代党风廉政建设提供有利借鉴。回顾70年反腐倡廉建设历程, 能得出以下七条经验。

(一) 坚持方向性与革命性的统一

坚持方向性与革命性的统一要求反腐倡廉建设必须坚持和完善党的领导。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征, 也是社会主义现代化建设最鲜明的优势。只有坚持党的全面领导, 才能制定科学合理的决策、凝聚全党全社会的力量集中反腐, 从而确保反腐败斗争沿着正确的政治方向发展、夺取反腐败斗争的压倒性胜利。同时, 要不断完善党的领导, 以勇于革命的态度和方法审视党内存在的腐败问题, 以刮骨疗毒的自我革命精神铲除滋生腐败的土壤, 实现共产党员的自我净化、自我完善、自我革新、自我提高。

(二) 坚持全局性与关键性的统一

反腐倡廉建设作为党的建设的重要组成部分, 必须服从和服务于党和国家发展大局。要始终把反腐倡廉建设放在全面深化改革、社会主义现代化建设的进程中进行把握, 紧紧围绕党的政治路线和中心工作进行。只有这样才能为反腐败斗争注入生机与活力, 不断开创反腐新局面。另一方面, 由于腐败问题是侵蚀党的执政能力和公信力的毒瘤, 是关系国家盛衰荣辱和民族兴亡的重大问题, 党的建设必须牢牢把握反腐败这个关键, 从国家战略与国策的层面严抓反腐败斗争, 发挥好经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设对廉政建设的协同带动作用。

(三) 坚持阶段性与长期性的统一

反腐倡廉建设是一项复杂而艰巨的系统工程, 既要有阶段性的具体部署, 又要有战略上的长远规划。从短期来看, 要结合时代特征, 聚焦于最突出的腐败问题, 制定并实施有针对性的战略举措加以解决。从长期来看, 要加强统筹谋划和顶层设计。制度建设是反腐败斗争的长远之策、根本之策。要巩固与完善“不敢腐、不能腐、不想腐”的体制机制, 促进各项制度之间的配套衔接, 推动反腐倡廉建设制度化、常态化、长效化。

(四) 坚持人民性与示范性的统一

人民性深刻地体现了中国反腐倡廉建设的基本立场与价值旨归——确保人民赋予的权力更好地创造人民福祉。孤举者难起, 众行者易趋。一方面, 要坚决维护人民群众利益, 着力解决群众反映强烈的突出问题, 有力惩治群众身边的腐败行为; 另一方面, 要发挥人民群众的主力军作用, 依靠人民群众进行批评监督, 厚植反腐败斗争的群众基础。示范性则要求领导干部这个“关键少数”做好表率。其身正, 不令而行; 其身不正, 虽令不从。领导干部要率先垂范, 带头遵守党的纪律、抵制不正之风, 通过以上率下推动实现干部清正、政府清廉、政治清明。

(五) 坚持综合性与根本性的统一

反腐倡廉建设是个复杂的有机系统,需要多管齐下、综合治理。党的思想建设、作风建设、制度建设等内容对于腐败行为有强大的预防和规范作用,有利于铲除腐败滋生的土壤、全方位根治腐败问题。通过教育预防与惩处并行,筑牢反腐倡廉的思想堤坝,有利于对腐败行为形成强力震慑。通过严格管理和关心爱护相结合,规范和约束党员行为,有利于防止共产党员由“社会公仆”变成“社会主人”……。因此,坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的反腐倡廉方针,是我们党加强反腐倡廉建设的重要法宝和应有之义。其中,最根本的解决之道是发扬民主,加强对权力的制约和监督。扬汤止沸,不如釜底抽薪。只有发扬党内民主,构建科学合理的权力制约机制,健全党和国家监督体系,才能为治理腐败问题开辟道路,跳出“其兴也勃焉,其亡也忽焉”的历史周期率。

(六) 坚持继承性与创新性的统一

反腐倡廉建设只有弘扬传统、与时俱进,才能在历史与现实的交汇点上迸发生机与活力。一方面,要继承和发扬党的优良传统与宝贵经验。我们党历经70年的反腐倡廉建设,在理论与实践的双向互动中积累了诸多宝贵经验。在新时代要坚持党关于反腐倡廉建设的指导思想和基本原则,汲取科学合理的反腐败工作经验,例如依靠人民群众反腐、加强党员干部的廉洁思想教育等,永葆共产党人清正廉明的政治本色。另一方面,要结合时代要求,直面社会转型时期的问题和挑战。以改革创新精神推进反腐倡廉建设,优化反腐倡廉的斗争方式,解决好具有新的时代特点的腐败问题。

(七) 坚持理论性与实践性的统一

实践是理论的源泉,理论是实践经验的科学总结与升华。一方面,要重视理论对于实践的指导意义。坚持以发展的马克思主义指导反腐倡廉建设,运用习近平新时代中国特色社会主义思想科学判断形势、准确把握规律,制定合理的反腐倡廉方针政策和决策部署,推进反腐败工作高效有序地开展。另一方面,要真抓实干,以抓铁有痕、踏石留印的精神推动反腐倡廉建设的进程。坚持问题导向,坚决整治人民群众身边的不正之风和腐败问题;求真务实,贯彻落实好党中央关于党风廉政建设和反腐败斗争的重大决策和部署,坚持有腐必反、有贪必肃,以正风肃纪反腐的实际成效取信于民。

三、中国反腐倡廉建设的未来展望

(一) 中国反腐倡廉建设的基本态势

马克思、恩格斯在预测未来社会时,致力于指明社会发展的方向与原则,而不对具体状况做详尽描述。这也给我们提供了展望未来社会的科学立场与方法。运用这一方法分析中国反腐倡廉建设的发展趋势,要求我们认清当前中国反腐倡廉建设的基本态势,依据现实状况把握反腐倡廉建设的未来指向。党的十八大以来,我国反腐败工作取得了重大突破,反腐败理论体系日益完备,体制机制日趋完善,在探索构建中国反腐败模式的过程中逐渐呈现良好的发展态势。

从腐败程度、反腐败强度和腐败风险三个维度分析当前我国的反腐败形势,可以得出腐败力量与反腐败力量此消彼长,正处于反腐败突破飞跃的关键拐点。随着反腐败力量逐渐大于腐败力量,反腐倡廉建设将突破反腐败U形曲线的拐点,取得突破性进展。正如郑永年教授所说:“中国需要以大规模的反腐败运动为契机,确立新的反腐败和预防腐败制度体系。如果成功了,人们可以称之为中国的‘第二次政治革命’。”^[4]从腐败程度来看,十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚持正风肃纪,反腐惩恶,腐败行为明显减少。然而由于历史积累,腐败存量已经达到了较高水平,消除存量,遏制增量的任务还很艰巨,这表明我国要建立廉洁政治还有很长的路要走。当前社会结构深刻变动、利益格局不断调整也为腐败行为提供了可乘之机,政治问题与经济问题交织、“围猎”与甘于被“围猎”的利益链、权钱交易的关系网等问题成为中国目前反腐倡廉建设的重大挑战。正如习近平总书记所说:“形势依然严峻复杂。”^{[5][17]}从反腐败强度来看,以习近平同志为核心的党中央坚持无禁区、全覆盖、零容

忍, 查办了一批违法违纪案件, 在较短时间内形成了惩治腐败的高压态势; 坚持重遏制、强高压、长震慑, 着力构建了“不敢腐、不能腐、不想腐”的体制机制, 反腐力度前所未有的提高, 为建设廉洁政治奠定了坚实基础。从腐败风险来看, 腐败行为性质恶劣, 是对马克思主义理想信念、共产党人修养和人民群众切身利益的公然践踏。它侵蚀了党的执政能力和公信力, 损害了人民群众的切身利益, 破坏了社会的公正和谐, 是党自身与社会发展最大的毒瘤。同时腐败问题极易衍生出官僚主义、不作为等问题, 使党的权力发生异化, 从而陷入塔西佗陷阱, 危及党的执政根基。通过对三个维度的分析, 我们发现, 反腐败斗争注定是一场攻坚战、持久战。但是随着党中央的持续反腐、人民群众的共同努力、科技手段的应用、国际反腐合作的加强等良性因素的增多……反腐倡廉建设总体上将呈现良好的发展态势, 不断取得实质性进展。站在全面深入推进反腐倡廉建设的新起点, 我们有理由相信, 腐败问题有望得到较好的控制, 被遏制在较低水平, 真正实现干部清正、政府清廉、政治清明。

(二) 中国反腐倡廉建设的发展趋势

十八大以来, 我国腐败总量不断下降、政治生态逐渐好转, 反腐倡廉建设在动态中呈现循环上升、不断前进的发展趋势。基于对当前反腐败斗争形势的分析, 我国反腐倡廉建设的发展趋势主要体现为以下三点:

1. 反腐工作由惩治向预防转变。“一切有权力的人都容易滥用权力, 这是一条万古不变的定理。”^{[6]154}从十八大以来被查处的官员情况来看, 腐败的一个重要原因就是权力配置失衡。一旦权力过分集中、运行不受约束, 就容易滋生权力滥用及腐败行为。因此要加强对权力的制约和监督, 给政府的权力设定边界, 从源头上减少腐败机会。通过界定权力的职责范围、加强对权力的监督, 构建科学有效的权力制约机制, 规范权力运行。当前反腐败工作在严惩贪污腐败的同时, 更注重加强巡视与监督的落实, 这有助于反腐败工作由事后惩治向事前防范转变。随着腐败形势的好转, 以制约、监督权力为主要特征的事前防范将成为反腐败工作的重点。

2. 构建反腐倡廉长效机制。由于反腐败斗争具有长期性、复杂性、艰巨性, 必须坚定不移地推进反腐倡廉建设, 这就要求通过制度建设完善反腐倡廉教育机制、监督机制、惩处机制和领导体制, 形成一套相互衔接、行之有效的长效机制。当前我国的反腐败工作正在由依靠惩治腐败形成高压态势, 转向依靠严明纪律、思想教育、加强监管等手段构建反腐倡廉长效机制, 以实现治理腐败的持久性和长效化。通过各项体制机制规范党员干部的行为, 使反腐败工作真正做到有序而高效地开展, 是巩固确保当前反腐成效、推进反腐倡廉建设的必要保证, 也是推进我国治理能力和治理体系现代化的现实要求。

3. 增强反腐手段的科技优势。每个时代都有其面临的问题和要解决的任务。面对当前腐败形式隐蔽多样、案情更加复杂的现状, 应当以改革创新精神优化反腐工作方式, 发挥科技优势提高反腐工作成效。当前现代科技手段在预防与惩治腐败过程中的积极作用正日益显现。电子政务系统、网上招投标系统的运用, 提高了公共权力运行的透明度, 极大压缩了运用公权暗箱操作的灰色空间; 开设微博评论、网上举报系统, 为人民群众增加了检举腐败、维权申诉的渠道; 运用现代科技手段建立领导干部廉政信息系统, 在一定程度上实现了信息共享的对称性。由此可见, 随着技术手段的不断成熟和操作流程的日益完善, 科学技术将在反腐倡廉建设过程中拥有更广阔的运用空间。

反腐倡廉建设不仅是党的建设的重要内容, 也是促进我国社会转型、实现国家治理体系和治理能力现代化的必要环节。纵观70年波澜壮阔的反腐倡廉建设历程, 惩治腐败、保持党的先进性与纯洁性始终是我们党自我发展、自我提升、自我革命、自我建设的主题。改革开放以来, 党带领人民在40年戮力同心的接续奋斗中, 形成了中国特色社会主义反腐倡廉制度体系和理论体系, 走出了中国特色社会主义反腐倡廉道路, 也为世界各国治理腐败问题提供了中国方案。进入新时代, 我们要继续深入研究当前反腐倡廉建设的特点、困境与规律, 在深刻认识当前反腐败斗争基本态势的基础上把握反腐倡廉建设的发展趋势, 牢牢掌握反腐倡廉建设的历史主动权, 不断推进党和国家廉政治理体系和廉政治理能

力的现代化,为实现中华民族伟大复兴的中国梦提供强健有力的政治保障。

参考文献:

- [1] 习近平.推进党的建设新的伟大工程要一以贯之[J].求是, 2019(19): 3-4.
- [2] 邓小平文选:第3卷[M].北京:人民出版社, 1993.
- [3] 中共中央文献研究室.十三大以来重要文献选编:上册[M].北京:人民出版社, 1991: 54.
- [4] 郑永年.未来三十年:改革新常态下的关键问题[M].北京:中信出版集团, 2016.
- [5] 中共中央纪律检查委员会,中共中央文献研究室.习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编[M].北京:中央文献出版社、中国方正出版社, 2015: 17.
- [6] 孟德斯鸠.论法的精神:上册[M].张雁深,译.北京:商务印书馆, 1961: 154.

责任编辑 王学青

History and Experience in the Seventy Years of Anti-Corruption of New China and Its Prospects

LI Yongsheng, HE Yang (School of Marxism, Xi'an Jiaotong University, Xi'an, 710049, Shaanxi, China)

Abstract: The construction of anti-corruption and promotion of clean governance, as an important project in the construction of the Party, has a profound impact on the process and quality of the grand project of the construction of our country, the promotion of the grand cause and the realization of the grand dream. A retrospection of the development of the seventy years of fighting corruption and promoting clean governance and a thorough understanding of the three stages of anti-corruption efforts, namely anti-corruption in movements, anti-corruption by means of mechanisms, and anti-corruption in comprehensive and strict administration of the Party, benefit the summarization and absorption of the experience and lessons in the construction of anti-corruption and promoting clean governance so that the development trend can be recognized. Looking to the future, with anti-corruption efforts gaining momentum, such construction efforts are taking on a favorable prospect, substantive continuous progress being made, goals of integrity politics being gradually achieved.

Keywords: promotion of anti-corruption and clean governance; basic experience; development prospects

新中国70年公民政治参与的历史演进及其重要启示

蒋国宏

(南通大学 文学院, 江苏 南通 226019)

摘要: 政治参与有助于减少决策失误, 节约行政资源, 提高行政效能, 促进政府规范运作, 减少和预防权力腐败, 也有利于维护社会稳定。新中国成立以来, 在中国共产党的领导下, 我国公民的政治参与大致经历了五个阶段, 取得了巨大的成就, 政治参与的水平和质量得到极大提高。当前, 我国已经进入中国特色社会主义新时代, 我们必须继续重视制度建设, 鼓励机制创新, 加强对国民的思想政治教育和文化素质教育, 积极采用新的科技手段, 疏通和拓展政治参与的渠道, 为公民的有序政治参与创造更好的条件, 以满足人民群众对民主政治建设的新需求。

关键词: 政治参与; 新中国70年; 公民权利; 制度建设

中图分类号: D621.5

文献标志码: A

文章编号: 1674-9170 (2019) 05-0007-10

政治参与也称参与政治, 其规模、程度和水平是衡量一个国家政治发展水平的重要标尺。诚如科恩所言, “如果一个社会不仅准许普遍参与而且鼓励持续、有力、有效并了解情况的参与, 而且事实上实现了这种参与, 并把决定权留给参与者, 这种社会的民主就是既有广度又有深度的民主”^{[1]10}。从某种意义上说, 民主政治的历史就是“企图抑制政治参与的政府同谋求政治参与的公民之间纠缠不休的历史”^{[2]6}, 就是政治参与权利不断增加、政治参与人数逐步增加和限制条件逐步减少的历史。学术界对政治参与问题早就广泛地予以关注, 不过正如有学者指出的那样, 在对新中国成立以来公民政治参与的研究中, “针对特定人群的局部分析居多, 而针对全体公民政治参与总体特征的讨论相对较少; 在总体性分析中, 针对特定历史阶段的静态分析居多, 而少见对政治参与与发展演变脉络的跨时段分析”^[3]。党的十九大提出, 当前, 中国特色社会主义进入新时代, 社会的主要矛盾已经转化为人民日益增

收稿日期: 2019-09-12

作者简介: 蒋国宏 (1966-), 男, 江苏如皋人, 南通大学文学院教授, 博士。

基金项目: 江苏高校哲学社会科学研究重点项目 (2018SJZD1017); 南通大学人文社会科学博士科研启动项目 (18WB06)

长的美好生活需要与不平衡不充分的发展之间的矛盾,人民“不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长”^[4]。而只有扩大公民的有序政治参与,才能“准确把握新时代人民需求的变化,并出台更有回应力的公共政策,去满足人民群众日益增长的美好生活需要,增强人们对发展带来的获得感”^[5]。因此,回顾新中国成立后我国公民政治参与的历程,并总结其经验教训,不断提高我国公民政治参与的层次和质量不仅具有一定的学术价值,也具有十分重要的现实意义。

一、公民政治参与的内涵、方式和主要作用

(一) 公民政治参与的内涵

政治参与是现代政治学的常用概念之一,然而,它又是“一个本质上具有争议的概念”^[6],西方学者塞缪尔·亨廷顿^{[7]5-7}、微巴^{[8]2}、维纳^{[9]164}对其进行了各具特色的解释。我国国内学者王浦劬^{[10]207}、严强^{[11]274}、王邦佐^{[12]245}、杨光斌^{[13]254}、李景鹏^{[14]128-129}等对什么是政治参与也进行了讨论。

我们认为,政治参与是指普通公民或公民团体通过各种方式和途径参加政治生活,直接或间接影响政治权力体系的活动及重大公共政治生活,自下而上地影响各种公共决策及其执行的活动。第一,政治参与的主体是权力阶层之外的普通公民,他们以个体或团体从事非政治性工作为主业,介入政治活动通常是附带的或第二位的,因此不包括那些专门从事政治或政府工作的人员,当然,体制内的“政治职业者以普通公民身份参加的政治性活动包括在内”^{[15]66}。第二,政治参与的客体是公共政策或者政治权力体系,包括中央政府、各级地方政府、政党和政治团体的活动以及“所有直接或间接同国家活动相关的公共政治生活”^{[16]163}。第三,政治参与是公民通过一定的方式和渠道,自下而上试图影响政府决策的一种活动和过程,它“关注实际行为,而不包括政治心理、态度、认知和知识等主观因素”^[17]。第四,在人类社会进入近代以前,政治参与的范围和层次是十分有限的,“只是在进入资本主义时代,政治生活摆脱了‘身份’的因素的制约之后,臣民才成了公民,政治参与才成为了一种普遍的社会行为”^{[16]163}。第五,政治参与具有多种类型,包括制度性政治参与和非制度政治参与,使用暴力的或和平的参与,自动参与或者是被动员参与,持续参与的或间断进行的,成功的或不成功的,反对或支持、改变或维持政府权威、政治规则、影响政府决策和行为的一切活动。

(二) 政治参与的方式

在不同的时代,人们参与政治生活的方式不可一概而论。在当代中国,政治参与有着多种方式:一是参加人大、基层自治组织以及各种政治性团体(包括政党)内部的各种政治性选举和投票。二是出席政治会议。三是加入中国共产党、各民主党派、人民团体等各种政治性组织,或成为人大、政协等立法、协商和监督机构的成员。四是出任法律顾问等专业顾问或担任政府参事等咨询职务。五是通过“群众来信”专栏、“电视问政”节目、网络发帖等渠道对公共事件进行讨论,发表主张,或通过参加听证会等方式参与公共事务和政治活动。六是通过信访反映个人诉求,通过社会组织表达自己的观点。七是与政治人物个别接触,向人大代表、政协委员表达诉求。八是采用请愿、上访维权等方式进行非制度参与。^[18]

(三) 政治参与的主要作用

1. 政治参与是民主政治的重要内容,也是现代民主政治的核心要件和本质要求。首先,政治参与是民主政治的题中应有之义。没有公民广泛参与的民主是不成熟和不发达的民主,也不可能体现国家政治的民主性质。“真正的民主应该是所有公民的直接的、充分参与公共事务的决策的民主,从政治决策议程的设定到政策的执行,都应该有公民的参与。只有在大众普遍参与的氛围中,才有可能实践民

主所欲实现的基本价值如负责、妥协、个体的自由发展、人类的平等等。”^{[19]8}其次,政治参与是实现公民权利的基本途径和重要方式。在民主社会,每个公民都希望获得自己的经济利益、社会待遇,而政治参与则是保障公民权利正当行使的有效途径和根本保证。宪法和法律也对每个公民具有参与、影响政治过程的必要权利和机会做了确保。再次,民主政治的正常运转和发展都离不开政治参与的存在。公民政治参与对民主政治建设有重要促进作用,它可以维护、支持和促进民主政治的正常、健康运行。

2.政治参与有助于减少决策失误,节约行政资源,提高行政效能。政治参与可以使决策机关最大限度地集思广益,防止决策的盲目性、片面性,减少决策的失误。同时,由于政府在制订政策的过程中听取和吸收了公众的意见,所制定的政策较好地反映广大民众的利益与呼声,因此容易获得民众的理解和支持,在实践中容易得到贯彻和执行,这也大大降低了执政的成本。

3.政治参与可以促进政府规范运作,预防和减少权力腐败。权力有一种内在的无限扩张和异化倾向,“要防止滥用权力,就必须以权力约束权力”^{[20]154},对权力进行有效的监督和制衡。作为民主的一种实现形式,政治参与能够以公民的权利制约权力,对政府的权力实施有效监督,有利于政府公职人员正确行使手中的权力,克服权力腐败现象。马克思指出:官僚机构的普遍精神是“神秘”和“奥秘”,它天然地将政治参与拒之门外,是权力腐败的绝妙手段。^{[21]301-302}而政治参与则可以促进公共权力运作的公开、透明和公正,防止公共权力被滥用,保障政治管理的廉洁。

4.广泛有序、制度化的公民政治参与有利于促进社会的政治稳定。第一,扩大公民政治参与,有助于公民在实践中培养主体意识,强化责任意识和义务意识,促进公民对政治体系和政治权威的合法性认同;第二,扩大公民政治参与,可以为公民和各种利益群体提供宣泄不满、表达诉求的渠道,及时释放压力、消解冲突,防止矛盾的升级和情况的恶化,促进社会稳定;第三,“较高水平的政治参与常常导致国民产品更平等的分配”^{[7]79},因而有利于实现社会利益的整合和分配的合理,使社会稳定建立在更加坚实的基础之上。第四,扩大公民政治参与也可以避免因政府及其公职人员腐败而产生的合法性危机,更好地维护政治稳定。

二、新中国70年我国公民政治参与的基本轨迹

新中国70年我国公民政治参与大致经历了五个阶段。

(一) 激情燃烧的岁月(1949—1957)

1949年中华人民共和国的成立使我国公民的政治参与进入了一个新的历史时期。

首先,公民参与政治的途径得到了丰富和优化。新民主主义革命胜利后,我们建立了工人阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政,确立了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,为各民主党派、各人民团体和社会各界人士参政、议政铺设了空前便捷有效的道路。1949年的《中国人民政治协商会议共同纲领》以及1954年的《中华人民共和国宪法》等法律为广大人民群众的政治参与提供了法律支持和制度安排。

其次,新中国成立使广大人民群众的政治权利得到保障,被压抑了许久的政治热情空前高涨,主人翁意识显著增强,他们以舍我其谁的社会责任感和历史使命感,积极参加选举,为国家建设建言献策。在1953年举行的第一次全国性公民选举中,参加投票的选民达2.78亿,占选民总数的85.88%,共选出基层代表566.9万人。新宪法的起草也充分体现了公民政治参与的广泛性和积极性。当时参加第一部宪法讨论的达8000多人,共提出了5900多条修改意见。1953年6月14日,中央人民政府第30次会议决定将宪法草案提交全国人民进行讨论,收集到了116万条修改、补充意见。^[22]

最后,国民经济的恢复、文教事业的发展使广大群众的参政能力得到了提高。美国学者科恩曾剖

析了经济状况与政治参与之间的关系,指出,严重贫困的群众,根本无法获知公共事务的足够信息,对公共事务进行有效的讨论,进行有效率的组织,并接触他们的代表。新中国成立后,在中国共产党的领导下,经过全国各族人民的努力,我们很快完成了恢复国民经济的任务,并实施了第一个五年计划,综合国力明显增强,为国民参与政治奠定了物质基础。通达全国的邮电通讯网络和广播收音网络的建立使人民群众能够及时了解党和政府的路线方针政策,也为人民群众与政府之间的信息传递提供了便利,为公民政治参与提供了“知情”基础。列宁曾说过:“文盲是处在政治之外的,……不识字就不可能有政治,不识字只能有流言蜚语、谎话偏见,而没有政治。”^{[23][200]}文化水平是影响国民参与政治的一个重要因素。新中国成立后,我国新型教育事业的发展,提高了公民的思想文化素质,初步培育了公民的政治参与技能。这一切都为公民的政治参与创造了良好的条件。

当然,在这一阶段,我国公民政治参与也存在着政治激情多于政治理智,政治参与的热情高于政治参与的能力,动员性参与多于自主性参与等问题。这是无庸讳言的。

(二) 亢奋与失范交织(1958—1978)

1956年我国完成了从新民主主义向社会主义的过渡,跨入了社会主义的门槛,跻身社会主义的初级阶段。从此开始的20年中,我国公民政治参与呈现出亢奋和失范并存的特点。

由于我们在对错综复杂的国际国内形势的判断和对社会主要矛盾、主要任务的认识上发生了偏差,主张要不断革命,进而提出要在无产阶级专政下继续革命,结果,从1957年下半年开始,我们在政治上犯了“左”倾错误,后又发生了延续10年的“文化大革命”。我们片面夸大政治对经济的反作用,提出“政治挂帅”“政治压倒一切”的口号,渴望通过政治运动来解放生产力、发展生产力,改变贫困落后的面貌,使国家的政治生活处于不正常的境地,社会陷入了泛政治化的泥潭。

在这一阶段,我国公民政治参与在主体方面呈现了明显的不平衡。工人、农民虽然广泛参与政治,但参与较多的是形形色色的批判会和运动。由于当时我国在经历长期封建统治后,既缺乏民主传统,又缺乏民主经验,因此许多人虽然表现出极高的政治热情,但盲从性十分明显,加之未能从制度上对政治参与加以规定和规范,这就使得非理性、非程序性的参与无法避免,甚至在“文化大革命”中采用了大鸣、大放、大字报、大辩论等非常规的方式,呈现出无序的“大民主”式参与的特点。与此同时,由于反右斗争的扩大化,一些民主党派、无党派人士和知识分子“靠边站”,政治参与受到限制。许多人的积极性受到挫伤,不敢反映情况、开展批评,害怕因言获罪,或者不愿说话,讳言政治。

(三) 矛盾、迷茫和彷徨(1978—1992)

从1978年12月党的十一届三中全会召开,至1992年邓小平南方谈话发表前为第三个阶段。这一阶段的特点是政治参与主体规模有所扩大,但许多人对政治既爱又恨,感到矛盾、困惑和彷徨。

首先,我国公民政治参与的主体规模有所扩大。“文革”结束后,我们进行了拨乱反正,对在各种政治运动中的冤假错案进行了平反。从1978年初开始,98%以上的右派分子被摘掉了帽子。1979年初,农村中的地主富农被摘掉了帽子。1983年,全部“四类分子”也被摘掉帽子。此外,我们还落实了对国民党起义、投诚人员的政策,并宽大释放了在押的原国民党县团以下党、政、军、特人员。他们重新获得了政治参与权利,由此而使我国政治参与主体有所扩大。

其次,政治参与呈现出复杂的局面。一方面,改革开放以来,国家与社会之间的关系发生变化,国家在政治领域、经济领域和文化领域主导和控制的广度、深度和强度均明显减弱,对经济领域和文化领域采取以间接引导为主,对政治领域也逐渐由原先无规划的人治控制向有规则的规范化、法律化的法治控制转变。^[24]民间组织获得了“爆发式”增长,社会自主性逐渐提高,这使得政治参与的需求更加旺盛。与此同时,经济发展增加了社会地位晋升和退出共同体的机会,这又使得政治参与相对减少。^{[25][57]}

最后,许多人对政治既爱又恨,感到矛盾、困惑和彷徨。从1958年到1978年这20年间频繁的政治运动使部分群众对政治反感和厌倦。特别是在十年“文革”中残酷斗争、无情打击,政治参与的后果与参与者的初衷背道而驰的痛苦回忆使得经历过此浩劫的部分人的政治热情被浇灭,有的甚至对政治产生了一定程度的恐惧和排斥。随着改革在摸索中逐步推开,整个社会利益格局处于剧烈变动之中。在体制转换、价值观嬗变尘埃未定之时,人们摆脱了教条主义和个人崇拜的束缚,却未能形成正确的政治参与意识和态度,仿佛刚刚从黑屋中走出,感到有些茫然,不知所措。

(四) 回归理性(1992—2011)

1992年,邓小平发表了南方谈话,党的十四大确定了我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。公民政治参与由此出现了新的特点。

首先,市场经济迅速发展,公民作为政治参与的主体地位得到强化,公民的主体意识、参与意识逐渐觉醒,政治参与的愿望和热情十分高涨。众所周知,政治参与是以利益的差异为前提的,驱动公民积极参与政治活动的最根本因素,正是利益,其中主要是经济利益。正如马克思所说:“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关。”^{[21][82]}人们参与政治,根本的出发点是要通过影响和推动政治决策来达到某种利益追求。这种利益与人们越贴近,人们对它的追求就越迫切,由此引发的参与动机就越强烈。过去在集体体制之下,人们“吃大锅饭”,利益差别不大,政治参与与否结果并无太大的差别。现在,原有的利益格局被打破,在收入来源、社会地位、生产方式、生活习惯等方面出现了明显的差别。除传统的工人、农民、知识分子外,还出现了企业家群体、个体劳动者群体、私营企业主群体以及游民阶层。人们为了追求包括经济利益、政治利益和精神文化利益等在内的各种不同的利益,必然要积极介入,试图通过各种形式的政治参与来直接或间接地影响政治决策,以维护和实现自己的利益。社会利益多元化使政治参与的价值与功能得到凸现。另外,随着体制的转换和社会的转型,各个利益群体、阶级阶层之间的关系日益复杂,矛盾冲突尖锐,由此出现了“中国政治发展史上第一次政治参与热潮”^[26]。以农民为例,据统计,在当时进行的村民选举中,占总数90%的农民参加村委会的民主选举,表现出空前的政治参与热情。^[27]

其次,自主型政治参与代替了动员型参与成为公民政治参与的主要形式。从层次上看也有所上升,不仅有争取经济利益和保护经济利益的参与,而且有争取政治权利和保护政治权利的参与、自我价值实现的参与、为实现某种价值观和政治价值观的参与、出于公民的政治责任和义务的参与等。在温饱问题得到基本解决后,人们对个体社会权利和政治权利的关注日渐提高。特别是随着私营经济在短期内得到了迅速发展,经济上强大起来的私营企业主积极参与议政,千方百计地扩大自己的政治影响力。他们有的入了党,不少进入人大、政协等权力机关或参谋咨询机关,有的则物色政界人物作为自己的代言人,以进一步维护和发展自己的利益,提高自己的社会地位。

最后,政治参与的规范有序开始成为新要求。由于改革中的利益冲突,加之机制不完善,利益表达渠道不畅等原因,制度外政治参与大量存在,如失地农民因为征地、拆迁等问题引发的上访、集会,失去生活保障的职工的游行、静坐,被摊派过多或野蛮执法困扰的个体经营者的罢市,因不满出租车公司垄断市场、租金过高、黑车横行等问题而在重庆、海南三亚、甘肃永登等地发生的出租车罢运等。2000年10月,中国共产党十五届五中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》首次提出“扩大公民有序的政治参与”,表达了对非制度参与问题的关注和社会和谐稳定的重视。

(五) 走进新时代(2012—)

2012年,党的十八大胜利召开,中国特色社会主义进入新时代,公民政治参与也进入稳步推进阶段。

党的十八大报告指出,要加快推进社会主义民主政治的制度化、规范化、程序化,从各层次各领域

扩大公民有序政治参与,实现国家各项工作法制化。习近平总书记在2014年庆祝全国人民代表大会成立60周年大会的讲话中强调,“要扩大人民民主,健全民主制度,丰富民主形式,拓宽民主渠道,从各层次各领域扩大公民有序政治参与,发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主”^[28]。在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上,他又指出,“人民是否享有民主权利,要看人民是否在选举时有投票的权利,也要看人民在日常政治生活中是否有持续参与的权利”^[29]。十八大后,党的新一届中央领导集体全面推进依法治国,严肃党纪国法,政策深得民心,增强了公众对社会发展的信心,从而使得更多人乐于参与到公众讨论之中,表达自身诉求。^[30]

首先,社会经济、文教事业的发展、综合国力的增强加深了人们政治参与的需求,也为公民直接知政、议政、参政提供了广阔的舞台,为政治参与提供了资源、组织、知识以及技术性的支持。

其次,随着我国政治体制改革的深化,政治参与制度化、法制化建设进程进一步加快,使政治参与与获得了有效的规范和科学的引导。人民代表大会制度进一步完善;共产党领导的多党合作制度和政治协商制度更加制度化;基层群众自治得到恢复和新的进展。这些制度对于公民政治参与权利的实现给予了有力的保障。为了回应公民广泛的利益需求,许多城市开设“市长热线”,实行领导干部定期接待群众制度,使领导干部能直接听取群众的反映和意见;建立了多样化的参与平台,使公民政治参与的渠道更加丰富和便捷;对于涉及群众切身利益的重要事项,各地普遍举行听证会,让群众直接参与决策。同时,党和政府不断加强民主法治建设,对信访制度进行改革,对非法维权、过度维权等行为予以打击,使公民政治参与朝着理性、有序的方向发展。

再次,网络政治参与成为中国公民政治参与的主要渠道之一。网络政治参与的形式主要有网络政治表达、网络政治监督、网络政治结社和网络政治动员等。网络政治凸显了大众政治的重要作用,有助于塑造新型政治文化,推动中国政治发展。^[31]社交媒体的兴起与快速普及则不仅给人们提供了了解和交流信息的平台,而且为公民政治参与提供了表达意见、畅谈国事、建言献策的更为便捷的途径,“再造了中国社会大众政治参与的方式和过程,并推动了政治参与2.0时代的到来”^[32]。

最后,努力探索出了一条适合中国国情的扩大公民政治参与的独特道路。中国在实践中逐步摸索出了一条符合中国实际、不同于西方发达国家的扩大公民有序政治参与的双轨路径:一方面,有序扩展公民政治权利,优先发展民事权利、迅速推进社会权利、稳步推进政治权利,其中扩展政治权利走的是首先满足公民知情权、表达权、参与权与监督权,逐步推进选举权,积极推动结社权的顺序,从而增强了国家统治正当性的基础。另一方面,稳步提升公民政治权力,通过有序扩大政治参与,让公民参与治理并获得和分享治理权力,保证了国家对治理有效性的需求,推动了国家治理体系和治理能力的现代化。这既有效避免了公民政治参与走向民粹主义的极端,也有助于防止公民政治参与滑向精英主义的极端,从而为世界各国扩大公民政治参与提供了具有参考意义的中国方案。^[33]

三、新中国70年我国公民政治参与发展演进中的问题与启示

(一) 新中国70年我国公民政治参与发展演进中的问题

新中国成立以来,我国公民政治参与走过了70年的历程,虽有曲折,但总体上随着社会的发展与依法治国的进程而不断推进,公民政治参与水平得到极大提高,政治参与呈现出从无序到有序,从传统到现代,从以动员型参与为主到以自主型参与为主,从非理性参与到与理性参与并存的基本趋势,在制度化、理性化、开放化的方面取得了巨大的成绩。当然,在看到成绩的同时,我们也必须看到,公民的政治参与还存在一些问题,存在着进一步提升的空间。主要表现在以下几个方面:

1. 我国公民政治参与和政治冷漠并存,且呈现出非均衡性的特点。受传统政治文化影响和经济社

会发展水平的制约,部分公民政治的参与意识还不强,政治认知水平还不高,因此,经常性地参与政治的仍较少,参与政治的次数和频度也较低。以网络政治参与为例。如上所述,网络政治参与已成为公民政治参与的重要形式,但据调查,中国公民的网络政治参与率还比较低,超过60%的网民不进行政治参与,30%多的人偶尔参与。^[34]另外,除存在地区、行业的差异外,政治参与还存在着阶层之间的不平衡。随着企业改制的深化,作为领导阶级,曾在国家政治生活中活跃的工人阶层的利益受到冲击,其在企业中的决策参与度及在国家政治生活中的政治参与度都有所下降。作为国民的主体,农民已从单纯服从性质的政治参与向公民赋权和决策性质的政治参与转变,开始从过去的政治卷入转变为具有权利主张的政治参与形态。私营企业主为了获取一定的政治资本,巩固和扩大他们的经济利益,积极参与政治,且其政治参与具有了群体性的特征。

2.政治参与的渠道有待进一步拓展,传统文化中的消极成分仍阻碍公民的政治参与。据人民论坛问卷调查中心2016年5—6月面向31省、直辖市、自治区的网络调查,我国公众已经具有较高的政治参与意识,政治参与的基本素质也较高,但“政治参与的渠道有待进一步拓展”,公众“更愿意参加到与切身利益密切相关的公共事务中”,公众“具有一定的投票意识,但还受一定的人情因素影响”。^[30]

3.政治参与总体层次偏低,利益性参与多于信念性参与,有使政治参与狭隘化、庸俗化的危险。人民论坛的问卷调查显示,公众对于与个人利益相关的公共事务的参与意愿最强,而对于以公共利益为导向的公共事务则参与意识较为欠缺。^[30]一些人尤其是年青人对国家和民族命运和前途不够关心,有的甚至专注于实际物质利益,特别是短期利益、局部利益,而对整体利益、长远和根本利益则比较忽视。

4.非制度化参与、发泄性参与依然存在,且时有发生。一部分群众试图通过越级上访、群体性事件和抗拒行为等制度外的政治参与引起社会关注,表达自己的利益诉求,发泄心中的不满,争取或维护自己的正当或不正当利益,但却危害了社会的稳定,也在客观上损害了其他群众的利益。

(二) 新中国70年我国公民政治参与发展演进中的重要启示

检视70年的实践,我们可以获得不少宝贵的启示。这也是我们回应新时代人民对美好生活向往、解决目前存在的问题,进一步提升公民政治参与质量和层次的基本遵循。

1.中国共产党的坚强领导是政治参与不断发展的可靠保证。

马克思主义认为,政治参与是人民群众实现其政治权利和人民民主的必要途径,政治参与的核心问题是公民对于国家事务的参与。

中国共产党始终高度重视政治参与。毛泽东强调,国事是大家的事,在我们这样的大国里,国家大事更需要靠大家一起出主意见办法,靠大家一起去做。1954年全国人民代表大会把一切权力属于人民、只有人民才是国家和社会真正的主人写进了国家的根本大法。切实保障人民享有广泛的民主权利、扩大公民的有序政治参与也在党的报告和决议中屡屡得到体现。2002年党的十六大报告提出要“健全民主制度,丰富民主形式,扩大公民的政治参与,保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督”^[35]。在2007年的十七大报告中,胡锦涛总书记又提出要“坚持国家一切权力属于人民,从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与”,“保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权”。^[36]党的十九大则强调,“扩大人民有序政治参与,保证人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督”,“完善基层民主制度,保障人民知情权、参与权、表达权、监督权。”^{[4]P37}

中国共产党不仅在思想上高度重视,把扩大公民的政治参与作为政治建设的大事来抓,而且在实践上也成绩显著。新中国成立以来,在党和政府的主导下,公民政治参与在规模、范围、深度、质量方面不断提升。人民群众民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的权利得到保障和发展。他们通过

投票,参加政党和社团,参加集会和基层群众自治组织的活动,参加社会协商对话和信访活动等方式广泛参与政治生活,影响政府的决策和政府的运行,享有比过去任何时候都要丰富的民主权利。

2.必须加强法治建设,鼓励制度创新,为公民政治参与的制度化、法治化创造良好的条件。

新中国成立后,我国建立了多渠道、多层次的公民政治参与机制,主要包括民意代表机制(如人大)、政治协调机制(如政协)和民意表达机制(如信访)等。近年来,我们还进一步开辟了社会协商和对话制度、舆论参与和监督制度、专家咨询制度、民意测验制度等等。但不可讳言,在一定程度上仍存在着政治参与的规则和程序不够健全,配套性差、操作性不强的问题。例如,政府信息对公众的开放程度在某种意义上决定了公民参与的程度。2008年5月1日正式施行的《政府信息公开条例》规定,政府信息公开“以公开为原则,不公开为例外”,除涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的不能公开外,都可以公开。公民、法人和其他组织可以依法申请公开相关信息。但有的地方和部门大搞形式主义、走过场。于是“阳光政府”遭遇了“玻璃墙”,致使许多公民的知情权无法得到保障,参政热情受到冷遇,参政议政难以有效地实现。

3.必须继续加强对国民的思想政治教育和文化素质教育。

美国政治学家亨廷顿认为,公民受教育程度和政治参与呈正相关的关系,平均每多受一年教育,个人积极参与程度(评分范围为0~100)约增加2.5分^[7185]。国内的调查也显示,当人们的知识文化素养普遍提高的时候,就会提高对政治方面内容的敏感度,意识到与自我利益相关的义务责任,增强自我的主体意识,积极参与到国家的政治事务和地方事务。^[37]美国著名学者阿尔蒙德指出:“正是那些受过教育的人,最有可能坚持参与的规范,而可能较少主张个人在其他共同体有积极参与责任的,则是那些只受过小学教育或更低的人。”^{[38][20]}实际上,公民只有接受教育,具备一定的政治知识,掌握一定的方法和技巧,才能正确地参与政治。因此,必须不断加大对教育的投入,坚持教育的公益性质,切实履行政府责任,防止过度市场化对教育的危害,通过教育来培养公民应当具有的参与意识和责任意识以及所需的知识、技能和经验。另一方面,应加强对掌握公共权力的人群的思想政治教育。通过教育来提高官员的素质,使他们珍视公民参与的价值,努力祛除家长作风、特权思想和垄断思想,改变对公民参与的排斥、轻视心理。

由于经历了几千年封建社会的历史,中国传统文化中既有民主性的精华,也不乏封建性的糟粕。其中的专制主义文化使公众没有养成现代公民意识,在一定程度上对政治冷漠;家族主义思想阻碍了社会关系的理性化,对现代化的政治参与构成障碍;官僚主义则使社会成员之间的合作价值大减,从而挤压公众政治生活的空间。^[39]因此,必须对传统文化中的封建糟粕进行清算,以更好地适应政治现代化的要求。

4.必须与时俱进,重视采用新的科技手段,不断疏通、拓展政治参与的渠道。

当前,人类已进入21世纪,知识更新步伐加快,科技发展日新月异,互联网和通讯事业的迅猛发展既为公民的政治参与提供了新的手段,铺设了新的通道,同时也对政府治理提出了新的课题。根据中国互联网络信息中心2019年08月30日发布的第44次《中国互联网络发展状况统计报告》,截至2019年6月,我国网民规模已经达到了8.54亿,普及率达61.2%,较2018年底提升1.6个百分点;其中,手机网民规模达到了8.47亿,网民使用手机上网的比例达99.1%。报告还显示,我国在线政务服务用户规模达5.09亿,占网民整体的59.6%。截至今年5月,已经有297个地级行政区政府开通了“两微一端”等新媒体传播渠道,各级政府不断着力提升政务公开的质量,同时深化重点领域的信息公开。^[40]网络在深刻影响公众生活的同时,也影响着中国的政治生态,并已成为公众参与舆论监督、公共管理、行使民主权利的重要平台。因此,我们必须对网络政治参与予以更多的关注,积极吸纳社会各方意见,完善政治参

与的制度设计,进一步拓展政治参与的渠道,有效提升公众的政治参与实践。

“高水平的政治参与总是与更高水平的发展相伴随,而且社会和经济更发达的社会,也趋向于赋予政治参与更高的价值”^{[7][74]}。我们相信,只要我们积极回应公民政治参与的需求,引导和规范其政治参与行为,大胆吸收人类文明的优秀成果,不断健全民主制度、丰富民主形式,随着改革的深化、科技的发展和综合国力的增强,我国的公民政治参与内容就一定会更丰富,层次更提高,道路将越来越宽广。

参考文献:

- [1] (美)科恩.论民主[M].聂崇信,朱秀贤,译.北京:商务印书馆,1988.
- [2] (日)蒲岛郁夫.政治参与[M].解莉莉,译.北京:经济日报出版社,1989.
- [3] 易申波,聂平平.当代中国公民政治参与70年回顾:发展历程、逻辑与动力[J].上海行政学院学报,2019(4):33-43.
- [4] 习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017.
- [5] 陈天祥.循序渐进探索中国特色公民有序政治参与之路[J].人民论坛,2019(13):47-49.
- [6] Diane Day.Citizen Participation in the Planning Process: An Essentially Contested Concept? [J].Journal of Planning Literature, 1997(11):3.
- [7] (美)塞缪尔·亨廷顿,琼·纳尔逊.难以抉择—发展中国家的政治参与[M].北京:华夏出版社,1989.
- [8] Verba S, N H Nie.Participation in America: Political Democracy and Social Equality[M]. New York: Harper & Row, 1972.
- [9] Weiner M. Political Participation: Crisis of the Political Process[M]// Leonard Binder, J Coleman, J Lapal-omhara, et al. Crisis and Sequences in Political Development. Princeton: Princeton University Press, 1971.
- [10] 王浦劬.政治学基础[M].北京:北京大学出版社,1995.
- [11] 严强,张凤阳,温晋锋.宏观政治学[M].南京:南京大学出版社,1998.
- [12] 王邦佐,孙关宏,王沪宁,等.新政治学概要[M].上海:复旦大学出版社,1998.
- [13] 杨光斌.政治学导论[M].北京:中国人民大学出版社,2004.
- [14] 李景鹏.权力政治学[M].北京:北京大学出版社,2008.
- [15] 周少来.中国语境下政治参与与民主治理:中国政治参与报告(2011)[M].北京:社会科学文献出版社,2012.
- [16] 朱光磊.政治学概要[M].天津:天津人民出版社,2001.
- [17] 陈振明,李东云.“政治参与”概念辨析[J].东南学术,2008(4):104-110.
- [18] 徐军.试论中国特色的政治参与方式[J].湖北省社会主义学院学报,2012(1):76-80.
- [19] (美)卡罗尔·佩特曼.参与和民主理论[M].陈尧,译.上海:上海人民出版社,2006.
- [20] (法)孟德斯鸠.论法的精神[M].北京:商务印书馆,1982.
- [21] 马克思恩格斯全集:第1卷[M].北京:人民出版社,1956.
- [22] 靳德行.中华人民共和国史[M].开封:河南大学出版社,1989:107-108.
- [23] 列宁全集:第42卷[M].北京:人民出版社,1987.
- [24] 任嫦勤,陈付龙.论当代中国政治参与的图式变奏[J].理论与改革,2013(1):24-26.
- [25] 李元书.当代中国社会政治参与的特点[J].学习与探索,2013(4):38-46.
- [26] 刘莉.改革开放以来农民政治参与的发展与展望[J].西安财经学院学报,2009(2):1-5.
- [27] 习近平.在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话[N].人民日报.2014-09-06.
- [28] 习近平.在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话[N].人民日报.2014-09-22.
- [29] 石晶.中国公众的政治参与观念调查报告(2016)[J].国家治理,2016(6):25-39.
- [30] 熊光清.中国网络政治参与的形式、特征及影响[J].当代世界与社会主义,2017(3):163-169.
- [31] 明承瀚,等.政治参与2.0的中国经验:进展与路向[J].情报杂志,2016(9):48-54.
- [32] 肖滨,方木欢.扩大公民有序政治参与的双轨路径—基于中国改革开放以来实践经验的理论分析[J].政治学研究,

- 2017 (4) : 23-39.
- [33] 杨福忠, 姚凤梅. 我国公民网络政治参与现状及保障对策[J]. 河北师范大学学报, 2012 (5) : 27-36.
- [34] 江泽民. 全面建设小康社会, 开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告 (2002年11月8日)[J]. 求是, 2002 (22) : 3-19.
- [35] 胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告 (2007年10月15日)[J]. 求是, 2007 (21) : 3-22
- [36] 李东兴. 论知识差距与政治参与[J]. 理论与改革, 2003 (2) : 23-25.
- [37] (美) 加布里埃尔·A·阿尔蒙德, 西德尼·维伯. 公民文化——五个国家的政治态度和民主制[M]. 徐湘林, 等, 译. 北京: 华夏出版社, 1989.
- [38] 叶战备. 论中国政治参与的非均衡性及其化解[J]. 学习与探索, 2010 (6) : 53-57.
- [39] CNNIC发布第44次《中国互联网络发展状况统计报告》[EB/OL]. (2019-08-30)[2019-09-05]. http://www.cac.gov.cn/2019-08/30/c_1124939590.htm.

责任编辑 王学青

Seventy Years of Evolution of Civilian Participation in Politics in New China and Its Enlightenments

JIANG Guohong (School of Liberal Arts, Nantong University, Nantong, 226019, Jiangsu, China)

Abstract: Political participation of the public benefits the reduction of policy errors, the conservation of administrative resources, the improvement of administrative efficiency, the facilitation of regulated government operation, the reduction and prevention of power corruption, and benefits the maintenance of social stability. Under the leadership of CPC from the foundation of New China, five stages can be found in the political participation of the public in China, achievements remarkable, its quality significantly improved. Having presently entered a new era of socialism with Chinese characteristics, we must keep our attention on system construction, encourage mechanism innovation, strengthen ideological and political education as well as improving their cultural quality, and, making use of new means of science and technology, discover new channels for the convenient participation of the masses into politics so that their new requirements for the construction of democracy can be satisfied.

Keywords: participation in politics; seventy years of New China; civil rights; system construction

新中国70年领导干部民主生活会的发展演进及其经验启示

王 蒙¹, 黄红平²

(1.中共重庆市委党校 党建教研部, 重庆 400041; 2.南通大学 马克思主义学院, 江苏 南通 226019)

摘 要: 新中国成立70年来领导干部民主生活会的发展大致经历了四个阶段: 新中国成立初期提出主张; 党的十一届三中全会以后确立制度; 改革开放进入新阶段后提高质量; 党的十八大以来凸显功能。其发展历程体现的实践逻辑是: 党内主要矛盾的变化是根本动力, 党员主体意识的增强是内在关键, 党内监督机制的完善是外部条件。提高新时代领导干部民主生活会的政治性、时代性、原则性和战斗性, 必须坚持发展党的民主集中制, 必须用好批评与自我批评的武器, 必须尊重党员的主体地位, 必须保障群众参与和群众监督, 必须大力发扬调查研究的作风。

关键词: 新中国70年; 中国共产党; 民主生活会; 批评与自我批评

中图分类号: D261.3

文献标志码: A

文章编号: 1674-9170(2019)05-0017-06

习近平总书记指出, 严肃党内政治生活是一篇大文章, 其中最重要的是围绕坚持党的政治路线、思想路线、组织路线、群众路线, 坚持和完善民主集中制、严格党的组织生活等重点内容, 集中解决好党内突出问题^①。作为党依靠领导班子自身力量解决矛盾和问题的重要方式, 领导干部民主生活会深刻体现了党直面问题、刀刃向内的政治勇气与责任担当。新时代深入推进全面从严治党战略部署, 有必要系统梳理并发掘新中国成立70年领导干部民主生活会的实践逻辑, 总结历史经验与启示, 以有助于增强党的生机与活力, 把党建设得更加坚强有力。

一、新中国70年领导干部民主生活会的发展历程

1949年中华人民共和国的成立, 标志着中国历史进入新纪元。在全面执政新的历史条件下, 为保持党的先进性和纯洁性, 有效解决党在不同历史阶段面临的主要矛盾和突出问题, 中国共产党在探索

收稿日期: 2019-08-25

作者简介: 王蒙(1991-), 女, 湖北仙桃人, 中共重庆市委党校党建教研部讲师; 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。

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)

加强党内监督有效方式的过程中创造性地提出领导干部民主生活会,并进行了积极的探索。

(一) 新中国成立初期,领导干部民主生活会主张的初步提出

新中国成立初期,发扬党内民主、加强党内监督的优良传统得以继承和发展。三大改造基本完成后,中国进入全面建设社会主义的新时期,中国共产党对党内监督的方式进行了进一步探索。1956年,邓小平在《关于修改党的章程的报告》中提出要“发展党和国家的民主生活”,实现“党内的监督和党外的监督”^{[2]215}。随后,八大党章明确规定“要采取有效的办法发扬党内民主”。1962年,党中央在北京召开扩大的中央工作会议,史称“七千人大会”。会上,基于对“对领导人最重要的监督是来自党委会本身,或者书记处本身,或者常委会本身”^{[2]310}的认识,邓小平创造性地提出一种领导干部间互相监督的有效机制,“就是把领导人的主要的小组生活,放到党委会去,或者放到书记处去,或者放到常委会去”^{[2]310}。毛泽东、刘少奇等中央领导同志就这种小组生活的频率、目标进行了讨论,取得了大体一致的意见。这是新中国成立后,中国共产党对于扩大党内民主、加强党的内部监督的一次重要探索。遗憾的是,在党的八届十中全会关于“阶级斗争是不可避免的”“这种阶级斗争,不可避免地要反映到党内来”^{[3]653-654}等错误思想的影响下,党的民主集中制日益受到破坏,“文化大革命”期间对党内民主的践踏更是空前严重。

(二) 党的十一届三中全会后,领导干部民主生活会的制度正式确立

党的十一届三中全会实现了党在思想路线、组织路线上的拨乱反正,党内民主也得以恢复。1980年,党的十一届五中全会通过《关于党内政治生活的若干准则》,规定“各级党委或常委都应定期召开民主生活会,交流思想,开展批评和自我批评”^{[4]72},民主生活会首次在党内政治生活制度中确立。1981年,中组部印发《关于进一步健全县级以上领导干部生活会的通知》,对县级以上党委常委(党组)生活会的时间、内容、方式、目标等进行规定,民主生活会制度正式形成。

由于“文化大革命”期间党内斗争在领导干部思想上留下“后遗症”,民主生活会“不敢开”“开不好”的问题逐渐暴露。1989年,《中共中央关于加强党的建设的通知》提出领导干部“要坚持和健全党的民主生活制度,积极开展党内思想斗争,认真进行批评与自我批评,接受党员和群众的监督”^{[5]591}等要求;1990年,中共中央印发《关于县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会的若干规定》,重点围绕民主生活会“加强党内监督和领导班子的思想、作风建设,提高依靠自身力量解决问题和矛盾的能力”^{[5]1111}的功能,对其内容、程序、监督等作出了详实的规定;1992年,十四大党章以最高党内法规形式对“党员领导干部还必须参加党委、党组的民主生活会”^{[6]274}予以强调。在制度的逐步健全下,民主生活会开始在领导干部中发挥检视问题和解决矛盾的作用。

(三) 改革开放进入新阶段后,领导干部民主生活会的质量不断提高

以邓小平南巡讲话为标志,中国改革开放进入新阶段。随着社会主义市场经济体制的建立和全方位多层次对外开放格局的形成,“经济要发展,纪律要松绑”“反腐败妨碍经济发展”等错误观念在党内悄然滋长,领导干部民主生活会中开始出现不少“空炮”“高炮”“礼炮”“哑炮”“重炮”等不正常现象。

以专题形式召开领导干部民主生活会,提高了解决党内主要矛盾的针对性。1991年,为了“同一切消极腐败现象进行毫不留情的斗争”^{[7]1655},各级领导干部召开廉洁自律专题民主生活会,有力推动了党风廉政建设;1996年,“三讲”教育专题民主生活会抓住政治这个核心,克服了党内自由主义、好人主义的风气,敢于批评、敢于斗争的作风被极大发扬;2004年,以“保持共产党员先进性”为专题,领导干部带头参加学习、带头查找问题、带头制定和落实整改措施,民主生活会的活力在思想交锋中进一步增强;2009年起,学习实践科学发展观专题民主生活会普遍召开,领导班子的团结和谐与班子内部的战斗力不断提高。

党内制度的规范衔接,进一步巩固了领导干部民主生活会的质量。1997年,中央纪委、中组部印发

《关于提高县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会质量的意见》，成为增强领导干部民主生活会政治性、思想性、原则性的指导意见。随后，《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则（试行）》出台，将民主生活会制度与干部选拔任用、年度考核、民主评议等选人用人制度衔接起来，增强了领导干部开好民主生活会的机制约束力。2003年，《中国共产党党内监督条例（试行）》颁布，将民主生活会制度与述职述廉、巡视巡查、谈话谈心、函询回复等制度一道作为党内监督的制度确定下来，实现了党内外监督的有机统一。

（四）党的十八大以来，领导干部民主生活会的功能全面凸显

党的十八大以来，领导干部民主生活会的功能与作用进一步凸显。2013年，党的群众路线教育实践活动结束后，各级领导干部打破“自说自话、自弹自唱”的模式，改变闭关修炼、体内循环的作风，擦亮批评与自我批评的武器，对照形式主义、官僚主义、享乐主义、奢靡之风的种种表现，查摆问题，剖析原因，使得民主生活会揭短亮丑、真刀真枪、见筋见骨，点准了“穴位”，戳到了“麻骨”，开出了“辣味”，起到了脸红心跳、出汗排毒、治病救人、加油鼓劲的作用^[8]，为新形势下严肃党内政治生活提供了丰富的理论经验与有效的实践探索。

2016年，党的十八届六中全会通过《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》，再次创新党内政治生活的顶层设计。12月，中共中央印发《县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会若干规定》，深刻指出“民主生活会是党内政治生活的重要内容，是发扬党内民主、加强党内监督、依靠领导班子自身力量解决矛盾和问题的重要方式”^{[9]523}，进一步对民主生活会增强党内政治生活政治性、时代性、原则性、战斗性的目标，遵循“团结—批评—团结”的方针，运用批评与自我批评的方法，对照检查六个方面的内容等再次进行强调。此外，《规定》还对民主生活会每年召开一次、以适当方式公布群众普遍关心问题的整改措施、中央政治局带头开好民主生活会、把执行民主生活会制度情况纳入领导班子及其成员履行全面从严治党责任考核内容等问题有新的阐释。近年来，在中央政治局的带头和示范下，党的各级领导机关和领导干部的民主生活会真情涌动、辣味十足，领导干部刀刃向内、直面问题的勇气与自我革命、自我净化的能力得到极大地提高。

二、新中国70年领导干部民主生活会发展的实践逻辑

新中国成立70年来，领导干部民主生活会经历了从无到有、从有到好、从好到优的发展历程。梳理70年来领导干部民主生活会的进程，是为了探究其实践逻辑，以进一步把握党依靠自身力量提高发现和解决问题能力的规律性特点。

（一）党内主要矛盾的变化是领导干部民主生活会发展的根本动力

矛盾是推动事物发展的根本动力。领导干部民主生活会的历史进程体现的党建规律是，各个历史时期解决党内主要矛盾的总要求，与党的各级领导机关和领导干部实际思想认识水平、工作能力之间存在的差异。70年来党内主要矛盾的变化，推动了领导干部民主生活会的发展。

新中国成立初期，克服领导干部头脑中的资本主义、封建主义残余思想是党内主要任务；党的八大后，党内主要矛盾转变为把党建设成为“团结全国人民进行社会主义建设的核心力量”的需要，同领导干部间居功骄傲情绪滋长、民主作风不足之间的矛盾，为扭转领导干部的不良作风，党提出从自身内部加强对领导干部监督的思想；党的十一届三中全会以后，党内主要矛盾转变为“把我们党建设成为有战斗力的马克思主义政党，成为领导全国人民进行社会主义物质文明和精神文明建设的坚强核心”的需要，同领导干部对于党的建设与经济发展相互关系认识不充分之间的矛盾，以制度规范党内政治生活成为这一阶段的中心工作，推动了民主生活会制度的建立；党的十四大以后，党内主要矛盾再次转变为建设有中国特色社会主义的全新事业和错综复杂的国际环境对党的领导提出新的更高要求，与党的成员领导意识、领导能力不能完全适应之间的矛盾^[10]，探索开展专题民主生活会，成为提高领

导干部解决党内突出问题能力的重要方式。中国特色社会主义进入新时代,党内主要矛盾进一步转变为党领导全国人民实现中华民族伟大复兴中国梦的需要,同领导干部间的政治意识、政治能力发展不充分、不平衡之间的矛盾,提高领导干部民主生活会的政治性、时代性、原则性和战斗性的任务便摆在了党的各级领导机关和领导干部的面前。

(二) 党员主体意识的增强是领导干部民主生活会发展的内在关键

内因对事物的变化发展起决定作用。新中国成立70年来,随着全党对马克思主义基本原理及其中国化的理论,对党的性质、宗旨和任务,对中国特色社会主义认识的不断深化,党员主体意识不断增强,推动了领导干部民主生活会内部各要素的发展与成熟。

1954年,党的七届四中全会揭露和批判了高岗、饶漱石的反党分裂活动,全党高级干部对“党的团结是党的生命”“对于党的团结的必要和自身责任的重大都应有高度的自觉”的认识有了极大提高,为领导干部民主生活会奠定了良好的思想基础;1956年,八大党章把“维护党的团结,巩固党的统一”列进党员义务,再次提高了全党对于党的团结统一的认识与加强党内自我监督的意识;“文化大革命”期间党内民主被破坏对党的事业造成严重损害,大批党员深刻认识到强化党员主体地位的极端重要性。改革开放初期,以规范党内政治生活为切入口,党员主体意识进一步增强,领导干部民主生活会制度得以建立;社会主义市场经济体制确立后,在党风廉政建设和反腐败斗争中,广大领导干部不断与自由主义、个人主义等思想和行为作斗争,2004年《中国共产党党员权利保障条例》的出台进一步提高了领导干部的主体意识、责任意识和担当意识,有效推动了民主生活会目标的清晰、组织的健全、内容的聚焦、程序的完善、监督的有效。党的十八大以来,在解决党内思想不纯、政治不纯、组织不纯、作风不纯问题的过程中,领导干部自觉拿起批评与自我批评的武器,深刻检视政治上的错误与不足,不断提高整改的针对性与实效性,民主生活会增添了不少真情与辣味,全党的凝聚力、战斗力得到进一步的提升与巩固。

(三) 党内监督机制的完善是领导干部民主生活会发展的外部条件

外因是事物变化发展的条件。领导干部民主生活会是党内政治生活的重要组成部分,更是党内监督的重要形式。新中国成立70年来,党内监督制度的建立、党内监督体系的健全等,对领导干部民主生活会的发展起到了巨大推动作用。

就党内监督与领导干部民主生活会的内涵来看,有不少相似之处:第一,客体都以党的各级领导机关和领导干部为重点对象;第二,重点内容都包含遵守党的章程,维护中央权威,贯彻执行党的路线、方针、政策,贯彻执行民主集中制,保障党员权利,密切联系群众等;第三,从本质上看都是一种制约机制。基于两者的相同点,新中国成立70年来党内监督机制的发展完善,在一定程度上促进了领导干部民主生活会的发展,提高了领导干部民主生活会的质量。一方面,民主生活会制度作为党内监督制度的一个方面,在党内监督制度的整体发展中得到健全,党内监督的其它制度也对民主生活会制度起到了优化和促进作用。另一方面,新中国成立70年来,党内逐步形成了以党中央统一领导,党委(党组)全面监督,纪律检查机关专责监督,党的基层组织日常监督,党员民主监督为主体内容的监督体系,监督主体的多元化与专业化,使监督之网越来越密,一定程度上倒逼领导干部民主生活会质量的提高。此外,70年来监督方式愈发多样化,派驻机构监督、巡视、函询等方法越来越多地得以运用,推动了领导干部民主生活会的规范发展。

三、新中国70年领导干部民主生活会发展演进的经验启示

探究新中国成立70年领导干部民主生活会的实践逻辑,挖掘其规律性特点,是为了总结基本经验,以期为新时期提高领导干部民主生活会的政治性、时代性、原则性和战斗性提供一些启示。

(一) 必须坚持发展党的民主集中制

“在人民内部,不可以没有自由,也不可以没有纪律;不可以没有民主,也不可以没有集中。这种民主和集中的统一,自由和纪律的统一,就是我们的民主集中制。”^{[3]50}新中国成立70年领导干部民主生活会的实践表明,坚持发展党的民主集中制,是一条最深刻的教训,也是一条最重要的经验。坚持发展党的民主集中制,要坚持民主基础上的集中与集中指导下的民主相结合;要坚持和发展集体领导与领导核心相结合的“政治局常委会制”,把集体分工协作机制、集体交接班机制、集体学习机制、集体调研机制和集体决策机制有效融入党和国家的治理体系当中;要牢固树立“四个意识”,自觉坚定“四个自信”,坚决做到“两个维护”,保持全党上下团结一心、步调一致;要充分发挥中央政治局坚持民主集中制的表率作用,率先担起全党的共同政治责任。

(二) 必须用好批评与自我批评的武器

发扬党内民主的中心一环,在于充分地开展党内的批评和自我批评^{[3]78-79}。70年的实践表明,勇于批评、敢于批评、善于批评,民主生活会质量就高、成效就好;一团和气、点到为止、隔靴搔痒,民主生活会就会流于形式。用好批评与自我批评的武器,要围绕民主生活会主题,对准民主生活会的基本内容展开,不能漫无边际、随意批评;要坚持“团结一批评一团结”的方针,从团结的目的出发,打消思想顾虑,放弃无原则纷争,指出人生观、价值观、世界观上的根本问题,达到团结的效果;要发扬整风精神,聚焦党内不正之风,在思想斗争和思想交锋中红红脸、出出汗、扯袖子、咬耳朵,重点清洗思想上的灰尘,实现灵魂上的触动;要发挥领导干部尤其是“一把手”的带头示范作用,带头学理论、带头找差距、带头作批评和自我批评、带头听意见、带头提建议,打破同志间的等级观念。

(三) 必须尊重党员的主体地位

“必须充分尊重党员主体地位、保障党员民主权利,落实党员知情权、参与权、选举权、监督权,保障全体党员平等享有党章规定的党员权利、履行党章规定的党员义务”^[4],是新中国成立70年探索发扬党内民主,推动领导干部民主生活会向高质量发展的关键所在,也是新时代全面从严治党的着力点。尊重党员的主体地位,要切实维护党员的合法权益,调动党员参与党内政治生活的热情,提高党员敢说话、敢说真话、敢说真话的“心理安全感”;要克服党内关系“市场化”“圈子化”“等级化”的倾向,坚决防止党内形成利益集团,净化党内政治生态,营造党员同志之间平等团结、互相尊重、互相信任、纯洁友爱的良好关系;要根据相关党内法规的要求,推动建立健全保障党员主体地位和严格教育管理党员的体制机制,在“严管”与“厚爱”相结合的过程中,提高党员质量。

(四) 必须保障群众参与和群众监督

为什么人的问题,是检验一个政党、一个政权性质的试金石。保持同人民群众的血肉联系,把民主生活会置于人民群众的活动和监督之下,是新中国成立70年来党内民主生活会形成的又一重要经验。保障群众参与和群众监督,要做好会前功夫。一方面,民主生活会前要委托组织部、纪委(纪检组)、机关党组织等部门广泛征求党内外群众对于领导班子及其成员的意见,并对照意见自觉反思;另一方面,民主生活会前要采取多样化的形式,充分开展谈话谈心活动,以此把握党内外群众思想动态,提高民主生活会的针对性和有效性。除此以外,会后文章也不能忽视,要通过建立健全党内外群众监督渠道和群众意见表达机制,重点回应和解决人民群众普遍关心和关注的现实问题,以适当的方式向群众反馈民主生活会上的讨论情况和民主生活会后的整改情况,相信群众、敞开大门,让群众来监督和评判^{[12]91}。

(五) 必须大力发扬调查研究的作风

调查研究之风是“我们党的传家宝”,是做好各项工作的基本功。新中国成立70年来党内民主生活会的实践证明,调查研究作风的保持,不仅有助于形成领导干部对民主生活会的正确认识,更有助于科学决策的形成以及党中央大政方针和决策部署在基层的落地生根。大力发扬调查研究的作风,要

紧扣党的中心工作, 紧扣决策需要, 在调查研究中提高领导干部的认识能力、判断能力和工作能力, 提高领导干部民主生活会科学决策的能力; 要放下架子、扑下身子, 与社会各界人士交朋友, 深入社会各层找问题, 察实情、求实招、办实事, 在民主生活会上出实效; 要用好长期实践中积累起来的调查研究的有效方法, 如召集群众座谈、开展个别访谈、深入实地察看、蹲点调查或联系点调查等, 亲力亲为、亲身感受; 要在调查研究中提高领导干部认识客观世界、改造主观世界、转变工作作风的能力, 增进领导干部同群众的感情, 强化领导干部的党性修养。

参考文献:

[1] 习近平在中共中央政治局第三十三次集体学习时强调 严肃党内政治生活净化党内政治生态 为全面从严治党打下重要政治基础[N].人民日报, 2016-06-30.

[2] 邓小平文选: 第一卷[M].北京: 人民出版社, 1994.

[3] 建国以来重要文献选编: 第十五册[M].北京: 中央文献出版社, 1997.

[4] 十一届三中全会以来重要文献选编[M].北京: 中共中央党校出版社, 1981.

[5] 十三大以来重要文献选编: 中册[M].北京: 人民出版社, 1991.

[6] 夏利彪.中国共产党党章及历次修正案文本汇编[M].北京: 法律出版社, 2016.

[7] 十三大以来重要文献选编: 下册[M].北京: 人民出版社, 1991.

[8] 习近平.在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话[N].人民日报, 2014-10-09.

[9] 十八大以来重要文献选编: 下[M].北京: 中央文献出版社, 2018.

[10] 张洪修.论党内主要矛盾[J].探索, 1997(4): 34.

[11] 许耀桐.全面从严治党的十个着力点[N].经济日报, 2016-11-03.

[12] 十八大以来重要文献选编: 中[M].北京: 中央文献出版社, 2016.

责任编辑 王学青

Seventy Years of Evolution of Democratic Life Conferences Within Cadres in New China and Its Enlightenments

WANG Meng¹, HUANG Hongping² (1. Teaching and Research Department of the Construction of CPC, Party School of CPC Chongqing Committee, Chongqing 400041, Chongqing, China; 2. School of Marxism, Nantong University, Nantong 226019, Jiangsu, China)

Abstract: The development of leading cadres' democratic life conference has gone through four stages since the founding of New China 70 years ago: the initiation stage at the founding of New China; systemic establishment after the Third Plenary Session of the 11th CPC Central Committee; quality improvement upon entering the new stage of reform and opening-up; functional manifestation after the Party's 18th National Congress. The practical logic demonstrated in its history of development is something like: the evolution of inner-Party conflicts provides fundamental motivation; the enhanced subjective sense of Party members is the inherent key factor; and the perfection of inner-Party supervision mechanism supplies the outer condition. For there to be improved political qualities, contemporariness, adherence to principles, and militancy, the democratic centralism must be stuck to and developed, the tool of criticism and self-criticism must be made good use of, the subject status of Party members must be respected, mass participation and supervision must be guaranteed, and the tradition of making investigations must be vigorously promoted.

Keywords: New China 70 years; Communist Party of China; democratic life; criticism and self-criticism

市场经济背景下榜样教育效应的提升策略

彭怀祖¹, 姜羽歆²

(1.南通大学 先进典型研究中心, 江苏 南通 226019; 2.南通大学 教育科学学院, 江苏 南通 226019)

摘要: 市场经济能够持续增强社会活力, 不断增加全社会财富总量, 但同时由于它功利性过强, 无数次竞争配置资源的叠加, 必然造成“马太效应”, 拉大贫富差距。当下的榜样教育, 必须注重对市场经济负面问题的警惕和消减, 高扬人的尊严和劳动的光荣; 必须借鉴市场经济的根本性优点与方法, 注重程序规范、过程公开、行为自觉; 必须加强动态建设与管理, 提升廉洁榜样持续抵御侵蚀的能力。只有这样, 榜样教育在市场经济条件下才能体现出旺盛的生命力。

关键词: 市场经济; 榜样教育; 效应

中图分类号: D64

文献标志码: A

文章编号: 1674-9170(2019)05-0023-05

市场经济的根本内核是公开竞争配置资源, 它使人的自利情结得到全面释放, 社会的活力持续增强, 全社会财富总量不断增加。然而, 市场经济亦有着自身固有的欠缺, 无数次竞争配置资源的叠加, “马太效应”会明显展现, 贫富差距有拉大的必然; 竞争和配置资源直接挂钩, 时常表现出获取资源的不易甚至残酷, 导致以物质利益为核心的功利性显著增强, 追逐功利渗透至社会的每一个角落。我国实行的是社会主义市场经济, 它和一般的市场经济是有区别的, 这个区别并不是否定市场经济的运行方式, 它高度认可竞争配置资源, 同时, 对市场经济的负面问题有着清醒的认识, 并着力通过管理和道德教育的力量将其消减。“社会主义有两个非常重要的方面, 一是以公有制为主体, 二是不搞两极分化”^[1]。由于强调了社会主义的本质特征, 从而使我国有着强大的管理力量, 国家对各方面的调控体现着科学性, 并能努力促成全社会力量加大对弱者的扶持, 中国的发展不断取得长足的进步, 它体现了社会主义制度的优越性。社会主义本质特征的重要内容, 还包括十分注重发挥道德教育的力量, 使社会呈现向上的精神风貌, 人的尊严和崇高得到呵护与重视。

“一切社会变迁和政治变革的终极原因, 不应当到人们的头脑中, 到人们对永恒的真理和正义的日益增进的认识中去寻找, 而应当到生产方式和交换方式的变更中去寻找”^[2]。榜样教育是道德教育的

收稿日期: 2019-08-19

作者简介: 彭怀祖(1956-), 男, 江苏海门人, 南通大学先进典型研究中心主任, 教授; 姜羽歆(1995-), 女, 江苏盐城人, 南通大学教育科学学院硕士研究生。

基金项目: 国家社会科学基金重点项目(15AZX022)

重要内涵,在市场经济背景下探讨榜样教育效应提升的问题,必须注重对市场经济负面问题的警惕和消减,必须坚持和弘扬市场经济的根本性优点与方法,必须强化榜样教育的规范建设,让榜样教育在市场经济条件下体现出旺盛的生命力,从另一个侧面充分彰显社会主义市场经济的优越性。

一、榜样教育应该注重对市场经济负面问题的警惕和消解

竞争配置资源,每次都会分出胜负,前次竞争获胜,物质条件就有了提升,经验也得到积累,为后次竞争奠定了重要的基础,同理,前次竞争失利,诸多心血和准备没有得到回报,心理上受到挫折,物质上有了损失,必然给后次竞争带来负面影响,“马太效应”说得就是这个道理。全社会范围内,无数次竞争的叠加,必然会形成贫富差距的扩大。公众在竞争配置资源之初的起始条件是不相同的,有些人起始条件即处于弱势,他们长期生活在交通偏僻之处、受教育程度有限、家庭经济基础偏弱,在竞争之初必然处于不利的局面。市场经济规则是难以考量竞争者客观条件的,对竞争者客观条件酌情加分或减分,都不能保证市场经济的公平性,它会损害市场经济规则的刚性。所以,不能将对经济困难者的扶持寄托于市场经济本身。通过竞争获取资源以后,自身的各方面都有可能改善和提高,人的物质欲望会得到相应的满足,因此,以物质为主要标志的功利性常常处于社会的显著位置。这种显著性,一方面体现在功利性的重要性被强调至不恰当程度;另一方面体现在物质功利性几乎已渗透至社会的所有领域,人精神方面的尊严与崇高逐渐被弱化。这不是良性社会应有的态势,必须着力加以纠正和克服。

矫正市场经济贫富差距扩大的任务需要加强管理和依靠公众的力量。一方面,必须强化管理的力量,加大扶贫力度,做好民生保障,使社会的弱势群体有依靠、获帮助。另一方面,必须大力加强精神文明建设,鼓励公众积极帮扶社会的弱者,用他们的满腔热情和实际付出,让困难者感受到温暖,使全社会的互助氛围不断浓郁。社会上确有一些人,他们高度肯定人的尊严与崇高,除了物质追求以外,仍时时挂念“诗和远方”,能够坚守自己的理想和信念,能够用平等的方式对待每一个人,他们的所作所为形成了社会精神文明领域的一道亮丽风景线。应该看到,在弘扬正义、善的方面,有些人确实做得十分出色,他们自觉牺牲自身利益,积极实施利他行为,这样的行为感人可敬,是市场经济条件下的榜样,理应得到社会的掌声,发现他们、选树他们、学习他们,是极富现实意义的。

敬业奉献的代表者,他们热爱劳动、精益求精,无论是在平凡岗位上劳动,还是从事科研工作,都是同行业中的佼佼者。正是由于他们的引领,全社会热爱劳动、潜心钻研的氛围才能够逐步浓郁。在市场经济条件下,必须大力提倡热爱本职工作、不断作出奉献的精神,鼓励通过自身的刻苦努力,在竞争配置资源中获胜,这样的状况愈来愈多,全社会的配置资源更能体现合理性,才能逐步走向优化。

诚实守信的代表者,他们的所作所为充分彰显坚守信念的崇高。市场经济条件下,功利性过强会催生通过弄虚作假获取资源的行为,这是十分有害的,它是市场经济规则的“腐蚀剂”,如果任其蔓延,必然存在“劣币驱逐良币”的状况。改变这样的局面,需要规范的健全和刚性体现,也需要高扬诚实守信的精神。充分肯定诚实守信代表者的行为,让更多的人学习他们,从自身做起、从点滴做起,社会的诚信局面才能逐渐形成。

见义勇为、助人为乐、孝老爱亲代表者的事迹具有共性,他们在社会 and 他人遇到困难,需要援助或帮助时,毫不犹豫地伸张正义、援助他人、献出爱心。无论怎样的社会形态,都会有困难的、弱势的人群,需要得到其他人的关爱与帮助。市场经济条件下,社会充满活力、财富总量持续增加的同时,不断产生弱势的人群;社会节奏加快、交通迅捷、高科技广泛运用,给人带来方便与舒适的同时,不可预知的突发事件亦随之增多。因此,彰显正义与善良的力量尤显重要和可贵。崇敬和学习见义勇为、助人为乐、孝老爱亲的代表者,全社会互相帮助的风气才能逐步形成。

廉洁方面的代表,他们牢记为人民服务的根本宗旨,切实做到吃苦在前、享受在后,能够警惕和抵

制功利性过强等问题,真正做到拒腐蚀永不沾,他们是党员领导干部中的佼佼者,肯定和颂扬他们的行为,在市场经济条件下尤为重要。

市场经济条件下,榜样教育的坚守与不断改善是十分必要的,它是矫正市场经济负面问题必不可少的内容,在贫富差距扩大、功利性过强面前,高扬人的尊严,强调劳动的光荣与重要,形成人与人之间互相关爱、互相帮助的氛围,是富有针对性的理念和实践,对这方面作出突出事迹的人们,应该给予高度的肯定和足够的敬重,这是社会必须弘扬的价值导向。

二、榜样教育应该强调规范性、注重公开性、激励自觉性

高扬榜样的力量,将其视为矫正市场经济负面效应的重要力量,这样的认识并不意味着全盘否定市场经济的有益内涵。就方法论的层面而言,市场经济的运行程序有诸多值得榜样教育参考的内容,市场经济强调规范性、注重公开性、激励自觉性,在选树、传播、学习榜样时应该借鉴。

选树榜样必须强调规范性,选树榜样前对程序的科学设计尤为重要,这是榜样教育的基础性工作。国家荣誉制度建设体现了程序的高度科学性,给人以启迪。2012年11月,党的十八大报告提出“建立国家荣誉制度”,由此开启了国家荣誉制度建设的实质性工作。党的十八届四中全会决定:“制定国家勋章和国家荣誉称号法,表彰有突出贡献的杰出人士”^[3]。2015年12月27日,十二届全国人大常委会第十八次会议通过了《中华人民共和国国家勋章和国家荣誉称号法》,这部关于国家勋章和国家荣誉称号的专门法律,将国家勋章的授予对象明确为“在中国特色社会主义建设和保卫国家中作出巨大贡献、建立卓越功勋的杰出人士”^[4]。“2017年7月28日,中央军委颁授‘八一勋章’和授予荣誉称号仪式在北京八一大楼隆重举行,中央军委主席习近平给获得‘八一勋章’的10位英模颁授勋章和证书”^[5]。从提出设立国家荣誉制度的构想,到首次荣誉勋章的颁授,历时近5年。期间,关于颁授组织架构、对象条件、推荐方法等各方面,经过了反复的讨论,充分听取和吸收各方面意见,充分体现了科学性与规范性,“八一勋章”的颁授,在军队和全社会取得了非常好的反响。

只有在选树榜样前通盘考虑、反复论证,才能保证选树的榜样具有权威性和先进性,当绝大多数公众对选树的榜样真正心服口服时,榜样的感染力已经在逐步产生,榜样教育的效应也已开始体现。榜样教育是道德教育的重要内涵,道德行为具有自主性特质,对人内心产生影响,让人对他人的行为产生感动,一定是建立在说理、求真基础上的,强调选树榜样各个环节的科学性,强调榜样事迹的真实和不易,才会使榜样教育取得切实的效果。

目前无论何种类别选树榜样的活动,均有着共同的程序,在全社会将拟表彰人物公示,接受公众的监督,这是非常有必要的。市场经济使社会充满活力,诸多产业、行业兴起,一些产业、行业弱化,“互联网+”属于蓬勃发展的领域,它对社会的方方面面实行全覆盖,它能让大众知晓所有人的言行,网络确实有放大、渲染甚至扭曲的状况,然而,只要加强组织甄别,是能给公众以事实真相的。榜样应该是自觉牺牲自身利益、切实作出利他行为的典范,其行为的感染力源于他人向往而自身难以达到其高度,源于他们言行一致和利他行为的坚持实施,源于对他人的高度尊重,源于不图物质回报的高尚品格。所有这一切通过公示,尤其是在网络上公示以后,会受到严峻的考验,得到明确的回答。鼓励公众从榜样候选人公示开始即关注他们,既能保证榜样事迹经得起检验和推敲,又能潜移默化地促进公众对先进典型由认同走向学习。

由中央文明办主办、中国文明网承办的“我推荐我评议身边好人”活动,自2008年5月开始以来,受到领导高度重视,得到公众广泛参与,引起社会强烈反响,它已成为弘扬社会正能量的重要活动品牌。

“我推荐我评议身边好人”通过多种途径的“海选”方式推荐“看得见摸得着”的身边好人,确实是一个创举。参与“海选”的途径多种多样:手机短信平台、文明网平台、文明中国手机APP等,它确保公众能无门槛参与,极大地调动了普通老百姓的参与热情。以往的选树榜样,组织推荐是主渠道,只有榜

样得到确认以后,才号召公众学习,这样的方式无形中让榜样和公众之间产生了距离。事实上,先进典型的行为就发生在大家的身边,人们在市场经济条件下并没有泯灭对正义和善的热情与向往,当有人在这方面有着出色的举动以后,一定会在社会上广泛流传,会得到公众广泛认同。通过多种途径“海选”,再通过组织认真甄别,既充分激发了群众的参与热情,又体现了评选的公正性、权威性,“海选”是发现榜样和学习榜样的高度融合过程。

榜样教育充分借鉴市场经济的重要方法,注重程序规范、过程公开、行为自觉,已取得了明显的成效,坚持不懈、不断完善,一定会让榜样教育的效应持续提升。

三、榜样教育应该重视动态建设和管理

市场经济条件下,榜样教育会受到各种各样的影响甚至干扰,必须认真思考、不断分析,该坚持的就应该旗帜鲜明地坚持,该调适的就应该坦然面对并调适,唯有这样,才能使榜样教育经得起时间和历史的考验。

市场经济会让个别人把逐利当作行为的唯一动因,他们难以在竞争中取得成功,又时时期盼体现“存在感”,借助网络平台,不负责任乱发议论,是其共同的表现。网上曾出现大肆诬蔑、抹黑英雄烈士的现象,究其动因:一是不计方式的宣泄自身对社会的不满,将脏水泼向英雄烈士,以满足自己畸形的心态。二是不分对象、不计后果,以制造轰动效应为唯一目的,抱着只要能引发热议,手段是可以不考虑的,谴责也是无所谓的心态实施行为。三是期盼通过不正当甚至恶劣的手段换取点击量,从而达到快速赚大钱的目的。无论是何种动因,都是极其自私和卑劣的,为何又能公然实施呢?主要是网络的虚拟性,给了这些人以侥幸的心理,误认为给英雄烈士泼脏水,不会知道我是谁,不会受到严厉的惩治,这些问题的综合,促成了个别人随意对英雄烈士的恶性攻击。在这方面,软弱、后退是没有出路的,无动于衷会让相关话题以假乱真,会让榜样形象受到损害,从而严重影响榜样教育的效应。

制订刚性的法规并切实执行,是制止此类事情蔓延最根本、最基础的途径。党和政府对此已有高度的警惕和警醒,并旗帜鲜明地开展了相应工作。2018年4月27日,第十三届全国人大常委会第二次会议通过了《中华人民共和国英雄烈士保护法》,该法第二十二条明确规定:“禁止歪曲、丑化、亵渎、否定英雄烈士事迹和精神”^[6]。自《中华人民共和国英雄烈士保护法》实施以来,给英雄烈士泼脏水的现象大为减少,英雄烈士的尊严得到维护,他们的崇高得到体现,榜样教育的氛围进一步浓郁。

“舆论导向又称舆论引导,一般是指思想宣传部门或新闻媒体对社会舆论所起的影响和引导作用,它体现着一定的执政党或集团在思想文化领域的控制力和影响力”^[7]。主流媒体较之一般媒体,有着更多的政治纪律要求,承担着更多的社会责任,必须强化主流媒体在舆论导向方面的作用,及时、准确地还原事实真相,主流媒体在榜样教育方面的坚持性、持续性,必然会收到良好的社会效果。当下,“互联网+”时代的迅捷到来,对榜样而言,他们正经历着前所未有的社会监督和审视,绝大多数榜样经受住了这方面的考验,他们的感人事迹在公众的热议中得到广泛传播,全社会不断掀起自觉学习榜样的热潮。也确有个别已被确认的廉洁榜样,或因本来就有着瑕疵和缺陷,成为榜样以后,被公众“抽丝剥茧”发现了问题;或因对自己的严格要求没有持续,在成为榜样以后,骄傲自满起来;或因放松了对他人“围猎”的警惕,滑入错误的深渊。出现这样那样的问题,必然会有损榜样的形象,影响榜样教育效应的发挥。

市场经济条件下,榜样时刻接受着公众的监督,经受着各种诱惑的考验,榜样自身对此必须要有清醒的认识,防微杜渐、刻苦努力、不断进步,才能永葆榜样的高尚与纯洁。在市场经济的考验下,绝大多数榜样是能够抵御各种力量侵蚀的,他们用自身的实际行动始终维护榜样的崇高形象。对于榜样中出现的极少部分未能经受考验的人,不必惊慌失措,关键在于处置得当。《中华人民共和国国家勋章和国家荣誉称号法》第十八条规定:“国家勋章和国家荣誉称号获得者因犯罪被依法判处刑罚或者

有其他严重违法、违纪等行为,继续享有国家勋章、国家荣誉称号将会严重损害国家最高荣誉的声誉的,由全国人民代表大会常务委员会决定撤销其国家勋章、国家荣誉称号并予以公告”^[14]。作为国家最高表彰等级的相关法规,亦确定了撤销机制,它对榜样教育的动态管理有着极强的导向作用。其它类别的榜样评选,都应该明确榜样的动态管理办法,并切实贯彻执行。广大公众必须辩证地看待市场经济条件下的榜样,从主流、根本等方面确认榜样的力量,坦然面对个别原有榜样的问题。有关评选榜样的机构和部门,应该把榜样的动态管理作为榜样教育诸多环节中的重要内容,切实关注推出榜样后各方面的反应,持续关注榜样的品行,如发现问题,必须及时给予阐明和纠正。

市场经济条件下探讨榜样教育效应问题,面临着诸多新情况。正确认识市场经济的根本性优点与负面问题,明晰仅仅依赖市场经济自身的力量无法消解其负面问题,明确榜样教育是克服市场经济负面问题的重要内涵,必须予以坚持和改善,这是非常重要的。市场经济强调规范性、重视公开性、激励自觉性,这些内容与方法,给榜样教育以诸多启迪,榜样教育效应的提升,有赖于程度规范、公开透明、真情动人。榜样教育的始终,均会受到市场经济负面问题的影响甚至干扰,尤其是手握一定权力的廉洁榜样,他们会经受严酷的方方面面的考验,强化榜样教育的相关规范建设,旗帜鲜明地维护榜样的形象,正确辨析榜样群体的状况,动态管理榜样群体,及时处置相关问题,才能使榜样的力量不断提升。

参考文献:

- [1] 邓小平文选:第3卷[M].北京:人民出版社,1993:138.
- [2] 马克思恩格斯文集:第3卷[M].北京:人民出版社,2009:547.
- [3] 十八届四中全会公报全文[EB/OL].(2014-10-24)[2019-07-20].http://www.js.xinhuanet.com/2014-10/24/c_1112969836.htm.
- [4] 中华人民共和国国家勋章和国家荣誉法[M].北京:中国法制出版社,2016.
- [5] 中央军委举行颁授“八一勋章”和授予荣誉称号仪式[EB/OL].(2017-07-28)[2019-07-20].http://www.xinhuanet.com/politics/2017-07/28/c_1121397962.htm.
- [6] 中华人民共和国英雄烈士保护法[EB/OL].(2018-04-28)[2019-07-20].http://www.xinhuanet.com/politics/2018-04/28/c_1122755588.htm.
- [7] 王锁明.主流媒体要做坚持正确舆论导向的表率[J].唯实,2017(8):22-26.

责任编辑 陈 瑶

Strategy for Improving the Effectiveness of Model Education Against the Background of Market Economy

PENG Huaizu¹, JIANG Yuxin² (1. Research Center for Typical Excellent Examples, Nantong University, Nantong 226019, Jiangsu, China; 2. School of Education Science, Nantong University, Nantong 226019, Jiangsu, China)

Abstract: Market economy adds vitality to society in a continuous manner, increasing the total amount of social wealth. However, due to its overdosed utilitarian qualities, competitive resources are deployed repeatedly, which necessarily results in the “Mathew Effect”, the gap between the rich and the poor made worse. The present movement of education with role models must be on guard against the negative qualities of market economy and make efforts to reduce them, human dignity and glory of labor to be stressed; the fundamental advantages and methods of market economy must be absorbed, procedural standardizations to be emphasized, process openness to be practiced, behavioral self-motivations to be realized; dynamic construction and management must be enhanced so that such honest models can continuously strengthen their abilities to resist corrosion. The thriving vitality of model education can only be maintained by such means.

Keywords: market economy; model education; effectiveness

基于需求与供给视角的新时代党的群众路线探析

臧乃康

(南通大学 经济与管理学院, 江苏 南通 226019)

摘要: 中国特色社会主义进入新时代, 社会主要矛盾发生了深刻变化, 人民群众对美好生活的需要也出现递升变化。顺应新要求、适应新变化必须从供给与需求的角度来把握新时代党的群众路线的内蕴: 一方面人民群众的需求超出了物质层面, “幸福感”“获得感”成为人民群众需求考量的重要指标, 即在新时代聚焦为对“美好生活”的需要与追求; 另一方面对人民群众需求的供给不平衡不充分, 新时代必须要解决价值供给、利益供给、政策供给方面存在的问题。新时代坚持党的群众路线需要以人民对美好生活的向往为根本价值追求, 以利益公平来推动社会经济均衡和充分的发展, 以网络技术作为新时代坚持党的群众路线的创新工具。

关键词: 群众路线; 新时代; 需求; 供给

中图分类号: D252

文献标志码: A

文章编号: 1674-9170(2019)05-0028-08

党的十八大以来, 中国共产党坚持把党的群众路线落实到治国理政全部活动中去, “我们必须始终把人民对美好生活的向往作为我们的奋斗目标, 践行党的根本宗旨, 贯彻党的群众路线, 尊重人民主体地位, 尊重人民群众在实践活动中所表达的意愿、所创造的经验、所拥有的权利、所发挥的作用, 充分激发蕴藏在人民群众中的创造伟力”^[1]。进入新时代, 社会主要矛盾发生了深刻的变化, 人民群众的结构分层、需求指向、治理形态发生了深刻变化, 这对于如何更好地坚持党的群众路线提出了新要求和新使命。

一、群众路线的时代演进源自于社会主要矛盾的变化

对社会主要矛盾的评判是形成政策、研制战略的重要依据。历史表明, 党的事业是兴旺发达还是遭遇挫折, 都与党对不同历史时期或发展阶段的社会主要矛盾的判断正误密切相关。可以这样认为,

收稿日期: 2019-07-20

作者简介: 臧乃康(1957-), 男, 江苏南通人, 南通大学经济与管理学院教授, 江苏省中国特色社会主义理论体系研究中心特聘研究员。

基金项目: 江苏哲学社会科学基金项目(19ZTB025); 南通廉政研究中心重大项目(2018ZD01)

能否正确认识和把握社会主要矛盾,事关党的使命、国家安危、人民命运。

1956年社会主义改造基本完成,意味着社会主义制度全面确立。党的“八大”明确了我国社会的主要矛盾,“已经是人民对于建立先进的工业国的要求同落后的农业国的现实之间的矛盾,已经是人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾”^[2]。这一判断符合当时的基本国情,但是,并没有能够坚持下来,对社会主义发展的阶段性、艰巨性、长期性认识不够充分,“阶级斗争为纲”一度写进了党的基本路线和党的章程,给党的事业、国家发展、人民利益带来巨大损失,国民经济面临崩溃的边缘。这一时期,党的群众路线成为政治动员的重要工具,从而弱化了它治国理政的意义。“群众运动的一个重要特点是大规模和高强度的群众参与,这正是群众运动具有特别威力的原因所在。群众路线为这大规模高强度的群众参与提供了重要理论基础:一方面,群众路线认为群众参与的权利不应受官僚体制条条框框的限制;另一方面,群众路线高度评价群众的创造性和参与能力,主张群众对干部知识分子进行批评和监督。”^[3]在特定的历史阶段,群众运动确实是一种比较高效的社会动员和整合方式,动员能力强,具有快速高效地汲取和聚集社会的各种资源、专注解决某一领域的突出问题的优势。但是,群众运动的泛化对整个国家的治理生态系统的紊乱干扰作用是显而易见的。当启动群众运动时,社会资源和关注点都聚集和聚焦于某一领域或者某一事项,这时体系性资源配置和管理触角则会出现盲点和空白区,从而出现国家治理失灵的问题,松懈和瓦解了科层管理组织基础,制度建设、法治精神常常被群众运动所淹没。刘少奇同志曾批评把群众路线与群众运动混为一谈的做法:“有些同志,把群众运动当作是群众路线的唯一方式,好像不搞群众运动就不是群众路线。”^[4]群众运动会迅速限制和打击一些消极现象,但运动过后这些消极现象又会重新滋长。同时,一些“政治运动”打着依靠群众的幌子,在实际运行中,既脱离党的组织,又脱离人民群众。就此而言,偏离对社会主要矛盾的正确判断,肯定会远离党的群众路线,放弃人民群众的根本利益。只有基于党对社会主要矛盾的正确判断,才能把群众路线落实到治国理政全过程中去。

党的十一届六中全会将我国社会主要矛盾表述为“在社会主义改造基本完成以后,我国所要解决的主要矛盾,是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”^[5]。因而,党和国家的工作重心必须从以阶级斗争为纲转移到以经济建设为中心的社会主义现代化建设上来。党的“十二大”“十三大”承续并完善了这一提法,并将其定位为社会主义初级阶段的主要矛盾。显然,对社会发展阶段中的主要矛盾的认识是对社会发展阶段中出现的新变化新特点作出的新判断。对社会主要矛盾变化的重大判断,是中国特色社会主义伟大事业进入新时代的基本依据,也是对中国特色社会主义理论体系的重大发展。

党的十八大以来,“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”^[6]。新时代社会主要矛盾的变化意味着以下转变:一是发展任务,从解决落后的社会生产为主要任务,转变到以解决不平衡不充分发展为主要任务;二是发展方向,从以满足人民物质文化需要为努力方向,转变到以满足人民美好生活需要为努力方向;三是发展目标,从全面建成小康社会的战略目标,转变到全面建设社会主义现代化国家的战略目标;四是发展阶段,从高速增长阶段,转变到高质量发展阶段;五是发展重点,从推进重点领域和迫切问题改革,转变到推进全面深化改革和全面扩大开放。在这一系列历史性变化过程中,必须围绕着解决好人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。

在不同历史阶段人民群众对美好生活追求的目标虽然并不重叠,但其立论基础和价值走向是基本一致的,即不同阶段的生产力发展水平即“美好生活”的物质基础决定了其目标定位。进入新时代,表明落后的社会生产问题已经基本解决,但是发展不平衡不充分矛盾依然存在,发展水平与人民需要仍然不相适应,人民对美好生活需要的增长超出数量的范畴或界定,更多的是高质量、高品位、高层次的要求;发展不平衡不充分既有量上的不足,更有质上的欠缺。党的十九大提出我国经济转向高

质量发展阶段,实质上是社会发展主要矛盾变化的必然要求。不平衡不充分是发展质量不高的表现,必须坚持质量第一、效益优先。中国特色社会主义进入新时代,人民群众不仅对物质文化生活提出了更高的要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。^[6]在社会治理的常态下,群众路线的实现是按照理性化、制度化要求,把人民群众中蕴含的积极性、主动性、创造性充分发挥出来,将群众的生机活力充分激发出来。随着我国改革开放和社会主义现代化建设进程的深入,人民群众的目的性特征日益凸显。这时,群众路线也逐渐转变成一种诱致性的政治参与,变成一种自发自觉的政治动员。经过多年的政治历练,“群众”中的很大一部分已经成长为具有民主意识的“公民”,并且逐步培养了自身的利益表达和政治参与能力,与之相应的是群众自由活动的空间日益广阔,人们开始学会如何响应获利机会或运用自身权利而去自觉行动,扭转了传统的自上而下的管理方式,逐步探索形成自下而上与自上而下相结合、相对平衡的治理方法,以适应社会化的过程,这样群众路线的实践形态会发生深刻的变化,国家事务和社会事务治理被看作是一个多元化参与、多向度互动的过程,体现出国家与群众之间的合作与协商,政府不再是唯一的治理主体。

依据人民群众对美好生活的向往,人民在经济、政治、文化、社会、生态等方面日益增长的需要主要体现在:经济方面——加快建设现代化经济体系,努力实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展,奠定人民生活高质量物质基础;政治方面——“让党的领导更加适应实践、时代、人民的要求”^[4],尊重人民群众在实践活动中所形成或拥有的政治意愿、政治经验、政治权利、政治作用,满足人民群众日益增长的新时代政治生活需要;文化方面——培育和践行社会主义核心价值观,坚持文艺的社会主义方向,为人民群众提供更多高质量的文化产品;社会方面——打造共建共享共治的社会治理格局,让改革发展成果更多更公平惠及全体人民,解决人民最关心最直接最现实的利益问题;生态方面——实行最严格的生态环境保护制度,形成绿色发展方式和生活方式,让人民生活在天蓝、山绿、水清的优美环境之中。“让人民共享经济、政治、文化、社会、生态等各方面发展成果,有更多、更直接、更实在的获得感、幸福感、安全感,不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕。”^[1]

人的发展需要取决于生产力发展水平,这一过程是动态变化的,不会静止在一个水平或维度上,具有无限的成长性。人们追求美好生活的过程,也就是各种需要不断递升的实现过程。新时代党的群众路线正是不断回应人民对美好生活需要,解决不平衡不充分发展的难题的有效工具和最优路径。不断满足人民日益增长的美好生活需要,实质上就是更好推动人的全面发展。解决我国社会主要矛盾的深远意义,不仅是把满足人民美好生活需要的当作一个民生问题,更重要的是推动人的全面发展。未来社会“将是这样一个联合体,在那里,每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件”^[7]。人的全面发展依赖社会全面进步,社会全面进步促进人的全面发展,二者统一于党的群众路线的坚持和创新的实践过程中。

二、供需维度的新时代党的群众路线内蕴

群众路线是党的生命线,在新民主主义革命和社会主义建设时期都发挥着重要作用。在新时代,群众需求在结构、层次、内容、形式等方面都发生了深刻的变化,要积极应对新挑战、顺应新要求、适应新变化,从供给与需要角度把握新时代党的群众路线的内蕴更具有基础性意义。

(一) 人民群众对新时代坚持党的群众路线的新期待、新需求

进入新时代,人民群众的需求层次和结构已经从“温饱型”“生存型”“总体小康”向“发展型”“享受型”“全面小康”转变,中国特色社会主义伟大事业在经济、政治、社会、文化、生态、国防等方面取得了与世瞩目的历史性成就,“我国稳定解决了十几亿人的温饱问题,总体上实现了小康,不久将全面建成小康社会,人民美好生活需要日益广泛,不仅对物质文化需要提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长”^[6]。人民的需求不再局限于物质层面,需求层级和需

求结构得到全面提升,更加关注生活质量以及“幸福感”“获得感”,概言之,就是对“美好生活”的需要与追求。

首先,价值需求。党的十八大以来,以习近平为核心的党中央始终坚持以人民为中心的价值追求和执政为民的责任担当,为新时代中国特色社会主义建设提供了价值遵循。社会主要矛盾的变化,人民群众的价值需求从较低层次转向较高层次。新中国建立70年来,在站起来、富起来、强起来的发展逻辑下,人们不仅在物质生活的需要上得到满足和升级,而且对自我发展和自我实现提出了更为广泛、更高层次的需求期待,这是价值需求质的进步和提升。新时代,人民群众在民主、公平、法治等方面都提出了诉求,期待着有更好的利益表达渠道,更有效地参与国家治理、更便捷地履行社会监督责任等。新时代的发展需求蕴含着人人享有发展机会,享有发展成果,从而把人民群众价值追求与国家兴旺、人类命运紧密联系在一起。

其次,利益需求。利益分化和利益博弈在市场经济条件下成为经济社会运行的常态。但是,公共政策的制定和实施需要发挥价值理性的引导作用,超越局部利益,遵循公共利益的价值。现阶段我国的基本公共服务存在着总量不足和非均衡性的问题,表现为覆盖面相对狭窄、差别化程度高,不同区域、不同行业、不同群体的基本公共服务不均等情形。改革开放40年来,人们自由地追求自身利益渐为社会认同和接受。市场的逐利性让资源得到比较充分的开发利用,也导致了利益差别迅速扩大,弱势群体、边缘群体、困难群体的集聚性、抗争性日趋明显,利益诉求强烈而利益表达不畅。尽管,改革开放以来社会的流动性大为增强,纵向性社会流动特别是社会底层向上流动的通道并没有明显扩大,精英阶层社会结构固化并没有出现松动。基本公共服务水平农村低于城市、进城务工的农民低于城市户籍居民。基本公共服务没有能做到全覆盖,在充满着流动性和不确定性的社会转型中,基本保险和基本福利制度的覆盖面和适用范围表现出非均衡性、非全员性、非公益性倾向。现阶段,公众的利益需求既有总量性、公共性的,也有结构性、正当性的。

最后,政策需求。非普适性、非均衡性是当下政策供应中存在的突出问题,其形成的重要原因就是政策制定中自利性和缺乏公正的评价制度。在现代社会,人际交往频繁、海量信息膨胀、信息传播加快、知识增长迅速、社会分工精细复杂,政策的专业化要求越来越高。一个不复杂的政策需要多学科的专业知识的支持,对事关地区社会稳定、经济发展的重要决策,单纯的经验主义政策存在明显缺陷或不足,必须依靠人民群众智慧和创造。

民意在现实社会中千差万别、复杂多态,只有把群众的诉求转化为认同,顺应民意才具有实践意义。“让群众在向党反映自己的意见和贯彻上面的决定时发挥持续的作用;群众路线既制定政策,又执行政策。甚至在其理想形式中,这一原则也为党保留了决策权和分清‘正确’与‘不正确’的权利”^[8]。这清晰地体现着群众路线在公共政策过程中的功能定位。

(二) 新时代坚持党的群众路线面临发展不平衡不充分的供给难题

需求是供给的动力,供给围绕着需求。新时代“更加突出的问题是发展不平衡不充分,这已经成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素”^[9],也是人民更高需求结构和层次面临的新难题。新时代坚持党的群众路线,从供给角度讲存在着不平衡不充分的问题。

首先,价值供给。一是一切为了群众的价值。相对少数精英而言,“群众”指的是占人口绝大多数的、处于社会底层的劳动人民,他们是权力作用的客体。中国共产党治国理政不以少数公共权力行使者以及精英利益为目的,而是以最广大人民群众为服务对象。如果一切为了群众的价值没有在每个共产党员心里深深扎根,初心和使命被抛之脑后,个人利益和小团体的利益会挤占人民群众利益和公共利益。二是公共物品的价值。对于私人物品而言,个人及其家庭收入能力越强,支配并满足生活需要的能力也越强,人们可以按照自身的能力和偏好来决定消费,让自己支配的收入和财富带来最大化福利。但是,在社会成员间共同利益越来越多的情况下,只有少数家庭或者社会成员的“美好生活”并

不是完整意义上的“美好生活”。公共性是供应普适性公共物品的价值前提,是“美好生活”的价值呈现,个体的幸福生活离不开其他社会成员的合作和共享。

其次,利益供给。利益供给体现着发展的质态和结果。“不平衡”主要体现在:一是区域发展不平衡。国家统计局2018年各省人均可支配收入排名中,上海人均可支配收入达64183(元/人),西藏仅17286(元/人)、甘肃17488(元/人)。西藏人均收入仅相当于上海的26.9%,甘肃仅相当于上海的27.2%。^[9]二是城乡发展不平衡。尽管城乡之间的差别在逐步缩小,但是依然处于不平衡状态,以2018年城乡居民人均收入为例,差距比为2.69。^[9]三是社会阶层发展不平衡。不同的社会阶层在共享改革发展成果方面存在很大差距,从生活方式到社会认可度都存在着较大的不均等性。四是领域发展的不平衡。经济领域是当下最为活跃的领域,而文化领域活力还没有充分释放,民生领域存有短板,生态环境保护任务艰巨。

“不充分”主要集中表现在低端供给与高端需求脱节严重,发展的质量和效率不高,同时要素支持的可持续性不强,抑制了人民群众对美好生活的需求,供给的质态与人民生活高质量要求有着较大差距。新时代交错复杂的利益关系,增加了坚持党的群众路线的难度,利益主体更加多元多变、利益结构失衡扭曲,利益调整的空间狭小,满足部分群众利益会打破总体利益的均衡态,使得社会统筹发展变得日益复杂。这就需要凝聚各方面力量,发挥全体群众的主动性和创造性。

最后,政策供给。政策制定与政策执行的分离脱节,使得治理体系出现紊乱梗阻。基层单位一年收到大量的文件,名目繁多限时限点的工作要求,让基层单位进退两难,基层干部分身乏术。比如消防验收,政府规定企业项目投产运行前,消防部门则规定企业投产运行后,让企业无所适从。政府各部门要通过对话、合作、妥协,统筹等政策规范,落实权力清单,维护政府的公信力。将人民置于国家治理体系之外,政府公信力会严重受损,人民不再信任政府。^[10]新时代,要重新定位公共政策中公平与效率的关系,公平与效率要两者兼顾。发展的不平衡、不充分导致不同地区、不同阶层的贫富差距不断拉大,出现利益失衡和人心失衡的问题和挑战。坚持党的群众路线,要着力解决公共服务资源在地区间、城市间、城乡间的公平配置问题,做到均衡配置、精准配置、依法配置、规范配置、市场配置公共资源。

三、新时代坚持党的群众路线的策略选择

进入新时代,“更要坚持把党的群众路线贯彻到治国理政全过程中,把人民对美好生活的向往作为奋斗目标,依靠人民创造历史伟业”^[6]。因此,应围绕人民群众的需求变化与社会供给不足的情况选择积极有效的策略。

(一)以人民对美好生活的向往为根本价值追求

“人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标。”^[11]这意味着要紧密依据社会主要矛盾的变化,高质量地去满足人民在经济、政治、文化、社会、生态等方面日益增长的需要。中国共产党始终恪守遵循群众路线,坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享的新时代唯物史观,坚守和把握人民群众对美好生活的向往价值观,带领人民群众向着共同富裕方向稳步前行。现阶段人民群众对美好生活的向往主要表现在:期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境、更丰富的精神文化生活。这“八个企盼”充分体现了新时代党的群众路线的核心要求,换言之,建立体现效率、促进公平分配体系,实现共同富裕,满足新时代人民群众经济生活高质量的需要;以利益公平配置实现均衡和充分的发展,共享教育、医疗、居住、就业、社保等公共服务,实现共建共享,满足新时代人民群众公正的社会生活需要;建设法治国家和法治社会,确保人民群众依法享有广泛充分、真实具体、有效管用的民主权利,让人民群众当家作主能落到实处;培育和践行社会主义核心价值观,提供人民美好精神生活所需的文化产品,满足丰富人民精神文化生活需要;主张绿色发展方式和生活方式,提供更多优质生态产品,以满足

人民生态文明生活的需要。

习近平认为,“马克思主义第一次站在人民的立场探求人类自由解放的道路,以科学的理论为最终建立一个没有压迫、没有剥削、人人平等、人人自由的理想社会指明了方向”^[12]。人民群众用双手创造理想社会,理应享受理想社会带给他们的幸福感和获得感,简言之,人民群众是理想社会共建共享的双重主体。不断满足人民日益增长的美好生活需要,实质上就是更好地推动人的全面发展。从更高层面来看,推动人的全面发展作为满足人民美好生活需要,肯定不是一个单纯的民生问题,而是实现人类社会伟大理想的重要过程。人的全面发展的需求满足在于社会全面进步,社会全面进步则为人的全面发展提供了环境和生态。新时代党的群众路线把人的全面发展和社会全面进步统一于解决新时代社会主要矛盾进程中,为不断满足和实现人民日益增长的美好生活需要提供了价值实现前提。

(二) 以利益公平推动均衡和充分的发展

习近平要求,“我们任何时候都必须把人民利益放在第一位”^[13]。把人民利益放在第一位是马克思主义政党的价值准则。党的十九大做出新时代社会主要矛盾转化的判断,着力解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,“把人民利益放在第一位”价值标准充分体现了中国共产党的利益观。人民群众奋斗争取的一切都同他们的利益密切相关,只有使人民根本利益得到实现和维护,人民立场才能得到有效保障。

改革开放的历史进程打破了一元的利益格局,多元利益主体的形成唤醒或激活了长期被压抑的利益意识,形成了利益主体努力追求实现各自利益新格局。当下,群众日益分化为不同阶层和不同群体,“分众化”成为中国社会分层的基本走势,“底层群众”与“高端群众”“大群众”与“小群众”不断分化重组。不同社会阶层和利益群体有着不同的价值观念、利益诉求、利益表达和利益维护方式,群众利益关系日趋多样化。改革开放中的群众路线,就是以人民为中心进行利益配置的路线,即破旧的利益格局、立新的利益格局,让人民群众共享改革开放带来的新的发展成果。

习近平指出,要“敢于触及深层次利益关系和矛盾,坚决冲破思想观念束缚,坚决破除利益固化藩篱,坚决清除妨碍社会生产力发展的体制机制障碍”^[14]。改革过程中的利益调整会带来心理上对于利益剥夺或获得的不同感受。改革过程中形成共识,获得感增强有助于推进改革的深入,如果社会群体抱有相对普遍的剥夺感,就会形成对抗力量。要“推出一批能叫得响、立得住、群众认可的硬招实招”,“把改革方案的含金量充分展示出来,让人民群众有更多获得感”^[15]。

一是社会政策托底。政府要切实履行公共服务的职能,推进公共服务均等化的进程,实现公共服务的全民共享。增加公共服务有效供给,提高公共服务共建能力和共享水平。加强对政府利益分配职能的监督,公平对待不同利益群体的正当利益。加大教育、卫生、文化、就业、社会保障等公共需要方面的政府投入。采取切实有效的政策措施,加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的转移支付,实施脱贫攻坚工程等。二是缩小收入差距。法国学者皮凯迪认为,“贫穷国家和新兴国家的高速发展,特别是中国,很可能被证明是一种在全球层面减少不平等的有效力量”^[16]。要把转型过程中的盈余分享出去,在社会之间进行传导与互助,整个共享经济在整个GDP中间、社会整个分布中间占有更大比例,让人民更多分享经济发展成果。坚持居民收入增长和经济增长同步、劳动报酬率提高和劳动生产率提高同步。三是促进创业就业。“把促进充分就业作为经济社会发展优先目标、放在更加突出位置,坚持分类施策,提高劳动参与率,稳定并扩大城镇就业规模。”^[17]要加强对灵活就业、新就业形态的认同和支持,发展分享经济,推动大众创业、万众创新,激发广大人民群众的共建共享积极性和主动性,形成公平公正的分配格局。打破“利益固化”,营造向上流动合适的社会氛围,让每个人都拥有平等的发展机会。

(三) 以网络技术作为新时代坚持党的群众路线的创新工具

网络信息技术被植入或嵌入行政管理系统后,要求减少或者取消组织中间管理层次,压平组织机

构,实行网络化的组织结构形式。互联网技术在社交媒介领域的应用,为公众的意见表达和舆论监督提供了前所未有的平台,客观上也给参与社会公共事务管理的民众赋权,同时基于线上交往而产生线下行动,形成管理层级少、扁平化的新型组织结构。

1.建设执政党智能治理体系。习近平要求各级党政机关和领导干部要学会使用网络走群众路线。通过网络了解群众所思所愿,集聚来自群众的智慧,积极回应网民关切、解疑释惑。对网民的建设性意见要及时吸纳,对错误看法要及时引导和纠正,让互联网成为了解群众、贴近群众、为群众排忧解难的新途径,成为发扬人民民主、接受人民监督的新渠道^[18]。一是各级党政机关和领导干部通过上网来了解群众诉求。二是上网后要善于做群众工作。要贴近网民、化解矛盾、发扬民主、接受监督、采纳意见。走好网络群众路线,就是通过群众路线来构建执政党智能治理体系,通过这个系统来提高治国理政水平和执政能力。不仅如此,通过互联网与现代信息技术,能真实即时了解党组织及其成员思想、组织、工作、活动、廉洁、评价的状况。“各级党组织和党的领导干部应当认真对待、自觉接受社会监督,利用互联网技术和信息化手段,推动党务公开、拓宽监督渠道,虚心接受群众批评。”^[19]

2.线上线下的治理机制缜密协同。如何形成全空间、全领域、全天候的群众路线的基层治理大格局,建构线下治理与线上治理在机制上的协同缜密是一个崭新的课题。“要以信息化推进国家治理体系和治理能力现代化,统筹发展电子政务,构建一体化在线服务平台,分级分类推进新型智慧城市建设,打通信息壁垒,构建全国信息资源共享体系,更好用信息化手段感知社会态势、畅通沟通渠道、辅助科学决策。”^[18]要借力于现代网络与信息技术,投入更多的人力、物力、财力,建设政府网站、政务微博、政务微信,做好交流互动和运营维护,让政务信息公开的速度更快、范围更广泛。不仅如此,大数据、网络信息技术还为公众的社会参与提供了广阔的空间,“网络不仅仅是虚拟的世界,而且变成公众发声和意见表达的现实空间,在新媒体所构建的空间已经让民众拥有了自己的话语体系和话语权。技术的进步,使得广大的民众被赋予更加广泛的表达权和话语权。”^[20]现代社会生活涉及面越广,复杂程度高,信息变化快,国家治理需要线上线下的高度协同,缜密运作,更需要借力互联网和现代信息技术,按照统一目标和统一规则,强化协同运转,及时处理各类问题,有效化解社会矛盾,为社会治理创新提供基础性平台保障,真正做到线上把握舆情民意,线下务实服务,网上网下无缝对接。网络群众路线面对错综复杂、充满变数的现实社会,要着力解决最广大人民群众的现实问题。

3.依法行使网络治理权力。网络 and 现代信息技术工具的运用,如大数据分析、互联网平台,使整个社会的纵向沟通、横向联系变得更加简单。如何使得这种简单变得更加有序,让网络群众路线真正成为有效的制度安排?一是坚持依法治网。必须依法从法律规范网络舆论传播秩序,提高网络管理法治化水平,为走好网络群众路线,提供法律保障。网络空间治理的法治化水平越高,公共秩序才能得到真正的尊重,与人民群众之间的信息交流才能充分真实,创设群众工作的良好氛围。二是完善网上群众工作的制度安排。建立网上群众工作机制,规范办事程序、严格办事职责、限定办事时限、对接线上线下,认真做好在线受理、办理、回复工作,确保群众的服务要求都得到回应和落地。制定网上群众工作规范,受理网上信访、疏导网上负能量、发布权威信息、倾听公民表达。三是依法保障“网络空间公民权利”。公民在网络空间享受法定自由和利益,但也要遵守法定的规则和界限,履行法定义务。评判公民在网络空间上的行为和话语,要遵循法律规定,网络执法要有法定依据。只有这样,才能“让互联网成为我们同群众交流沟通的新平台,成为了解群众、贴近群众、为群众排忧解难的新途径,成为发扬人民民主、接受人民监督的新渠道”^[18]。

参考文献:

[1] 习近平.在庆祝改革开放40周年大会上的讲话[J].新华文摘,2019(1).

[2] 中央档案馆,中共中央文献研究室.中共中央文件选集(一九四九年十月——一九六六年五月):第28册[M].北京:人民

- 出版社, 2013: 248.
- [3] 王邦佐.执政党与社会整合[M].上海: 上海人民出版社, 2007: 55.
- [4] 中共中央文献编辑委员会.刘少奇选集: 下卷[M].北京: 人民出版社, 1985: 403-406.
- [5] 中共中央文献研究室.三中全会以来重要文献选编: 下[G].北京: 人民出版社, 1982: 839.
- [6] 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[M].北京: 人民出版社, 2017.
- [7] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局.马克思恩格斯选集: 第1卷[M].北京: 人民出版社, 2012: 422.
- [8] (美)詹姆斯·R·汤森, 布兰特利·沃马克.中国政治[M].顾速, 董方, 译.南京: 江苏人民出版社, 2010: 21.
- [9] 江苏统计概览2018[M].北京: 中国统计出版社, 2018: 268-270.
- [10] (法)托克维尔.旧制度与大革命[M].三月半, 译.北京: 北京联合出版社, 2015: 197.
- [11] 习近平.习近平谈治国理政: 第一卷[M].上海: 外文出版社, 2018: 4.
- [12] 习近平.在纪念马克思诞辰200周年大会上的讲话[M].北京: 人民出版社, 2018: 8.
- [13] 习近平.始终坚持和充分发挥党的独特优势[J].求是, 2012(15): 3-7.
- [14] 习近平.在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话[M].北京: 人民出版社, 2016: 17.
- [15] 中共中央宣传部.习近平总书记系列重要讲话读本[M].北京: 学习出版社、人民出版社, 2016: 77.
- [16] (法)托马斯·皮凯蒂.21世纪资本论[M].巴曙松, 等, 译.北京: 中信出版社, 2014: 16.
- [17] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要[M].北京: 人民出版社, 2016: 156.
- [18] 习近平.在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话[N].北京: 人民日报, 2016-04-26(2).
- [19] 本书编写组.《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《中国共产党党内监督条例》辅导读本[M].北京: 人民出版社, 2016: 70.
- [20] 陈潭.大数据时代的国家治理[M].北京: 中国社会科学出版社, 2014: 47.

责任编辑 王学青

Probe into the Mass Routine of the Party in the New Era Based on the Supply-Demand Theory

ZANG Naikang (School of Economy and Management, Nantong University, Nantong 226019, Jiangsu, China)

Abstract: Socialism with Chinese characteristics having entered a new era, significant changes having happened with major social conflicts, the requirements of the masses for a better life are also changing in a progressive manner. To respond to such new requirement and to conform to such new changes, the connotation of the Party's mass routine in the new era must be understood from the perspective of supply-demand theory: On the one hand, the demand of the masses have transcended the material layer, "the sense of happiness" and "the sense of achievement" having become key indexes in measuring their demands, which means the pursuit of an enjoyable life. On the other hand, the supply to meet such demands is unbalanced and insufficient, supplies of value, of interest, of policies in the new era to be dealt with. Adherence to the mass routine of the Party in the new era must stick to the pursuit of such enjoyable life, with interest fairness to promote balanced and sufficient development of social economy, and with network technologies to be used as innovative tools in the mass routine of the Party.

Keywords: mass routine; new era; demand; supply

优化党内政治生态建设的动力机制

——基于行动者-系统-动力学理论

李 辉

(中共湖南省委党校(湖南行政学院)党建教研部,湖南 长沙 410006)

摘 要: 新时代加强党内政治生态建设具有十分重要的政治价值、法律价值、社会价值和时代价值。从行动者-系统-动力学理论进行分析,目前党内政治生态建设动力机制还存在着主体困境、制度困境、环境困境方面的问题。优化党内政治生态建设的动力机制应进一步提升党内政治生态建设主体的责任意识 and 责任担当,构建完善的党内政治生态建设制度体系,培育有利于党内政治生态建设的环境氛围,以期能全面净化党内政治生态,逐步营造“以廉为荣,以贪为耻”的党内风气,推动社会风气持续好转。

关键词: 党内政治生态建设;动力机制;价值意蕴;行动者-系统-动力学理论

中图分类号: D262.6

文献标志码: A

文章编号: 1674-9170(2019)05-0036-08

改革开放40多年来,党的执政能力和先进性建设本领得到极大提升,能够有效应对改革中出现的新情况、新问题。在全面从严治党不断深化发展的过程中不容忽略的是,党内仍然存在一些难题亟待解决,如腐败问题的滋生、不良风气的肆虐等导致了党内政治生态的恶化。党内政治生态优良与否是反映党是否健康发展的一面镜子,特别是在新时代背景下,随着全面深化改革和全面从严治党的纵深推进,涉及的利益越来越深刻,面临的环境形势越来越复杂,民众对于党和政府的治理能力以及治理体系的现代化、“善治”提出了更高的要求,党内政治生态在其中发挥的作用越来越重要。党的十九大报告也明确指出要发展积极健康的党内政治文化,全面净化党内政治生态。以习近平同志为核心的党中央出于高度的政治自觉和担当精神,敢于直面党的建设过程中存在的一些问题,以壮士断腕的决心、勇气和信心,高压惩治十八大以后还不收手的腐败分子,反对不正之风,制定一系列涉及作风建设、领导干部选拔、纪律处分、问责追责等方面的党内法规,坚持挺纪于前,织牢织密制度笼子,有效地正风反腐肃纪,大力宣传社会主义核心价值观、优秀传统文化等等,为涵养党内政治生态提供丰厚的文化滋养。以上这些都为重构党内政治生态提供了契机和发展新动能,在此基础上准确把握党内政

收稿日期: 2019-06-22

作者简介: 李辉(1989-),男,河南南阳人,中共湖南省委党校(湖南行政学院)党建教研部讲师。

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(13&ZD012);湖南省委党校系统立项课题(2018DX002)

治生态建设的动力机制以及存在的部分问题,能够更加高效地推进党内政治生态建设。

一、党内政治生态建设的价值意蕴

结构功能主义代表人物帕森斯认为,分析任何一个社会系统的主要基点是组织的价值模式。^[1]党内政治生态是中国共产党在领导中国政治、经济、文化、社会发展等事务过程中逐步形成的党内风气氛围,是一个受多元因素影响的系统,体现着党的执政方式和执政理念,透视着党员领导干部的工作作风、理想信念等,具有丰富的内涵和价值意蕴。

(一) 政治价值

首先,维护党中央权威和集中统一领导需要营造良好的党内政治生态。不健康的党内政治生态会削弱政党认同,中国共产党从成立之初就高度重视加强作风建设,在革命、建设、改革的过程中形成了优良的传统,营造了良性的党内政治生态,推动了党持续健康发展。正是党内良好的政治生态推动各级党组织不断发挥战斗堡垒作用,不断提升党员领导干部的服务能力和水平,始终把人民群众的切身利益放在首位,用高标准严格要求自己,在不断提升自身党性、德性的过程中合理用权、依法办事,全心全意为人民服务,赢得了人民群众的衷心拥护和广泛支持,打牢了党的群众基础,使党的集中统一领导有效落实。特别是十八大以来,为强化党执政的先进性和科学性,党中央高屋建瓴地提出并贯彻落实全面从严治党,刀刃向内,锤炼党的肌体,确保党内政治生态的“青山绿水”,确保党始终保持先进性和纯洁性,有力提升了党的权威。其次,党内政治生态建设是党的建设的伟大工程的题中应有之义。腐败是政治毒瘤、权力之癌。中国在政治经济发展过程中,少数党员领导干部在面对外部诱惑时,丧失了党性和底线,坠落腐败的深渊。腐败问题在一些领域频发,“塌方式腐败”“山头主义”“小团体”“家族腐败”等不良风气肆虐,党内政治生态遭到严重侵袭,享乐主义、拜金主义等错误价值观侵蚀广大党员,这与党的先进性和纯洁性建设背道而驰,而良好的党内政治生态是涵养党的优良作风的土壤,是预防腐败的有力武器。十八大以来党中央强力正风反腐,坚决纠正党内外各种不正之风,以零容忍的态度高压治腐,不断增强党自我净化、自我完善、自我革新、自我提高的能力^[2],为党领导中国特色社会主义事业提供清正廉明的执政环境,并以此为着力点开展党的作风建设,净化党内政治生态,进而逐步推进党的建设新的伟大工程,进一步加强党的执政能力建设和先进性建设,切实发挥党的领导核心作用,奋力推进新时代中国特色社会主义事业。

(二) 法律价值

党内政治生态建设不仅需要软约束,也需要相关制度法规的强制力做保障。一方面,良好的党内政治生态建设推动了党内法规制度体系建设。管党治党必须从严,从严要依靠严格的党内法规制度体系,党纪法规是具有中国特色的反腐利剑。^[3]中国共产党是依靠严明纪律逐步发展起来的政党,党在革命、建设、改革过程中针对不同历史时期党内政治生态建设要求的不同以及建设过程中遇到的各种问题,中国共产党颁布了大量的党内法规,涉及党的廉洁纪律、选人用人细则、工作纪律,具体到党员领导干部的配偶子女、父母亲朋,涵盖党员领导干部工作生活的方方面面,如《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《中国共产党廉洁自律准则》《中国共产党纪律处分条例》等等,正是通过党内法规的约束力,使党内政治生态建设“有法可依”,一定程度上也推动了党内法规制度体系建设。另一方面,党内政治生态倒逼党内法规持续创新发展。党内法规对于党内政治生态的调整和规约在一定程度上会出现“盲点”“漏洞”“滞后性”,同时党内政治生态建设是一个复杂的系统工程,不是一劳永逸的,特别是随着政治经济的不断发展,腐败的方式方法、种类手段、价值观念的异化等都会给党内政治生态建设提出新的挑战,出现新的问题,这对于党内法规制度体系建设提出了更高的要求,要不断地进行实践创新,增强相关法规对于党内政治生态建设的针对性和约束力,逐步建立一套系统完备、涵盖广泛、科学合理的党内法规制度体系,以适应党内政治生态建设的现实需要。

(三) 社会价值

党内政治生态是一个开放的系统,塑造党内政治生态的主体是广大党员领导干部。一方面,良好的党内政治生态激励党员领导干部奋发有为。党内政治生态的主流是健康向上的,建党90多年来涌现了一大批优秀的共产党员,如雷锋、邱少云、黄继光、董存瑞、孔繁森、焦裕禄、杨善洲等一个个先进典型,他们展现出来的不怕牺牲、谦虚谨慎、艰苦奋斗、无私奉献的高贵精神和优良品质塑造了良好的党内政治生态,孕育了革命文化和社会主义先进文化,进而激励广大党员领导干部坚定理想信念,不懈奋斗。大多数党员领导干部在日常的工作生活中奉公守法、廉洁自律、坚守岗位,自觉践行全心全意为人民服务的宗旨,在实践中不断地提升自身的综合素质,敢于迎难而上,敢于挑重担,脚踏实地,做中国特色社会主义事业的奋斗者、贡献者。另一方面,良好的党内政治生态能够抵制不良社会风气的侵蚀。不可否认的是,少数领导干部的腐化堕落造成了严重的社会影响,不良风气在社会上盛行,特别是部分错误价值观念得到一些人的大肆“吹捧”,更是导致社会价值选择混乱,拜金主义、享乐主义、奢靡之风日盛,社会诚信体系脆弱,而良好的党内政治生态倡导和谐、法治、诚信、友善等社会主义核心价值观,在强化党内作风建设的同时,通过主流意识形态和价值观念的宣传、引导,影响政风、社风、民风,打造风清气正、廉洁向上、和谐有序的社会氛围,抵制不良风气的侵扰,为实现中华民族伟大复兴的中国梦提供健康的外部环境支持。

(四) 时代价值

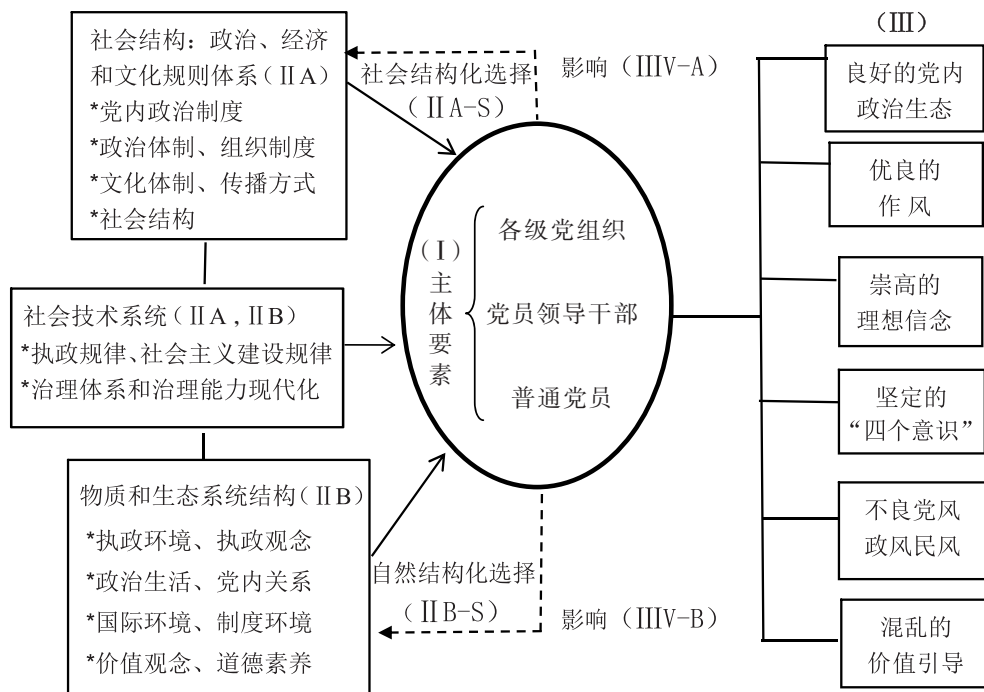
伴随全球化的不断深入和科技的迅猛发展,国与国之间的交流和沟通更加密切和频繁,国际格局也在逐渐地发生变化,全方位的国际竞争逐步展开,加强党内政治生态建设是顺应时代潮流的必然要求。一方面,加强党内政治生态建设是坚守意识形态阵地的现实需要。随着中国改革开放的步伐愈来愈快,在全球市场中获得竞争优势的同时,西方一些错误的价值观也逐渐渗入国内,尤其是新自由主义、历史虚无主义、普世价值等宣扬“自由至上”“民主万能”,传播不良言论、试图抹杀党的奋斗历程、歪曲历史事实、荼毒国人的灵魂和思想,少数民众辨别能力较差,信以为真,进而跟风发表妄议中央、抹黑社会主义的言论,诸此种种都在不断地侵蚀党的意识形态阵地。加强党内政治生态建设就是要旗帜鲜明地讲政治,在错误价值观面前敢于亮剑,通过党内政治生态建设坚定政治信仰,提升“四个意识”“四个自信”,真抓实干,牢牢坚守意识形态阵地。另一方面,加强党内政治生态建设是当前国际背景下实现可持续发展的现实需要。中国作为世界GDP总量第二的国家,是全球资本的投资热点,基于市场经济的公平竞争原则,良好的党内政治生态能够为投资营商提供清正廉洁的外部环境,并且中国提出的“一带一路”倡议和共同构建人类命运共同体思想也需要一个良好的党内政治生态来支撑中国的主张和倡议在世界获得认同和践行,同时中国作为负责任的大国,主动承担国际责任,签署《联合国反腐败公约》,加强反腐败国际合作,良好的党内政治生态建设是其题中应有之义。

二、基于行动者-系统-动力学理论分析党内政治生态建设动力机制

行动者-系统-动力学理论(Agency-Structure-Dynamics, ASD)主要关注和研究的是各类社会系统、社会组织、社会现象等的变迁和优化问题。该理论认为,社会系统产生变化发展的动力来自于系统中具有能动性的主体要素、不同要素互动中的特定制度规则以及所处的特定的社会和物质环境,简单来说,系统变迁的动力要素包括主体要素、制度要素、环境要素三个方面。党内政治生态正是中国共产党在不断提升执政水平和执政能力的过程中逐步形成的,运用行动者-系统-动力学理论能够全面分析党内政治生态建设的主体要素,兼顾主体要素的能动性,动态地分析环境要素,使治理主体、制度要素、环境要素通过动态博弈达到均衡协调发展。

具体来说,将ASD理论代入党内政治生态建设动力机制中分析(见图1),我们可以提取出以下动力要素:(1)党内政治生态建设动力机制的主体要素,包括党内政治生态建设的主体及其相关者在实

践中的互动。(2) 党内政治生态建设动力机制的制度要素, 包括社会结构、社会技术系统、物质和生态系统, 并不断与行为主体产生互动。(3) 党内政治生态建设动力机制的环境要素, 包括自然环境和社会环境等对党内政治生态建设产生影响的所有环境要素, 客观表现为国际环境、民众期望、党内外关系、社会风尚、执政理念和使命等, 以及党内政治生态建设过程中存在的诸多问题和已有的经验探索等等, 共同造就了一个与内部行为主体和规则制度相互作用的环境要素。



(一) 党内政治生态建设动力机制的主体要素分析架构

I是指党内政治生态建设动力机制的主体要素。这里的主体要素指的是所有与推动党内政治生态建设具有相关性的个体和群体的统称, 他们可以通过发挥自身的主观能动性, 主动地进行不同形式的适应、学习、调试、改善、创新, 以此来不断地塑造和改变党内政治生态建设的现状。具体的来说, 包括各级党组织、党员领导干部、普通党员等, 特别是作为领导核心、协调党政军民学的党中央发挥着掌舵领航作用, 关键岗位的领导干部和广大普通党员中的优秀分子发挥着模范带头作用。不同的主体要素在党内政治生态建设中扮演着不同的角色, 掌握着不同的资源类型, 承担特定的责任, 在新时代中国特色社会主义社会结构、社会技术系统、物质和生态系统中不断进行多层次、全方位地互动交流, 能动地协调各主体要素之间的相互关系, 基于党风廉政建设和反腐败斗争开展作风建设、先进性和纯洁性建设, 净化党内政治生态。由于各个主体要素之间发挥作用的方式方法不同, 在中国特色社会主义事业建设规律、共产党执政规律的支配下, 各主体要素打造良好党内政治生态的能力得到不断提升, 同时党内政治生态建设是一个系统工程, 需要更广泛的主体以更多的方式参与进来, 形成更为强大的促进力, 塑造风清气正的党内政治生态。

(二) 党内政治生态建设动力机制的制度要素分析架构

无规矩不成方圆。制度是一套基于既有规则、程序来调节个人和群体的行为的持久而稳定的安排。^[4]党内政治生态建设是一个涉及面广泛的综合系统, 参照行动者-系统-动力学理论, 党内政治生态制度的完备性指的是党内政治生态的相关制度建设必须统筹考虑制度的宏观背景和微观背景, 将对所有关于主体要素的行为规范考虑在内, 具有恰当性和适时性。制度的创新性, 顾名思义, 指的就是党

内政治生态相关制度制定以后并不是一成不变的,要因时因地进行适当地调整。党内政治生态是党内特定群体和个人行为的产物,随着全面深化改革的逐步推进,党的执政环境越来越纷繁复杂,多种价值观充斥于其中,这对党内政治生态制度体系建设提出了更高的要求,对于更加具有稳定性、有效性、创新性的制度体系有了迫切的需求。

Ⅱ指的是主体要素建设党内政治生态实践中的制约因素。ⅡA代表社会结构:政治、经济和文化规则体系,它建构和规范党内政治生态建设过程中主体要素的行为及其相互之间的互动,并决定可能会限制或者有利于党内政治生态建设的制度要素。统筹党内政治生态的制度要素,从党的层面来说,包括党内政治制度、与上层建筑息息相关的政治体制以及在此基础上形成的经济体制、文化体制和与党内政治生态建设相关的党内法规及规范性文件等等。从社会层面来讲,主要有社会组织结构、社会力量的构成、党内政治生态宣传的方式方法等等。

(三) 党内政治生态建设动力机制的环境要素分析架构

环境依赖不仅包含时间和空间因素,而且包括环境当中所形成的文化和社会形势等因素。党内政治生态建设环境的稳定健康与否直接决定了党内政治生态是否优良,即便再优越的环境要素如果不能在一个稳定的环境中存在,也很难得到系统的检验与不断地发展。环境要素人性化的概念是针对环境对治理结构的因果性作用提出的,环境要素可以直接作用于党内政治生态建设动力机制,产生与环境相对应的动力结构,二者相辅相成,相互协调,因此为环境动力源注入人性化的因素就显得尤为重要。

ⅡB代表物质和生态系统,是限制和保障党内政治生态建设主体要素行动的环境基础,如所处的时代背景、政治环境、国际环境、执政环境等。按照新制度主义的观点,人的行为受社会环境的制约,环境因素也是党内政治生态在建设过程中不断调试其行为的重要依据。从党内政治生态建设的环境层面来说,党内政治生态建设是抵制错误价值倾向的现实需要,特别是在全球化背景下,中国改革开放的步伐越来越快,伴随资本而来的是西方的价值观,其中不乏一些错误的价值导向,只有发挥党内政治生态的引领作用才能引导民众选择和认同正确的价值导向,同时也是强化主流意识形态的需要。尤其是在市场经济与全球化浪潮的冲击下,很多人感到无所适从,一些人在精神上失去了信仰,内在心灵世界没有依归,丧失了判断是非、善恶的价值标准,一味地追求物质享受与经济利益,这就导致我国社会出现了价值混乱、道德滑坡、信仰缺失等现象,这些都亟需党内政治生态的正确引领与积极引导。ⅡA,ⅡB代表社会技术系统,它将物质和社会结构因素融合起来。最后,ⅡA-S和ⅡB-S分别指的是社会和物质建构、选择机制,是党内政治生态建设的主体要素与外部结构进行互动的机理,并且为主体要素的互动及其行为后果进行限制或提供便利。Ⅲ指的是党内政治生态建设的主体要素与社会技术系统的相互作用直接或间接产生的多重后果。即党内政治生态建设的主体要素在当前的政治经济社会背景,以及特定的外部自然环境和制度体系下,党内政治生态建设可能达到的程度或者实践结果,包括良好的党内政治生态、优良的作风、崇高的理想信念、坚定的“四个意识”、不良党风政风民风、混乱的价值引导等等。通过主体要素的互动和选择,党内政治生态建设主体通过ⅢV-A和ⅢV-B不断地影响社会结构、物质和生态结构的运行,完善或者恶化党内政治生态建设的制度要素和环境要素,继而进行周而复始地互动选择,不断完善党内政治生态建设动力机制,有力推动良性党内政治生态的构建。

三、构建党内政治生态建设动力机制存在的困境

党内政治生态是一面镜子,反映了党内政治生活的总体面貌。十八大以来,习近平总书记多次鲜明地指出,要建设良好的党内政治生态。随着反腐败斗争和全面从严治党的纵深推进,党内政治生态革故鼎新,清风扑面,从根本上实现了好转,但是党内政治生态建设实践中还存在一些问题,阻碍着其效能的发挥。

(一) 党内政治生态建设动力机制的主体困境

1. 党内政治生态建设责任落实不到位。行动者-系统-动力学理论强调,行动者就是实施社会行为的各类主体,在行动时受物质、政治和文化条件的限制,同时能够塑造物质环境、社会结构和社会制度。^[5]党内政治生态建设是全面从严治党的主要内容之一,十八大以来党中央站在全局和战略高度进行了顶层设计,党的重要文件和领导人讲话中多次提及要强化落实党内政治生态建设责任,但是目前仍存在问题。一方面,部分党组织内部组织纪律涣散,没有把党内政治生态建设主体责任扛在肩上,落到实处,在监督党员领导干部方面没有做到全面从严,往往是走走过场,认为党内政治生态建设太过于“小题大做”,把主要精力放在查处腐败的大案要案中,针对发现的工作作风小问题,不及时追责问责,经常出现“高高举起,轻轻放下”的情况。另一方面,部分领导干部迫于高压反腐的严峻形势,认为多干事就容易出错,出现“为官不为”“廉而不勤”的情形,对于党内政治生态建设能拖则拖,能躲则躲,事不关己,高高挂起,没有在党内政治生态建设中起到模范先锋带头作用,也打击了普通党员的积极性。

2. 建设良好党内政治生态能力不足。党内政治生态建设要调动全体党员的积极性、创造性,主动地建言献策,通过各种方式途径参与到党内政治生态建设工作中来。然而部分领导干部思想认识不足,认为党内政治生态工作很难取得“实绩”“显绩”,投入的精力和取得效果不成正比,没有必要定期开展理论学习教育活动。亦或是部分领导干部综合素质不强,擅长于搞业务工作,对于意识形态、价值观领域方面存在的风险和问题认识不足,对于党内政治生态建设不擅长、不专业,采用的方式方法机械刻板,或者仅是简单地模仿,生搬硬套,不能调动全体党员的积极性。同时,少数党员领导干部宗旨意识松懈,在多元价值选择的状态下,无法抵挡外部诱惑,逐渐地放松对自身的要求,抱着得过且过的想法,在党规纪律的边缘打“擦边球”,久而久之就会坠入腐败深渊,对党内政治生态建设造成不良影响。

(二) 党内政治生态建设动力机制的制度困境

1. 党内政治生态建设配套制度体系不健全。马克思主义认为,人是一切社会关系的总和,人在生产劳动中,需要通过制度的形式对人与人之间的关系作出规范性安排。^[6]加强制度建设能够为党内政治生态提供制度保障,然而在党内政治生态建设过程中,仍面临着制度供给不足,在某些细节方面存在制度覆盖的“盲点”“漏洞”,一些制度设计不合理、针对性不强,在实践过程中没有配套制度的衔接协调,导致出现制度体系的“短板”。另外,问责机制制度不完善,执纪不严格、不及时,针对作风建设中出现的破坏党内政治生态建设的行为,没有及时地追责问责,对一些破坏行为的惩处力度不足,大多是采取谈话、口头劝诫等等,效果不明显,一定程度上纵容了失责领导干部的侥幸心理。

2. 党内政治生态建设制度法规执行不彻底。消除党内政治生态的顽疾和不良作风需要充分发挥党内法规制度体系的优势。党内法规通过制定准则、条例、规定以及规范性文件形成了完善的制度体系,然而党内法规的生命力在于执行,党内政治生态建设过程中,部分党内法规制度执行失之于宽、失之于软,一些党内法规被当作束之高阁的一纸空文。如部分地区在贯彻执行八项规定、反“四风”过程中,做做样子,放松要求,反对“四风”成了“一阵风”^[7]。同时,部分地区对中央的要求和制度的精神领悟不深刻、不到位,出现形式主义、教条主义倾向,一定程度上也损害了党内法规的权威性。

(三) 党内政治生态建设动力机制的环境困境

著名政治学家伊斯坦顿指出:“我们在分析意义上可以成功地把政治生活独立成一个系统,就此而言,显然在使用的意义上,不能把系统说成是存在于真空之中,而必须把它看作是处于自然的、生物的、社会的和心理的环境包围之中。”^[8]党内政治生态建设面临着严峻的外部环境挑战,一方面,国内仍存在着封建传统文化的糟粕残余,一些党员领导干部深受“官本位”思想影响,摆官架子,对待民众的事情漠不关心、高高在上,对待上级领导吹嘘拍马、阿谀奉承,挖空心思投其所好,利用金钱、女色等手段接近领导干部以求获得晋升提拔,更有甚者肆无忌惮,公开买官卖官,如山西省的“塌方式”腐

败、衡阳贿选案、辽宁贿选案等，严重败坏了党内政治生态。另一方面，随着国与国之间的竞争和交流不断加强，西方国家部分反华势力恶意攻击党的领导地位和方针政策，发表各种不当言论，试图通过价值文化输出荼毒民众，动摇党执政的合法性，少数党员领导干部政治意识松懈，不遵守政治规矩和政治纪律，没有认识到问题的严重性，加之党内学习教育的缺失，政治宣传和价值引导工作不深入，仅浮于表面，导致党内政治生态建设的外部环境遭到破坏。

四、优化党内政治生态建设动力机制的对策建议

优化党内政治生态建设是一个复杂的系统性工程，新时代背景下重塑党内政治生态的“山清水秀”，要对标净化党内政治生态目标、全面从严治党的要求，针对党内政治生态建设动力机制存在的问题，查漏补缺，对症下药，稳扎稳打，推动良好党内政治生态的形成。

（一）提升党内政治生态建设主体的责任意识 and 责任担当

1. 发挥党员领导干部模范带头作用。党员领导干部作为党内政治生态建设的中坚力量，是党风政风的塑造者，也是政治规矩和社会主义核心价值观的践行者、引领者。党员领导干部的行为在民众中具有强烈的示范作用，首先要强化党员领导干部作风建设，确保党员领导干部清正廉洁做事，依法合理用权，干净诚信做人，特别是重要领导干部要把标杆竖起来，充分发挥模范带头作用，坚定理想信念，勤政为民，敢于担当，乐于奉献，以“关键少数”调动“绝大多数”的积极性和创造性，为党内政治生态建设提供动力支持。同时，注重提升党员领导干部党内政治生态建设能力，通过开展多种形式的学习教育培训活动，综合运用网络、党校、行政学院、干部培训基地等资源提升党员领导干部综合能力，更好地应对党内政治生态建设过程中出现的风险与挑战。另外，要在党员领导干部中着重选拔政治能力过硬、基层经验丰富、干事创业劲头足的干部充实到党内政治生态建设队伍中来，确保党内政治生态建设充满无限生机与活力。

2. 强化党内政治生态建设责任制。有权必有责，用权受监督，失职要问责，违法要追究。要加强对党员领导干部的监督，党内政治生态建设过程中广大党员干部在行使相应权力的同时必然要受到监督，针对领导干部作风建设中出现的懒政、懈怠之心、官僚主义作风等问题，要进行严厉查处，按照《中国共产党问责条例》等党内法规进行追问责。同时，将党内政治生态建设纳入领导干部绩效考核机制，确保党内政治生态建设责任具体到人，具体到每一件小事，防止空喊口号，雷声大雨点小，对于失责干部根据具体情况合理适用《中国共产党纪律处分条例》，对于情节严重者在党纪处分的基础上将其移交司法机关，保证党员领导干部队伍的纯洁性，确保党内政治生态建设责任制有效地贯彻执行，倒逼党员领导干部守土有责，在党内政治生态建设过程中建功立业。

（二）构建完善的党内政治生态建设制度体系

1. 严明党的纪律和规矩。办好中国的事情首要是党，管党治党务必从严，从严必须依靠严明的纪律和规矩，特别是作为党内政治生态建设制度保障和坚强后盾的政治纪律和政治规矩。一方面，要确保党内法规刚性运行，党内法规的生命力在于执行，净化党内政治生态要坚定地无条件地执行党内法规，党内法规面前没有“铁帽子王”，没有特权阶级的存在，触犯党内法规必遭惩处，确保党内政治生态建设过程中党内法规刚性运行，紧抓落实，及时进行检查反馈，杜绝一切玩忽职守的行为，从而增强党内政治生态建设队伍的向心力、凝聚力、战斗力。另一方面，不断提高执纪者的执纪能力和执纪水平，结合党内政治生态建设中的具体案例，开展科学执纪成果分享，通过论坛、座谈会等形式，不同地区、不同部门及时进行执纪经验交流，相互吸收借鉴成功经验和适合本地区的方式方法，不断提升科学执纪的能力，提高执纪效率。

2. 发挥党内政治生态建设制度体系合力。首先，完善党内政治生态建设制度体系。针对当下党内政治生态建设的制度体系进行系统梳理，明确当前制度建设的现状，评估相应制度发挥作用的效能，对

党内政治生态建设存在的“盲点”及时进行查漏补缺,确保党内政治生态建设从预防到惩处制度的全覆盖,形成制度的闭环,将党内政治生态建设纳入到制度的轨道中,确保其顺畅运行。其次,确保不同制度之间能够有效地衔接协调,在党内政治生态建设过程中,不同的制度其发挥作用的方式也会存在差别,要在精细化的制度设计基础上,为制度的衔接协调提供充足的人力、物力、财力的支持,确保党内政治生态建设配套机制同频共振,同向发力,发挥制度体系的合力,促进党内政治生态的净化。

(三) 培育有利于党内政治生态建设的环境氛围

良好的环境氛围有利于党内政治生态建设的顺利推进。首先,用党性修养涵养良好的党内政治生态,提高党员领导干部的政治素养,强化政治意识,在大是大非面前始终保持共产党人的政治定力和政治信仰,自觉抵制各种诱惑的侵蚀和考验。始终与党中央保持高度一致,始终维护最广大人民群众的根本利益,加强中国特色社会主义理论体系相关知识的学习,用党性的光辉指引实践,激励党员领导干部用马克思主义中国化的最新理论成果武装头脑,读原著、悟原理,内化于心,外化于行,真学真用,敢于同不良党内政治生态现象作斗争。其次,充分发挥社会主义核心价值观的导向作用。在全党全社会范围内开展社会主义核心价值观的教育培训学习活动,引导广大党员干部做社会主义道德的示范者、带动者、引领者,同时,领导干部要大力加强政德和官德建设,明大德、严私德,以道德修养涵养党内政治生态,自觉抵制封建腐朽思想的侵袭,实现党内政治生态建设常态化,逐步营造“以廉为荣,以贪为耻”的党内风气,推动社会风气持续好转。

参考文献:

- [1] (美)帕森斯.现代社会的结构与过程[M].梁向阳,译.北京:光明日报出版社,1988:18.
- [2] 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[N].人民日报,2017-10-19.
- [3] 龙太江,李辉.党纪反腐:价值、问题及其功能开发[J].中共浙江省委党校学报,2016,32(4):23-30.
- [4] 安德鲁·海伍德.政治学核心概念[M].吴勇,译.北京:中国人民大学出版社,2014:60.
- [5] 汤姆·R·伯恩斯,等.结构主义的视野:经济与社会的变迁[M].周长城,等,译.北京:社会科学文献出版社,2000:171.
- [6] 马克思恩格斯全集:第四十六卷[M].北京:人民出版社,2003:896-897.
- [7] 龙太江,李辉.“八项规定”精神落实中的问题及建议——基于中央纪委监察部网站曝光案例研究[J].廉政文化研究,2016,7(6):61-70.
- [8] (美)戴维·伊斯顿.政治生活的系统分析[M].王浦劬,译.北京:人民出版社,2012:17.

责任编辑 陈 瑶

Optimizing the Political and Ecological Dynamic Mechanism Within the Party: Based on Agency-Structure-Dynamics Theory

LI Hui (Teaching and Research Department, Party School of CPC Hunan Committee, Changsha 410006, Hunan, China)

Abstract: Construction of inner-Party political ecology is of vital importance as of its political value, legal value, social value and contemporary value. A theoretical analysis with agency-system-dynamics theory yields the discovery of such predicaments in the dynamic mechanism within the construction of inner-Party political ecology as with the subject, the system, and the environment. For the optimization of the dynamic mechanism for the construction of inner-Party political ecology, the responsibility awareness and courage of relative subjects are to be improved, the system of regulations for such construction to be structured and perfected, a favorable environment for it to be nurtured, so that inner-Party political ecology can be purified completely with the Party style of “taking pride in being clean and feeling ashamed in being corrupt” to be gradually formed to promote the continual upgrading of social atmosphere.

Keywords: inner-Party political ecology; dynamic mechanism; value implication; Agency-Structure-Dynamics Theory

政治伦理视角下的干部担当与容错纠错机制建设

彭园园¹, 叶雷²

(1.华东政法大学 政治学与公共管理学院, 上海 201620; 2.常州工学院 马克思主义学院, 江苏 常州 213032)

摘要: 建立健全干部容错纠错机制的根本目的在于促进干部担当。从政治伦理视角看, 干部担当对应于政治个体维度的责任伦理, 容错纠错机制对应于组织维度的制度伦理。在改革进入攻坚期, 建设责任政府的背景下, 推进干部担当需要拓展适合干部成长的伦理维度, 要从以下三个方面着手: 一是个体责任伦理路径, 突出官员个体的信仰与美德; 二是公职伦理路径, 凸显公共利益的行为准则和规范系统; 三是制度伦理路径, 建立符合干部担当的伦理追求、道德原则和价值判断。

关键词: 政治伦理; 干部担当; 容错纠错机制

中图分类号: D262.3

文献标志码: A

文章编号: 1674-9170(2019)05-0044-08

在新时期和新常态下, 党中央提出了“四个全面”战略布局, 体现出我国政府及其公职人员肩负的历史使命和时代责任。为激发领导干部的职责意识, 发扬实干创新精神, 党的十八届六中全会指出, 要建立容错纠错机制, 对领导干部在工作中尤其是改革创新中的失误予以宽容对待。习近平总书记在十八届六中全会上明确指出: “要为敢于担当的干部担当, 要为敢于负责的干部负责。”中央和地方一直在努力探索推进改革之策, 成效逐步显现, 但仍有少数领导干部抱以求稳怕乱、不担当不作为、多一事不如少一事的消极态度, 影响干部群体锐意进取、干事创业的精神面貌, 继而影响政府的权威和公信力。建立容错纠错机制, 促进干部勇于担当, 有助于形成更加积极的政治生态和政治伦理: 从干部担当的个体伦理到容错纠错的制度化, 形成一种责任伦理与制度的互动, 有助于提升官员职业能力本位责任与制度的有效结合。

一、干部担当的政治伦理维度

“担当”本义是指承担、承受。所谓“担当”, 担的是责任, 是指行为主体接受并且主动承担相应的

收稿日期: 2019-09-11

作者简介: 彭园园(1994-), 女, 河南许昌人, 华东政法大学政治学与公共管理学院硕士研究生; 叶雷(1976-), 女, 江苏常州人, 常州工学院马克思主义学院副教授。

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(14ZDC004)

义务、职责和过失。强化干部担当意识, 这里“干部担当”指的就是政治主体对其政治责任的担当。习近平总书记曾说过:“政治问题, 任何时候都是根本性的大问题。”中共中央在关于印发《中国共产党问责条例》(以下简称《条例》)的通知中还特别强调:“聚焦全面从严治党, 突出管党治党政治责任, 着力解决一些党组织和党的领导干部党的领导弱化、党的建设缺失、全面从严治党不力, 党的观念淡漠、组织涣散、纪律松弛、不担当、不负责等突出问题。”^[1]《条例》突出政治责任, 要求各级党组织和党员领导干部贯彻《条例》必须善于从政治上看问题, 牢记使命、忠诚履责, 尽心竭力、勇于担当。

从政治伦理视角来看, 干部担当的主要理论基础在于责任伦理。“责任伦理”理念最早由德国社会学家马克思·韦伯(Max Weber)所提出, 他在《作为职业的政治》的演讲中把伦理学分为责任伦理和信念伦理两部分。信念伦理是行动者以最终价值作为自身最高层次的道德信仰, 而责任伦理更倾向于对有预见性的行为后果的一种伦理追问, 行为者要对其自身行为后果承担相应责任, 理性而审慎地行动。韦伯的责任伦理观指出了政治主体要以虔诚的、超功利的态度给自己确立政治信仰并对行为结果负责, 体现出责任伦理对政治主体行为的引导、选择、规范作用。行政责任伦理的代表人物库珀则把政治伦理责任分为主观和客观两个方面。客观责任与来自外界的影响因素有关, 是法律、组织机构、社会对政治主体的角色期待, 是必须承担的责任和义务; 主观责任是一种责任伦理理念, 根植于政治主体的良知、忠诚、认同的信念, 与其自身对责任的认知观念有关。责任伦理在我国有着深厚的思想渊源, 我国传统文化追求“人人皆可为圣人”的道德自觉, 强调“内在德性”修养, 集中体现在“以人为本”的相关思想体系之中。比如, 民为邦本、民贵君轻等, 其目的是通过道德自觉的方式促进君主和官吏时刻以民为重, 努力做到廉洁、慎独、内省、公正。比较而言, 西方思想则通过“社会契约论”和“人民主权说”来解释政府及其公职人员的“权力来源于人民”的逻辑, 因而他们拥有人民赋予的权力, 就需承担对人民的责任, 只有按照人民意志行使权力才是正义的。中外关于官员责任的约束机制不尽一致, 但政治伦理的目标指向是一致的。

从责任伦理的结构要素角度分析, 责任理念、责任伦理要素、制度伦理构成了彼此关联的三个维度。^[2]第一, 责任理念传达着信念、良好的美德, 蕴含着责任伦理的价值和目标取向, 是一种应然状态的表现形式, 通过树立以人为核心的管理理念, 追求政治伦理目的与手段的统一。党的十八大以来, 以习近平同志为核心的党中央高度重视党风廉政建设, 强调权力就是责任, 责任就要担当。在我国, 党领导一切工作, 能否担起这份责任成为对党的领导干部担当精神的考验, 各级党委必须时刻牢记党内职务就是政治责任, 要深入开展理想信念宗旨和党风廉政教育, 唤醒党员领导干部的党性观念、组织意识, 强化问责, 落实主体责任。^[3]2018年5月, 中共中央办公厅印发了《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》(以下简称《意见》)并发出通知, 指出各级党委(党组)要大力加强干部思想教育, 引导和促进广大干部强化“四个意识”, 坚定“四个自信”, 切实增强政治担当、历史担当、责任担当, 深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神, 建立健全容错纠错机制, 就干部在改革创新中的失误错误予以宽容对待, 坚持有错必纠、有过必改, 帮助干部汲取教训、改进提高, 进一步激励广大干部新时代新担当新作为。在严明的纪律和明确的责任前提下, 原则性的制度安排旨在既保护干部主体为人民服务的宗旨信念, 引导干部发扬革命传统和优良作风, 又鼓励其创新发展进步, 改进不足, 更好地忠于职守、担当奉献。另一方面, 责任伦理从道德的高度对政治主体的行为提出要求, 即必须按照社会公众所公认的道德标准行动, 并对行为后果负责, 从而实现公共责任与个体(干部)责任、法律责任与道德责任、主观责任与客观责任的统一。再一方面, 更具约束力的则是制度伦理, 这是“以法规、制度的形式对行政活动的道德诉求”, 是实现责任伦理的方式和手段。^[4]制度通过联结个体道德与法律体系的有关互动, 为政治主体提供明确的行为规范, 呈现出以外在强化转化为个体内心道德修养的特征。比如江苏省盐城经济技术开发区管委会原副主任胡立辉, 因受贿罪被问责, 判处有期徒刑七年零六个月, 并处罚金50万元, 被判刑撤职之后他幡然醒悟, 不该在不法商人围猎中忘却

初心。而引咎辞职制度的设计则为保护优秀干部政治生命与平息人民不满之间提供了平衡的空间和可能。问责制度和引咎辞职制度的设计表明,通过制度规定和运作透露出的道德价值导向,有利于引领正确的社会价值观,净化官场风气。

二、容错纠错机制为干部担当提供制度保障

容错纠错机制是我国责任伦理制度化的一项重要体现。容错纠错要求干部要明白其自身肩负实现中华民族伟大复兴中国梦的责任,敢于干事创业,并有责任在改革创新中发挥先锋作用,同时也要求干部要对其政治行为负责。通过容错纠错机制确立应有的情形和既定的行为界限,“容为公之失,不赦为私之罪”,才能够从制度约束中塑造干部责任伦理人格。

容错纠错机制的建立经历了由概念提出到制度化发展的过程,体现出从宽容思想到制度保障再到法治问责的过程。第一,宽容思想。习近平总书记曾经谈到:“干事业总是有风险的,不能期望每一项工作只成功不失败。当前改革进入攻坚期和深水区,面对改革创新中的失误错误,只有允许试错、宽容失败,才能让改革永不停顿。”2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)从全面深化改革的战略高度首次提出“宽容改革失误”思想,旨在充分调动人民群众的积极性和主动性,建立社会参与机制,为全面深化改革营造良好社会环境。可以说,容错纠错机制这种具象化的政治运行机制是在宽容的品德与理念的主导下,由此产生,借此回应宽容理念在公职人员政治层面的运用和扩展,实现政治秩序、社会秩序和人类秩序的协调吻合。^[5]第二,制度建构。制度是人们有目的建构的存在物,建制带有价值判断,规范和影响建制内人们的行为。2015年,在中央全面深化改革领导小组第十七次会议上,“宽容改革失误”的初步认识开始上升为“建立容错机制制度”的考虑,指出“发挥顶层设计对基层实践的引领、规划、指导作用,要及时总结,把基层改革创新中发现的问题、解决的方法、蕴含的规律及时形成理性认识,推动面上的制度创新分别改为……要加强政策配套……建立与基层改革实际需要相匹配的权责体系”。2016年3月,国务院总理李克强在政府工作报告指出:“健全激励机制和容错纠错机制,给改革创新者撑腰鼓劲,让广大干部愿干事、敢干事、能干成事”,中央进一步深化了对“容错纠错”的认识。同年5月,在十八届五中全会上,习近平总书记提出“三个区分开来”,指明了干部容错纠错机制的构建原则和方向。同年10月,党的十八届六中全会通过的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》,表达出“建立容错纠错机制”是全面从严治党的题中之义这一政治导向。第三,法治问责。建设法治国家和法治政府要求通过法治化路径确立规范政府责任体制,容错纠错的制度设计就是在法治框架之下嵌入法律规范体系的一种包容性机制。要宽容失败者,鼓励创新者,在激励广大干部新时代新担当新作为的同时,还要使乱作为、不作为、慢作为、胡作为受到应有的惩罚,因此,容错纠错包含法治问责的思想,关键在于确定容错与问责的边界。在对容错边界的区分上,习近平总书记提出的“三个区分开来”作为划定容错范围的原则性指导,强调要妥善把握事业为上、实事求是、依纪依法、容纠并举等原则,确保容错在纪律红线、法律底线内进行。2016年7月实施的《条例》为党的问责工作提供了制度遵循,今年新修订的《中国共产党问责条例》特别突出坚持和加强党的领导,进一步压实管党治党的政治责任,强化政治担当,自觉增强“四个意识”,树立“四个自信”,做到“两个维护”,既要推进党的事业强化责任担当,又要注意保护干部干事创业的积极性,坚持失责必问、问责必严,深入贯彻落实“三个区分开来”,区分情况,恰当处理。以上过程体现出中央对于“容错纠错”的认识导向逐渐清晰和优化,体现制度导向的积极信号。^[6]

“鼓励不同区域进行差别化试点,推动顶层涉及和基层探索良性互动、有机结合”,我国多个地方进行了文本建制与试行。仅浙江省而言,宁波市率先探索建立容错免责制度,对改革创新中尽职尽责的领导干部的小过错依法规免责。随后,杭州市印发《关于建立党员干部改革创新容错免责机制的实施办法》,嘉兴市南湖区也出台了《南湖区党员干部容错免责实施办法》。此外,山东省济南市通过《关

于支持党员干部干事创业建立容错免责机制的实施办法(试行)》、湖北省武汉市通过《关于鼓励创新宽容失败促进全面改革创新改革试验的决定》、云南省德宏州瑞丽市通过《瑞丽市支持和保护党员干部改革创新干事创业的实施办法(试行)》、山西的《山西省激励干部担当作为干事创业办法(试行)》《山西省支持干部改革创新合理容错办法(试行)》《晋中市支持干部改革创新担当作为合理容错纠错实施办法(试行)》等等。这些文件大体上符合宽容失败、鼓励改革的精神指向,并在制度结构、标准体系、程序规定等方面有所创新。^[7]以上文件的制度设计突出对干部容错免责的保障功能,对于促进责任伦理制度化有积极作用。当然,由于在全国范围内尚未形成统一的标准规范,因而实现容错免责促进干部担当仍然有很长的路要走。

从制度伦理角度出发,干部担当的制度保障还需要以社会规范伦理为基本维度,同时结合信念伦理与美德伦理的作用,形成外部约束与人的内在态度改变的一体化。当前,全面深化改革已经进入深水区和攻坚期,少数干部对改革仍抱以观望态度,先是“为官不易”继而转化成“为官不为”,表现出“多一事不如少一事”的消极思想,造成“干不如站、站不如唱”的“洗碗效应”。因此,要发挥信念伦理与美德伦理帮助干部主体树立正确伦理道德观的作用。容错免责制度从制度伦理角度明确了实施规范,关键在于“三个区分”原则:第一,明确干部担当的目的和初衷,容错纠错机制的目的是“为创新和戒懒开路”。第二,明确干部担当的价值所指和行为底线,容的是出于为公为民的动机,负面影响较小且及时纠错之误,要恪守一定的道德底线、法律红线、党纪高压线。第三,明确干部担当的问责原则和落实,在容错结果使用上,对符合容错规则的干部不做负面评价,确需追责的酌情从轻。在容错程序上严查核实,杜绝把“豁免牌”当“挡箭牌”,实现正向激励与反向鞭策的相互配合,达到从严治党与改革创新的高度统一,跳出“管严不作为、管松乱作为”的怪圈。

宽容失败与干部担当的对立和统一关系表明,容错纠错最终应把保护勇敢创新改革的干部的政策要求转化为法律规范,使这一思想具有长期性、稳定性,体现在制度上,就是容错纠错机制“把严格管理和热情关心干部结合起来”“为敢于担当的干部担当,为敢于负责的干部负责”^[8]。一旦制度成为干部群体的“定心丸”“保护伞”,体现出浓厚的人文关怀,必将激发其改革创新的主动性、积极性。通过建立容错纠错机制并上升为党的方针政策,继而成为立法机关经立法程序制定、认可的法律,如此一来,制度保障机制就能够有效发挥保护有担当的干部的作用。

三、干部担当与容错纠错机制的互动路径

政治责任伦理下的干部担当与容错纠错机制,是伦理要求与实现伦理道德的制度化安排的辩证统一过程,二者之间既密不可分又交互作用,共同形成了政治伦理的张力。从二者的互动路径及实现方式来看,激励干部担当可以从以下几个层面展开:

(一) 个体责任伦理路径

政治主观责任伦理理念,根植于公职人员——干部等政治主体的良知、忠诚、认同的信念,与其自身对责任的认知观念有关。因此,干部主观责任伦理是政治主体以自觉、内省的方式对政治个体道德完善的伦理诉求。

干部个体伦理的重点是强化信念伦理与美德伦理。一方面,强化个体的信念伦理。这是领导干部对公共政治这一事业的深度价值认知与道德自觉——要牢记肩负的重任是对公共利益的追求。“任何责任都是建立在信念的基础上的,只是有了某种信念,人们才会产生相应的责任意识”^[9]。习近平总书记曾说过:“中国共产党人的初心和使命,就是为中国人民谋幸福,为中华民族谋复兴。守初心,就是要以坚定的理想信念坚守初心,以牢固的公仆意识践行初心;担使命,就是要勇于担当负责,积极主动作为。”^[10]6中共中央就激励干部担当作为印发《意见》,就是基于“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、实现中华民族伟大复兴的中国梦不懈奋斗”的伟大信仰,充分调动激

发全体党员干部而做出的。信仰坚守体现着信仰者对信仰对象与信仰行为的一种态度,信仰坚守一定程度上能促进社会和谐和个体的身心协调,从而实现人类生活的意义感、神圣感、伦理感。现实中,少数干部求神拜佛、懒政惰政、贪污腐化等行为,归为一点就是信仰缺失导致的。例如国土资源部原部长田凤山,在任职期间利用职权为他人谋取不正当利益,多次非法收受他人财物折合人民币高达400余万元。借此不难发现,信仰缺失对其失范行为的误导作用,以及政治信仰歪曲所导致的行政行为的负面发展。因此,领导干部只有将执政为民、执政为公上升为理想信念和价值自觉的高度,牢固树立“四个意识”,并在日常的生活工作中形成一种有责任感的习惯与氛围,才能避免逃避责任的行为趋向,惟有如此,才能够在实践中抵制精致功利主义。

另一方面,强化干部个体的美德伦理。在传统治理理念中,通过完善官德来提高其道德责任感是普遍共识。比如,儒家认为“内有圣人之德”就能自然而然地施行王者之政,能成为“仁人”,而无需外在行为规范的约束。可见传统政治伦理是极其注重道德自律价值的。公职人员的道德主体自律性主要体现在认识上的自觉、情感上的自愿与行为上的自主选择。因此,美德伦理是干部在对道德必然性的深刻认识基础上形成的一种理性自觉和道德信念。干部主体能够根据自己的道德价值目标进行具体行为,自主地把一般性的伦理规范转化为具体指令,甚至是在冲突的伦理规范中,正确判定道德规范,勇于作出自己的道德价值选择,遵循正确的伦理准则。

由此,信念伦理与美德伦理起着引导政治主体内心行为选择的作用。强调干部担当,就需要把信念伦理、美德伦理内化于心,从政治主体的内心树立责任意识,加强自我规范,做到不逾矩。

(二) 公职伦理路径

干部作为公职人员有着自身不可推卸的责任伦理要求,体现为以公共利益为核心的伦理架构:一方面,所有的公权力都来源于人民,干部本身不具备按照私权处置资源的伦理基础。也就是说,政府及其公职人员的权力须为民所用。因而,政府及其公职人员的存在价值就是为了实现人民的意志,维护人民的利益。政府及其官员拥有人民赋予的权力,就应承担对人民的责任,只有按照人民意志行使权力才是正义的。另一方面,干部担当本质上是充当人民利益的保障机制。干部群体作为公共权力的主体和公共利益的维护者,承担着社会群体和公民对干部的政治期望。不同的职业群体具有不同的职业道德规范,现代社会的行政道德包含了行政机关的职业道德与行政工作者的职业道德^[1],干部群体被社会期待的行为角色具有公职的伦理特征,要求干部主体必须遵守明确的职业道德规范。

第一,奉公、守法、忠诚、负责,必须“在其位,谋其政”。这是干部主体政治职业道德的应有之义,也囊括于公共政治职业伦理所强调的“责、权、利”的统一范围之内,原因在于公职伦理也是以协调个人、组织、社会关系为核心的行为准则和系统规范,内在地包括了维护公共利益、遵守国家法律法规和有关条例、忠于国家利益、民族利益、勤勉负责等基本范畴。公职人员职业最根本的特点就是依法运用人民赋予的权力,管理社会公共事务,提供公共服务。公职人员职业道德的政治性要求公务员必须忠于国家,拥护政府,这是其工作的义务和天职,因其担负的责任重大,许多国家都将公务员道德规范纳入了法律条文。可以说,公职人员职业道德是一种道德准则,即“政德”,为官从政之道德,或狭义上的“官德”,是为官者必须遵循的行为规范,是公职人员内在伦理与行为规范的综合。我国国家公务员职业道德行为规范就具体包含公务员必须忠于职守、清正廉洁、模范遵守社会公德的内容。加强公职人员的伦理道德建设,强化责权利统一的思想,加强思想建设是前提和基础,需要特别防范封建社会的“官本位”思想和纯粹的“职业人”倾向,这对于干部明确自身职责定位至关重要。一些诸如“学而优则仕”“劳心者治人、劳力者治于人”的“官本位”思想,严重影响了干部对公职人员职业的正确认知,造成一些只追求个人政绩与升迁、与民争利的乱作为行为,而纯粹“职业人”的倾向过分追求自身经济利益,很可能违背其社会责任,模糊公职人员的职业特性,产生拈轻怕重等不作为行为。新时代,强调“奉公、守法、忠诚、负责”的公职人员职业道德建设,根本要求就是要使广大公职人员出

于职业伦理的自觉,将全心全意为人民服务化作自身履职的精神追求,“牢记人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标,时刻不忘我们党来自人民、根植人民,以牢固的公仆意识践行初心”^[10]。

第二,实现职与责的一体化思维。库珀公职伦理研究的思想核心就在于实现负责任的政府治理模式,蕴含了职权与职责相统一的思想原理,公职人员作为人民的代理人、人民权力的使用者,享有职权,应对公民负责,必须承担起政治责任,并对其政治行为负责。结合责任政府的建设来看,权力即为职与责的连接点,而责任政府建设还应结合法治。中国共产党一直秉承“立党为公、执政为民”的执政理念,但从具体实践来看,一些违法违纪问题诸如领导干部公权私用等腐败现象依然存在,因此强化职责意识,加强法治建设更加具有必要性和紧迫性。2014年10月,习近平总书记在党的十八届四中全会第二次全体会议上特别提出:“必须抓住领导干部这个‘关键少数’,首先解决好思想观念问题,把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩重要内容推进严格执法,重点是解决执法不规范、不严格、不透明、不文明以及不作为、乱作为等突出问题。”^[12]随后,为强化责任意识,激发党员干部担当精神,《条例》做了新的修订,特别突出加强党的政治建设,细化问责情形,围绕以人民为中心的发展思想,新增加了对履行管理、监督职责不力,职责范围内发生重特大事故、事件以及医疗社会保障等涉及人民群众最关心最直接最现实的利益问题上不作为、乱作为、慢作为、假作为的问责。一方面坚持失责必问、问责必严,另一方面落实“三个区分开来”,为激励被问责干部继续奋发作为,新修订的《条例》专门规定,要正确对待被问责干部,对影响期满、表现好的干部,符合条件的,按照干部选拔任用有关规定正常使用。在全面依法治国的时代背景下,容错纠错机制主要强调把严格管理和热情关心结合起来,推动形成充满信心、积极作为、敢于担当的良好局面。

第三,坚持以人民为中心,把全心全意为人民服务作为公职伦理的价值归宿。作为承担、履行政府职能的公职人员,其行为更多的是代表国家形象,体现国家意志。不同制度的国家和行业中,对公职人员的职业道德规定也不同。在我国,公职人员的职业定位从一开始就区别于资本主义国家,国家利益与社会、人民的根本利益相一致,我国公职人员始终以全心全意为人民服务为宗旨,胜任这一岗位就必须与人民群众保持血肉联系。由于身份的特殊性,公职人员的伦理道德及行为实践体现着从业者自我价值的实现,并对整个社会的价值导向产生示范效应,同时公职人员对其岗位和职责的恪守,又体现出社会主义的本质特征和价值导向。当前,基于中国特色社会主义建设的时代背景,从公职身份与职业道德规范的伦理要求出发,尽责勤勉、干事创业、为民谋利是干部群体遵循公职伦理的基本原则。公务员职业道德要求必须以人民利益为旨归,将权为民所用、情为民所系、利为民所谋的价值信念作为其公职伦理的根本标准和道德要求,把实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益作为出发点和归宿。公职岗位及职务职责的设置体现国家公共权力,是政府上传下达的连接点,是了解人民需求、服务群众的公共平台和窗口。公职岗位的职能直接关系到群众基本利益需要的满足,反映政府的公共治理能力,关系着生产效率的提高和社会秩序的稳定。《决定》指出:“健全领导干部带头改进作风、深入基层调查研究机制,完善直接联系和服务群众制度。”^[13]党员干部联系点特别增加了“服务群众”的制度设计,取代传统的“蹲点”方法并演化成为基层治理机制。联系点的实施既有强制性领域又有自主性领域,赋予党员干部更多的自主性与灵活性,有助于发挥导向和激励创新作用。联系点拓展领域的实施主要来自于自主的创新探索,需确定“合法”的权力边界分配运用权力,以群众主体“合意”为标准评估驻点干部,强调其责任担当,发挥联系点的政治社会化功能和教育功能,使群众增强政治认知,获得教育学习知识,并凸显“控制纠偏”促进有效治理。^[14]联系点所具备的基层治理功能,既是党领导一切工作、服务群众的执政新使命,同时也是新的挑战。

(三) 制度伦理路径

制度伦理观认为,公职人员不能仅仅考虑个人层面的自律、道德的形而上,忽视团体、法律、制度、体制、职业的道德,否则伦理道德就会流于片面说教,只有通过加强制度化建设,才能有所成效。容错

纠错机制是那些具有正义德性敢于担当作为的干部的“保护伞”，制度伦理为他们提供了坚强保障。

一方面，制度本身蕴含着一定的伦理追求、道德原则和价值判断，与干部担当是相契合的。制度伦理为敢于担当的干部行为撑腰鼓劲，从制度规定上向全社会传达出明确的道德价值规范信号，正确引导干部行为的同时，还塑造了社会道德结构。容错纠错的机制设置是互为补充的，容错机制作为纠错机制的前提，并非消弭错误，而是限制权力的潜在效能；纠错机制作为容错机制的补充，并非权力的自我救赎，而是为更快地发现错误，并通过合理纠正规避错误，以此实现对权力运行过程与结果的科学调适。容错纠错机制的设立，从包容性民主的层面对权力运行予以合理审视，究其实质来看，是宽容理念在社会实践中的具体印证，是肯定性地激励权力运行并提升权力效能的方式，要求国家政治机构、社会以及公民在面对公职人员行使职权时，对其可能存在的风险、偏差、失误、错误应当或可以承担容忍义务，正确认识、内化认同创新精神。容错机制的存续，具有普遍认同的社会深层机理，容错机制的设计原理围绕宽容文化和容忍义务的价值预设，在立足于现实的改革需求时，确立不突破法治主义的规范建构，以“三个区分开来”等法治思维为引领；纠错机制的配合，有利于丰富和完善宽容文化，塑造有为的权力理性观，更好地实现了容错机制的价值意蕴。因而，容错纠错机制的制度伦理存在既有社会包容氛围，又有合理监督激励，能够保护干部责任担当意识，积极稳妥地推进制度建设与改革发展过程的完善和发展。

另一方面，制度伦理为敢于担当的干部予以激励和保障。马克思主义人学观指出，实现人的全面而自由的发展才是终极目的。显然，这里的“人”包括了干部群体，培养和提高干部担当精神的制度从根本上就是为了提高人的素质，就是为了实现人的自由而全面的发展。因此，制度伦理建设确立的这个根本标准和方向，有利于调动广大干部的积极性、主动性、创造性。《意见》特别强调，增强干部适应新时代发展要求的本领和能力，涵养干部担当作为的底气和勇气，引导广大干部加强专业知识学习与能力培训，注重培养其专业作风和精神，围绕落实新发展理念，优化干部成长路径，注重基层培养锻炼，让干部在实践中砥砺品质，增长才干。容错纠错机制的建构，特别包含以纠错机制促进完善容错机制，通过合理的纠正来规避错误，更好地提升领导干部的执政能力。基于此，通过明确区分各种错误风险模式，规范评价产生错误的原因、过程与后果，通过程序性建构等模式进行纠偏，制定对应的规范体系，明确标准、流程、规范和宏观要求，及时介入合法有效的纠错机制，能使容错机制有更多的实践空间，继而有效地激励广大干部充分发挥聪明才智，充实实践实干经验，营造锐意改革、攻坚克难的良好社会风尚。

总之，容错纠错机制的建立是从制度伦理的层面解决干部责任伦理问题，通过强制性的、有组织的方式，强化个体道德要求以达到实现行为自制的目标。基于此，按照一定的责任伦理要求来制定、完善各种符合干部担当要求的制度规则，并使之得以贯彻执行，具有深远的意义，不但有助于帮助广大干部形成正确的伦理道德观，而且有助于在全社会形成促进干部担当的文化氛围。政治责任伦理的主题总是与政府官员相伴相随，唯有实现个体的自觉约束维度与整体的规范维度之间的双向行动，才能实现伦理价值。建立容错纠错机制，强调干部主体对行为和结果的责任意识与前瞻意识，是一种制度伦理取向，具有根本性、长远性的意义。与政治伦理中的信念伦理、公职伦理结合在一起，容错纠错机制一旦上升为制度伦理的高度，就能够对当前干部责任担当意识的激发产生导向和激励作用。容错纠错机制不仅是推动广大干部积极干事、勇于担当的制度实践，而且是实现政治治理的一种有效途径。理念引领实践，思想支配行动。推进领导干部责任伦理建设的过程不可能是平坦的，制度的完善也需要一个过程。容错纠错机制的建立同其他制度形式一样，需要相应的配套制度措施：从人的内在层面激励政治主体做出合乎伦理制度的行为，从外部对违反伦理制度的个体施加以必要的压力，从而减少不当行为的发生。在这个基础上，容错纠错机制的实施还必须配置相应的奖惩制度、问责制度、决策制度等体系化的制度机制，从而实现制度伦理与个体伦理的良性互动。

参考文献:

- [1] 聚焦全面从严治党, 突出政治责任[EB/OL]. (2016-07-30) [2019-09-10]. http://www.ccdi.gov.cn/yaowen/201607/t20160730_142928.html.
- [2] 李思然. 行政发展视域中责任伦理的价值向度[J]. 中国行政管理, 2011(4): 57-69.
- [3] 落实主体责任各级党委不能当“甩手掌柜”[EB/OL]. (2015-01-26) [2019-09-10]. http://www.ccdi.gov.cn/special/wcqh/gdsy/201501/t20150126_50589.html.
- [4] 教军章. 行政伦理的双重维度——制度伦理与个体伦理[J]. 人文杂志, 2003(3): 22-28.
- [5] 胡杰. 容错纠错机制的法理意蕴[J]. 法学, 2017(3): 165-172.
- [6] 强化责任意识, 激发担当精神——解读新修订《中国共产党问责条例》[EB/OL]. (2019-09-06) [2019-09-10]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-09/06/content_5427714.htm.
- [7] 李蕊. 容错机制的建构及完善——基于政策文本的分析[J]. 社会主义研究, 2017(2): 89-96.
- [8] 关于新形势下党内政治生活的若干准则[N]. 人民日报, 2016-11-03(5).
- [9] 张康之. 公共行政中的责任与信念[J]. 中国人民大学学报, 2001(3): 79-85.
- [10] 在“不忘初心、牢记使命”主题教育工作会议上的讲话[M]. 北京: 人民出版社, 2019.
- [11] 胡滨. 对政德、官德、行政道德的历史向度的考察[J]. 学习与探索, 2003(2): 43-45.
- [12] 习近平: 一些党员干部仍存在人治思想和长官意识[EB/OL]. (2015-01-01) [2019-09-10]. <http://www.chinanews.com/gn/2015/01-01/6929335.shtml>.
- [13] 中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编: 上[M]. 北京: 中央文献出版社, 2014: 532.
- [14] 吴新叶, 赵挺. 建设性空间: 党员干部联系点的运转及其不确定性的克服——以基层治理为视角[J]. 政治学研究, 2018(2): 66-76.

责任编辑 陈瑶

Construction of Cadre Responsibility and Fault Tolerance and Error Correction Mechanism from the Perspective of Political Ethics

PENG Yuan Yuan¹, YE Lei² (1. School of Politics and Public Managements, East China University of Political Science and Law, Shanghai 201620, Shanghai, China; 2. School of Marxism, Changzhou Institute of Technology, Changzhou 213032, Jiangsu, China)

Abstract: The fundamental purpose of establishing and improving the fault-tolerance and error-correction mechanism for cadres is to promote their sense of responsibility. From the perspective of political ethics, cadres responsibility corresponds to responsibility ethics of political individuals, and the fault-tolerance and error-correction mechanism to institutional ethics at the organizational dimension. Reform now entering the period of cracking hard nuts and constructing responsibility governments, promoting cadres' sense of responsibility requires the expansion of ethical dimensions suitable for the growth of them and efforts are to be made from the following perspectives: The first being the individual responsibility ethics to foreground personal faith and virtues; The second being the ethical dimension accompanying a public position to highlight behavior standards and regulation systems for public interests; And thirdly, it is the institutional ethical dimension for the establishment of ethical pursuit, moral principles, and value judgment suitable for cadre responsibility.

Keywords: political ethics; cadre responsibility; fault tolerance and error correction mechanism

软法视野下乡村微腐败治理研究

刘 宁

(华东师范大学 法学院, 上海 200241)

摘 要:“微腐败”治理既是完成反腐倡廉工作的必然要求,也是破解腐败治理难题的关键之举。尤其是乡村“微腐败”,因其量大面广、隐蔽性强等特点成为“微腐败”治理的痼疾所在。传统硬法虽承担着法治反腐的重任,但全然依靠硬法并不能实现乡村“微腐败”的全方位治理。公共治理的兴起为软法反腐奠定了逻辑基础。立足功能主义分析框架,软法在弥补单一法规制不足、道德义务规范化表达和发挥乡村治理民主性等方面有着硬法无法比拟的功能和优势。以党内法规、村规民约等为代表的软法资源运用也为乡村“微腐败”治理提供了可行的路径与方案。不过单靠任何一种法的形式都无法完成乡村“微腐败”治理任务,“软硬共治”将是乡村“微腐败”治理的最优模式。

关键词:乡村“微腐败”;法治反腐;软法

中图分类号: D630.9

文献标志码: A

文章编号: 1674-9170(2019)05-0052-10

习近平总书记在十八届中央纪委六次全会上提出,“微腐败”也可能成为“大祸害”。党的十九大报告也明确指出:“要坚持反腐败无禁区、全覆盖、零容忍,坚定不移‘打虎’‘拍蝇’”,这里的“拍蝇”即指“微腐败”。毋庸讳言,我国反腐败工作已取得了阶段性胜利,贪腐之风得到有效遏制。但同时也应看到,“微腐败”仍然是腐败治理工作的“重灾区”。尤其是乡村“微腐败”,因其量大面广、隐蔽性强等特点,成为阻碍精准扶贫和乡村治理现代化的痼疾所在。当前学界对“微腐败”治理的研究乏善可陈^①,且多从政治学、管理学等视角探究“微腐败”的治理进路。如有学者立足乡村社会差序格局,以成本-收益为突破口,从文化、制度、经济等方面构建“微腐败”防治的长效机制。^[1]还有学者从“微腐败”滋生的政治文化根源出发提出治理对策。^[2]总之,上述研究虽从不同角度提出富有价值的“微腐败”治理建议,却鲜有从法学视域下探索“微腐败”的治理道路,从而导致对“微腐败”治理缺乏全面系统的研究。法治反腐是当代世界反腐的主流,也是我国建设廉洁政治的根本方向。^[3]在法治反腐工作中,硬法反腐虽起到健全反腐败法制体系的积极作用,但全然依靠硬法难以有效周延腐败现象的

^① 笔者在知网上以“腐败”为关键词检索期刊论文有2001篇(2015年1月至今),但以“微腐败”为关键词检索的期刊论文仅有18篇。

收稿日期: 2019-08-26

作者简介: 刘宁(1996-),男,安徽六安人,华东师范大学法学院硕士研究生。

各种难题,且单一制下的腐败治理极易造成公民权益的恣意侵犯,不利于反腐工作的良性开展。软法为腐败治理提供了全新的模式,该模式虽已广泛运用,但学界始终未曾系统总结软法在反腐败尤其是乡村“微腐败”防治中的可能贡献与应然路径。有鉴于此,本文拟就此展开叙述。

一、乡村“微腐败”的概念及其治理必要性

基于对“微腐败”概念的理解偏差,难免会在理论和实践层面陷入治理误区。这需要准确廓清“微腐败”的内涵及外延,只有从概念上厘清语境和含义,才能在实践中明确对策有别,实现治理创新。此外,还需明确乡村“微腐败”亟需治理的现实缘由,要从我国当前乡村社会背景、反腐倡廉推进程度等方面入手进行必要性论证。

(一)何为“微腐败”?

要理解“微腐败”的内涵,首先应准确界定“腐败”的概念。《现代汉语词典》对“腐败”的界定是政治、社会风气等腐化败坏。将其置于法学的学科语境下,腐败是指掌握一定权力的公职人员,不合目的地行使权力谋取私益的行为。^[4]从这一定义可以看出,腐败的主体是享有公权力的人员——国家公职人员。腐败行为是不合目的地使用公权力以谋取自身利益的过程。腐败的本质是一种以权谋私的行为,即权力的异化。对“腐败”概念的精准捕捉,有助于我们进一步厘清“微腐败”的内涵及外延。从逻辑上看,腐败和“微腐败”应当是共性与个性、一般与特殊的关系,“微腐败”是腐败的一个类别,其无论是参与主体还是涉及领域较之于腐败的范围都狭窄很多。所以,“微腐败”是指县级及以下基层工作人员滥用公权力所导致的腐败现象。^[5]“微腐败”虽在腐败层次和腐败程度上远低于巨腐,但本质上仍属于以权谋私的行为。

对“微腐败”内涵的厘清,有助于我们进一步界定其外延,即“微腐败”的适用范围及表现形式,这也是寻找治理路径的前提性要件。从“微腐败”的行为主体来看,腐败与“微腐败”的行为主体并非完全一致,有必要对二者的主体作进一步廓清。从上文“腐败”的定义中可以看出,腐败的主体主要是从事公职的人员,既包括党政机关中的公职人员,也包括准公共部门、群众自治组织等社会公共机构中的公职人员。但对“微腐败”行为主体的范围界定,学界长期以来却颇具争议。有学者认为“微腐败”治理应将所有从事公务的人员(包括群众自治组织中从事管理的人员)囊括在内。^[6]笔者认为此种观点失之偏颇,对主体范围的盲目扩张势必会陷入“微腐败”的监管泛化,甚至会让“微腐败”异化为“口袋罪”的可能性。因此,应当理性甄别“微腐败”的行为主体,对其主体范围的把握不宜扩展至社会治理的各个领域。习近平总书记也曾明确指出:“‘微腐败’也可能成为‘大祸害’,它损害的是老百姓的切身利益,挥霍的是基层群众对党的信任。”^[7]有鉴于此,“微腐败”的主体范围应更为特定,仅限于基层工作人员,这也与“微腐败”的小微性、直接性等特征不谋而合。可以说,“微腐败”的行为后果都较为轻微,但祸患常积于忽微,微权力的腐化所直面的是普通群众的利益诉求,侵害的也是最广大人民群众的利益。同时,“微腐败”的隐蔽性强、社会容忍度高等特点也消耗着政府的公信力和权威性,长此以往,将使政府在权力场域中陷入“塔西佗陷阱”。纵观近年来“微腐败”的整治情况,乡村“微腐败”占据着“微腐败”治理案件的大多数,也成为“微腐败”治理的症结所在。^①乡村“微腐败”案件呈现出以下特点:一是腐败案件的村级化明显。从公开数据不难发现,乡村组织属于“微腐败”的易发、高发和频发的“重灾区”。究其原因,同村级社会的“圈子文化”有着莫大的关系。在熟人社会里,“请托帮忙”成为领导干部工作的常态,从而模糊了形式权力与实质权力的关系界限,也为腐败文化的生成埋下了隐患。以制度化代替人治化,将是未来乡村“微腐败”治理的价值目标。二是集体“微腐败”现象突出。

^① 根据中纪委国家监察委网站数据,以2018年1月至4月为例,全国共整治“微腐败”案件15000余件,其中乡村“微腐败”案件为9945件,占案件总数的66.3%。

由于乡村社会宗族文化明显,村民往往借助宗族势力进行腐败犯罪。同时,宗族的人情和互助文化也让集体贪腐成为可能。这种合谋动机下的权力联合演变为集体贪腐行动,不仅导致“微腐败”的集团化现象明显,也增加了乡村“微腐败”的治理难度。三是贪污等职务型犯罪占比较大。同样依据中纪委监察委2018年通报的典型案列,乡村“微腐败”中贪污行为占比为30%,索受贿赂行为占比为18%。仅此两种职务型犯罪就占据了乡村“微腐败”案件的近半比例,对此类行为的专项整治将是下一阶段政策制定的重点所在。四是贪腐手段形式多样、隐蔽性强。乡村“微腐败”的特点即小年多,小是指腐败所涉金额较小,多就是贪腐手段繁多。贪腐手段从以往的截留挪用、虚报冒领等直接占有到间接参股分红、共同承包建设等变相贪腐形式。如云南禄劝县纪委总结了村组干部扶贫领域“回扣式”“巧取式”“蒙骗式”三种“微腐败”新变种类型。^[8]这些新型贪腐行为隐蔽性极强,无形中增加了腐败的治理难度。

(二) 乡村“微腐败”治理的必要性

1. 反腐倡廉建设有序推进的现实要求。腐败的所有形式都体现着侵蚀性,破坏和消弭着自由、正义、公平等民主元素。一个国家的腐败程度会使得改革变得步履维艰并让公众对政府产生合法化质疑,由此走向恶性循环。腐败是一种信号,显示一个国家的治理出了问题。^[9]腐败的存在会弱化行政机关在连接国家与民众之间内在关系的作用,从而丧失公共服务的价值基础,使之成为侵蚀公共利益的工具媒介。而轻微的腐败行为即“微腐败”,更易被社会公众知晓或察觉,也就更易成为侵蚀政府公信力的隐形蛀虫。此外,“微腐败”如果不能及时被制止,会在潜意识里加剧公职人员变本加厉地从事贪腐活动,“小官巨贪”由此产生。无论是“微腐败”本身的侵蚀性还是可能演变的“小官巨贪”危机,都体现出反腐倡廉建设的紧迫性和必要性。当前惩治和预防腐败体系的基本框架已初步形成,未来将朝着体系化、导向化和统筹兼顾的方向发展,这其中对腐败“零容忍”将是中国特色的反腐倡廉工作的新常态。诚如习近平总书记所言:“要坚持无禁区、全覆盖、零容忍,坚持重遏制、强高压、长震慑。”^[10]对腐败“零容忍”的治理着力点就应当是对“微腐败”的治理,唯有此才能彻底扫清反腐败盲区,建立全方位、无死角的腐败治理体系。

2. 乡村社会多维治理的制度保障。改革开放以来乡村社会发生重大变化,但生产生活方式的碎片化与村民自治体系的民主化之间的巨大张力,既消解着改革带来的各项福利,也让乡村社会和村民自治产生难以逾越的隔阂,过往的一元治理模式显得难以为继。多维治理时代的到来为乡村治理提供了可行方案。从乡村社会的治理主体出发,主要由政府机构、民间组织和公民个人三部分组成,分别代表着国家主体、社会主体和行动主体。三方共同参与可以充分发挥多元主体与行为规范的交互作用,以确保乡村治理的有序运行。但不容忽视的是,在多维治理框架下任何一个组成部分的缺失或异化都会使乡村治理走向治理僵局,而乡村“微腐败”正是让治理主体丧失本来意义的重要元素。权利服务的目标不是公共利益而是个人私益,腐败在这一过程中就形成了。^[11]乡村“微腐败”的存在不仅直接侵害着贫困农民的切身利益,也会导致乡村治理结构失衡,多元治理的活力损失殆尽。腐败以牺牲广大弱势群体的利益为代价来使一小部分特权人士获利,或是牺牲未参加者的利益使所有参与者获利。^[12]^[15]因此,权力扩张下的腐败行为导致民主性和公共性异化为自利性与非正义性,公民的合法化权利也将逐步被侵蚀。不过腐败虽具有涉权性,即腐败来源于权力,但并不意味着权力必然会产生腐败。权力孕育着腐败产生的可能性,但尚只是停留在可能阶段,只要有规则和制度的及时保障,腐败就无法转为现实。因此,乡村“微腐败”的治理不仅可以让公权力保留公共属性,而且是乡村社会多维治理的应有之义。以治理乡村“微腐败”来实现公权力在乡村治理的良性运行,可以激发村民参与乡村治理的公共精神,最终推动乡村治理的现代化转型。

二、软法介入的正当性审视——一种功能主义的分析框架

功能主义分析方法主张以功能的眼光来解释一切在发展水准上的人类事实,强调将社会事实置

于其所处的特定环境中去考察和分析,研究其与外部环境的相互作用与联系。^[13]作为一种较为重要的社会科学研究范式,功能主义原则将法学研究的关注点转向法律所要解决的社会问题,即法律在解决社会问题中有什么作用,发挥着什么样的功能。毫无疑问,功能主义的分析视角强调法律实施的社会规范性基础,并以其内在的合理性价值重塑着社会理想化变迁。

软法是与硬法相对应的概念,起源于国家法语境下的软法概念。所谓“软法”,是指那些效力结构未必完整,无须依靠国家强制保障实施,但能够产生社会效益的法律规范。实际上,软法在我国早已存在,本土社会中亦存在着大量的软法资源,但受制于部分学者对软法理论的怀疑和批判,始终未能系统全面地总结软法在社会治理中的应有功能。事实上,软法的嵌入机制契合乡土社会的法律传统,同时功能主义的“实质合法观”也是软法制定公共性目标的集中体现。功能主义的出发点和立足点是社会问题和社会需要,有助于摆脱传统法律概念和思维方式的桎梏。^[14]本文从功能主义视角出发,意将软法置于乡村社会的特定文化环境中去考察,分析其在“微腐败”治理中的正当性基础和合理性依据,从而为后文提出乡村“微腐败”治理的软法路径创设前提性条件。

(一) 弥补单一法规制之不足

硬法规制是治理“微腐败”的一种基本方式,也是一种传统的治理模式。在治理“微腐败”的法律体系中,宪法位居最基础性地位,也是最核心地位。《宪法》第十二条规定:“禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏国家的和集体的财产。”第一百二十七条规定:“监察委员会依照法律规定独立行使监察权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”这些都为我国反腐倡廉建设提供了立法之基和根本保障。此外我国虽未建立专门的反腐败法律,但在《刑法》《刑事诉讼法》《监察法》以及《审计法》等多个部门法中都有关于查处腐败犯罪的规定。^①应当说,我国已基本建成了规范化、多维化、常态化的反腐败法律规范体系。

但也应看到,硬法的滞后性、反复性、片面性等缺陷使得反腐败工作远未达到预期效果。一方面,现有法律并未形成完整的腐败治理体系。以《宪法》为例,虽间接体现了腐败治理的相关内容,但并未直接规定廉政建设的条款表述,使得腐败治理与廉政建设的规范过于模糊化,从而缺乏腐败治理的基本法指导。另一方面,“微腐败”是一种极为特殊的腐败形式。从犯罪数额来看,“微腐败”的涉案金额是三万元以下,而根据《最高院、最高检关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》的规定:“贪污或者受贿数额在三万元以上不满二十万元的才能被认定为贪污数额较大。”^②贪污不足三万元的虽违反贪污或受贿罪,但通常可罚性较低。这就使得“微腐败”治理难以涵摄至现行刑法体系下,也让腐败分子产生侥幸心理。此时只能依赖于党内法规对“微腐败”治理作更为细致的规定。不过党内法规一般被视为软法的表现形式,硬法规制的局限性也由此可见。反腐工作必须补充一种政治国家与公民社会合作、政府与非政府合作、强制与自愿合作的全新模式。^[15]软法契合民主本意和自律原旨,对弥补硬法规制之不足有着无法替代的作用。可以说软法的参与填补了单一僵化的硬法规制的不足,实现了由管制到共治的“微腐败”治理转型,对多元社会治理结构的建立和良法善治行动目标的实现具有重要意义。

(二) 道德义务规范化的内在表达

道德是软法规范的现实表征,也是软法规范发展的重要来源。国内外学者普遍认为现代软法是指“不具有法律约束力但可能产生实际效果的行为规则”。在此需要厘清“软法亦法”与“软法非法”的关系问题。依据哈特的法律概念定义,法是由约束力、正义和规则三个基本要素组成。^[16]就这一定

① 例如《中华人民共和国审计法》第三章、《中华人民共和国公务员法》第二章、《中华人民共和国政府采购法》第七章、《中华人民共和国法官法》第二章、《中华人民共和国检察官法》第二章等等,都对反腐败问题有专门规定,在此不作展开。

② 参见《刑法》第三百八十三条、《最高人民法院、最高人民检察院关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》第一条的规定。

义而言,软法因其正当性基础、现实约束力和规范体系等特性符合“软法亦法”的标准。但是,法的本质特征是以国家强制力为后盾,而软法是基于全体成员的道德服从而非强制施行,从这个角度而言,软法又不具有法的根本属性,亦即“软法非法”。需要指出的是,软法是否姓“法”的区分意义在于揭示软法的本质属性,从而明确道德义务能否成为软法的逻辑前提。对此,有的学者主张软法效力来源于人的内心服从,道德规范即是软法。也有学者认为道德与软法尽管都具有约束力特征,但道德并不是软法。笔者认为上述两种观点都过于绝对,道德准则是软法的订立来源,软法是道德义务的规范表达,即道德是软法的来源形式之一。理由在于,“规范”一词在《现代汉语词典》中是指“约定俗成或明文规定的标准”,而“规则”是指“运行、运作规律所遵循的法则”。从字面意思不难看出,“规范”更贴合软法的内心遵守并加以约束的行为准则的内涵。因此,软法是道德义务规范化的内在表达,意在表明道德义务以明文规定的形式上升为软法规范,并依靠成员自身的合意成为一种标准从而达到自我约束的目的。可见,道德可以成为软法的逻辑力量,绝对的肯定道德就是软法或盲目的否定道德是软法都是不准确的。不过还需要进一步界定“微腐败”与道德之间的内在联系,即“微腐败”的不道德性。如果“微腐败”行为是违反道德准则或道德义务,就可以采用软法的形式加以规制,那么软法治理“微腐败”的正当性也就不言而喻。

在任何国家、任何时期和任何阶段,腐败都被视为一种不道德现象。诚如杰拉尔德·E·凯登所言:“腐败包含了自私、特殊主义、利用弱点和漏洞、不择手段地利用弱者以及黑幕交易等所有方式。”^{[12]360}腐败的出现是公职人员利用自身职权以丑陋卑鄙的方式获得那些不应得、不公正、不道德的利益,这也是对民主制下公众利益堂而皇之地侵夺。尤其是“微腐败”的出现,侵犯的是最底层、最弱势、最手无寸铁的群体的切身利益,并且“微腐败”的传染性和渗透性远超一般腐败行为。而一旦腐败行为被暴露,破坏的将是政府权威和信誉。基层腐败是违反了人们广为接受的道德准则而不能被组织其他成员所接受的行为。^[17]所以,个人的不道德性会让他们借助包括腐败在内的一切手段达到追求个人欲望的目的,这也是腐败的道德观想要表明的:越是信仰腐败的好处和威力,越有可能腐败。美国曾在“水门事件”后专门制定政府道德法对公职人员的从政道德行为予以法律规制。笔者认为,以道德准则上升为法律强制,无疑是道德硬法化的另一种说法,这将模糊强制性的道德观念与非强制性的道德观念之间的界限,因此并不能成为解决腐败问题的最佳方案。而道德义务的软法表达恰好可以回应腐败的不道德性和腐败治理缺乏威慑力等现实难题,也在道德反腐向法治反腐的转变过程中建立了缓冲带,不失为一种可供选择的理想方案。

(三) 乡村治理民主性的充分发挥

如前所述,“微腐败”现象多发生于基层尤其是乡村地区,而在乡村治理现代化的趋势下,民主性将成为影响现代化进程能否成功的关键因素。村民自治的核心是公民依法直接行使各项民主权利,应当说民主性是乡村治理现代化的内在要求。法治与民主是国家治理现代化的两个核心要素。^[18]不过,要把握好民主性原则,需要正确处理乡村治理与村民自治之间的关系。以“微腐败”为例,差序格局下的“微腐败”现象使得治理道路偏向内卷化风险,表现在乡村治理中的自治环节,自治主体即可能是腐败主体,自治权的异化导致权力过于集中,再加上乡村社会监管措施不到位,很容易导致“微腐败”愈发严重。因此,乡村自治的本意是民主性的充分发挥,但不受监督且过分集中的权力会诱发腐败产生的风险,结果反而会使基层民主沦为镜花水月的幻想。不过,软法可以在民主自治和乡村“微腐败”治理之间架构起新的认识视野。软法介入乡村“微腐败”治理可以实现民主性与自治权的内在统一。根据哈贝马斯的商谈理论,民主立法需要以有效性、参与性和合理性商谈为前提。^[19]这种基于沟通理性形成的决策程序可以让公民权利、国家权力及合法之法三者之间互为表里、同步同构,这其中合法之法也成为连接各种关系和要素的中枢及纽带。而这里的合法之法正是与软法理念不谋而合。软法的回应型法要素同样以民主商谈为必备程序,软法的制定必须以充分的磋商为前提。就本质而言,软法机

制体现为一种程序民主的商谈政治,这种商谈范式下的程序主义民主成为基层社会自治的重要表现形式。因此,软法不仅以民主性为前提,还可以反过来拓展民主制的边界范围,提升社会的民主化水平。以商谈为过程的软法制定程序,可以达成社会共识,不仅保障了公民的参与权、监督权等民主性权利,也让乡村治理现代化得以真正实现。

三、软法资源在乡村微腐败治理中的应用

现阶段乡村微腐败治理虽面临着重重困境,但是软法理念的提出为解决治理难题提供了可行方案。不过摆在乡村微腐败治理面前最大的障碍就是软法模式如何落地的问题。本文无意从纵向角度,也就是软法制定的各阶段与实施的全过程搭建治理框架,而是力图以横向界面为切入点,以现行几种主要的软法资源在乡村“微腐败”治理中的应用为脉络,勾勒出腐败治理蓝图。

(一) 党内法规

十八大以来,党内法规已成为腐败治理的重要形式。尤其对于微腐败现象的治理,因其涉案数额较小、情节较为轻微等特点,现行《刑法》等法律规范难以对其做到有效规制。而一般软法资源由于惩戒力不足,也无法对腐败分子起到威慑作用。此时,党内法规作为一种特殊的软法形式承担着不可替代的“微腐败”治理功能。虽然学界对党内法规是否属于软法众说纷纭^①,但笔者倾向于罗豪才教授的观点,将党内法规视为软法的一种重要资源。

现行的廉政建设党内法规文件有《中国共产党廉洁自律准则》《中国共产党纪律处分条例》等几十部法律文件,这其中既有约束性条款和惩治性条款,也有激励性内容和倡导性内容,可以说这些党内法规已经形成了多样化、规范化和长效化的反腐倡廉监管体系。尤其在“微腐败”治理方面,党内法规发挥着独特的作用:一方面,“微腐败”的轻微性和频发性使得传统硬法难以对其有效规制;另一方面,“微腐败”的社会容忍度高和传染性强等特征又呼唤着法治反腐时代的到来。此时,党内法规以其制定程序简便、兼容性强、威慑力大等优势成为腐败治理的有力武器。不过,现阶段党内法规在“微腐败”治理方面还存在亟待解决的困境:一是党内法规的精细化治理程度有待提高,表现为党内立规语言表述的模糊性。语言表述的模糊性是指党内法规的文本中出现大量的模糊词语和语句,使得在理解和适用党内立规时会形成很大的弹性空间,在判定行为是否合规时会遇到边界不清晰的困难。^[20]以2018年刚修订的《中国共产党纪律处分条例》为例,该条例将十八大以来从严治党成果转化为纪律要求,实现了党内纪律处分制度新的跨越式发展。不过该条例仍存在着语焉不详的情况,例如该处分条例有着大量的“情节轻微”“情节较重”“情节严重”等表示程度的词眼^②,那么对轻微、较重和严重的划定标准究竟是什么?这有待于对违纪行为划定更为细致的量化标准。此外,党内法规还存在着较多表性质、表心理的词句,如《处分条例》中有“清正廉洁”“贪图享乐”等表性质的词,也有“表里不一”“阳奉阴违”“自省自警”等表心理活动的词。^③这些词句难以采用程式化的标准执行,也无法通过计

① 需要说明的是,武小川博士的《党内法规》的权力规限论——兼论“党内法规”软法论的应用局限》、肖金明教授的《治理现代化视域下的党内法规定位——兼与“党内法规是软法”商榷》都认为党内法规在价值理念和形式特征上与软法都存在差别,党内法规并不属于软法。而罗豪才教授的《法治政府建设中的软法治理》、姜明安教授的《论中国共产党党内法规的性质与作用》、刘长秋教授的《党内法规为什么是一种软法》等文章中都倾向于党内法规属于软法,具有软法属性。

② 例如《中国共产党纪律处分条例》第八十五条规定:“党员干部必须正确行使人民赋予的权力,清正廉洁,反对任何滥用职权、谋求私利的行为。利用职权或者职务上的影响为他人谋取利益,本人的配偶、子女及其配偶等亲属和其他特定关系人收受对方财物,情节较重的,给予警告或者严重警告处分;情节严重的,给予撤销党内职务、留党察看或者开除党籍处分。”第八十七条规定:“纵容、默许配偶、子女及其配偶等亲属、身边工作人员和其他特定关系人利用党员干部本人职权或者职务上的影响谋取私利,情节较轻的,给予警告或者严重警告处分;情节较重的,给予撤销党内职务或者留党察看处分;情节严重的,给予开除党籍处分等等。”

③ 参见《中国共产党纪律处分条例》第五十一条、第八十五条、第一百三十四条等规定。

量化的形式督查,一定程度上不具有可适用性。^[21]类似于上述条款中的表程度、表性质和表心理的词句并不占少数,这些模糊性的词句会弱化党内法规的规范属性,也会让党内法规的权威性和执行力大打折扣。二是对腐败预防和激励教育性条款的忽视。“微腐败”治理的未来转向应是以腐败预防为支撑,激励教育为保障的新型治理体系。腐败预防制度是中国腐败治理体系中最为薄弱的部分,加快推进反腐预防法是重中之重。^[22]我国的反腐败工作长期依赖于“压制型”惩治,而预防型反腐体系的优势即在于对回应型法治要求和贪婪人性本源的双重兼顾,实现积极治理主义下的腐败治理理念转型。除了健全预防腐败体系外,激励教育机制也是必不可少的环节。党内法规除了具有惩戒、威慑的功能外,还发挥着教育、激励的作用。党内法规的激励规范有助于激发党员向上向善的动力,教育规范可以培养党员清风正气的意识。同时,预防腐败和激励教育条款也与软法的主体行为导向性理念一脉相承,有着极强的适格性。在乡村“微腐败”治理中,受村干部法治意识淡薄、薪酬待遇较低、监督机制不完善等因素的影响,更容易发生贪腐风险,此时在硬法规制尚未及时跟进的情况下,党内法规更应注重发挥预防腐败和激励教育的规范引领作用,构建源头化和全过程的乡村“微腐败”治理体系。三是党内法规和国家法律协调与衔接仍存在障碍。把握好党内法规同国家法律对接主要包括“衔接”和“协调”这两个具体要求。^[23]党内法规和国家法律是中国特色反腐体系的两大基石,二者间的良性互动可以发挥腐败治理效果的最大化。现阶段,随着纪检监察体制改革的纵深推进,一定程度上缓解了职能重叠冲突引起的重复工作问题,党纪与国法衔接不畅、各自为政的现象得到了有效缓解。^[24]但是,二者在实践中仍存在一些问题,主要表现在纪法边界模糊、衔接断裂和程序交错并用等方面。要实现二者的并行不悖与良性互动,需要从实体和程序两方面入手解决适用障碍问题。具体到乡村“微腐败”治理领域,实体层面上要推进反腐败立法体系的无缝衔接。为避免党规与国法的规范冲突,应规定应当由法律法规调整的事项,党内法规不再另作规定。^[25]申言之,对犯罪数额较大的贪腐行为由《刑法》等进行硬法规制,而“小微腐败”行为则由党内法规作出规范。程序维度上,要推动党内监察和司法审查协调配合。对待乡村“微腐败”案件,原则上交由党纪监察处理,但监察过程中发现的情节严重或有其他违法情节的,应主动移送至司法机关处理。同时,双方还可建立反腐败信息共享机制和证据交互制度,实现乡村“微腐败”治理的良性互动。应当指出的是,党内法规在乡村“微腐败”治理中除了存在上述问题外,还面临着执纪手段刚性性与柔性失衡、党内程序民主仍需完善等难题,这都需要进一步廓清和解决。不过,党内法规作为中国特色反腐体系的重要组成部分,其正当性毋庸置疑,以党内法规推进乡村“微腐败”的治理也将是建立民主法治国家下多元反腐体系的必然路径和选择。

(二) 村规民约

村规民约无疑是一种极为特殊的治理乡村“微腐败”的软法形式。所谓“村规民约”,是指“村民在生产、生活中产生和形成的,并在一定地域范围内利用道德约束机制,进行自我管理的民间行为规范的总称”^[26]。从这一定义可将村规民约的基本属性概括为三部分:其一,村规民约是一种民间行为规范;其二,村规民约是生产、生活或习俗中产生和形成的行为规范;其三,村规民约是一种村民自治规范。这三部分属性也决定了村规民约是以村民自我管理、自我教育和自我约束为前提和依托。可以说,以村规民约为代表的社会规范逐步成为乡村社会治理的主要制度资源。村规民约的民间法性质和契约本质,决定了其立法资源来自于乡土社会,同时制定过程中的民主协商也让规范的内容更贴合乡村治理实际,这种良法善治过程中的产物可以最大程度地让村民信任和服从,也因此成为乡村治理的主要制度资源。不过,当前村规民约在我国不同地区间形成了两极化的发展态势,一种是虚无主义文本形态。有的农村地区为应付上级政府的村民自治要求,在未经村民合意的情况下照搬照抄其他乡村的村规民约文本,导致制定出来的内容大致相同,村规民约的本旨追求也就荡然无存。还有一种就是结合地方实际的村规民约形态。在我国很多地方,尤其是民族自治地区,往往在不违反上位法的前提下,

结合本土习惯和风俗制定具有村域特色的村规民约。例如黔东南阳芳村寨村规民约就是在政府指导下,既体现了民族习惯法,又利用村规民约维护旅游开发的村寨秩序,实现传统民族习惯法和现实经济发展需要的两者兼顾。^[27]简言之,村规民约不仅有助于村民民主自治目标的实现,也对我国法治社会建设有着积极的推动意义。

具体到乡村“微腐败”治理环节,我们应从以下几个方面发挥村规民约的积极作用:首先是村务公开推行。乡村“微腐败”的治理难题很大程度上是由于缺乏有效的监管导致的,对“微腐败”监督主要由上级监督、同级监督和村民监督三部分组成。通过村务公开不仅让村干部实现自查自纠,保证村民自治的顺利开展,还能强化同级和村民对村干部的监督,让村干部的权力晒在阳光下。可见,村务公开制度的推行,可以提高信息透明度,拓宽公众监督渠道,明晰公权力的运行空间,实现乡村“微腐败”的精细化治理。其次,以村规民约弘扬反腐倡廉的社会风气。村规民约的制定应当打破传统的教条式范本内容,以新时代的新要求不断丰富村规民约的内容和形式。例如四川省古宋镇桃子坪村为厉行节约,制止铺张浪费,减少大操大办,通过了《桃子坪村移风易俗村民公约》。^[28]这种以村规民约的形式弘扬反腐倡廉的社会风气,让村规民约不再沦为搁置一旁的虚无文本,成为乡村“微腐败”治理的又一利器。最后是村规民约惩戒力的合理运用。软法虽不具有国家强制力,但依靠内心自律、社会强制等方式产生社会实效,从而有着不亚于硬法的约束力。村规民约本质上属于软法,因此也具有一定的约束力和惩戒性。传统的村规民约以其严酷的惩戒机制使人产生恐惧心理,让村民服从村规族规的管制,但在现代民主制国家背景下,自然不允许超越上位法的惩戒条款存在。过往的剥夺自由、生命或者没收财产、驱逐出村的处罚方式逐步退出历史舞台,现行的村规民约主要有批评教育、道歉、罚款、取消或减少福利政策、移送司法机关等处罚方式。具体到乡村“微腐败”治理方面,对涉嫌轻微腐败的人员,可采取批评教育、写悔过书、罚款等方式让其意识到贪腐行为的后果。对情节严重者,可移送至纪检司法机关处理。这种社会强制力可以让村民产生自律理性,在一定程度上形成对腐败行为的内在阻力,也成为乡村“微腐败”治理的新范式机制。总之,以保障村民权利和整合乡村自治为核心的村规民约,有助于形成民主化与法治化的规范体系。就此而言,村规民约治理乡村“微腐败”的合理性和正当性毋庸置疑。

(三) 其他软法反腐形式

除了党内法规和村规民约成为反腐倡廉软法资源外,还有大量软法形式亟待发掘。如前所述,根据能否运用国家强制力保证实施为内涵划分,可以将软法分为以下四类:一是国家立法中的宣示性、鼓励性和号召性软法规范,即柔性规范。二是国家机关制订的大量规范性文件。三是以党内法规为代表的各类政党、政治组织制定的自律性规范。四是社会组织创设的自律规范,例如社区、协会等自律公约。从以上分类可知,乡村“微腐败”仍留有很大的软法治理空间。因本文已对党内法规和村规民约的“微腐败”治理价值作类型分析,下面将着重论述前两种软法资源的可能贡献。

首先是国家立法中的柔性规范。以《刑法》为例,第二条规定:“刑法的任务就是同一切犯罪行为作斗争,以保卫国家安全、政权和社会主义制度,保护国有财产和劳动群众集体所有的财产。”第四条也规定:“对任何人犯罪,在适用法律上一律平等。不允许任何人有超越法律的特权。”除了《刑法》外,《监察法》《法官法》《检察官法》中亦存在着许多柔性规范。这些宣示性、号召性和指导性条款意在揭示立法的任务及功能,表明国家在打击包括“微腐败”在内的一切违法行为的信心和决心,逐渐成为拓展国家法领域新的发力点。其次是规范性文件的运用。目前存在大量的规范性文件对公民、法人和其他组织有着一定的影响。就乡村“微腐败”而言,中央层面的有《建立健全惩治和预防腐败体系工作规划》《关于推进廉洁乡村建设的实施意见》《关于加强和改进乡村治理的指导意见》等等;地方规范性文件,例如《锦州市人民政府关于进一步加强政府系统廉政建设的实施意见》《云南省关于贯彻乡村振兴战略的实施意见》等等,都对乡村“微腐败”治理起着积极作用。除了国家直接订立的规

范性文件外,司法政策作为一种特殊的软法实践成为时常被学界忽视的空白领域。司法政策是在立法缺位和司法能动主义下实现社会公平治理的必然选择。例如,最高院出台的《关于贪污受贿量刑指导意见》就是为打击贪腐行为而作出的政策考量。可以说,这些规范性文件存在能够快速回应社会发展的新要求、规范权力行使的边界,一定程度上打开了乡村“微腐败”治理的新格局。

在现代法治国家的多元治理语境下,软法概念的廓清并设计巧妙的适用机制不仅可以走出传统单向管制法范式的“围城”,还可以为公共治理崛起中治理手段变革贡献新的时代智慧。可以说,软法之治既是一种国家治理模式,也是国家间的世界秩序模式,既是我国传统政治智慧的现代重述,也是当代国家治理的特有之意。^[29]本文受篇幅限制着重论述了软法在乡村“微腐败”治理的应然贡献,但是徒硬法不足于自行,徒软法亦不能解决所有问题。乡村“微腐败”治理的最优模式应当是建立软硬并存共同治理模式。这种混同法治理模式既能矫正单一法的治理偏差,也能消解因立法漏洞未及时填补和社会发展对法律规制需要产生的紧张关系。具体在处理乡村“微腐败”问题时,一方面,要制定专门的反腐败立法,尤其是乡村“微腐败”治理方面的立法;另一方面,针对硬法反腐过剩而软法反腐不足的现实困境,应积极探索软法治理乡村“微腐败”的可能路径,构建起多层次、多维度、综合化的乡村“微腐败”治理体系。硬法和软法是法治反腐的一体两翼,法治反腐必须要软硬结合,即不仅需要作为硬法的国家法,更离不开作为软法的社会法。^[30]展望未来,在进行具体制度设计时应通过软法与硬法相互配合,形成良性互动的双重规制体系,这才是乡村“微腐败”治理最理想的模式。

参考文献:

- [1] 吴光芸,田雪森.差序格局下的村镇干部微腐败及其治理[J].长白学刊,2018(4):56-60.
- [2] 卜万红.“微腐败”滋生的政治文化根源及治理对策[J].河南社会科学,2017(6):63-69.
- [3] 赵秉志,彭新林.习近平反腐倡廉思想研究[J].北京师范大学学报:社会科学版,2015(5):122-133.
- [4] 李晓明,张长梅.腐败概念的泛化与界定[J].当代法学,2008(3):52-57.
- [5] 任中平,马忠鹏.从严整治“微腐败”净化基层政治生态——以四川省基层党风廉政建设为例[J].理论与改革,2018(2):49-58.
- [6] 余雅洁,陈文权.治理“微腐败”的理论逻辑、现实困境与有效路径[J].中国行政管理,2018(9):105-110.
- [7] 习近平在十八届中央纪委第六次全体会议上的讲话[EB/OL].(2016-05-03)[2019-08-05].http://www.news.xinhuanet.com/politics/2016-05/03/c_128951516.htm.
- [8] 禄劝:村组干部扶贫领域“微腐败”新变种类型分析[EB/OL].(2017-09-06)[2019-08-10].http://www.jw.km.gov.cn/c/2017-09-06/2072874.shtml.
- [9] (美)苏珊·罗斯·阿克曼,邦尼·J·帕利夫卡.腐败与政府:根源、后果与改革[M].郑澜,译.北京:中信出版社,2018:52.
- [10] 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报告[N].人民日报,2017-10-18(1).
- [11] 李晓明,等.控制腐败法律机制研究[M].北京:法律出版社,2010:28.
- [12] (美)杰拉尔德·E·凯登,等.腐败:权利与制约[M].王云燕,译.北京:人民日报出版社,2017.
- [13] 夏建中.文化人类学理论学派[M].北京:中国人民大学出版社,1997:132.
- [14] 雷安军.比较法研究中的功能主义原则、法律文化和法律移植[M].北京:中国政法大学出版社,2013:169.
- [15] 罗豪才,等.软法与公共治理[M].北京:北京大学出版社,2006:190.
- [16] (美)哈特.法律的概念[M].许家馨,李冠宜,译.北京:法律出版社,2018:73.
- [17] 谭亚莉,廖建桥,李骥.管理者非伦理行为到组织腐败的衍变过程、机制与干预:基于心理社会微观视角的分析[J].管理世界,2011(12):68-77.
- [18] 齐卫平.乡村治理:问题与对策(笔谈)——乡村现代治理要求基层党组织再造凝聚力[J].华东师范大学学报:哲学社会科学,2016(1):1-12,169.
- [19] 哈贝马斯.在事实与规范之间:关于法律和民主法治国的商谈理论[M].童世骏,译.上海:三联书店,2003:120.

- [20] 陈光.论党内立规语言的模糊性及其平衡[J].中共中央党校学报, 2018(1): 29-36.
- [21] 苏绍龙, 秦前红.论党内法规的适用规则[J].华南师范大学学报: 社会科学版, 2019(1): 124-140, 191-192.
- [22] 刘艳红.中国反腐败立法的战略转型及其体系化构建[J].中国法学, 2016(4): 218-244.
- [23] 宋功德.坚持依规治党[J].中国法学, 2018(2): 5-27.
- [24] 冯铁拴.中国监察体制改革论析: 过去、现在与未来[J].甘肃政法学院学报, 2018(2): 15-25.
- [25] 秦前红, 苏绍龙.中国政党法治的逻辑建构与现实困境[J].人民论坛, 2015(20): 14-21.
- [26] 蒋传光, 张彧, 张文友.中国农村民主与法制进程[M].合肥: 安徽人民出版社, 2006: 199.
- [27] 孙韡.黔东南苗族村寨村规民约研究[M].西安: 西安交通大学出版社, 2014: 73.
- [28] 古宋镇桃子坪村村支部书记发话了, 反对铺张浪费大操大办[EB/OL]. (2018-03-29) [2019-08-10].http://www.sina.com.cn/article_6425378112_17efb7d40001004hi9.html.
- [29] 张龔.软法与常态化的国家治理[J].中外法学, 2016(2): 316-331.
- [30] 刘长秋.我国法律反腐的问题与对策研究[J].东南大学学报: 哲学社会科学版, 2018(3): 101-108, 148.

责任编辑 陈瑶

Research on Soft Law Treatment of Rural Micro Corruption

LIU Ning (School of Law, East China Normal University, Shanghai 200241, Shanghai, China)

Abstract: “Micro-corruption” treatment is an inevitable requirement for the completion of anti-corruption work, and also a key task to solve the problem of corruption. In particular, rural “micro-corruption” has become a chronic disease because of its large number and hidden nature. Traditional hard laws bear the responsibility of cracking corruption with the principle of rule of law as they do, relying entirely on hard laws does not help much in the wholesale treatment of “micro-corruption.” The rise of public treatment has laid a logical foundation for soft law to play a part against corruption. Based on the functionalist analysis framework, the soft law has the function and advantage unparalleled by the hard law in making up for the defects of the single legal system, in the standardized expression of moral obligations, and the democratic treatment of rural areas. The use of soft law resources represented by Party regulations and village regulations also provide a feasible means for rural “micro-corruption” treatment. However, it is impossible to fulfill the rural “micro-corruption” treatment task with any single legal system. Coordinated “soft and hard treatment” will be the most ideal model for rural “micro-corruption” treatment.

Keywords: rural micro corruption; anti-corruption by legal means; soft law

金砖五国反腐败现状及对策比较

金鸿浩^{1, 2}

(1.国家检察官学院,北京 102206; 2.清华大学 法学院,北京 100084)

摘要: 腐败是产生“中等收入国家陷阱”的重要诱因之一。“金砖五国”在向发达国家迈进过程中,由于政党建设不足、公共部门寻租、法治建设滞后、价值观念失范等因素,都不同程度地遇到了腐败问题的严峻挑战,同时也都一直在因地制宜地探索创新反腐败制度和措施。在现代化过程中,我国应当立足党情国情,充分吸收西方发达国家和金砖国家廉政治理经验,完善中国特色社会主义反腐倡廉模式,以完善政党廉洁治理体系为核心,推动形成国家廉洁治理体系、社会廉洁治理体系,探索参与全球廉洁治理体系建设。

关键词: 金砖五国; 反腐败; 腐败现状; 比较研究

中图分类号: D523.4

文献标志码: A

文章编号: 1674-9170(2019)05-0062-14

2007年,世界银行首次提出“中等收入国家陷阱”概念,认为“历史表明,许多经济体能够迅速地达到中等收入发展阶段,但只有很少的国家能够跨越这个阶段,因为实现这一跨越所必须的那些政策和制度都在变化,在技术、政治和社会方面更复杂、更具挑战性,许多中等经济体数十年都停留在中等收入水平”^[1]。

近年来,有研究者认为,腐败是产生“中等收入国家陷阱”的重要诱因之一。胡鞍钢、田国强等指出,中等收入国家除人均GDP难以长期突破1万美元外,还集中表现出贫富分化、腐败多发、社会公共服务短缺、信仰缺失、金融体系脆弱等特征。^[2-3]人民论坛问卷调查中心对50位专家与6575名网友的调查结果显示,52%的调查对象认为中国可能掉入“中等收入国家陷阱”的最大诱因是“腐败多发,民怨较重”,在各类诱因中排第一位。^[4]张弘对150多个国家的实证研究表明,当国家人均GDP在8000美元以下时,腐败控制指数分布规律性不强;但当超过8000美元时,腐败控制指数基本呈线性分布,随人均GDP的上升而提高。^[5]黄欣荣等人研究发现,中等收入国家的经济增长放缓甚至停止的现象,与腐败治理有正相关性。^[6]陈刚等人对1998年至2006年省级面板数据的实证研究发现,中国的腐败程度上升1%,将使得经济增长速度下降4%至6%。^[7]贾康等人、罗新远也认为,我国要成功跨越中等收入国家陷阱,就要重视腐败与经济发展关系的研究。如果不能有效地管控腐败,实现“中国梦”,成为高收入国

家将会受到影响。^[8-9]

“金砖国家”大多数属于“中等收入国家”，该概念2001年由美国高盛公司提出，特指以巴西（Brazil）、俄罗斯（Russia）、印度（India）、中国（China）为代表的世界新兴市场国家（简称BRIC）。2010年南非（South Africa）加入后，“金砖五国”简称为“BRICS”。如今，“金砖国家”在世界政治经济地位与日俱增，影响力不断加大，人口总量、国土面积、国家经济总量、贸易总额分别占全球的44%、30%、23%、16%。^[10]按照世界中等收入水平（人均GDP在4000~12700美元）的划分，2017年，“金砖五国”大都属于这一区域：俄罗斯（1.07万亿美元）、巴西（9821美元）、中国（8826美元）、南非（6151美元），只有印度尚未进入中等水平，2017年其人均收入仅为1942美元。

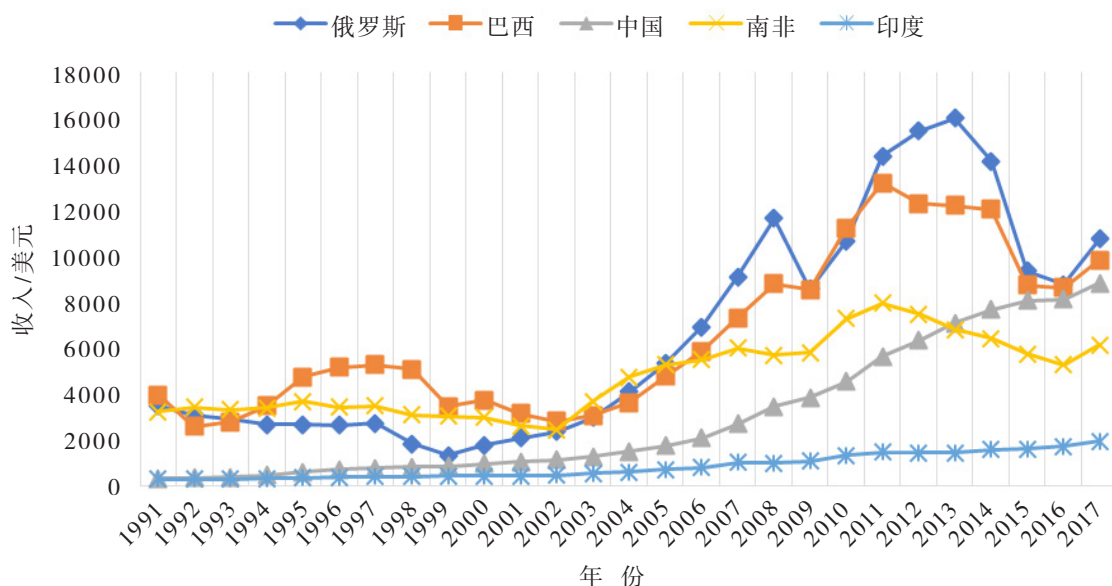


图1 “金砖五国”人均GDP变化情况 (1991—2017)

当前，“金砖国家”不同程度地都遇到了反腐败的现实挑战。^[11]这也是中等收入国家向前迈进的共性问题。基于这样的现实考虑，研究当代巴西、俄罗斯、印度、南非等国的反腐现状、影响因素和对策，对反腐败进入“深水区”“疲劳期”“胶着期”的中国有着重要的借鉴和启示意义。

一、“金砖五国”的反腐败现状

(一) 总体廉政概况

在透明国际的“清廉指数”（CPI, Corruption Perceptions Index）排名中，“金砖五国”中的中国、俄罗斯、印度、巴西、南非的廉政程度排名大都在中间或中间偏后。就得分而言，2000年以来，南非在41~51分之间浮动，中国在34~41分之间浮动，巴西在33~43分之间浮动，印度在27~40分之间浮动，俄罗斯在21~29分之间浮动。

按照2017年透明国际“清廉指数”排名，南非在金砖国家中排名第一（2017年得分43分，全球排名第71位），属于中度清廉的国家。上世纪中叶，南非的腐败曾十分严重，1994年曼德拉领导的非国大执政之后，腐败形势有所好转，一度跻身清廉国家行列。但近年来，“后曼德拉时代”的南非腐败形势有加重趋势，2007年之后南非CPI得分再未超过50分。^[12]

中国在金砖国家中排名第二（2017年得分41分，全球排名第77位），属于中度清廉的国家。改革开放以来，随着经济的快速增长，中国的腐败问题也有所突出，邓小平曾指出，“自从实行对外开放和

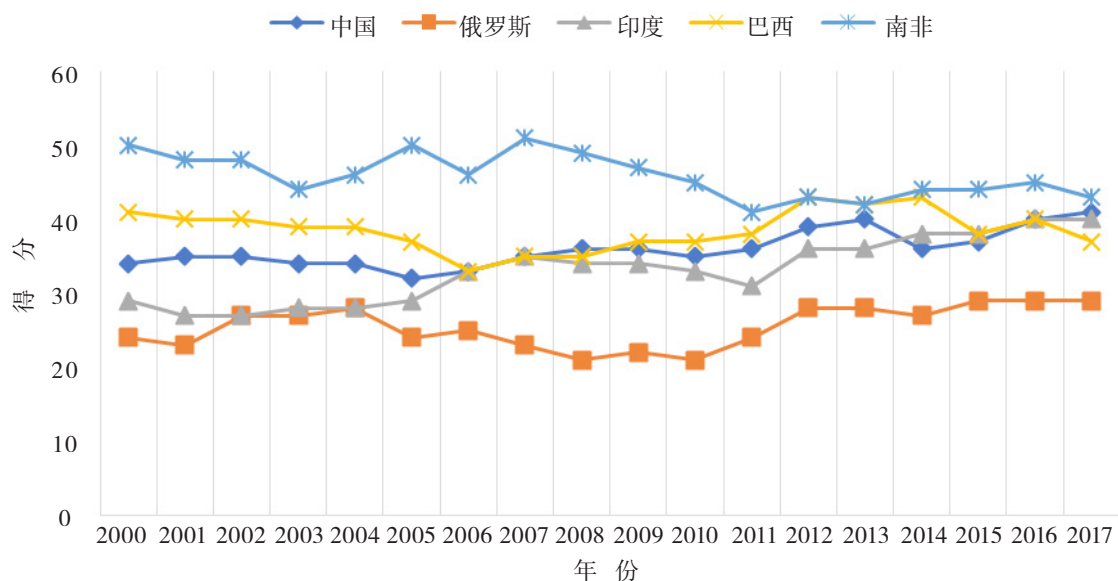


图2 “金砖五国”清廉指数CPI变化情况(2000—2017)

对内搞活经济两个方面的政策以来,不过一两年时间,就有相当多的干部被腐蚀了。卷进经济犯罪活动的人不是小量的,而是大量的。犯罪的严重情况,不是过去‘三反’‘五反’那个时候能比的”。随着2014年习近平总书记提出“全面从严治党”战略以来,中国CPI得分稳步提升,由2014年的36分、2015年37分,上升为2016年的40分、2017年的41分,创下中国新世纪以来的最高得分。^[13]

印度在金砖国家中排名第三(2017年得分40分,全球排名第81位),属于中度清廉的国家。印度前总理辛格曾警告称,“腐败是印度经济繁荣的唯一且最大威胁”。近年来印度廉政程度有所提升,印度人民党候选人莫迪高举“反腐”和“扶贫”旗帜当选总理,上任之后采取了一系列反腐举措。印度从低度清廉国家(2002年CPI仅为27分)到2016年首次跃升至40分,在2014年甚至一度超过中国。莫迪曾指出:“贪腐就像白蚁,扩散很慢、到处延伸,但及时干预也可以消灭它们。”

巴西在金砖国家中排名第四(2017年得分37分,全球排名第96位),属于中度清廉的国家。近年来巴西的腐败程度呈现较大波动,相比2014年的43分有所下降,在南美洲也只属于中等偏上水平。2019年,社会自由党的博尔索纳罗当选巴西总统,自称为“反犯罪的铁拳十字军战士”,在竞选中承诺将致力于改变巴西的命运,消灭腐败和犯罪。

俄罗斯在金砖国家中排名最后(得分为29分,全球排名第135位),属于低度清廉的国家。俄罗斯成立初期腐败十分严重,近年来虽有所好转,但CPI得分始终未突破30分。普京曾指出,“俄罗斯的腐败阶层实际上已组成了一个黑社会,不仅官员腐败,各行各业都有腐败现象”。总理梅德韦杰夫也指出,“腐败是俄罗斯经济发展的最大障碍”^[14]。

(二) 高层腐败情况

“金砖五国”的最高层腐败问题比较突出,近年来巴西、南非都有最高领导人因腐败问题进入刑事调查程序或被弹劾免职。2003年以来,巴西连续三任总统相继涉腐。巴西前总统卢拉(任期:2003—2010年)因贪腐和洗钱被法院判处有期徒刑9年6个月;前总统罗塞芙(任期:2011—2016年)因劳工党和政府腐败丑闻于2016年8月遭到国会弹劾被依法罢免;前总统特梅尔(任期:2016—2018年)因涉嫌洗钱、挪用、行贿、受贿等行为,涉案金额18亿雷亚尔(约合4.75亿美元)于2019年3月被警方逮捕。南非前总统雅各布·祖马(任期:2008—2018年)因涉嫌25亿美元武器交易的腐败犯罪等16项罪名于2018年4月被起诉。

“金砖五国”的部长级官员腐败问题更为严重和频发。中国在十八大期间(2012.12—2017.10)涉嫌职务犯罪的省部级及以上领导干部达125人,其中正部级领导13名、副部级领导105名,全国31个省市自治区均有省部级领导干部落马,省均刑事立案省部级及以上干部2.71人。印度2011年以来先后有中央监察委员会主席、奥委会主席、通信与信息技术部部长、社会党总书记等重要岗位干部被判刑,据报道,莫迪新任命的21名高官中,有7位被控犯罪,66位政府正副部长中有1/3涉嫌刑事犯罪或腐败问题。^[15]南非政府2000年以来已有多人被指控涉嫌腐败犯罪,南非非国大党秘书长兼自由州州长埃斯·马加舒勒、国家警察总监杰基·塞莱比、农业部部长彼得森等均因贪腐犯罪被提起公诉。^[16]巴西参议长雷南·卡列罗斯、反贪部长法比亚诺·西尔韦拉、旅游部长阿尔维斯、体育部长奥兰多·席尔瓦、政府事务秘书长利马等部长级高官因腐败丑闻辞职或被起诉,而据2013年《纽约时报》报道,巴西参众两院中也有近1/3的议员已被判刑或正面临刑事指控。俄罗斯政府2000年以来先后有经济发展部原部长Alexey Ulyukaev、发展部原副部长帕诺夫、基洛夫州原州长Nikita Belykh等被判刑,国防部原部长、农业部原部长因涉嫌腐败丑闻而辞职。

部分高级领导干部的腐败金额十分巨大。正如中国国家主席习近平同志感叹:“一些腐败分子贪腐胃口之大、数额之巨、时间之长、情节之恶劣,令人触目惊心!”例如,根据中国法院公开判决显示,中国安徽省原常务副省长陈树隆受贿2.7亿、内幕交易1.67亿,造成国家经济损失共计人民币29.16亿元;青海省委原常委、西宁市委原书记毛小兵受贿1.04亿元人民币,挪用公款4亿元人民币。而印度仅信息技术部部长安迪穆图·拉贾电信腐败案,以低于市场价格发放2G手机牌照,就导致国家损失390亿美元,相当于当年印度GDP的3%。巴西的国家石油公司腐败案件,涉及220多家公司和包括前任总统和多位部长级干部在内的100余名公职人员,该案的经济损失总额估计超过130亿美元。^[17]

(三) 腐败立案数量

中国、俄罗斯官方均会每年公布反腐败惩治案件数量。中国共产党第十八次代表大会以来,中国大陆地区纪检监察机构五年来立案154.5万件,处分153.7万人,其中中管干部440人、厅局级干部8900余人,县处级干部6.3万人,涉嫌犯罪被移送司法机关处理5.8万人。^[18]2013年至2017年,中国检察机关共立案侦查职务犯罪25.44万人,较前五年上升16.4%,为国家挽回经济损失553亿余元。其中,涉嫌职务犯罪的省部级122人、厅局级2405人、县处级15234人;索贿受贿犯罪的59593人,行贿犯罪的37277人,较前五

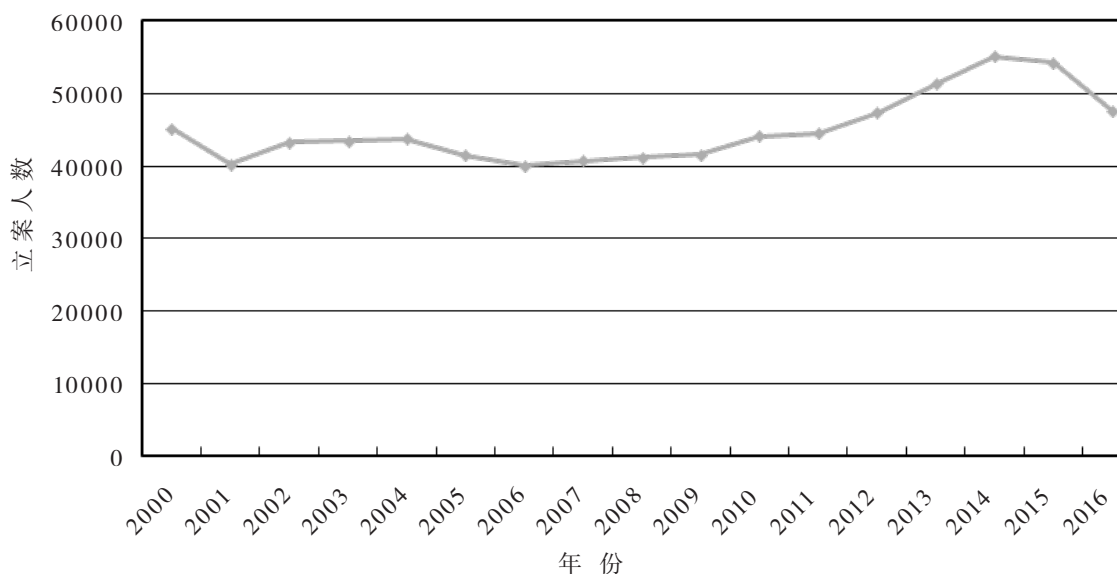


图3 中国检察机关职务犯罪年立案人数(2000—2016)

年分别上升6.7%和87%。俄罗斯联邦被举报的腐败案件由2016年的3.65万件增至2017年的4.05万件,因腐败而遭受处分的各级政府官员和公务员由2016年的2.16万人增至2017年的2.41万人。^[19]2016年俄罗斯因腐败犯罪所造成的损失超过780亿卢布(约合96亿元人民币)。^[20]

南非、巴西官方间断性地在《白皮书》、工作报告中公布部分反腐败案件数据。1994年巴西政府《腐败问题白皮书》中公布,每年贪污公款占到联邦政府投资的40%,约200亿美元。^[21]据官方披露,2005年至2009年期间,巴西每年约有3000余起腐败案件在审计中被查获。仅2007年巴西联邦审计法院(TCU)就向违法的1500名公务员罚款5亿雷亚尔。^[22]2011年,巴西政府共有564名公务员因腐败而被免职。南非特别调查局2005年至2008年共查处违规领取社会援助的公务员21588人,涉案资金775.45亿兰特(约合370亿人民币)。其中,14895人被建议由所在单位处理,6693人被逮捕起诉。2012年4月至2013年3月,南非共查处500万兰特(约合240万人民币)以上的重大腐败案件89起,242人被立案调查。^[23]

印度官方没有公布反腐败惩治案件数量。2014年,莫迪政府曾指出2002年以来印度输出海外的黑钱达到3440亿美元,并公布了重大嫌疑人627人的名单。近年来,印度重大腐败丑闻频发,受到国际社会的高度关注,例如潜艇采购丑闻(2006年,涉案金额4.09亿美元)、英联邦运动会丑闻(2010年,涉案金额13.1亿美元)、2G手机牌照丑闻(2010年,涉案金额40亿美元)、煤矿分配丑闻(2012年,涉案金额400亿美元)、旁遮普国家银行丑闻(2018年,涉案金额17.7亿美元)等,多名公职人员因丑闻被追究刑事责任或免职。^[24]

(四) 公众腐败感知

根据国际组织、学术机构的研究报告显示,俄罗斯、巴西、印度、南非等多国公众普遍有行贿或被索贿经历。2009年、2010年俄罗斯列瓦达民意调查中心调查数据显示,分别有20%、29%的俄罗斯人承认有过行贿经历。2011年俄罗斯公众舆论基金会调查发现,索贿或行贿较频繁的地区主要集中在俄罗斯西南和远东地区,35%的当地俄罗斯人有过相关经历。^[25]2015年经合组织援引的一份报告显示,在俄的90%的企业家至少遭遇过一次贿赂,平均贿赂金额达到9810美元。在巴西进行的2009年普华永道第6次商业调查显示,有16.1%的受访投资者表示腐败是里约热内卢州经济方面的主要问题,同比增长60%。^[26]

印度的公民廉政感知负面程度更为强烈,透明国际2005年的调查显示,印度超过60%以上的家庭通过行贿获得政府提供的公共服务;80%的公民认为警察部队和司法部门存在腐败现象,77%的人认为腐败现象正在上升,47%的人声称曾向律师或法院官员行贿。近期的研究表明,16%使用公共粮食分配系统的印度公民需要行贿50至500卢比(约5元至50元人民币),48%向政府部门获取土地记录的印度公民需要行贿2000卢比(约200元人民币)。^[27]而为获取公立学校和医疗保健服务行贿的人所占比例也高达58%和59%。根据印度公民自发组建的反腐网站“我行贿了”显示,来自1073个印度城市的公民在该网站举报了17.64万次,累计金额287亿卢比。举报报告超过1万次就有4个邦,分别是卡纳塔克邦Karnataka(23996个报告,涉及9669次行贿金额达3.31亿卢比)、马哈拉施特拉邦Maharashtra(19249个报告,涉及4201次行贿金额达11.88亿卢比)、北方邦UttarPradesh(13354个报告,涉及3520次行贿金额达1.04亿卢比)、泰米尔纳德邦TamilNadu(13142个报告,涉及2948次行贿金额达2.08亿卢比)。

南非公众腐败感知的官方调查和国际组织调查数据之间差异较大。2015年南非法定研究机构人类科学研究理事会(HSRC, The Human Sciences Research Council)的调查显示,有15%的南非公民承认他们曾向官员行贿。^[28]但是,2013年7月“全球腐败晴雨表”调查报告显示,受访的南非民众中63%有被索贿经历。^[29]2015年透明国际对南非洲28个国家的43143名受访者的调查显示,83%的南非国民认为南非腐败现象在过去一年有所增加,远超过非洲平均水平(60%)。^[30]2014年南非斯坦陵布什大学非洲公司治理中心对公司商务人士的调查显示,南非在政府采购和招投标等领域的腐败问题在沙哈拉以

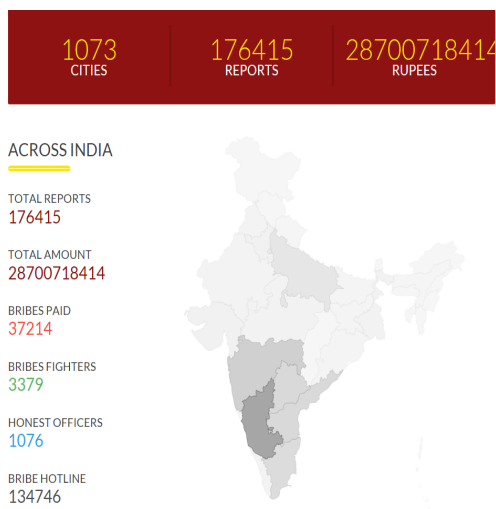


图 4 印度“我行贿了”网站公众举报次数的各邦分布图(统计时间:2019年3月)

南的非洲国家中最为突出。

近年来,随着中国反腐败力度的空前加强,中国国家统计局“全国党风廉政建设民意调查”结果显示,中国民众对党风廉政建设和反腐败工作满意度逐年上升,由2012年的75%上升为2017年的93.9%,年均增长3.78%。中国社科院中国廉政研究中心的问卷调查数据显示,2016年96.4%的领导干部、93.1%的普通干部、86.1%的专业技术人员、61.9%的城乡居民对当前我国的反腐败工作“满意”或“比较满意”。^[31]中国学者也进行了小范围的腐败感知调查,例如岳磊于2015年对河南省18个市进行调查,回收1006个有效问卷,有38%的调查对象表示自己或亲友有请客、送礼经历。^[32]郭剑鸣于2017年对浙江省11个市17934人进行访谈调查,28.9%的公众认为浙江县级政府清廉情况达到比较清廉的水平。^[33]施鹏鹏于2016年在20个省区市发放16037份有效问卷,发现75.2%的公众和62%的法律专业人士认为所在地区的警察有办“金钱案”的可能性。^[34]何增科于2013年对高校群体发放有效问卷361份,调研中有19.8%的高校干部、20.0%的高校学生、20.2%的学生家长坦承有过“疏通关系”行为。^[35]

二、“金砖五国”的腐败成因及其应对策略

“人类社会的复杂性远非某种单一理论可以解释清楚”,腐败治理更是一项复杂的系统工程。笔者选取了政党、政府、法治、文化、社会五个方面,对金砖国家的腐败成因和反腐败斗争策略进行分析。

(一) 政党方面——政党权力失监及应对策略

阿克顿勋爵有一句名言,“权力导致腐败,绝对权力导致绝对腐败”。对于金砖国家而言,政党政治的历史相对较短,普遍发展于上世纪初,相对成熟于第二次世界大战后。如何对政党的权力进行监督(一方面需要通过党的建设减少政党本身的腐败问题,另一方面通过政党的主张和行动惩治和预防国家、社会的腐败现象),成为摆在“金砖五国”反腐败顶层设计的首要问题之一。在“金砖五国”中,突出表现在三个方面:

一是对于非竞争性政党体系(中国共产党领导的多党合作和政治协商制度)以及竞争性政党体系中一党长期执政的国家(南非非洲人国民大会党从1994年执政至今,统一俄罗斯党从2003年执政至今)而言,执政党的廉政程度直接关系到国家机关负责人的廉洁性,从而影响整个公共权力机关乃至社会风气。中国共产党总书记习近平同志就曾多次指出:“毋庸置疑,党的健康肌体也感染了不少病菌”,“我们党作为执政党,面临的最大的威胁就是腐败”。中国共产党之所以“必须反腐败”,根本原因

是腐败问题严重了会“亡党亡国”。^[36]

二是对于两党或多党轮流执政的竞争性政党体系,政党的廉洁性会直接影响政党的支持率,关乎选举成败。例如印度国大党领袖、时任印度总理拉吉夫·甘地1989年因博福斯防务公司的军售腐败案落败后,国大党“一党独大”的政治优势荡然无存。巴西劳工党连续两任总统卢拉(任期:2003—2010年)、罗塞芙(任期:2011—2016年)因贪腐被判刑或国会弹劾免职后,2016年大选中巴西民主运动党迅速崛起,接替劳工党成为执政党。^[37]

三是议会制度、选举制度的完备性会直接影响政党政治的生态。无论竞争性政党体系还是非竞争性政党体系,都存在贿选问题,例如中国湖北省“衡阳贿选案”中,有518名衡阳市人大代表和68名工作人员收受钱物,466人受到党纪政纪处分。在竞争性政党体系中问题更加突出,由于体制机制不健全,政党之间的腐败交易和党员议员腐败也成为新兴民主国家的腐败“重灾区”。以巴西为例,2004年透明国际的调查报告显示,巴西最腐败的领域依次是政党、警察、国会、税收,司法系统。著名的“月费案”中,当时的执政党巴西劳工党通过挪用公款,向执政联盟中其他党派的议员每人按月支付“酬金”1.2万美元,总计3300万美元,以获得支持。^[38]

在对策方面,中国、南非、巴西等国主要政党都加强了政党的纪律建设。中国共产党在中央、省、市、县、乡五级党的领导机构中均设立了纪律检查委员会,在党的支部设立纪检委员。特别是在十八大以来,加强了党规党纪建设力度。现行中央层面党内法规约240部,地方党内法规约3700部,通过“扎紧制度笼子”约束党员违反政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、群众纪律、工作纪律和生活纪律的违纪行为。南非非洲人国民大会党党规中,要求本党的议员必须根据该党的立场和要求投票,否则会受到纪律处分。对于在国家 and 地方领导岗位上的党员,经过党内程序可以要求其辞去公职。例如,2008年,非国大全国执行委员会以姆贝基干预国家检察总署调查为由,要求该党党员姆贝基辞去总统职务。巴西劳工党则设有道德委员会等组织,并出台《劳工党道德和纪律条例》《劳工党道德法》,对党员、党的领导人、党员议员和党员公务员提出了明确的道德要求、纪律规范及处罚办法。^[39]

(二) 政府方面——设租寻租风险及应对策略

布坎南等人认为,只要政府供给出现短缺,寻租活动就会发生;只要获得某种特权的机会是不均等地或随机地在所有人中分配,就会产生通过说服政府官员给予差别待遇或优惠以满足自我利益的现象。^[40]特别是在转型发展阶段,寻租设租风险会大幅增加,掌握公共权力的部分腐化官员的灰色收入、黑色收入也会大幅提升。在“金砖五国”中,突出表现在三个方面:

一是转型过渡阶段市场化改革初期,不同程度出现国有资产流失问题。上世纪90年代,俄罗斯政府采取“休克疗法”,采取了大量无偿私有化和有偿私有化政策,转让垄断类国有企业,当时100家俄罗斯最大的私有企业创始人中62%为前苏联高级党政干部和国企领导,500家大型国企实际价值超过1万亿美元却只卖出72亿美元,12.5万家国有企业平均售价仅为1300美元。1988年8月,巴西成立了非国有化联邦委员会,1990年代,因国有企业经营不善等原因,巴西陆续将矿产、电力、铁路、金融、电信等产业部门私有化,外国资本在私有化中的参与比重高达76.9%,时任总统科洛尔等在其中大肆敛财,于1992年被参议院弹劾并辞职。印度七世纪九十年代拉奥政府也开始推行市场化道路,近年来矿产资源、水资源等先后被私有化导致国有资产流失加速,印度国家审计署的一份报告显示,仅在印度政府155座煤矿分配过程中,至少低估价值10.7亿卢比。

二是政府主导的基础设施建设和政府采购成为腐败的“重灾区”。部分国家的政府支出占GDP比重较高,2013年南非达到34.7%、巴西达到30.21%、俄罗斯达到24.56%。2011年Marcos Fernandes的研究表明,2002年至2008年间,巴西因腐败损失400亿雷亚尔(约180亿美元),大部分损失归因于基础设施建设。仅2014年举行的巴西足球世界杯期间,政府建造翻新足球场的成本翻了两倍,达到9亿美

元,被查出有大量的腐败问题。俄罗斯内务部经济安全和反贪腐总局公布的数据显示,俄罗斯腐败现象最严重的五个领域分别是建设和道路养护、政府采购、教育、医疗、科学文化领域。随着中国经济的快速增长,根据财政部数据,中国政府采购规模从2002年的1009.6亿元人民币上涨至2017年的32114.3亿元人民币,涨幅达30余倍,作为预防腐败手段的政府采购措施在实际应用中也出现了一批腐败案件。中国财政部在回答人大代表提案时也坦承,“仍然存在少数不法供应商利用制度漏洞,与采购人和代理机构相互勾结,牟取了不正当利益的现象”^[41]。

三是行政管制相比较多、营商环境相对较弱,客观上存在大量“腐败机会”。在2019年世界银行《营商环境报告》评估的190个国家和地区中,“金砖五国”位居中等,按照分数排序,俄罗斯(第31名,77.47分)、中国(第46名,73.64分)、印度(第77名,67.23分)、南非(第82名,66.03分)、巴西(第109名,60.01分)。例如,2006年世界银行调查的印度企业中,受访企业表示40%为获得电力连接、27%为获得供水连接而不得进行贿赂。中国国务院总理李克强也曾痛批“盖章病”,跨国企业想在上海开设研发、销售、物流中心,需要在北京、上海盖100多个章。此前落马的中国国家能源局核电司原司长郝卫平曾坦承“项目都是投资多少亿元着急上马,但没有领导督办,审批是没有时间限制的”,“企业得给每个部门送钱,不送钱就审批不了”。巴西政府行政收费问题也较为突出,约有800个市政当局设立了石油特许权使用费,该项费用收费已从1997年的1.67亿雷亚尔增加到2008年的47亿雷亚尔。

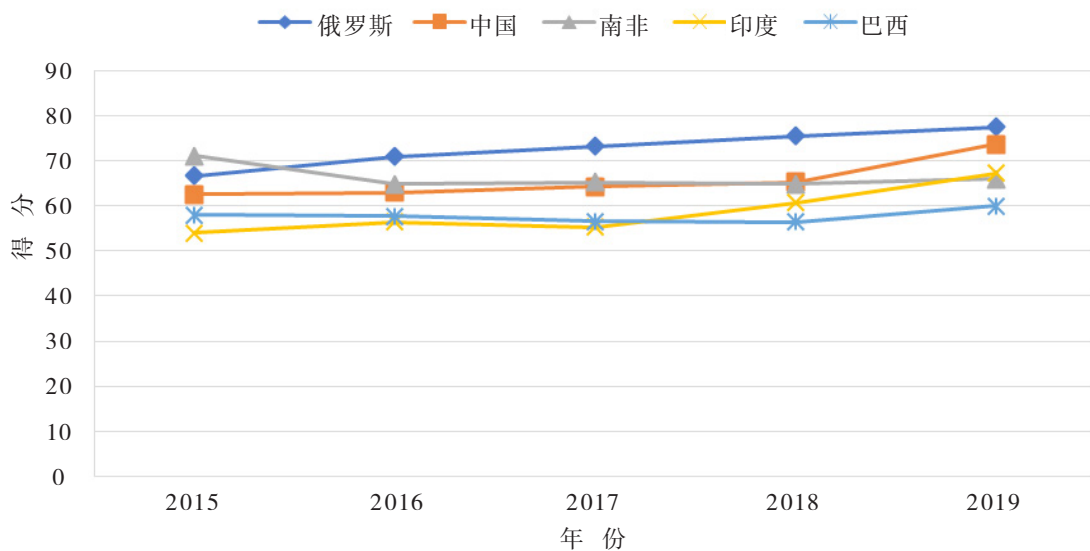


图5 “金砖五国”营商环境分数变化情况(2015—2019)

在对策方面,为了最大程度压缩寻租空间,减少行政审批程序成为“金砖五国”的共同举措。根据中国《2018年国务院政府工作报告》,中国政府在2013年至2017年推出“放管服”改革,国务院部门行政审批事项削减44%,中央政府层面核准的企业投资项目减少90%,中央政府定价项目缩减80%,行政审批中介服务事项压减74%,该项工作也受到世界银行的高度认可。俄罗斯2003年、2004年先后成立了俄联邦政府行政改革委员会、国家管理改进委员会,将俄罗斯行政审批项目由500多项缩减到100多项。印度政府2005年成立行政改革委员会,截至2012年2月,印度已建立起97159个政府网站提供行政服务。2015年,印度新一届政府取消了被诟病为“权力寻租场所”的印度国家计划委员会,将其行政职能转移到财政部,莫迪总理提出“11条戒律”,要求减少行政审批流程,清理过期规范性文件,禁止超标准开会、购买公车和乘坐头等舱。巴西现任总统博尔索纳罗为遏制巴西政府机构的持续膨胀,也承诺将政府雇员减少近三成,以提高政府工作效率。

(三) 法治方面——现代化的“阵痛”及应对策略

亨廷顿认为, 尽管腐败现象无时不有, 无处不在, 但有证据表明腐败的程度可能与迅速的社会经济现代化有关, 腐败在现代化最剧烈的阶段更为盛行。^[42]何增科等人认为, 现代化过程中政治、经济、社会结构均发生重大变化, 产生了从事腐败活动的新的动机和新的机会, 为腐败程度的升高提供了客观的可能性。^[43]反腐败的法律体系现代化和执法司法现代化过程中, 也不同程度面临着新旧转型的“阵痛”。在“金砖五国”中, 突出表现在三个方面:

一是转型国家反腐败的国家法律体系虽然建立, 但仍未健全。除各国《刑法》外, 印度先后制定了《中央文官行为准则》《防止腐败法》《洛克帕尔法案》; 巴西先后出台了《行政不当行为法》《反洗钱法》《清白公司法》《廉洁记录法》; 南非先后制定《行政官员道德规范法》《促进行政公证法》《保护揭发法》《预防和打击腐败活动法》以及俄罗斯的《俄罗斯联邦反腐败法》和中国的《监察法》等。但是, 部分国家的立法周期较长, 不能满足当前反腐败斗争的现实需要, 如1993年俄罗斯立法机关就先后两次起草了反腐败法草案但未获通过, 直到15年后的2008年才正式立法; 部分反腐败法律存在一定争议, 如巴西的《清白公司法》“褒贬不一”, 有人认为提升了腐败惩治效率, 但也有大量市民认为是包庇大企业犯罪。

二是转型国家反腐败的国家机构庞杂, 反腐败力量缺乏整合和协同。中央层面, 巴西由联邦检察院、联邦透明监控部、国会调查委员会、联邦审计法院、联邦总审计署、联邦警察局等组成。俄罗斯由总检察院、总统办公厅反腐事务局、联邦审计院以及反腐败行动协调机构组成。印度由中央调查局、中央监察委员会、公民委员会、审计会计部组成。南非由国家检察署、司法和宪法发展部、警察总局、审计署、“公共利益保护者”组织、特别调查组组成。^[44]中国在2017年监察体制改革之前, 由中央纪委、最高人民检察院、监察部(国家预防腐败局)、审计署等组成。部分国家反腐败机构之间职能交叉问题较为严重, 存在多头管辖的法律冲突。

三是转型国家的反腐败司法、执法效率不高。特别是在俄罗斯、巴西、印度、南非等联邦制国家, 联邦各成员国有自己的立法和行政、司法机关, 国家法律的实施和执行效果容易受到制约和影响。以巴西为例, 有研究认为“该国各州对于联邦法律的解读和应用各行其是。各州执法效果更是迥异”。根据巴西法律, 总统、内阁部长、国会议员等高官只能由最高法院审理, 但巴西最高法院累积案件已逾10万件, 对政客的审理往往一拖数年, 造成人数众多的高官享有事实上的豁免权。^[45]Ana Luiza Aranha的研究发现, 2003年到2015年, 巴西市政当局发现的19177项违规行为, 针对其中9957起违规行为(52%)进行了调查, 只有533起(2.8%)进入了诉讼程序, 其中281起(1.47%)获得有罪判决。司法腐败和不作为更严重影响了办案效果。^[46]

对策方面, 在法律制定过程中, 印度、中国的反腐败法律都逐步扩大了原有的监督对象范围, 印度1988年的《防止腐败法》, 凡一切执行与国家、公众和团体有利害关系职务的十二类人员都受到反腐败法律约束。《中华人民共和国监察法》授权监察委员会监督公务员、委托从事公务人员、国有企业管理人员、公办事业单位人员、基层群众性自治组织中从事管理的人员、其他依法履行公职的人员六类主体。南非《预防和打击腐败活动法》增加了对国外公共部门官员的监督授权。在法定预防手段方面, 印度、南非、俄罗斯、巴西等均立法要求官员进行财产申报, 印度《中央文官行为准则》要求公务员就任时必须详细报告不动产、股票、现金和银行存款、债务。《俄罗斯联邦反腐败法》明确不提交个人财产情况或“故意提交不可靠、不完整信息的, 可以作为拒绝录用其从事国家或地方公务的根据”。巴西《行政、立法、司法部门高级官员申报财产法》, 对总统、副总统、部长、国会议员以及联邦法官和检察官的财产申报作出具体规定。^[47]2005年国会又授权联邦总审计长办公室可以对公务员的财产变化进行查询, 如财产与个人收入不符, 将启动调查程序。^[48]中国通过中办国办规范性文件方式印发《领导干部报告个人

有关事项规定》，要求县处级副职以上的干部对家庭收入、房产、投资、婚姻情况进行上报。

(四) 文化方面——价值观念失范及应对策略

受市场经济发展的冲击，公职人员群体的价值失范、道德滑坡、信仰迷失也成为腐败犯罪的重要诱因之一。有国外学者认为，西方发达国家的高度廉洁与宗教信仰的新教伦理有关，相比而言，俄罗斯的东正教信仰（占70%以上）、巴西的天主教信仰（占70%）、印度的印度教信仰（占80.5%）等对于廉洁性等的要求和约束较弱。^[49]而对于有较长封建历史的中国、印度等国家而言，由于现代化进程相比西方发达国家较晚，封建社会的部分腐朽文化仍然有一定的社会土壤。在“金砖五国”中，突出表现在三个方面：

一是社会文化中对腐败行为的容忍度相对较高。印度前总理拉·甘地曾经指出：“腐败不仅被容忍，而且被视作本领。”据《印度时报》报道，调查显示，66%的印度受访者认为某种形式的贿赂可以接受；52%认为通过送礼赢得生意是“帮助企业生存的正当手段”。2009年5月20日，俄罗斯司法部部长科诺瓦洛夫在国家杜马汇报工作时表示，有25%的俄罗斯人希望官员腐败，愿意让腐败机制继续存在下去。

二是社会文化中对公私的界限有所混同，任人唯亲思想较为普遍。受复杂的社会关系影响，“金砖五国”中基于血缘、地缘、业缘的“一人得道，鸡犬升天”问题频发。例如，巴西拥有特别的“政治任命”人事制度，允许政府部门和国有企业负责人将亲朋好友安排在本单位内任职，这些靠裙带关系出任要职的官员和企业高管往往会成为贪腐高发人群。

三是社会文化中存在“刑不上大夫”和腐败不宜公开等思想。例如，直到2013年7月，巴西联邦议会通过《廉洁记录法》，才禁止有刑事犯罪记录的政客继续竞选公职。中国个别地方领导干部，也曾经存在提前退休代替处分，党纪政纪处分代替刑罚等问题，被中央纪委严肃通报批评。对于高级领导干部腐败，印度前总理尼赫鲁认为，宣传腐败的严重性会造成社会恐慌，进而加剧腐败，因此对高官腐败采取“秘而不宣”等策略。^[50]

在对策方面，“金砖五国”均高度重视廉洁文化建设，并陆续推出了相关举措。例如，2002年南非召开社会各界参加的“提高道德峰会”，并开展全国性提高道德运动。俄罗斯《2014—2016年反腐倡廉教育计划》将反腐败课程列入了中学、大学课程标准。中共中央《建立健全惩治和预防腐败体系2013—2017年工作规划》中也明确要求：“加强廉政文化建设。积极借鉴历史上优秀廉政文化，把培育廉洁价值理念融入国民教育、精神文明建设和法制教育之中。发挥文化馆、纪念馆和廉政教育基地等的的作用。”

(五) 社会方面——公民参与度增强及应对策略

近年来，由于公民意识的提升和信息技术的普及，“金砖五国”反腐败的公众社会参与程度明显提升，主要表现为群众活动、群众举报等方面。在群众活动方面，2011年印度反腐运动领袖哈扎尔被捕后群众爆发多次抗议活动；2013年巴西爆发百万人的反腐败示威，要求腐败总统“罗塞夫下台”；2015年俄罗斯爆发多个主要城市的反腐败游行。在群众宣传方面，例如印度社会活动家哈扎雷1991年成立“反腐败人民运动”组织，创办的“我行贿了(www.ipaidabribe.com)”网，目前已有来自1073个城市的公民公开17.64万次腐败事件。巴西、印度、俄罗斯等国在应对群众反腐败示威游行等活动的处置上由于经验不足，也受到了部分国内外媒体、学者的质疑。

在对策方面，面对各国公众日益提升的公民意识和公平公正廉洁需求，“金砖五国”主要通过利用信函、电话、网站、新媒体等方式创新群众举报方式。例如，1999年4月，南非中央和省级政府部门开始设立举报热线，2011年，南非社会公众“向公共利益保护者”机构投诉16251件，结案14148件，其中有52%的投诉在一个月内结案。^[51]中央纪委监察部2004年、2009年、2013年先后开通“12380”专用举报电话、举报网站和短信举报平台，举报数量逐年上升，2018年中国纪检监察机关信访举报数已达344



图 6 中国纪检监察机关接受信访举报数和立案数 (2010—2018)

万件,是2010年142.7万件的2.41倍。部分国家也探索建立了一些由官方牵头或参与的反腐败社会组织、学术协会,以提升公民的反腐败参与程度和效果。例如南非政府主导建设了非政府组织全国反腐败论坛(National Anti-Corruption Forum),由政府、企业、公民共商廉洁问题、研讨反腐对策。中国十八大后先后成立中国廉政法制研究会、中国行为法学会廉政行为研究会、中国高等教育学会廉政建设分会等一批学术协会和高校廉政研究中心,加强全面从严治党与廉洁国家建设的理论支撑。

三、对中国反腐败斗争的启示

当前,“金砖五国”的反腐败任务仍十分艰巨,无论是高层腐败(巴西、南非的最高领导涉腐事件),还是大量的中低层腐败犯罪(中、俄司法机关年均立案上万件贪污贿赂案件),廉政程度仍然停留在世界中位,远低于“金砖五国”日益增强的国际政治、经济影响力和排名,也成为影响其可持续发展的关键因素。“中等收入国家陷阱”问题表现在政治、经济、文化、社会等多个方面,但并非不可解决。例如,由于政府行政干预过多、营商环境较差、寻租索贿现象的客观存在,2014年世界银行“营商环境”中国仅得62.58分排名90名,印度为53.97分排名142名,但是经过政府行政改革,五年时间中印两国营商环境明显改善,2019年中国得分73.64分排名46名,相比5年前提升44名;印度得分67.23分排名77名,相比5年前提升65名。

在现代化过程中,学习参考西方主要发达国家的反腐败举措固然不失为一种可行的“对标”方式。但是,一方面西方发达国家的政治、经济、文化、社会因素与发展中国家的本土制度、文化可能存在冲突;另一方面,有些西方国家反腐败措施有可能超出了发展中国家的国情党情社情的现有程度。因此,寻找区别于西方发达国家和现有发展道路的第三条路径,在根本上治理腐败难题,是绝大多数处于转型中的中等收入国家所努力共同方向。例如,中国、南非、俄罗斯均存在一党长期执政或较长时间执政的现状,长期执政政党在反腐方面应该有何政策创新,这是无法从美英法德和北欧国家反腐败治理中获得参照的。

通过分析其他金砖国家反腐败的经验教训,对中国反腐败斗争顶层设计有较强的启示作用。笔者认为,健全完善中国特色社会主义反腐倡廉建设体系,应当立足于中国国情,优化政党、国家、社会、国际合作等多主体多维度的反腐败体制机制。

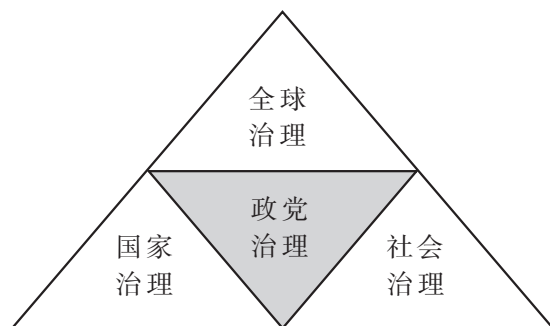


图7 中国特色社会主义反腐倡廉建设体系设想图

一是以增强政党廉洁治理体系为核心战略。党的领导是中国特色社会主义制度的最大优势，也是中国反腐败斗争的基本原则和主要动力。要充分吸取苏联共产党、印度国大党、巴西劳工党因腐败失去执政优势的深刻教训，一方面，通过中国共产党的“自我净化、自我完善、自我革新、自我提高”，以全面从严治党带动公共机构廉洁建设，影响引领社会廉洁风尚的形成；另一方面，充分发挥政党在“社会—政党—国家”关系中相互联系、相互作用的特殊地位，代表民众加强对公共权力的监督，同时领导公共机构变革满足人民群众日益增长的民主、法治、公平、正义等需求。

二是以完善国家廉洁治理体系为关键举措。加快形成中国特色反腐败的法律法规体系，重视法律法规配套机制建设，规范公权力“自由裁量权”的合法使用；注重将运转成熟的部分党规（如领导干部个人事项申报制度）上升为国家法律，增强其合法性和适用范围。压缩“腐败机会”，以优化营商环境为重点，持续推进行政审批改革，减少政府对经济的干预；建立“三重一大”事项廉政风险评估制度，预防决策腐败；推动电子政务建设，强化全程留痕和限时办理机制；适度合理提升公职人员待遇，减少公职人员的腐败意愿。

三是以夯实社会廉洁治理体系为基础内容。深化廉洁教育，在义务教育、高等教育阶段，增加“廉洁教育”课程，培育公民廉洁素养；加强廉政学科建设，培养专业化纪检监察和社会监督人才；构建反腐倡廉良好舆论生态，加强反腐败主流媒体、自媒体内容建设和舆论监督，创新宣传方式，注重传播腐败的危害性、非法性、成瘾性，强化公众反腐败信心；加大便捷畅通的举报和反馈机制建设，探索建立重大举报激励保护制度；发挥企业和专业公司在廉洁建设中的重要作用。

四是以探索全球廉洁治理体系为重要补充。创新党际纪律建设交流方式，优化中国共产党反腐倡廉对外宣传，塑造良好国际形象；强化国际司法交流合作，扩大共同打击职务犯罪及司法互助协议参与国家范围；积极参与国际组织反腐败评估和研究；探索建立“上海合作组织”“金砖国家”“一带一路国家”反腐败高端论坛和相关制度机制建设。

参考文献：

- [1] 刘世锦,等.陷阱还是高墙?中国经济面临的真实挑战和战略选择[M].北京:中信出版社,2011.
- [2] 胡鞍钢.中国如何跨越“中等收入陷阱”[J].当代经济,2010(15):7-8.
- [3] 田国强.“中等收入陷阱”与国家公共治理模式重构[J].人民论坛,2013(8):14-15.
- [4] 高源.中国能否越过“中等收入陷阱”——50位专家与6575名网友调查结果的对比分析[J].人民论坛,2010(19):14-17.
- [5] 张弘,王有强.政府治理能力与经济增长间关系的阶段性演变——基于不同收入阶段的跨国实证比较[J].经济社会体制比较,2013(3):151-159.
- [6] 黄欣荣,沈秋莲.腐败治理与中等收入陷阱研究[J].东岳论丛,2018,39(6):157-164.
- [7] 陈刚,李树,尹希果.腐败与中国经济增长——实证主义的视角[J].经济社会体制比较,2008(3):59-68.
- [8] 贾康,苏京春.直面“中等收入陷阱”真问题——基于1962—2013年全球数据对“中等收入陷阱”的判断、认识[J].中

- 共中央党校学报, 2015, 19(4): 51-63.
- [9] 罗新远. 腐败的根源及其与经济增长的相关性分析——基于国家廉政体系建设视野[J]. 广州大学学报: 社会科学版, 2018, 17(9): 5-10.
- [10] 赵息, 褚洪辉, 陈妍庆. “一带一路”视角下金砖五国贸易竞合关系研究及启示[J]. 经济体制改革, 2018(4): 173-178.
- [11] Kurakin A, Sukhareno A. Anti-corruption in the BRICS Countries[J]. BRICS Law Journal, 2008(5): 56-77.
- [12] Maduku, Harris, Enaifoghe, et al. Understanding Political Will and Public Corruption in South Africa[J]. Behavioral & Social Sciences Librarian, 2018(9): 6-14.
- [13] 邓小平. 邓小平文选: 第二卷[M]. 北京: 人民出版社, 1994: 403.
- [14] 刁秀华. 俄罗斯的腐败与反腐败及其对经济社会的影响[J]. 国外社会科学, 2014(3): 97-107.
- [15] 高荣伟. 印度反腐, 看莫迪怎么做[J]. 检察风云, 2016(23): 48-50.
- [16] Fernandez L. A Survey of Corruption and Anti-corruption Initiatives in Africa[J]. Journal of Anti-corruption Law, 2018(2): 31-57.
- [17] Garay J, et al. The “Lava Jato” Network: Corruption and Money Laundering in Brazil[EB/OL]. [2019-07-16]. http://www.academia.edu/37065884/The_Lava_Jato_Network_Corruption_and_Money_Laundering_in_Brazil.
- [18] 王岐山. 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.
- [19] 陆致远. 反腐败法施行十年 俄罗斯肃贪承前启后[N]. 中国纪检监察报, 2018-12-23.
- [20] 俄罗斯2016年腐败犯罪造成近百亿元损失[J]. 廉政瞭望, 2017(6): 17.
- [21] 欧阳福军, 孙兴涛. 腐败对巴西经济发展的严重阻碍[J]. 中国工商管理研究, 2006(2): 56-58.
- [22] OSIPAL A. Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability[J]. Journal of Comparative Policy Analysis, 2013(15).
- [23] 冉刚. 从严治党, 非国大踏上新征程[N]. 中国纪检监察报, 2013-08-10(4).
- [24] BELGIBAYEVA A, PLEKHANOV A. Does Corruption Matter for Sources of Foreign Direct Investment? [J]. Review of World Economics, 2019(155): 1-24.
- [25] ZAKHAROV N. Corruption in Russia—Historic Legacy and Systemic Nature[EB/OL]. [2019-07-16]. http://www.ifo.de/DocDL/cesifol_wp6864.pdf.
- [26] RIBEIRO M, AZEVEDO C. The Relationship Between Corruption and Foreign Investments in Brazil: Some Responses Against Corruption[J]. Panorama of Brazilian Law, 2018(1): 39-72.
- [27] BUSSELL J. When do Middlemen Matter? Evidence from Variation in Corruption in India[J]. Governance, 2017(31).
- [28] Human Sciences Research Council. Emerging Voices: A Report on Public Corruption in South Africa[M]. Cape Town: HSRC Press, 2015.
- [29] 冉刚. 百年老党面临腐败困境[N]. 中国纪检监察报, 2013-07-30(4).
- [30] Transparency International & Afrobarometer. Global Corruption Barometer on Africa [EB/OL]. [2019-07-16]. <http://www.transparency.org>.
- [31] 过勇. 十八大之后的腐败形势: 三个维度的评价[J]. 政治学研究, 2017(3): 2-11.
- [32] 岳磊. 正式制度、文化观念与信息传播对反腐败社会参与的影响——基于对河南省居民调查数据的实证研究[J]. 中国社会科学院研究生院学报, 2016(1): 130-134.
- [33] 郭剑鸣, 裴志军. 浙江省县(市、区)政府廉洁反腐败的公众感知评估报告[M]. 北京: 红旗出版社, 2017: 283.
- [34] 施鹏鹏. 我国司法腐败的现状与遏制[J]. 证据科学, 2016(2): 25-36.
- [35] 何增科. 腐败与治理状况的测量、评估、诊断和预警初探[J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2008(11): 1-10.
- [36] 邵景均. 深入学习习近平总书记关于党风廉政建设 and 反腐败斗争重要论述[J]. 求是, 2015(5): 14-16.
- [37] 孔新峰, 于军. “金砖国家”执政党严明党纪的举措及启示[J]. 中国井冈山干部学院学报, 2014, 7(3): 91-98.
- [38] 徐世澄. 巴西劳工党反腐斗争的经验与教训[J]. 当代世界与社会主义, 2014(1): 135-139.
- [39] 朱玲, 聂平平. 巴西劳工党党纪制度的特色与价值[J]. 廉政文化研究, 2015, 6(5): 72-76.
- [40] 欧纯智. 税收征管过程中寻租性腐败行为研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2015: 2.
- [41] 关于“防止政府采购中腐败”提案的答复(摘要)[EB/OL]. (2008-03-18)[2019-07-20]. http://www.mof.gov.cn/gp/xxgkml/bgt/200806/t20080624_2496346.html.

- [42] 亨廷顿.变革社会中的政治秩序[M].北京: 华夏出版社, 1988: 59.
- [43] 何增科.反腐新路: 转型期中国腐败问题研究[M].北京: 中央编译出版社, 2002: 67.
- [44] 刘杰.转型期的腐败治理: 基于不同国家和地区经验的比较研究[M].上海: 上海社会科学院出版社, 2014.
- [45] 张凡.巴西政坛腐败丑闻与政局演变[J].中国党政干部论坛, 2017(10): 109-112.
- [46] 赵传君.对俄罗斯腐败问题的深层思考[J].俄罗斯中亚东欧研究, 2012(1): 1-7.
- [47] 周力.拉美国国家反腐败的主要做法[EB/OL].(2015-11-28)[2019-07-20].<http://www.chinathinktanks.org.cn/content/detail/id/uwymQx40>.
- [48] 徐世澄.巴西国会与反腐斗争: 上[J].中国人大, 2014(23): 53-54.
- [49] 加布里埃尔·A·阿尔蒙德.政治版图2.0[M].北京: 中国人民大学出版社, 2016: 224-390.
- [50] 张树焕.民主视角下的印度腐败原因探析[J].南亚研究, 2012(4): 104-116.
- [51] 李秋芳, 孙壮志.反腐败体制机制国际比较研究[M].北京: 中国社会科学出版社, 2015.

责任编辑 陈 瑶

Comparison of the Current Situations and Measures of Anti-Corruption in BRICS Countries

JIN Honghao^{1, 2} (1.National Prosecutors College of P.R.C., Beijing 102206, Beijing, China; 2.School of Law, TsingHua University, Beijing 100084, Beijing, China)

Abstract: Corruption is one of the major causes of “middle-income trap”. In the process of moving towards modernization, the BRICS countries have been challenged by corruption at different levels due to insufficient party construction, power-venting in public sectors, faulty law construction, value concept anomie, and increased citizen participation, etc., but at the same time, they are also exploring into innovative anti-corruption mechanisms and measures. In the process of modernization, we should, based on our full understanding of current situations of the Party and our country, absorb fully anti-corruption experience of western countries and BRICS countries to consummate the anti-corruption model with Chinese characteristics, and, centering around perfection of Party integrity treatment mechanism, the formation of the state integrity treatment mechanism and the social integrity treatment mechanism is to be promoted, and at the same time efforts are to be made to participate in the construction of global integrity system.

Keywords: BRICS countries; anti-corruption; current situation of corruption; comparative study

整纲饬纪 绳愆纠谬：古代监察制度的沿革及其启示

刘社建

(上海社会科学院, 上海 200020)

摘要: 古代监察制度经过长期发展逐步完善,基本发挥了整纲饬纪与绳愆纠谬的作用。中央监察机构从御史府到都察院,监察权逐步独立,功能逐步健全。言谏系统逐步发展,至唐代趋于成熟,清雍正时并入都察院,言谏系统消失。地方监察制度历经演变,西汉刺史制度与明代巡按御史制度是较为成功的地方监察制度安排,清代地方监察体制由双维转为单维,导致监察不力。历代均极为重视监察官员选拔,并努力构建监察官员的激励约束机制。监察法规建设从西汉的《六条问事》到清代的《钦定台规》,日臻完备成熟。当前有必要进一步深入推进中央监察体制改革,不断健全完善地方监察体制,持续提升监察人员总体素质并健全完善激励约束机制,及时出台《监察官法》等法律法规,以更充分地发挥监察体制的重要作用。

关键词: 古代监察;整纲饬纪;绳愆纠谬

中图分类号: D691.49

文献标志码: A

文章编号: 1674-9170(2019)05-0076-06

习近平同志指出,“研究我国反腐倡廉历史,了解我国古代廉政文化,考察我国历史上反腐倡廉的成败得失,可以给人以深刻启迪,有利于我们运用历史智慧推进反腐倡廉建设”^[1]。古代监察制度基本发挥了整纲饬纪、绳愆纠谬、维护皇权、巩固统治的作用,对封建制度延续二千余年功不可没。

一、从御史府到都察院：中央监察制度的发展与完善

原始社会后期出现监督制度萌芽,夏商时期君主监督臣下借助神权背景,周天官长官大宰负责监察百官,春秋战国时期御史逐步承担监察职能。秦统一全国后根据利异而害不同的原则构建以御史体系为核心的监察制度,设置御史大夫负责监察。御史大夫职掌副丞相,丞相缺位时递补丞相,这种制度安排可有效发挥御史大夫对丞相的监督作用。^[2]

西汉监察制度基本承秦制,中央监察机构称为御史府或御史大夫寺。东汉初监察机构从皇宫搬出设置独立衙署,改称御史台。御史台作为监察机构名称延续到明初,明初废御史台设都察院,至清末监

察机构名称一直为都察院。

秦汉御史大夫为监察机构长官，下设御史中丞和御史丞，御史中丞负责监察工作。汉武帝设司隶校尉与丞相司直，与御史中丞一起承担监察职能。东汉时罢丞相司直，加重御史中丞与司隶校尉之权，御史中丞、司隶校尉与尚书令朝会时设专座称“三独坐”。曹魏御史台脱离少府。东晋罢司隶校尉，设检校御史。隋改检校御史为监察御史，隋炀帝时御史不再直宿禁中，御史台真正独立。唐玄宗时设一台三院，即御史台下设台院、殿院、察院，监察制度趋于成熟。宋仍设一台三院。元御史台与中书省、枢密院地位并重，设殿中司与察院。明都察院下设十三道监察御史，共一百一十人。清入关前即设都察院，设十五道监察御史满汉各二十八人，清末官制改革虽有废都察院之议但都察院仍保留。

监察制度发展过程中监察权逐步独立。秦汉御史大夫掌副丞相，监察权与行政权未能完全分离。西汉丞相司直与隋尚书左丞负责监督行政系统官员，司隶校尉一职自西汉延续到东晋，监察权未能完全独立。唐确立一台三院体制监察权独立，此后随着监察制度的健全完善监察权不断强化。

中央监察机构负责人品级总体不断提升。汉御史大夫秩中二千石。隋御史大夫最初从三品后降为正四品，唐御史大夫最初从三品后升为正三品，宋御史台实际台长御史中丞从三品，元御史大夫为从一品。明都察院负责人都御史为正二品，与六部尚书品级相同，都御史与六部尚书合称七卿。清都察院负责人左都御史品级为从一品与六部尚书相同，不过副职左副都御史仅正三品低于六部侍郎品级。提升监察机构负责人品级以提高监察机构权威，负责具体弹劾的监察官员品级仍较低位卑权重，这样在提高监察机构权威的基础上充分发挥低级监察官员的弹劾作用。

监察制度遵循以卑临尊原则，监察御史作为耳目之司与风霜之任弹劾不法，为官雄峻。监察范围广泛，包括进谏君上、弹劾官邪、决断刑狱、监督礼仪与监察考试等。风闻言事始于晋代，一般允许监察官员风闻言事，以有效扩大监督监察范围。唐较长时期内监察御史不必“关白”御史台长官即可弹劾官员，明监察御史弹劾官员前也不必事先向都御史报告。宋宰相受到弹劾一般均要辞职，元将御史台视为监督中书省与枢密院的重要利器。清诸帝一再下诏，要求监察官员上匡君主下纠百官，同时吸取明后期监察官员结党干预国事的教训，对监察官员利用打压并重。社会普遍对监察官员较为尊重，如清称监察御史为“都老爷”。有的皇帝也有意识保护监察官员，唐睿宗称御史弹劾官员如鹰搏狡兔，必须对御史有效予以保护否则将为权奸所害。

历代皇帝对监察机构均寄予厚望，将其视为维护皇权惩治腐败巩固统治的重要力量。虽然在某些时期由于战乱以及门阀士族力量强大等原因，监察机构未能发挥应有作用，但总体而言古代监察制度发挥作用情况较好。

二、从设置言谏到科道合一：言谏系统的产生与消失

言谏系统是中央监察制度的重要组成部分。秦设置言谏系统，此后言谏系统不断发展。清雍正初言谏系统并入都察院，即科道合一，言谏系统消失。^[3]

原始社会后期主要靠舆论监督部落首领。西周设立小司寇负责了解民情，设采诗官采诗探访舆论，《诗经》即是采诗产物。春秋时期部分诸侯国设有负责进谏官员，如齐国设大谏、楚国设箴尹，也有较君主接受劝谏的记载如“邹忌讽齐王纳谏”。

秦统一全国后设立言谏系统，设置谏议大夫与给事中等言谏官员。谏议大夫与给事中为加官，无专员。汉言谏系统进一步发展，谏议大夫与给事中仍非专职，无独立官署。唐言谏系统趋于成熟，设左右散骑常侍、左右补阙、左右拾遗等职，左右补阙与拾遗位卑权重在言谏系统中发挥着重要作用，白居易、杜甫曾任左拾遗。宋设谏院，谏官不受宰相控制，谏官进谏对象由皇帝转变为宰相。元不设言谏系统，御史承担言谏之责。

门下省作为专职言谏机构出现于晋代。隋言谏系统属于门下省，职掌审查政令及封驳诸事。唐言谏官员分属门下省与中书省，左职属门下省，右职属中书省，在加强言谏力量的同时亦相互监督。宋亦设门下省。元不再设门下省，仅设中书省一省。

给事中在言谏系统中发挥着重要作用。秦始设给事中,职掌顾问应对,有事殿中故称给事中。晋始给事中为定员。唐给事中驳正违失有封驳权,并有部分司法权与人事推荐权。宋给事中封驳权有所扩大,与谏官相互制约。元虽设给事中但仅掌起居注,无封驳之权。

明设六科给事中,即吏、户、礼、兵、刑、工科给事中,言谏系统发展到顶峰。六科给事中为独立机构自为一署,都察院虽然是最高监察机构但并不领导六科给事中,二者相互监督。给事中职掌规谏、补阙、拾遗、封驳、稽察六部百司之事,品卑权重,有效钳制六部权限,进一步加强皇权。各科设都给事中、左右给事中、给事中,共五十八人。明后期给事中与监察御史党同伐异,被指责为不问难易不顾死生,而专以求全责备,误人家国而不顾。

清入关后设六科给事中,最初仍自为一署,独立于都察院。六科给事中职掌传达纶音、稽考庶政。每科设掌印给事中满汉各一人,给事中满汉各一人,共二十四人。雍正初将六科并入都察院,即科道合一。给事中论科,监察御史论道,合称科道。科道合一后给事中职责与监察御史几无区别,进一步强化都察院职能,科道仍有进谏之责。清末官制改革后六科给事中不再分科,统称都察院给事中,名额减为二十人。

宋以前弹劾、言事相对独立。宋御史有言事权,谏官有弹劾权,台谏趋向合一。元台谏完全合一。明设六科给事中言谏系统空前发展,对维护国家正常运行发挥了重要作用。清虽设六科给事中但无封驳职能,在多种原因下雍正帝将六科并入都察院,言谏系统消失。

三、从双维监察到单维监察:地方监察制度的创新与衰落

中央派员监察与地方监察官员监察相结合的双维地方监察体制,有利于加强地方监察,汉刺史制度与明巡按御史制度是较成功的双维地方监察制度。清实施由地方监察官员监察的单维地方监察体制,地方监察不力,地方监察制度趋于衰落。

黄帝置左右大监而监于万国,通过设置左右大监派驻到部落承担监察之责。周派遣世守进驻诸侯国实施监察,世守地位崇高与诸侯之卿相当。巡狩是加强地方监察的重要途径,黄帝、周天子多次巡狩地方,唐李商隐有诗周穆王“八骏日行三万里”。春秋战国时期,各诸侯国君主通过巡狩或派遣官员巡行地方加强地方监察。秦统一全国后设三十六郡,每郡设监御史,监御史由中央派出代表中央监察地方。秦始皇与秦二世多次巡狩地方。

西汉初在地方设监御史,后因未能发挥监察地方作用而撤销。汉武帝时将全国划分为十三部,每部设刺史一人负责监察。刺史为中央监察官员,由中央派出对中央负责,秩仅六百石,重点监察地方二千石诸侯王、国相、郡守以及地方豪强的不法行为。^[4]其他官员由地方监察官员监察。郡守下设督邮,县令下设廷掾,督邮与廷掾作为地方监察官员承担监察职能。由中央派员监察与地方监察官员监察相结合的双维地方监察体制,有效发挥了加强地方监察的作用。东汉后期刺史演变为州牧,史称州牧出镇,在削弱地方监察的同时一定程度上导致东汉灭亡。

明巡按御史代天巡狩如朕亲临,大事奏裁小事立断,监察范围包括纠劾地方文武、清理刑狱、荐举人才等,几乎无所不察。皇帝掌握巡按御史任命权,选拔巡按御史时都察院推荐两名由皇帝钦点一名。巡按御史一年一换或三年一代,防止专擅一方。最初巡按御史考察范围为省级以下官员,后布政使、按察使也在考察范围之内,巡按御史权势更重,乃至出现地方百般逢迎诸事俱废地步。地方设总督与巡抚,最初负责监察地方,后演变为地方大员,但仍属都察院系统为中央派出官员。提刑按察使司职掌司法监察,设按察使一人。提刑按察使司下设按察分司。地方监察官员通过巡察与按察分司定点监临实施地方监察。在巡按御史与地方监察官员的共同努力下,明双维地方监察制度总体实现了良好效果。

清实施单维地方监察体制。地方设总督、巡抚、按察使与道员,负责地方监察。总督与巡抚兼都察院职衔,一般总督兼右都御史,巡抚兼右副都御史。提刑按察使司为省级监察机关,设按察使职掌刑名监察诸事。省下设道,道为监察区性质,设道员一名。虽然地方监察网络可谓严密,但缺乏中央派员

监察仅靠地方监察官员效果有限。顺治期间亦派巡按御史巡察地方，但由于多种原因废除。清单维地方监察体制难以有效监察地方，地方大案要案频出与单维地方监察体制不无关系。

其他朝代地方监察制度各有特点。唐将全国划分为十五道每道设观察处置使，地方设置都督刺史与录事参军等地方监察官员。宋地方最高行政区域为路，路一级设转运使司、提点刑狱司、提举常平司、安抚使司，各州设通判州军事，每路又设走马承受，多头监察在加强地方监察的同时也有相互掣肘之弊。元进一步严密地方监察网络，地方设二行御史台作为中央御史台派出机构，全国二十二道监察区分属中央御史台与行御史台，通过定期出巡实施地方监察。南朝宋齐在地方设置典签，隋中央设司隶台与谒者台，均为较有特色的地方监察制度，但存续时间较短。

四、从才行备具到列曜太紫：监察官员选拔制度的演进与健全

历代均极为重视监察官员的选拔。宋苏轼称，谏官御史必取天下第一流，非学术才行备具为一世所高者不与。元张养浩强调，监察官员必须自律廉正不避风险，尽公无私竭忠吐诚，不荡于富贵，不蹙于贫贱，不摇于威武，道之所在死生以之。清康熙帝将御史誉为列曜太紫，称御史为柱下一星、列曜太紫、下飭官方、上参国是，对监察官员寄以厚望。^[5]

选拔监察官员首要要求是忠于君上、刚正廉洁。汉选拔监察官员强调要刚正廉洁、敢谏敢言、不畏强暴、忠于君主。隋要求监察官员身禀刚毅之性，内怀骨鲠之操，嫉恶以自任，临事而不惑，靡畏于强御，无避于权威。元强调监察官员要公勤奉职、廉洁律身。明重点考察监察官员的道德修养与效忠精神，要求识量端弘、公明廉重、老成历练、贤良方正。清进一步强化监察官员要求，监察官员必须忠君爱国、材品优长、德才兼备、勤敏练达，遇政治阙失直陈无隐，勇于纠劾违法乱纪官员。

监察官员职责重大，需要具备较高学识。汉要求监察官员通律明法。唐监察官员号称清要之职，一般要求进士出身。宋监察官员一般出身于进士或科举其他各科。明监察官员不得为吏员出身。清汉人监察官员必须正途出身，监察御史由翰林院编修、检讨考选转任者比例较高。

监察官员需要有一定的基层工作经历。汉御史多以刀笔吏积劳提拔，隋要求监察官员具有丰富的地方工作经验，唐监察御史一般选拔自京畿县尉，南宋要求监察御史必须任满两任县令，明注重从地方推官和知县中选拔监察官员。清前期知县是考选监察官员的重要来源，至乾隆前期停止从知县中选拔监察御史，对考选监察御史的翰林院编修、检讨要求必须历俸满三年对其经历亦有明确要求。

选拔监察官员有回避与年龄限制等要求。唐宰相直系亲属不得担任监察官员，宋监察机构内部以及不同监察机构之间亲属需要回避。清京官三品以上及地方督抚子弟不得考选担任监察官员，各道监察御史要回避本省。担任监察官员的年龄不宜过大也不宜过于年轻，明要求监察官员年龄一般在三十岁至五十岁之间，清嘉庆初规定考选监察御史者不得超过六十五岁。

历代均重视构建完善的监察官员激励机制，主要通过快速升迁激励监察官员认真履职。汉刺史升迁迅捷，刺史居部九年一般任郡守或国相，六百石直升二千石，业绩突出者可破格提拔。唐其他官员四考升迁监察官员三考即可，御史大夫升任宰相者比例较高。元监察官员一般在系统内升职，升迁不限常例，正七品监察御史往往升为正五品。明有“官由科道升者每苦太速”之说，七品监察官员外放为正四品知府为常规不视为提拔，优秀者可升为正三品官员。清监察官员内升为四品京官，外升者正五品给事中升正四品道员，从五品监察御史升从四品知府，均为越级提拔。有效激励监察官员的同时严格约束，往往是有罪加三等有赃从重论，通过激励与约束的共同作用促使监察官员履行职能。

五、从《六条问事》到《钦定台规》：监察法规的演变与成熟

西汉《六条问事》为第一份规范意义的地方监察法规，清《钦定台规》集古代监察法规之大成，监察法规不断成熟。

汉武帝时制定的刺史《六条问事》作为第一份规范的地方监察法规，对确保刺史行使职权具有重要作用。《六条问事》规定刺史监察范围仅限六条，只抓“关键少数”其余不问，如果超越六条范围刺

史要受到处罚。唐《巡察六条》范围较《六条问事》有所扩大,规定地方监察包括察官人善恶等六项。

专业性监察法规是监察法规的重要组成部分。唐《遣使黜陟诸道敕》明确规定监察官吏的标准,宋《诸路监司互监法》是第一部对监察官员实施再监察的法规,明《监官遵守条款》与《监纪九款》专门规定有关监察纪律。

元《设立宪台格例》为第一部完整的中央监察法规,明确规定御史台弹劾对象包括中书省、枢密院等机关。该法规最后一条规定“该载不尽应合纠察事理,委监察并行纠察”,赋予监察机构所有应予纠察的权力。明《宪纲条例》详细规定了监察官员的地位、职权、选用以及监察对象、手段、纪律等,共二百二十八卷。

清《钦定台规》为最完整的一部古代监察法规,由都察院汇辑有关监察的上谕、奏章及规定等分类编辑,先后四次修订。最后一次修订完成于光绪十六年,共四十二卷,分为训典、宪纲、六科、各道、五城、稽察、巡察和通例八类,每类又分若干目。^[6]各类与目按时间顺序排列,明确规定了监察机关的性质、地位、建制、职能、任务等内容,系统反映了监察制度演变与运行状况。

六、古代监察制度发展演变的启示

古代监察制度作为君主巩固统治监控臣下的重要工具能否有效发挥作用,在相当程度上取决于君主维护统治的能力以及皇权相对于臣权的强弱。监察制度自身是否健全完善以及监察官员的道德水准、职业操守、履职能力,对监察制度能否发挥应有作用也至关重要。总体而言,古代监察制度较好发挥了应有作用,古代监察制度的发展演变有以下启示。

首先,中央监察制度的健全完善是监察制度发挥作用的关键所在。中央监察制度职在监察中央百官对维护皇权极为关键,中央监察制度是否健全完善直接决定监察制度的成败,监察制度发展演变的进程也是中央监察制度不断健全完善的过程。中央监察机构从御史府、御史台到都察院,言谏系统不断发展到科道合一,监察机构负责人品级不断提升,监察范围不断扩大、监察措施逐步完善以及监察法规持续健全等,都推动着中央监察制度的发展完善。正是在中央监察制度不断健全完善的基础上,古代监察制度才较好发挥了应有作用。

其次,需要切实解决如何有效加强地方监察的问题。有效加强地方监察是历代均需要面对的突出问题,充分发挥中央派员监察与地方内设监察官员监察的共同作用,即构建双维地方监察制度,是较为成功的制度安排。清实施由地方监察官员监察的单维地方监察制度,难以有效加强地方监察。虽然地方有总督、巡抚、按察使与道员等监察官员,但在缺乏来自中央派员监察地方的背景下,中央政府对地方监察有心无力,单维地方监察制度安排是地方监察制度的倒退。

再次,以卑临尊的制度安排对确保监察官员发挥作用不可或缺。为确保监察制度充分发挥作用需要构建有效的制度安排,古代监察制度中实施的以卑临尊制度较好地发挥了这种作用。正如唐白居易称,凡人之情位高则惜位身贵则爱身,拾遗之位秩卑,所以位不足惜身不足爱,才能有阙必规有违必谏。也如清赵翼所说,官轻则爱惜身家之念轻,权重则整饬吏治之威重。低级监察官员品级较低才能不在乎个人得失,权重才能充分发挥整纲饬纪的作用^[7]。汉刺史六百石监察二千石官员,其他朝代低级监察官员具有极重的弹劾权,均体现了以卑临尊的制度安排。

最后,需要有效构建健全完善的监察官员选拔激励约束机制。严格监察官员选拔,把忠于君上具有较高学识不以身家性命为念的优秀人才选拔进入监察官员队伍,是确保监察制度发挥作用的重要前提。自汉至清历代均特别强调选拔优秀人才进入监察队伍,监察官员也普遍被视为当时一流人才,具有良好的发展前景与较高的社会地位。在健全完善监察官员选拔机制的同时,通过构建封优赏厚提拔快速的激励机制有效促进监察官员履行职责。畅通监察官员的升迁途径,不但激励监察官员切实履职,也可及时补充新鲜血液进入监察官员队伍,防止监察官员因任职过久而懈怠。监察官员约束机制同样重要,通过对作奸犯科的监察官员加大惩治力度等措施,以有效发挥激励与约束两方面的作用。此外,受到传统儒家文化教育熏陶的监察官员经常不惜身家性命而舍身成仁,正是这些监察官员的存在

才在相当程度上维护着封建王朝的稳定与延续。

此外, 需要努力构建尊重监察官员的良好社会氛围以及健全的监察官员保护机制。整个社会是否具备敬畏监察官员弘扬正气的良好氛围, 能否对监察官员予以切实保护, 对于监察制度能否发挥作用至关重要。历代监察官员社会地位较高, 也有针对监察官员的特殊保障政策。清规定, 谩骂一般官员者笞十而谩骂监察官员则杖一百, 监察官员所奏涉虚亦不问罪, 监察官员可封章密奏防止泄密以保护上奏者。

监察制度不可或缺, 受多种因素影响古代监察制度在不同朝代发挥的作用并不相同, 监察官员中也不乏害群之马, 但古代监察制度的发展所体现的历史智慧仍值得深入研究并有效借鉴。

参考文献

- [1] 习近平. 习近平谈治国理政[M]. 北京: 外文出版社, 2012: 390.
- [2] 邱永明. 中国古代监察制度史[M]. 上海: 上海人民出版社, 2006: 68.
- [3] 余华清, 杨希义, 刘文瑞. 中国古代廉政制度史[M]. 西安: 西北大学出版社, 1991: 278.
- [4] 周继中. 中国行政监察[M]. 南昌: 江西人民出版社, 1989: 18.
- [5] 刘社建. 古代监察史[M]. 上海: 东方出版中心, 2018: 13.
- [6] 故宫博物院. 钦定台规·第二种[M]. 海口: 海南人民出版社, 2000: 285.
- [7] 赵翼. 陔余丛考[M]. 石家庄: 河北人民出版社, 1990: 517.

责任编辑 王学青

Discipline and Punishment: Evolution of Ancient Supervision Systems and Their Enlightenment

LIU Shejian (Shanghai Academy of Social Sciences, Shanghai 200020, Shanghai, China)

Abstract: After a long period of development, ancient supervision systems played an important role in regulating normal behaviors and punishing corrupt behaviors. With central supervisory institutes developing from censor office to the court of censors, supervising power gradually became independent, its function being gradually completed. The remonstrance system gradually developed, ripening during Tang Dynasty, and after being incorporated into the court of censors during Yongzheng's reign of Qing Dynasty, it disappeared. Local supervising system went through several stages of evolution, with the prefecture supervisor mechanism of Xihan Dynasty and itinerant inspector mechanism of Ming Dynasty being relatively successful examples. The transformation of bi-dimensional supervising mechanism to mono-dimensional during Qing Dynasty resulted in powerless supervision. Selection of supervising officials was always paid attention to with due stimulative and restrictive mechanisms for them. The formation of supervising regulations were being gradually perfected from "Six Rules for Supervisors" on Xihan Dynasty to Imperial Collection of Supervisory Regulations of Qing Dynasty. It is presently of vital necessity to keep on with reform of the central supervisory mechanism, to perfect local supervisory mechanisms, to continuously improve the overall ability of supervisory personnel with due stimulative and restrictive mechanisms for them, and to formulate such laws or regulations as "Supervisory Official Law" so that the key role of supervising mechanism can be fully played.

Keywords: ancient supervision; construction and application of disciplines and regulations; punishment of violations and correction of errors

中央苏区“廉价政府”建设实践 及其理论价值

洪 汛

(广东外语外贸大学 马克思主义学院, 广东 广州 510006)

摘 要: 马克思“廉价政府”思想是其廉政理论的重要组成部分, 认为无产阶级必须建立起一个精简的、成本很低的、没有浪费的政府。一九三〇年代中央苏区在构建“廉价政府”的实践中, 对政权内部的浪费现象进行了重点整治, 最终实现了建设廉价苏维埃政府的目标。在这一过程中, 中央苏区通过出台刚性的制度规定推动“浪费入罪”, 组建监督机构加强群众监督, 倡导节俭风气开展反浪费运动, 实施精兵简政, 加强了对浪费现象的从严治理, 为建设“廉价政府”提供了有力支持。中央苏区建设“廉价政府”的实践取得了重要成效, 所表现出来的一些基本的理念与方法, 对我们加强国家廉政建设有着重要的启示。

关键词: 中国共产党; 中央苏区; “廉价政府”; 廉政建设;

中图分类号: D231

文献标志码: A

文章编号: 1674-9170(2019)05-0082-09

“廉价政府”是马克思主义廉政理论中的一个重要概念, 学界将此作为研究对象所形成的学术成果不在少数。从总体上看, 当前学界对马克思“廉价政府”思想的研究偏重理论探源与解析, 包括对“廉价政府”的思想来源、具体内涵、衡量标准以及构建路径的解读, 如《廉价政府及其公共权力逻辑——基于马克思〈法兰西内战〉的文本分析》《马克思廉价政府学说的理论贡献》《略论马克思廉价政府理论的思想渊源》等等, 而较少关注中国共产党建设“廉价政府”的实践。在为数不多的对中国共产党建设“廉价政府”的探讨中, 又偏重历史对现实的关照, 其中时间点主要集中在改革开放之后, 以挖掘马克思主义“廉价政府”理论对我国改革开放之后政府体制改革的价值启迪为重点, 涵盖政府治理、社会治理以及国家治理等多个层面, 如《论廉价政府、社会治理及其相互关系》《马克思廉价政府理论思想探微——基于政府治理与改革视角的再思考》《马克思廉价政府理论对我国行政体制的改革》等等, 对中国共产党历史上建设“廉价政府”的考察相对薄弱。上世纪三十年代中央苏区的反浪费

收稿日期: 2019-08-19

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

基金项目: 国家社会科学基金项目(18CKS011)

斗争,被称为“中国共产党历史上第一次大规模‘反浪费’风暴”,实质上是中国共产党建设“廉价政府”的一次重要探索。尽管如此,学界依然对它缺乏足够的关切与全面的认识:一是缺少理论对实践的关照,未能将中央苏区的反浪费斗争与马克思“廉价政府”思想相联系;二是对中央苏区建设“廉价政府”的标志性成果缺少发现,没有注意到某些政策细节上的首创意义。其中最为典型的的就是1933年12月中央苏区颁布的第26号训令,这是中国共产党历史上首次明文将“浪费”列入腐败犯罪的正式文件,同时也是“廉价政府”建设的重要制度支撑。厘清这些问题,成为本文的基本导向。

一、廉价政府:中央苏区苏维埃政权建设的重要命题

在马克思主义理论体系当中,“廉价政府”是无产阶级政权建设的重要命题。马克思在总结巴黎公社历史经验的经典文献《法兰西内战》中,首次提出了“廉价政府”^①理论,认为无产阶级政权要“取缔国家寄生虫的非生产性活动和为非作歹的活动,杜绝把大宗国民产品消费在国家恶魔上的根源”,提倡“以大规模的节约,不但以政治改造,而且以经济改革来开始其(官吏,作者注)工作”,^{[1]416}这实际上是主张建立一个精简的、成本很低的、没有浪费的政府。在马克思看来,无产阶级政权的廉政建设需要达成两个目标:一是“廉洁”,即没有贪污腐败,保持政府官员的清正廉洁;二是“廉价”,即没有浪费,消除国家机器及其官吏对民众的剥削,节约开支,以尽量少的成本为人民服务。而在马克思关于现代政府理解中,清廉、民主、透明等现代政府属性也是必须以“廉价”作为基础。中国共产党是马克思主义廉政思想的忠实继承者与践行者,这不仅体现在中国共产党从建党开始,就将从严治理贪污腐败作为党的建设的重要内容,努力探求建立廉洁的干部队伍和廉洁的政府;而且还体现在中国共产党对从严治理浪费,构建廉价政府的思考与探索。20世纪30年代中央苏区围绕从严治理浪费、降低政府运行成本来构建“廉价政府”,究其原因,这里面既存在着迎合严峻斗争形势的客观需要,也有中国共产党提升自身政治素养与执政形象,巩固局部执政地位的主观诉求。

1931年11月,中华苏维埃共和国临时中央政府在江西瑞金成立,这是中国共产党在艰苦斗争环境中领导人民所建立起来的工农政权,内部建设面临着重重困难。其一,就整个苏区来看,自其开辟以来,财政状况不容乐观,尤其伴随战争开支的越来越大,经常出现入不敷出的局面,据有关材料显示,“赣东北苏区1930年11月至1931年3月,四个月的时间里收入总数不过75000元,但是苏区每个月的支出高达7~8万元”^{[2]406-407}，“闽西苏区1930年4—10月,半年的时间里收入14万余元,但是支出却高达18万余元,入不敷出4万元”^{[3]214}。因此,中央苏区要求各地通过节省资本来改善财政,“尽量节省各种不能容忍的浪费”,将此称为“苏维埃资本积累的必要条件”。^{[4]171-172}其二,由于诞生时间短,中央苏区监察、财务、法律等制度薄弱且十分不完善,在内部出现了少数干部以权谋私的恶劣现象:一是贪污,“各级政府工作人员随便可以乱用、隐报存款,吞没公款,对没收来的东西(如金器物品等),随便据为己有”^②;二是浪费,一些苏维埃政府机关在经费方面“乱收乱用,随意浪费,更无预算决算和计划”,“各地方政府和群众团体的许多浪费,随意滥用”,^[5]“一乡每月可用至数百元,一区可用数千,一县甚至用万元以上……实等于坐地分赃形式”^{[6]1432}。物资材料的浪费,“达到完全不可容许的地步”,中央印刷厂“不独印一期《红色中华》,浪费油墨超过实际需要一倍以上,而且铅片铅字的浪费与纸张的浪费也是很大的”^{[3]283}。财物浪费问题引起了中央苏区高层的重视,时任中华苏维埃人民共和国主席毛泽东

① 马克思不是“廉价政府”概念的首倡者,“廉价政府”最先是在西方资产阶级革命时产生的,代表人物有洛克、亚当斯密等。马克思“廉价政府”思想是建立在对资产阶级私有财产保护制度以及虚伪的民主制度的批判基础之上,是无产阶级政权建设理论的一个重要内容。

② 参见1932年6月3日《中华苏维埃江西省第一次工农代表大会财政与经济问题决议案》。

曾就此作出指示：“苏维埃之下，则绝对不允许此种现象。”^{[7]2}

在外部，革命斗争形势依然严峻，中央苏区由于开辟的时间较短，立足未稳，不仅需要山多田少的险恶自然环境中求生存，还要面临国民党反动派的全面封锁。国民党为了实现对根据地的经济封锁，专门设立了公卖处^①与封锁机构^②，割断了中央苏区与外界的经济联系，如国民党南昌行营强制推行《粮食管理办法》《合作社购销食盐办法》，严格规定粮食、食盐、火油、药品、燃料等物资交易，对偷运物资进苏区“济匪”者，轻者没收物资、进行罚款，重者判刑直至处死刑。经济封锁给中央苏区的正常生产生活造成了恶劣影响，农产品价格大幅下降，“赣西南的米价，革命前一担（100斤）5元多银洋，革命后跌落到1.5~2元；茶油从每斤800~1000铜元下降到500文，猪肉从600铜元下降到360铜元左右”^{[8]556-559}。生活工业必需品更是奇缺，已经“严重地影响了群众的生产和红军的给养”^{[9]380}。农产品与工业产品之间的交易不畅，更是让本来就困窘的苏区财政急剧恶化。针对如此严峻形势，中央苏区政府不得不采取了开源节流的方式来支撑军事斗争，称“开发财源，节省浪费，都是充裕战费必须采取的有效办法”^{[10]71}。一方面，苏区政府除以关税政策来调剂各种商品的输入（出）外，保证商业的自由，并鼓励各种群众的与私人的商业机关的自动性，去寻找新的商业关系与开辟通商道路。^{[11]632}另一方面在寻求突破封锁恢复与外界经济往来的同时，通过对内遏制浪费、实施节约来缓解经济上与财政上的危机，支持军事斗争。更为值得注意的是，苏区群众对在如此严酷的斗争环境中竟然还存在铺张浪费的行为也表现出了强烈的不满，甚至围堵政府要求惩治铺张浪费的党员干部。毫无疑问，这些浪费的恶劣行径已然成为党和群众建立鱼水联系的重要障碍，并且极有可能让年幼的苏维埃政府丧失群众信任，引发执政危机。中国共产党在意识到问题的严重性之后，加快了对苏区浪费现象的治理。

1933年12月，毛泽东以中华苏维埃共和国主席的身份颁发了《中华苏维埃共和国中央执行委员会训令，第26号——关于惩治贪污浪费行为》（以下简称“第26号训令”），成为中国共产党历史上最有代表性的廉政法制文献之一，其突出贡献就是通过明文条款规定将浪费列为同贪污一样的腐败犯罪。看似简单的训令背后，其意义深远。第26号训令是中国共产党领导制定并首次以政府正式法令文件的形式将“浪费”列为腐败犯罪，设立“浪费罪”并对此进行了定性和量刑，这是中国共产党廉政建设理念和内容的一次重大拓展。作为中国共产党的领导人，毛泽东就曾明确表示过贪污与浪费“都要给予严厉的惩办”^[12]。第26号训令为中央苏区建设“廉价政府”提供了法理依据，中国共产党通过它的出台，向外界传递了建设“廉价政府”的重要信息，即希望通过从严治浪费，建立起一个杜绝浪费、低成本高效率的苏维埃政府，推动苏区更进一步的廉政实践。

事实上，在第26号训令出台之前，中国共产党就已经对治理浪费有过探索，为“廉价政府”的建设作了准备。1930年，江西省苏维埃政府发布节省经济的指令，要求下辖各地开展节约运动，称“目前正处于争取阶级决战最后胜利的时候，所集中现金，节省经费，准备给养，是促进革命之胜利的一个主要条件”^[13]。中央苏区开辟后，临时中央政府人民委员会则在1932年2月17日，发布了第3号通令，指出政府部门中的铺张浪费，随意滥用“是苏维埃政权下所绝对不允许的”^[5]，号召工农群众驱逐那些浪费分子出苏维埃机关，并且对地方政府的预算、杂费、特别费作出了逐步减少的规定，不必要的工作人员、纸笔等消耗物一律裁减。同年10月，朱德和王稼祥、彭德怀等联合发布了节省经费的训令，要求广大党员干部以及官兵“尽量减少特别费及杂支，除急需品，如制冬衣之棉花、布匹及无线电用之汽油等外，可不必购买”^{[14]99}。之后，时任临时中央政府副主席的项英，在报刊上连续刊发多篇文章，对浪费等现象

① 国民党反动派在邻近苏区的国统区，设立专门的公卖处，实行“计口售盐”“计门售油”，严密封锁食盐、粮油等生活必需品。

② 国民党反动派在与苏区接壤的水陆交通要道、关渡卡隘设置封锁办事处，专门监察过往货物，杜绝运往苏区的物资。

进行了严厉的批判,认为“这个时候,谁要浪费一文钱,都是罪恶,若是随意浪费,那实际是破坏革命战争”,必须“号召工农群众起来帮助政府,来反对各级政府浪费政府的钱”。^[13]这些举措对第26号训令的出台乃至整个苏区“廉价政府”的建设都产生了重要影响。在第26号训令出台后不久,1934年1月毛泽东更是在中华苏维埃共和国第二次全国工农兵代表大会上发表讲话直指要害:“应该使一切苏维埃人员明白,贪污和浪费是极大的犯罪”,必须“向着贪污浪费作坚决的斗争”,^{[15][14]}向外界表达了中央苏区政府在从严治浪费问题上的决心,给予了中央苏区“廉价政府”建设以巨大支持。

二、中央苏区建设“廉价政府”的路径选择

任何理想目标的达成,都需要依靠实践来支撑。作为马克思廉政思想中的一个重要目标,“廉价政府”同样需要通过具体的实践举措来实现。20世纪30年代中央苏区围绕从严治浪费,以法令法规为保障,以加强群众监督为手段,配合群众反浪费运动,实施精兵简政,开辟了多条治理浪费的实践路径,推动了“廉价政府”的建设。

(一) 出台刚性的制度规定,推动“浪费”入罪

尽管年幼的中央苏区在法律制度的建设方面仍然有着许多不完善的地方,但其依然是尽可能地通过出台一些刚性的制度规定,来实现从严治浪费,以支持中央苏区“廉价政府”的建设。

首当其冲就是《中华苏维埃共和国中央执行委员会训令,第26号——关于惩治贪污浪费行为》的制定出台,它是中央苏区建设“廉价政府”的经典法制文献,成为中央苏区治理浪费、降低政府运行成本的基本法律依据。其核心内容就是将浪费纳入犯罪行为,并就此做了三个方面的规定:其一,明确了犯罪主体。不仅包括苏维埃机关人员,而且还有国营企业和公共团体的工作人员。这些人员只要利用自己的地位出现浪费行为,均构成犯罪主体。其二,明确了浪费罪的含义,指苏维埃机关、国营企业和公共团体的工作人员,因玩忽职守而浪费公款,致使国家受到损失的行为。其三,明确了浪费罪的量刑。根据浪费程度进行处罚。轻者警告,重者撤销职务,严重者处以监禁(一个月以上三年以下的徒刑)。^[16]第26号训令是中央苏区较为成熟的廉政法令之一,它的出台对供职于中央苏区党政机关的公职人员起到了强烈的震慑作用,一些违反训令的公职人员,被判处死刑、坐牢、监禁、撤职、严重警告、强迫劳动等处分^①,中央苏区的贪污浪费等腐败现象从而得到了有效遏制。

除了第26号训令这样的经典法规文件之外,中央苏区还出台了其它相关法令和纪律规定来实现对浪费现象的从严惩治。如第二次全国苏维埃代表大会上通过了《苏维埃建设决议案》与《中华苏维埃共和国宪法大纲》。前者要求“各级工农检察委员会必须经过各种群众团体,领导广大工农群众,来进行反官僚主义的以及反贪污浪费的斗争”^{[18][33]};后者则通过赋予民众监督权,借助中央苏区所实行的选举制度,号召劳动群众起来批评、监督、罢免政府中那些有贪污浪费行为的官员。除此之外,中央苏区还辅以其它纪律规定,对在政府供职的党员干部以及军队官兵的最低生活标准和零用开支作出了规定,如军队的生活标准仍然遵照井冈山时期“从军长到伙夫,除粮食外一律吃五分钱的伙食。发零用钱,两角的一律两角,四角的一律四角”^{[15][65]},后来经济状况日趋恶劣便更为缩减:原先每人每月2元零用钱,后来都改为酌量定期发给每人少量的零用钱。^{[17][27]}到了1935年,为着充裕战争经费,军委规定“每人减少二分伙食钱(即菜钱)”,并且要求“各种费用均须依照从前规定的数目,不得增加,且应注意尽可能的减少(如办公费、杂支费)或取消(如马干费,在白区行动吃土豪的谷子,马干费应取消)”。^{[18][106]}这些刚性

^① 1934年1月,人民委员会对总务厅以及瑞金几起严重的贪污浪费案件进行了公开惩治,包括赵宝成、徐毅、唐仁达等人分别被处以撤职、拘押、枪决等处罚。(参见《中央人民委员会对于中央总务厅与瑞宁县苏贪污浪费案的处分》,《红色中华》,1934年1月4日。)

的规定与纪律要求成为中央苏区从严治理浪费,建设“廉价政府”的重要制度保障。

(二) 加强群众监督,遏制浪费现象

马克思在《法兰西内战》中总结巴黎公社建立“廉价政府”的经验时,认为其中一个重要原因就是实现了广大劳动群众对政府的严格监督,称“巴黎公社的真正秘密就在于:它实质上是工人阶级的政府”^{[19]414}。因此,以工人阶级为代表的劳动群众承担起了监督政府的职责。中央苏区在建设“廉价政府”的过程中,十分注重劳动群众对苏维埃政府的监督,组建了一系列监督机构,发挥了极其重要的作用,成为中央苏区能够有效肃清浪费等腐败犯罪的重要方式。中央苏区的监督机构,包含两种:一种是政府机关内部所设,如中央苏区开辟后不久,便建立起了工农检查机构即工农检查处。之后,在省、县、区都建立了工农检查机构,下设控告局,“苏维埃的公民,无论何人都拥有向控告局控告”^{[8]165},以及组织临时检查委员会,主要职责就是发动群众举报存在贪污浪费行为的干部,检举、监察政府工作人员,清除腐化分子。工农检查处于1932年改为工农检查部,规定“有必要时可以组织群众法庭,以审理不涉及犯法行为的案件,该项法庭有权判决开除工作人员,登报宣布其官僚化的罪状等”^{[8]163}。另一种是由政府牵头,群众自发组建的监督机构,如“突击队”“轻骑队”和“群众法庭”。它们是劳动群众对苏维埃政府实施监督的重要组织载体。如“突击队”可以“公开地突然去检查某苏维埃机关或国有企业或合作社,以揭破该机关或企业等的贪污浪费及一切官僚化的现象”^[20]，“轻骑队”则是在共青团基层组织直接领导下,由青年群众与官僚主义消极怠工和贪污浪费现象作斗争的一个重要武器。而“群众法庭”由工农监察部出面召集,有权监督对犯有贪污浪费等罪的腐败分子的审判,“到会群众都有发言权和表决权,最终处罚由多数群众决定之。群众法庭主要审理不涉及犯法行为案件,可以做出开除、登报公布罪状等决定”^[21]。

除此之外,中央苏区还配置了一些单个的监督人员,用来监督政府工作人员是否存在贪污浪费的行为,如巡视员、通讯员、通信员,其目的就是加大对政府机关及其工作人员的廉政建设检查。其中,工农通信员其职责就是“替工农检察部调查和收集各级苏维埃和其所属各机关在职权上生活上工作上所发现的各种不好的事实和材料作报告”^{[22]901},以便及时发现苏维埃政府机关中的贪污浪费等腐败问题。中央苏区以这样的方式,让劳动群众积极投身到根据地从严治理浪费的实际斗争当中,他们对苏维埃政府的有效监督,成为对建设“廉价政府”的最大支持。

(三) 倡导节俭风气,发动反浪费运动

相对于“廉洁政府”,“廉价政府”的要求更高,建设难度更大,却是势在必行。因为,如何有效降低政府经费开支,避免铺张浪费,对于战事吃紧、经济艰困的中央苏区来说,无疑是最急迫的。对此,中央苏区有意识地开展了几次节俭运动以及反浪费运动。早在1931年5月,为应对战时供给的紧张局面,中央革命根据地就开展了一次节约粮食运动,“每一指战员都主动把自己的口粮减少,每天只吃两顿,吃的很差,只有伤病员才能吃饱。没有菜吃,就上山找没有长成竹笋的野竹尖,下田摸螺蛳”^{[23]220}。到了1932年2月中旬,中央苏区临时中央政府颁布第3号通令《帮助红军发展革命战争实行节俭经济运动》,要求全体苏区人民积蓄金银财器或积累粮食以供给红军发展革命战争之用,称“节俭一文钱即是对革命工作有一分帮助”^[5]。而之后1934年所发动的反浪费运动,则是中央苏区规模最大的一次。1934年1月16日,《红色中华》报响应临时中央政府的反浪费号召,率先发出倡议,号召实现节省的“六项规约”:即每天节省一个铜板;不进馆子,不吃小食;节省办公费30%;建立节约箱;每个伙食单位建立一个菜园;反对一切浪费的官僚主义。这一做法得到中央苏区广大军民积极响应,他们从每天节省一张纸、一餐菜金、一个铜板开始,以自己的实际行动厉行节约,力戒浪费。据《红色中华》《青年实话》《斗争》等报刊的报导,“会昌及下肖区沙洲乡的群众听见政府工作人员节省二两米,他们说:政府工

作人员一天吃两餐,还节省二两米给红军,我们一天吃三餐,更应该节省呵”^[24]，“节省三升米不算一个什么问题,我们要拥护红军,消灭白军,假使白军来了,抢去我们一件东西,也不抵三升米,不要说三升米,我们还可以多节省几升米”^[25]。1934年,人民委员会发出“为四个月节省八十万元而斗争”的号召,并提出了开展节省运动的具体办法,也得到了中央苏区广大人民群众的热力拥护。而身为苏维埃政府最高领导的毛泽东以身作则,率先垂范,始终坚持每天三钱盐、二钱油,每月只吃二十五斤糙米的生活标准,厉行节约、身体力行支持苏区的“廉价政府”建设。除此之外,在瑞金的中央机关后方工作人员,还成立了“节省总会”,^[26]^[64]大家每天只吃两餐饭,节约一餐口粮支援前线。在大力推行节俭的同时,中央苏区也注意对节省程度的把控,将个人的基本需求同浪费做了明显分界,尤其强调不能影响军队的战斗力:“要特别提倡节俭,当然这不是说叫红军少吃东西,而是说要反对各种浪费。”^[27]^[40]

(四) 开展节约竞赛,实施精兵简政

在中国共产党政权建设史上,革命竞赛是一种独特的手段。尤其是在经济生产领域,革命竞赛成为中国共产党领导经济工作的重要方式之一。在中央苏区建设“廉价政府”过程中,革命竞赛发挥了积极作用,对降低政府开支、抵制浪费帮助明显。1934年年3月16日,中央财政部、粮食部、贸易局、粮食调剂总局、国家银行、中央印刷厂、财政部印刷所、造币厂、中革印刷所、合作总社、国家银行瑞金支行等十一个机关,以一切服从于战争前线为主题,在中华全国总工会的领导下互派全权代表订立《提高劳动纪律实行节省运动的革命竞赛条约》,主要竞赛内容包括节省工资津贴帮助战费、节省粮食帮助红军给养、节省铜元以及办公费以支持军事斗争;其中以节省工资津贴、节省粮食为“竞赛的中心,百分比各占百分之二十,其余各占百分之十”,并且对评比检查工作做了规定:“总检查委员会,每逢二号、十七号下午一时在国家银行集中开会一次,执行检查工作,竞赛优胜者给奖旗一面,并由参加各机关派代表,用军乐鸣爆迎送前去。”^[28]节约竞赛在各级苏维埃政府的大力支持下,以及各级工会的积极投入下,竞赛范围不断扩大,由党政机关逐步延伸到工厂、学校,产生了良好的社会效益。中央苏区政府许多部门的主要领导亲自动员,并参与到节约竞赛的评审工作当中,有力推动了“廉价政府”的建设。

除此之外,实行精兵简政也是降低政府开支、打造廉价政府的重要方式之一。马克思在总结巴黎公社经验时,认为巴黎公社“实现了所有资产阶级革命都提出的廉价政府这一口号”,其原因就是“它取消了两个最大的开支项目,即常备军和官吏”^[13]^[77]。巴黎公社通过对各级政府机构进行精简,减少公职人员的人数,淘汰冗员,改变了法兰西第二帝国政府机构臃肿的症状,实现了缩减开支的目标。而对于中央苏区来说,严峻的经济形势使苏区无力供养太多的机关工作人员,需要实施精兵简政,从而来尽可能地减少公共开支。不仅如此,苏区政府工作人员过多地脱离生产,某种程度上也是一种劳动力的浪费。“廉价政府”不仅需要开支上实现节约,同样需要在劳动力上实现节约。如此一来,精简机构、裁减人员成为建设“廉价政府”的一个重要途径。中央苏区实施精兵简政的范围包括党团委、苏维埃政府、工会、群众组织等各级机关,其效果非常明显,据《红色中华》提供的材料显示,仅在1934年2~3月份,中央苏区“甲等县减到一百人,乙等县减到八十人,甲等区域减为三十人,乙等区域减为二十人”^[29]，“从乡区到省苏,直至中央机构,各机关都在进行组织的瘦身。中央政府工作人员在1934年二月份为849人,三月份则为680人,减少了169人”^[30]。中央苏区通过精简政府机构来建设“廉价政府”取得了初步成效。

现在看来,尽管上述的这些措施或多或少是出于支撑严酷军事斗争的需要,但不得不说,恶劣战争环境催迫下这些举措的实施,对推动中央苏区“廉价政府”的建设起到了十分积极的作用。革命战争年代,政权建设往往是与军事斗争分不开的,它们的互动也是十分频繁的,这是此阶段的一个重要特征。

三、中央苏区建设“廉价政府”的实践成效与理论价值

中央苏区建设“廉价政府”的成效非常显著，浪费现象得到有效遏制，政府的经费开支有了明显下降。据已有资料表明，中央苏区中央政府总务厅每月费用由原来的5到6千元减少到1千7、8百元。中央机关1933年12月份仅行政经费就节约了20万元。1934年4月，中央审计委员会发布报告称“三月份实支总数与二月份比较，节省二千九百六十六元六角六，达到了百分之四十”^{[26][110]}。至7月，节省经费130万元，超过原节约计划的70%。^[31]其中红色政权首都瑞金全县党政机关的财政支出，1933年10月为7466元，1934年2月减到4616元，节省40%以上。瑞金县苏维埃政府的财政支出，1933年10月为2444.2元，1934年2月即锐减到749.4元，节省60%以上，^[32]这对于中央苏区来说，无论是在内部的政权建设上，还是外部的军事斗争上，都是有利的支持。

在治理浪费，建设“廉价政府”的过程中，中央苏区还相继建立和完善了一系列财政制度，确保了苏区经济建设的有序进行。首先是预决算制度的建立。1930年11月，中共中央作出决定，要求“政府的预算开支尤其是党的开支，必须有计划、必须节约，且要绝对禁止浪费”^{[33][684]}。随后在反浪费斗争中，中央苏区的预决算制度得以逐步建立和完善。1931年颁布的《中华苏维埃共和国暂行财政条例》中规定：“各级行政机关经费必须先造具预算交他的上一级财政机关审查并报告中央财政部批准，统由中央财政部依据批准之预算付款。”预决算制度是在有限条件下整合社会资源，防止浪费的重要途径。统一苏区各机关单位的收支，严格审查预算、决算，一切按照制定的计划行事，被中央苏区政府认为是“防止浪费保证节省运动成功的最重要的步骤”^[34]。其次是审计制度的建立。伴随中央苏区预决算的工作逐步开展，中央及各级审计委员会相继成立。中央和省苏审计委员会负责对苏区政府决算进行审核，监督预算与实际开支是否吻合，发现问题即开展严厉批评，并督促其改正。审计制度的建立对于中央苏区节省开支起到了积极作用，在1934年3月份的中央审计委员会审计总结中，大多数部门都实现了较二月份节省预算百分之三十的目标，其中劳动部、国民经济部的预算数相比二月份节省到百分之五十以上。^[30]在1935年3月中央审计委员会关于稽核瑞金经济开支的报告中，则称“三月份造来的预算，除食米外，县、区、乡行政经费共1766元，县苏本身只329.5元，总计达到了三成经费的节省（比二月份）”^[35]。

除此之外，中央苏区从严治理浪费，打造“廉价政府”还表现出了其独特的理论价值，是马克思主义在中国本土化的重要体现：一方面，马克思“廉价政府”思想所主张的节约开支、反对浪费，在中央苏区苏维埃政府的建设过程当中得以作为基本准则加以坚持和贯彻；另一方面，中央苏区通过从严治理浪费，减少了政府的经费开支，促成了政府的高效、透明与民主，满足了马克思对无产阶级政党建立“廉价政府”的构想。事实上，中国传统文化对“廉”的理解当中，本身也包含了“廉价”的意蕴。如宋代何薳在《春渚纪闻·贡父马谑》中就有“我初幸馆阁之余，不谓俸入不给桂玉之用，因就廉直，取此马以代步”的描述，其中的“廉直”，便是“廉价”之意。因此可以说，一九三〇年代中央苏区从严治理浪费，建设“廉价政府”的实践，是中国共产党在古今中外优秀文明思想交汇中寻找“廉政”真谛的产物，不仅在思想观念上改变了无产阶级政党对“廉政”的固有认识，同时进一步充实了无产阶级政权的廉政实践，它所表现出来的一些基本的理念与方法，对我们当前加强国家廉政建设也有着重要的启示。

首先，要以发展眼光来倡廉。廉政建设的理念需要伴随历史的发展不断更新，与时俱进。在理念不断更新的情况下，廉政建设内容才能不断地拓展，符合时代特征。一九三〇年代中央苏区在建设“廉价政府”过程中，将“浪费”列入腐败犯罪，赋予了“廉政”新的内涵，即“廉政”不仅包括“廉洁”，还包括“廉价”，这便是中国共产党廉政建设理念的一次重要创新。它不只是体现在廉政清单上腐败罪行的简单增减，而是折射出中国共产党廉政观念以及解决腐败问题的基本立场、态度和价值取向都更进了一步。

其次,要以传统优势来促廉。“人民”,是中国共产党政治主张的逻辑起点,坚持以人民为中心,依靠人民治国理政则是中国共产党执政的最大优势。一九三〇年代中央苏区通过从严治浪费建设“廉价政府”能够取得成效,与中国共产党广泛发动群众开展民主监督、建立普遍的群众监督组织是分不开的。号召与组织人民群众积极参与,是中国共产党开展廉政建设的基本经验之一。

最后,要以完善法制来保廉。苏维埃时期中央苏区政府力推“浪费入罪”,出台了一系列的法令法规来确保其实施。但在新中国成立后,浪费入罪的做法却被搁置。尽管在1952年4月,中央人民政府颁布了《中华人民共和国惩治贪污条例》,但惩治浪费的相关法律却由于种种原因而没有正式颁布,这种状况持续至今,使得许多铺张奢侈的浪费现象得以长期存在。对于浪费所造成的损失,也因为缺少专门的法律定性而难以处理,许多问题亟待国家层面通过法律来界定。一九三〇年代中央苏区建设“廉价政府”的实践探索及其所制定的法令法规能很好地为当前推动将浪费作为腐败犯罪上升到国家法律层面,制定《反浪费法》提供历史依据与经验借鉴。

参考文献:

- [1] 马克思恩格斯选集:第2卷[M].北京:人民出版社,1995.
- [2] 中共赣东北省委关于财政问题向中央的报告(1932年1月)[M]//闽浙皖赣革命根据地:上册.北京:中共党史出版社,1991.
- [3] 中共闽西特委报告第一号(1930年11月)[G]//福建革命历史文件汇编(甲8册).
- [4] 建党以来重要文献选编(1921—1949):第11册[M].北京:中央文献出版社,2011.
- [5] 人民委员会通令第3号——帮助红军发展革命战争实行节俭经济运动[N].红色中华,1932-02-17.
- [6] 许毅.革命根据地财政经济史长编:下册[M].北京:人民出版社,1982.
- [7] 傅克诚,等.中央苏区廉政建设[M].北京:中央文献出版社,2009.
- [8] 中共江西省委党校党史教研室,江西省档案馆.中央革命根据地史料选编:下[M].南昌:江西人民出版社,1982.
- [9] 姚铭琨.回忆中央苏区[M].南昌:江西人民出版社,1981.
- [10] 建党以来重要文献选编(1921—1949):第10册[M].北京:中央文献出版社,2011.
- [11] 中共中央文件选集:第10册[M].北京:中共中央党校出版社,1991.
- [12] 反对浪费严惩贪污[N].红色中华,1932-12-11.
- [13] 江西省苏维埃政府关于筹集现金、准备给养、节省经费争取阶级决战最后胜利的通知(财字第二号)[Z].1930-11-20.
- [14] 中共中央文献研究室,中国人民解放军军事科学院.朱德军事文选[M].北京:解放军出版社,1997.
- [15] 毛泽东选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [16] 邵景均.新中国反腐简史[M].北京:中国共产党党史出版社,2009.
- [17] 周金堂,等.井冈山斗争与中央苏区时期党的经济工作研究[M].北京:社会科学文献出版社,2018.
- [18] 建党以来重要文献选编(1921—1949):第12册[M].北京:中央文献出版社,2011.
- [19] 马克思恩格斯选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1995.
- [20] 突击队的组织和工作[N].红色中华,1932-09-06.
- [21] 贾利亚,茅蕾.中华苏维埃政府时期的反腐败社会参与和群众监督[J].中国政法大学学报,2014(2):115-119.
- [22] 彭勃.中华监察大典:法律卷[M].北京:中国政法大学出版社,1994.
- [23] 中共中央文献研究室.朱德年谱:上册[M].北京:中央文献出版社,2006.
- [24] 把节省运动开展到群众中去[N].红色中华,1934-04-26.
- [25] 红五月节省粮食运动的检阅[N].红色中华,1934-06-05.
- [26] 余伯流,凌步机.中央苏区史[M].北京:江西人民出版社,2017.
- [27] 建党以来重要文献选编(1921—1949):第8册[M].北京:中央文献出版社,2011.
- [28] 在提高劳动纪律实行节省声中十一个机关总工会订立竞赛条约[N].红色中华,1934-04-14.

- [29] 为四个月节省八十万而斗争[N].红色中华, 1934-03-13.
- [30] 中央审计委员会审查三月份中央政府预算的总结[N].红色中华, 1934-03-17.
- [31] 王彬, 刘日华.中央革命根据地的反贪污反浪费斗争[J].江西社会科学, 1982(3): 139-140.
- [32] 中华苏维埃共和国最高特别法庭判决书特字第1号[N].红色中华, 1934-03-29.
- [33] 建党以来重要文献选编(1921—1949): 第7册[M].北京: 中央文献出版社, 2011.
- [34] 节省经济与开展反浪费斗争[N].红色中华, 1933-12-05.
- [35] 中央审计委员会稽核瑞金经济开支的总结[N].红色中华, 1935-04-05.

责任编辑 王学青

Construction of “Low-Cost Government” in Central Soviet Areas and Its Enlightenment

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

Abstract: Marx's idea of low-cost government is an important part of his theory of clean government, which takes it that the proletariat requires the construction of a concise and low-cost government that wastes nothing. In their construction of such governments in central soviet areas in the 1930s, waste of administrative powers was treated with great efforts, finally realizing the goal. During this process, rigid mechanisms were made to promote criminal punishments for waste; supervising institutes were established to facilitate mass supervision; frugality was advocated, waste opposed; administrative downsizing was practiced, waste being strictly prohibited, providing powerful support for the construction of “low-cost government.” Such practice made remarkable achievements. The ideals and methods applied in these efforts will prove to be of inspiring value for the current construction of clean governance.

Keywords: Communist Party of China; central soviet areas; “low-cost government”; clean governance

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。

许艳平 / 传统文化中的治国智慧

中华文明作为四大古文明中唯一一个没有中断过的文明，具有悠久历史和博大精深的文化，而在丰富的历史文化遗产中，中国古代的治国理政思想占据着非常重要的地位，具有重要的时代价值。(1)民本思想始终展现着重要的治国理政智慧。儒家民本思想的核心就是关心民众疾苦，君主要想保证国家的稳固安宁，就必须顺应民心民意，与民同甘共苦，只有这样国君才能得到民众的爱戴，国家政权才能巩固。(2)中华文明自古以来就把“和合”作为美好的价值追求。和合文化中所蕴含的和谐、协调、包容、合作等理念，被我国历史上各个时期广泛接受和运用，和合文化已然成为中华文化价值观念中的精髓。“和为贵”就是要使人与人之间，人与社会之间，人与自然之间，个人身心之间都能达到一种和谐的状态，这种理念不仅适用于人与人之间，也适用于民族和国家之间。(3)廉政文化是中华优秀传统文化的一笔宝贵遗产。“廉政”是一种去奢从俭的自觉态度，有着勤俭节约和杜绝奢侈的重要内涵，具体表现就是在生活中不奢侈，勤俭清正。勤政爱民，清正廉洁也是中华传统廉政文化的精华所在，是为人、为君、为官、为政的基本道德和美德要求。

(《人民论坛》2019年03月下)

杨蕾歆 / “党要管党，首先要从党内政治生活管起”

习近平高度重视严肃和规范党内政治生活，对此发表了一系列重要论述，内容涉及严肃和规范党内政治生活的重要意义、主要任务、实践途径等各个方面。严肃和规范党内政治生活是我们党长期以来的政治优势，是解决党内问题的重要途径，是加强党的政治建设的内在要求。不断提升党内政治生活的质量和水平，有利于帮助党员

干部进一步坚定理想信念、坚决维护党中央权威、保持清正廉洁的政治本色、践行以人民为中心的价值理念。落实到实践中，一要用好批评和自我批评的有力武器；二要严格民主集中制和党的组织生活制度；三要严明党的政治纪律和政治规矩；四要充分开展各类学习教育实践活动。党的十八大以来，严肃和规范党内政治生活积累了丰富的经验，为继续推进党内政治生活的改进创新，保证党内政治生态的风清气正，推动全面从严治党向纵深发展提供了重要指导。

(《党的文献》2019年第4期)

薛永光，谭婷婷 / 党的十八大以来我国反腐工作的特征及发展趋势分析

党的十八大以来，党和国家根据政治、经济、社会的发展形势出台各项政策，以完善腐败治理体系，解决腐败问题。在这个过程中，党和国家的反腐工作呈现出新变化。从文献计量和解读的角度出发，反腐工作的变化可以在中央纪委工作报告等相关文本中体现出来。通过对中央纪委工作报告进行词频分析，可以将党的十八大以来反腐工作的特征划分为以下三个层面：一是反腐方向层面，对反腐斗争形势和目标任务有了更清晰的认识与把握；二是反腐惩治层面，坚持“打虎”“拍蝇”“猎狐”，同时对群众身边的腐败和作风问题进行惩治；三是反腐过程层面，党内法规制度建设不断完善，权力监督格局形成。党和国家的反腐工作在发展过程中呈现了两大趋势：一是更为注重事前防范，二是更为注重治本。当前，党和国家的反腐工作特征及发展趋势的产生逻辑主要为中国特色社会主义制度的影响、国家政权建设的动力、全面从严治党的要求、公民社会发展的要求。

(《学校党建与思想建设》2019年第8期)

孙枝俏，王金水 / 互联网背景下党内监督的衍化与改进

任何政党只有不断完善对于自身的监督，保持自我净化、自我修复的能力，才能永葆青春活

力,才能长期执政。中国共产党自从建立以来在党建工作中历来注重党内监督,党内监督是权力科学有效运行的根本保证,是永葆党的青春活力的有效机制,有利于加强党的凝聚力和战斗力,有利于确保党章党规党纪的有效运行。中国共产党十九大报告提出全面从严治党需要进一步加强党内监督,随着互联网时代的来临,传统党内监督的方法与技术也将不断遭到颠覆。全面从严治党要向纵深推进,在党建工作中需要转变思路,用互联网思维完善党内监督、优化党内监督制度,探索从从严治党的新模式、新路径。互联网思维有助于在党内监督中充分有效共享各种监督资源,构建科学高效、全面覆盖、全天候的监督管理体制机制,从而真正提升党内监督效能,有利于全面从严治党,提高党的执政能力和领导水平。

(《南京社会科学》2019年第4期)

李景治 / 全面从严治党要以增强干部干事创业的“精气神”为出发点和落脚点

从一定意义上说,全面从严治党,也是全面从严治干。但值得注意的是,我们的治干工作把较多精力放在确保干部遵纪守法、预防和惩治干部违法乱纪行为上。确保干部遵纪守法、预防和惩治违法乱纪行为无疑是对的,只能加强,不能削弱。但与此同时,我们应当把更多的精力放在激发干部积极性,激励干部增强干事创业的“精气神”上。不能满足于干部遵纪守法、规规矩矩、老老实实,而要充分调动干部积极性、主动性和创造性,使之真正想干事,愿干事,会干事,干好事,敢担当,有作为,能够为党和人民事业做出更大贡献。为此,就要进一步增强干部的使命感和责任意识,严把德才标准、坚持公正用人,要在选人用人上体现讲担当、重担当的鲜明导向,加强选人用人工作的监督检查,创新干部管理的激励机制,培育有利于激发干部积极性的政治生态,把干部从无谓事务中解脱出来。

(《理论与改革》2019年第2期)

钟伟军 / 基层公务人员印象、民生满意度与反腐败绩效公众感知

反腐败绩效公众感知在很大程度上会影响到公众对反腐败工作的公众参与度和政府信任,也会影响到反腐败的全面胜利。浙江省的实证数据表明,公众的反腐败绩效感知受到其在日常生活中所形成的对基层公务人员的印象及其民生服务满意度的影响。基层公务人员印象、民生满意度对公众反腐败绩效感知均呈现正向影响关系,相比较而言,基层公务人员印象的这种正向影响更为明显。同时,基层公务人员印象和民生满意度对反腐败信息关注度均呈现出正向调节效应,尤其是基层公务人员印象的这种调节效应更为强烈。为了进一步提升反腐败绩效公众感知,需要加大对群众身边“微腐败”的惩治力度,积极改善基层公务人员的工作作风,提升民生服务的质量。

(《湖南师范大学社会科学学报》2019年第3期)

王保民,王 碧 / 新加坡人民行动党内部规程与法律衔接模式及对我国的启示

新加坡人民行动党遵循的是将党的宗旨与具体规程融入宪法法律,以不断加强执政党主导立法保证党的主张与国家法律呈现高度统一、以政党自律保障法规衔接的模式,其闪光点在于:党在内部规程与国家法律之间设有明显的界限,采取党纪国法各自分工配合却又相互辅助的衔接机制,党的自律对于党规国法衔接也起到保障作用。当然,人民行动党党内规程与国家法律也会出现龃龉,但不变的是国家厉行法治的根本原则。党规与国法衔接是中国共产党领导的法治建设中一个不容回避的课题,基于人民行动党模式的利弊分析,要注意以下五个方面:以党领导立法实现党的精神与国家法律相契合;加强国家监察规范依据的体系化建设;以法律作为国家规范体系的重心;坚决维护法律权威;加强执政党在立法立规之初对于二者协调性的严格审查。

(《理论探讨》2019年第4期)

责任编辑 王学青