

监察体制改革背景下留置措施 与刑事诉讼制度的衔接

吴高庆, 夏文忠

(浙江工商大学 法学院, 浙江 杭州 310018)

摘要:党的十九大报告提出,制定国家监察法,依法赋予监察委员会职责权限和调查手段,用留置取代“两规”措施。留置措施是国家监察体制改革中新出现的权力执行方式,又是涉及公民人身自由的一项强制性措施。如何在立法中设立留置措施,使其既能充分发挥调查公职人员违法犯罪的作用,又能有效保障被调查人的合法权利?首先必须明确留置措施的创制来源与权力属性,以明晰出台该措施的目的;其次要科学界定留置措施的行使主体、对象、期限、场所,保证其不偏离法治的轨道;最后,有必要从留置措施的决定程序、律师介入可能性、折抵刑期、救济措施等方面明晰该制度与刑事诉讼制度的合理衔接,切实保障被调查人的合法权益。

关键词:留置措施;刑事诉讼;律师介入;救济程序

中图分类号:D922.1

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)01-0001-08

防止权力滥用的办法,就是用权力制约权力。^①在现代国家的权力运行轨迹中,国家监督制度成为制约权力的重要保障方式。中共中央办公厅2016年11月印发的《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案(以下简称《试点方案》)》正式拉开了监察体制改革的序幕。2016年12月全国人大常委会《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》(以下简称《改革试点决定》)列举式的指出,监察委员会针对行使公权力的公职人员的职务违法和职务犯罪行为可以采取谈话、询问、留置等措施。^②该文件首次将留置措施作为监察委员会的一项办案权

① 孟德斯鸠。

② 2016年12月25日,全国人大常委会通过的《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》第二条:“试点地区监察委员会按照管理权限,对本地区所有行使公权力的公职人员依法实施监察……为履行上述职权,监察委员会可以采取谈话、讯问、询问、查询、冻结、调取、查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置等措施。”

收稿日期:2017-11-25

作者简介:吴高庆(1959-),男,浙江龙泉人,浙江工商大学法学院教授;夏文忠(1994-),男,浙江永嘉人,浙江工商大学法学院硕士研究生。

基金项目:浙江省高校重大人文社科攻关计划项目

力提出。“刑事程序法治是法治中国的重要组成部分。”^[1]任何制度的创设都应当历经一定的程序价值考量才能切实保障刑事司法对象的合法权利状态。习近平总书记在党的十九大报告中强调,深化国家监察体制改革,要“制定国家监察法,依法赋予监察委员会职责权限和调查手段,用留置取代“两规”措施”^[2],再度明确留置措施将以法律形式规定,成为监察委员会执行监督工作的常态措施。《中华人民共和国监察法(草案)》(以下简称《草案》)于 2017 年 11 月 7 日公布,专门规定了留置措施的决定程序、留置时间、折抵刑期问题等内容。结合上述文件,明确留置措施的基本内涵、具体架构及其与刑事诉讼制度的衔接问题是深化监察体制改革的重要路径,更是保障监察对象合法权利的应有之义。

一、留置措施的创制来源与权力属性

留置措施作为监察委员会一项具有划时代意义的职能,明确其权力创制来源及内涵外延对于处理与刑事诉讼制度的衔接问题十分必要。

我国的“留置”一词源于日本“留置场”的称谓,同“拘置所”一样,其执行的都是逮捕后的羁押措施,因而,“留置”、“拘置”并非“逮捕”以外的其他措施。^[3]有日本学者指出,“逮捕”一词有广义、狭义之分,宪法中“逮捕”一词应作广义理解,“可以解释为把拘提、拘留也包括在内”,宪法关于刑事诉讼手续的原则按照情况也适用于在其他场合对身体自由的限制,至于逮捕之后的拘禁(羁押)条件更为严格。^[4]美国学者指出,广义的逮捕“有时指相当于逮捕的拘捕,事实上的逮捕,或者为了宪法目的之逮捕,逮捕涉及任何在一些重要方面明显类似于正式逮捕的拘捕”^[5]。

我国的《人民警察法》首次将“留置”一词引入并赋予其不同含义^①,其后《公安机关办理刑事案件程序规定》继续沿用“留置”一词。^②2004 年出台的《公安机关适用继续盘问规定》虽适用“盘问”,但公安部法制局负责人在答记者问时表明,继续盘问是法律赋予公安机关审查有违法犯罪嫌疑人员的一项强制性措施,实践中被称为“留置”。^[6]王岐山同志在参加十二届全国人大四次会议北京代表团的审议时,特别点出“留置措施”可以参考公安机关常用的留置执法手段,其主要强调“留置”与“留置措施”执行方式上的异合性。但实质上,我国公安系统长期适用的“留置”手段与监察体制改革中推出的“留置措施”是两种不同的权力。一方面,公安适用的“留置”是一种间介于行政警察活动与刑事司法活动之间的措施,适用主体为公安机关,对象为有违法犯罪嫌疑的人员,而监察委员会适用的“留置措施”是行使监察权的重要表现方式,适用主体为监察委员会,对象为所有行使公权力的公职人员;另一方面,根据《改革试点决定》的相关规定,公安并非在转隶监察体系的范畴之内,因而彼“留置”也无法转化为此“留置措施”。

我国《物权法》规定的“留置权”制度是一种法定担保物权,是我国民法上的重要组成部分,广泛应用于日常经济生活之中。其与监察体系中的“留置措施”具有本质上的区别,因此不作过多讨论。再翻查《宪法》、《刑事诉讼法》、《行政监察法》、《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》等与国家监察体制改革直接相关的文件,均未发现“留置”一词的出现。实质上,作为监察委员会履行监察职能的一项强制性手段,留置措施应当属于一种新型权力。

《立法法》第 8 条第 5 项规定,与公民人身自由相关的强制措施只能通过制定法律来创设和加以限制。而试点地区监察委员会的留置权力,源于全国人大常委会通过的《改革试点决定》。学界目前对于该《改革试点决定》是否属于法律存有较大争议。笔者认为,《改革试点决定》理论上而言完全符合法

① 《人民警察法》第九条第二款:“对被盘问人的留置时间自带至公安机关之时起不超过二十四小时,在特殊情况下,经县级以上公安机关批准,可以延长至四十八小时,并应当留有盘问记录。”

② 1998 年《公安机关办理刑事案件程序规定》第一百三十二条规定:“对被留置盘问的犯罪嫌疑人需要拘留、逮捕、取保候审或者监视居住的,应当在留置期间内办理法律手续。”

律的一般要素,实践中也确有全国人大常委会颁布的决定,虽有程序瑕疵,但仍被视为法律并得到广泛适用。且基于监察体制试点改革的重大性和复杂性,试点阶段可以在合法性的范畴内,采取灵活的措施。¹⁷按照目前中央的日程表,在2018年3月份通过《国家监察法》,留置措施便能以法律的形式明确下来,不再存在争议。

国家监察委员会的权利属性吸收了违纪调查、行政违法调查、涉嫌腐败犯罪的特别调查的权利特点,是一项多维度的高度综合的权利属性体系。而对于留置措施的权力属性分析,有学者认为作为监察委员会的调查权主要手段的留置措施,具有行政性、强制性、主动性和谦抑性的特点。¹⁸从监察体制改革的逻辑来看,留置措施不仅涵盖了普通行政调查的方式,还兼具刑事侦查性质的特征。留置措施兼具上述特征,易导致权力过于膨胀,应明确其构成要件,规范留置措施的运行程序,才能将留置措施稳定在法治的轨道上,有效保障被留置对象的合法权利。

二、留置措施的基本构成

权力的行使,必须优先明确其内在要素及使用标准。留置措施作为一项新型权力,明确其基本构成,对于规范留置措施的适用、保证监察体制改革的合法性及与刑事诉讼制度衔接的合理性具有重要意义。

(一)留置措施的行使主体

留置措施是监察委员会限制职务犯罪当事人人身自由的强制性手段,该项措施的行使主体只能是各级监察委员会。根据《改革试点方案》的规定,党的纪律检查委员会和监察委员会合署办公,但是各级纪委不能以纪委办案的名义采用留置措施。但因为纪检委员会与国家监察委的工作职能部分重合,有可能会造成纪委遮蔽、监察机关弱化现象。

为防止留置措施与“双规”在适用上产生混乱,必须先从法律性质上明晰其内核。第一,留置是由国家法律所规定的办案措施,“两规”是由党章党纪所确定的调查手段;第二,留置措施适用的对象包括所有公权力主体,党的纪律检查的对象仅限于中共党员;第三,留置既可以用于对公职人员违纪行为的调查,也可用于对公职人员的职务违法与犯罪行为进行调查,“两规”只适用于对党内违纪行为的调查;第四,通过留置取得的证据可以直接作为移送起诉的证据,通过“两规”取得的证据移送检察机关后还需要由检察机关重新固定、转化后才能作为司法证据。

监察体制改革应当明确留置措施与“双规”的界限,对于违反党规党纪的中共党员只能由纪委以“双规”手段核实案情,而一旦发现该党员存在职务违法犯罪行为时,应当及时移交监察委员会调查处理。此时,监察委员会才有权对被调查人员采取留置措施。而随着监察体制改革的推进以及法治社会的深入建设,留置措施应当逐步取代“双规”,成为限制监察对象人身自由的唯一合法方式。

(二)留置措施的行使对象

1997年出台的行政监察法的监察对象则主要集中在中央和地方政府各部门及其公务员。而此次《改革决定试点》指出试点地区的监察委员会,对本地区所有行使公权力的公职人员依法实施监察。监察部原副部长肖培此前曾表示,监察范围包括六大类人员:第一,国家公务员法所规定的国家公职人员;第二,由法律授权,或者由政府委托来行使公共事务职权的公务人员;第三,国有企业的管理人员;第四,公办的教育、科研、文化、医疗、体育事业单位的管理人员;第五,群众自治组织中的管理人员;第六,其他依法行使公共职务的人员。马怀德教授在此基础上进一步细化,认为监察对象具体应包括:中国共产党机关工作人员、人民政府工作人员、司法机关工作人员、人大机关工作人员、政协机关工作人员、民主党派机关工作人员法律法规授权组织内行使国家公权力的国家工作人员、科教文卫等事业单位的工作人员、国有企业管理人员等。¹⁹新公布的《草案》规定的六类人员基本

涵盖上述对象。^①

为实现对本地区行使公权力的公职人员监察全覆盖,试点地区将监察对象扩展到试点方案确定的六大类,并在此基础上进行了深入探索。山西省将原由公安机关管辖的国有公司、企业、事业单位人员行贿受贿、失职渎职以及村民委员会等基层组织人员贪污贿赂、职务侵占等罪名调整为监察委管辖;浙江省则是将“国家机关、事业单位、国有企业委派到其他单位从事公务的人员”纳入监察范围。“改革后,北京市监察对象达到 99.7 万人,较改革前增加 78.7 万人;山西省监察对象达到 131.5 万人,较改革前增加 53 万人;浙江省监察对象达到 70.1 万人,较改革前增加 31.8 万人。”^[10]可见,国家监察体制改革通过对公职人员的全面覆盖,实现与纪委监督的衔接,达到对公权力的有效监督,并对公权力机关及公职人员形成制度性威慑。

(三)留置措施的行使期限

腐败案件日趋技术化、隐秘化、高额化,监察体制改革有必要设置对此类案件更具有针对性的留置措施,但必须要有更严格的规定。留置措施的行使期限的规定能从一个侧面反映监察体制改革能否切实贯彻依法治国的原则,是否切合尊重和保障人权的刑事理念。

在谈留置措施的行使期限前,首先要明确违纪和一般违法案件的被调查对象不应适用留置措施,下文探讨的对象均为涉嫌职务违法犯罪案件的当事人。

目前的监察体制改革试点区统一适用“3+3”模式,即采取留置措施时间一般为三个月,报上级监察机关批准可延长一次,也即三个月。包括《草案》也规定,留置时间不得超过三个月。在特殊情况下,决定采取留置措施的监察机关报上一级监察机关批准,可以延长一次,延长时间不得超过三个月。童之伟教授认为,应当考虑省级以上(包括省级)监察委员会决定采取留置措施的时间维持不变,省级以下监察委员会决定采取留置措施的时间改为 30 日,经报批可延长一次,也即 30 日。^[11]笔者不赞同这种做法。留置措施的时间期限在科层式体系下应具有结构统一性,以级别区分留置时间并不能完全令人信服。如果说留置民营企业家对于地方经济发展与民生就业产生的负面影响较大的话,省部级以上官员的缺位或许对整个地区的政治、经济、民生影响要远超过一个县级干部。

关于留置的期限,应当综合考量职务违法犯罪案件的特点和需要,比照行政强制措施和刑事拘留措施等限制人身自由的相关规定而定。太短的留置时间明显不适合监察机关的办案模式,更不利于腐败案件的顺利侦破。原来的“两规”、“双指”对于期限没有明确的规定,一般情况下与办案期限高度重合,且原则上不能超过办案期限。纪委的调查期限一般为三个月,原行政监察机关的调查期限一般是六个月,有必要的时候经审批可以延长。相较于《人民警察法》对留置盘问的规定而言,监察委员会的留置措施时间更长。根据《治安管理处罚法》等行政法规的相关规定,行政拘留的日期一般不超过 15 天。实际上,最直接的比照应该是《刑事诉讼法》,因为现行的监察体制改革正是把检察机关原本直接受理的涉及国家公职人员的职务犯罪部分转隶至监察委员会。根据《刑事诉讼法》的相关规定,刑事拘留一般最长不超过 37 天,人民检察院对直接受理的案件刑事拘留最长不能超过 17 天。而香港廉政公署的羁押权只有 48 个小时,与国家监察委可以进行长达数月的羁押相比显得“捉襟见肘”。

鉴于以上情况,笔者认为可以以案件严重程度作为留置措施行使时间的划分标准。重大、复杂、新类型、具有较大社会影响力等的案件,留置时间为三个月,经严格审批备案,可以再延长三个月;而普通案件监察委员会决定采取留置措施的时间应当参照刑事诉讼制度,以 37 天为限。延长留置时间必

^①《草案》第三章第十二条规定:监察机关按照管理权限对下列公职人员进行监察:(一)中国共产党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、监察机关、审判机关、检察机关、民主党派和工商联机关的公务员及参照《中华人民共和国公务员法》管理的人员;(二)法律、法规授权或者受国家机关依法委托管理公共事务的组织中从事公务的人员;(三)国有企业管理人员;(四)公办的教育、科研、文化、医疗卫生、体育等单位中从事管理的人员;(五)基层群众性自治组织中从事集体事务管理的人员;(六)其他依法履行公职的人员。

须经过更为严格的审批备案程序,由司法机关介入监督留置措施的合法施行。

(四)留置措施的行使场所

监察委员会的留置场所无异于另设“看守所”,调查权与羁押权的集中可能会导致权力过分膨胀。笔者认为,监察委员会采取留置措施或许可以与看守所进行对接,将羁押权交由看守所行使。或者,为及时控制具有潜逃嫌疑的被调查人,监察机关可以设置临时留置场所,最长临时留置时间不超过二十四小时,且在留置期内及时通知被调查人家属,临时留置期过后及时移交看守所。

根据最高人民法院《人民检察院对指定居所监视居住实行监督的规定》,公安机关、人民检察院、人民法院对犯罪嫌疑人、被告人适用指定居所监视居住的,指定的居所应当具备正常的生活、休息条件,与审讯场所分离。留置措施对被调查对象的控制时间、影响程度和执行方式与指定居所监视居住相似,监察委员会可以考虑借鉴这一做法。从目前公布的《草案》看,监察机关应当保障被留置人员的饮食、休息,提供医疗服务。讯问被留置人员应当合理安排讯问时间和时长,讯问笔录由被讯问人阅看后签字。这项规定并未涉及留置场所及如何保障当事人合法权益的具体规定。

根据目前的试点经验,监察体制改革试点地区把纪委原“两规”场所、公安机关看守所作为留置场所继续使用。事实上,从以往查处腐败案件的规律来看,“两规”场所更有利于案件的快速侦破,尤其是更为依赖口供的贿赂案件。但多为宾馆、旅店的“两规”场所往往也容易导致不合法因素滋生。

如果监察委员会在监察体制改革全面铺开仍以纪委原“两规”场所、公安机关看守所作为留置场所使用的话,为防止被留置对象出现疾病、死亡、刑讯逼供、暴力取证等情况的发生,应当对留置场所采取24小时全方位视频监控,监察人员讯问过程中应当全程录音录像。检察机关从2006年开始全面推进全程同步录音录像,到目前为止已经取得了显著成绩。根据目前全国看守所的讯问条件来看,在留置场所推进全程录音录像在技术上和资源上完全没有困难。同步录音录像不仅方便监察委员会工作的有效展开,更有利于监督办案人员规范执法,有效保障被调查人的合法权益。

三、留置措施与刑事诉讼制度的衔接

留置措施是限制人身自由的强制性措施,对公民的基本权利可能会造成较大的影响,因而必须将其纳入法治的轨道,做好与刑事诉讼制度的衔接工作,形成严密的监察规范体系,从实体与程序两方面保障被监察对象的合法权益。毕竟,设立留置措施的目的“不是为了控制公权力本身,而是为了控制和规范公权力怎么行使,按照什么样的步骤和什么样的方式去行使。”^[12]

(一)留置措施的决定程序

如上文所言,无论是日本“留置场”的概念,还是美国学者对“留置”广义上的解释,均表明,留置措施这种可以剥夺人身自由长达数月的强制手段,与逮捕其实享有内在的一致性。因而留置措施的决定程序在一定程度上能够反映监察体制是否合法、合理、有效。

在没有规定留置措施之前,逮捕是最严厉的限制人身自由的强制性措施。因而,《宪法》第37条第二款规定:“任何公民,非经人民检察院批准或者决定或者人民法院决定,并由公安机关执行,不受逮捕。”作为同样限制人身自由的留置措施,必须要严格审批程序,避免留置措施被不规范使用或者滥用的现象。

浙江省在监察体制改革试点期间制定《浙江省监察留置措施操作指南》,明确留置条件必须是已立案并且案件具有重大、复杂等四种情形,同时对留置审批、备案、期限、被留置人合法权益保障等方面作了详细规定。根据规定,凡采取留置措施的,需监委领导人员集体研究、主任批准后报上一级监委批准,涉及同级党委管理对象的,还需报同级党委书记签批;凡使用、延长、解除留置措施的,市县两级监察机关都需报省级监察机关备案,而省监委则需报中央纪委备案。

根据试点经验,留置程序应当通过严格的审批与备案程序方可在法治的轨道上顺利运行。《草案》

第四十一条规定：“省级以下监察机关采取留置措施，应当由监察机关领导人员集体研究决定，报上一级监察机关批准。省级监察机关决定采取留置措施，应当报中华人民共和国监察委员会备案。”需要注意的是，监察机关领导人在收到监察办案人员呈递的留置申请时，应当对该案被调查人员的职务违法事实和相关证据进行实质性审查，再决定是否递交给上一级监察机关审批。上级监察委员会审批留置申请主要采取书面审，必要时可以召集监察办案人员汇报案情。另外，涉及同级党委管理对象的，短期留置应当报同级党委书记签批，长期留置还应当报上级党委备案。

（二）留置阶段律师介入的可能性

当事人的陈述与申辩权是正当程序的基本要素，而律师辩护权便是在这一要素上延伸出来保障当事人合法权益的权利。在国家监察体制改革之前，行政监察因属于行政机关内部行政行为，所以政纪案件不能委托律师。监察部为此做过专门的答复：根据《中华人民共和国律师暂行条例》的规定，律师的业务范围主要是作为代理人或辩护人参加诉讼活动以及调解、仲裁等非诉讼活动。监察机关依法查处政纪案件是行政机关的内部行政行为，根据《中华人民共和国行政诉讼法》等法律的规定，不属于法院的行政诉讼受案范围。同时，查处政纪案件，也不属于调解、仲裁等非诉讼案件。因此，政纪案件的被调查人不能委托律师。^①国家监察体制改革后，监察权一跃成为公权力“第四权”，律师介入的可能性不应当继续被排挤在正当程序之外。但《草案》并未提及留置阶段律师是否能够介入。

参照香港廉政公署的反腐经验，《廉政公署（被扣留者的处理）令》第 4 条明确规定了被调查人与法律顾问通讯等权利。^②同时，第 17 条规定廉政公署在办案场所须张贴中文及英文告示告知被调查人前述权利。^③香港地区基于程序正当和人权保障做出了以上规定。公民受到强制措施后有权获得律师帮助权利也同样是人权保障的国际通例。《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》第 11 条原则提到：“被拘留人应有权为自己辩护或依法由律师协助辩护。”^④监察体制改革包含侦查活动，且在程序上要做好与检察机关的衔接工作，那么理应允许律师介入职务侦查案件。

从证据角度而言，我国《刑事诉讼法》与相关司法解释均规定以非法方法收集的证据，不得作为起诉的依据和定案的根据。作为强制性手段的留置措施，将监察对象进行长时间关押，使之处于封闭状态进行取证，极易容易产生非法取证的问题。诚然，鉴于贪腐案件，特别是隐秘性极强的贿赂案件的特殊性，有必要在某些环节授予国家监察委员会特别权力。但是，即使是我国早年加入的《联合国反腐败公约》也并没有为反腐败工作摆脱刑事诉讼程序的限制提供任何便利。监察委员会决定适用留置措施却不让律师介入该程序，调查取得的证据将难以产生公信力，与近些年来我国刑事辩护制度取得的进步不相适应。《刑事诉讼法》第 41 条规定，公安机关在第一次讯问犯罪嫌疑人或者对犯罪嫌疑人采取强制措施的时候，应当告知犯罪嫌疑人有权委托律师作为辩护人。调查职务犯罪案件是否允许律师介入，应当参照刑事诉讼相关规定适用。试想，连《刑事诉讼法》规定的涉嫌国家安全犯罪和恐怖活动犯罪的犯罪嫌疑人在侦查阶段都有权聘请律师介入案件，更何况罪行严重程度、法律破坏程度不如前述两种罪名的职务犯罪案件呢？因而，监察机关对被调查对象采取留置措施、没收财产、开除公职等行为时，应当允许律师介入保障当事人的合法权利、维护监察委员会办案公信力、顺应国际共同价值追求。

① 《监察部关于政纪案件的被调查人是否可委托律师担任代理人问题的答复》（监法复字[1992]7 号），载中华人民共和国监察部编：《中国监察年鉴：1992-1997 年卷》（上册），中国方正出版社 2007 年版，第 548-549 页。

② 《廉政公署（被扣留者的处理）令》第 4 条“与法律顾问通讯等”第一款：“被扣留者须获给予合理机会，以便与法律顾问通讯，并在一名廉署人员在场但听不见的情况下与其法律顾问商议，除非此项通讯或商议对有关的涉嫌罪行的调查或执法会构成不合理的阻碍或延迟。”

③ 《廉政公署（被扣留者的处理）令》第 17 条“致被扣留者的告示”：“廉政公署须在用作扣留被扣留者的每间房间的显眼处，以及易为被扣留者看见的廉政公署办事处内其他显眼地方，张贴具以下条款的中文及英文告示……”。2.“在不会对调查的进行或执法构成不合理延迟或阻碍的前提下，你可与一名法律顾问通讯和商议。”

退一步讲,考虑到反腐的重要性和日趋增加的侦破难度,在现阶段可能无法推行辩护律师全阶段全方面覆盖,但至少可以参照目前盛行的值班律师制度,在监察办案场所派驻值班律师为被调查人提供必要的法律咨询与帮助。

(三)留置时间折抵刑期问题

刑期折抵在现代刑罚领域已经从简单的法律规定演变为一种现代法律制度,其是为刑事实体救济制度,旨在救济未决羁押之正当性瑕疵。对于采取了留置措施的刑事案件,法院定罪量刑后,应当将留置的时间折抵同样的刑期。理由有三:第一,留置是一种剥夺被调查者人身自由的强制措施,性质对被调查者人身自由的限制和剥夺与监视居住、先行羁押并无不同;第二,按照《行政处罚法》的规定,被告人被定罪判刑后,行政拘留可以折抵刑期,由《国家监察法》所规定的留置没有不折抵刑期的理由;第三,从公平公正和人权保障的角度分析,在监察体制改革之前,检察机关在侦办职务犯罪案件的时候,被拘留、逮捕的犯罪嫌疑人可以适用折抵刑期的规定,留置措施折抵刑期符合现代刑罚的观念。

根据《刑法》第41、44、47条,以及《刑事诉讼法》第74条的规定,有关判处管制刑罚的,指定居所监视居住一日折抵刑期一日,先行羁押一日折抵刑期二日;判处拘役、有期徒刑的,指定居所监视居住二日折抵刑期一日,先行羁押一日折抵刑期一日。《草案》完美地衔接了这一项制度,第四十一条第五款规定“被留置人员涉嫌犯罪移送司法机关后,被依法判处管制、拘役和有期徒刑的,留置期限应当折抵刑期。留置一日折抵管制二日,折抵拘役、有期徒刑一日。”应当肯定《草案》为保护当事人合法权益所做的这一规定。

(四)留置措施的救济问题

留置措施因涉及人身自由这一宪法基本权利,假设被调查对象留置后未能转化为职务犯罪侦查并提起公诉,或者在审判阶段被判无罪,应当给予当事人救济途径。除了向监察机关提起行政复议之外,应当赋予当事人以提起司法诉讼作为最后一道防线。现公布的《草案》并未对当事人是否可以提起救济程序作出规定。至于被调查人可以提起何种诉讼程序,在《行政诉讼法》制定之前,我国行政诉讼制度就曾借助《民事诉讼法》落地。因而,即将出台的《国家监察法》完全可以作出特别规定,以《行政诉讼法》为载体赋予被调查人提起救济权力的合法途径。

因监察机关违法或错误办案导致当事人权利受损,应当考虑适用《国家赔偿法》的相关规定,设置相应的国家赔偿程序。国家赔偿在职务犯罪中需要以办案主体违法行使职权为要件,但如果办案机关在合法程序下对当事人的合法权利造成了明显的伤害,且案件无法进入起诉阶段或被判罪名不成立,应当考虑给予一定的国家补偿。有地方政府法制部门在《行政监察法》修订过程中就提出过,被监察人的合法权益一旦受到侵害往往难以得到相应的合理补偿,这样对法的公平公正以及实施效果都可能产生影响,建议草案明确对被监察人因行政监察中的不当行为导致其合法权益受损的补偿。^[4]补偿程序能够在一定程度上弥补当事人为国家秩序承受的“特别牺牲”。但要注意,只有涉嫌腐败调查人员受到了刑事追究所产生的冤假错案才能纳入国家赔偿,单纯的党内处分错误属于党内自省范畴,不应纳入国家赔偿。

参考文献:

- [1] 李昌林.刑事程序法治的发展路径[J].理论探索,2016(1):108-112.
- [2] 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——习近平同志代表第十八届中央委员会向大会作的报告摘登[N].人民日报,2017-10-19(02).
- [3] 张建伟.法律正当程序视野下的新监察制度[J].环球法律评论,2017(2):61-82.
- [4] (日)宫泽俊义著.芦部信喜补订.日本国宪法精解[M].董璠译.北京:中国民主法制出版社,1990:266.
- [5] John N. F. Criminal Procedure[M].American:Wadsworth,2002:104.
- [6] 公安部法制局负责人就“继续盘问规定”答记者问[EB/OL].(2004-08-03)[2017-11-01].<http://news.sina.com.cn/o/2004->

08-03/21023284049s.shtml.

- [7] 韩大元.论国家监察体制改革中的若干宪法问题[J].法学评论,2017(3):11-22.
- [8] 王晓.监察委员会的留置措施论要[J].北京联合大学学报:人文社会科学版,2017,15(2):23-30.
- [9] 马怀德.国家监察体制改革的重要意义和主要任务[J].国家行政学院学报,2016(6):112-125.
- [10] 国家监察体制改革试点取得实效[N].人民日报,2017-11-06(1).
- [11] 童之伟.国家监察立法预案仍须着力完善[J].政治与法律,2017(10):66-76.
- [12] 姜明安.论法治反腐[J].行政法学研究,2016,96(2):5-12.
- [13] 程味秋.联合国人权公约和刑事司法文献汇编[M].北京:中国法制出版社,2000:243.
- [14] 季耀昆.行政监察对象应为所有国家公务员 我市有关部门就行政监察法(修订)草案提出修改建议[N].济南日报,2009-04-24(15).

责任编辑 王学青

Connection Between Lien and Criminal Procedures Under the Background of Reform of the Supervision System

WU Gaoqing, XIA Wenzhong (School Of Law Studies, Zhejiang Industrial and Commercial University, Hangzhou 310018, Zhejiang, China)

Abstract: Report of the 19th National Congress of the Communist Party of China proposed the formulation of the state supervision law, which gives the supervisory committee responsibilities, powers and means of investigation according to law, replacing the “double punishment” with lien measures. The lien measures are new ways of power implementation in the reform of the state supervision system, and also a compulsory measure involving the freedom of citizens. How can we set up lien measures in legislation so that it can give full play to the role of officials in investigating crimes and effectively protect the legitimate rights of the investigated? The creation of source and power properties must be clear in order to make clear the purpose of the measure; second, lien should be scientifically defined as regard the subject, object, time, and place, in order to ensure that it does not deviate from the orbit of the rule of law; finally, it is necessary to reasonably formulate the decision procedure, lawyer intervention to be made impossible, allowance sentence, relief measures and the connection with criminal proceedings to be clearly defined in order to protect the legitimate rights and interests of the person under investigation.

Key words: lien measures; criminal procedure; counsel intervention; relief program

模式创新:如何监督制约监察委员会

——基于传统与新型监督模式对比的视角

周智博

(中南财经政法大学 法学院,湖北 武汉 430073)

摘要:监察委员会是“位高权重”的国家权力单元,亟待监督制约。在此有两种监督模式可供选择,一种是传统监督模式:人大监督、司法监督、执政党监督以及人民监督员的监督;另一种是新型监督模式:于人大内部设立专门监督委员会、于监察委员会内部设立调查委员会、建立监察诉讼制度以及建立新型上级监督机制。通过对历史实践的经验总结以及监察体制改革趋势的分析,发现传统的监督模式已很难胜任对监察委员会的监督工作,相比之下新型监督模式的监督更加实效有力,更加符合法治运行规律。

关键词:监察委员会;监督制约;专门监督委员会;内部调查委员会

中图分类号:D630.9

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)01-0009-08

2016年11月7日,中央办公厅印发《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》(以下简称《试点方案》),自此国家监察体制改革正式拉开了序幕。时隔一年,《中华人民共和国监察法(草案)》(以下简称《监察法草案》)公开征求意见,将国家监察体制改革又一次推向高潮。监察委员会的成立势必会给国家政治生态带来深刻的影响,我们在关注其规制权力运行、惩治腐败的同时是否应该对其本身进行一定的监督制约?尤其是作为监督多个权力系统的国家机构,一旦缺乏应有的监督制约,定会给国家权力运行带来诸多问题。目前针对监察委员会的成立以及《监察法草案》,学者们将关注点更多地置于监察委员会的功能定位、监察委员会以及《国家监察法》的合宪性考量、监察委员会与司法机关的制度衔接等规范价值层面的讨论上,对于监察委员会的具体运行,尤其是在对其监督制约的问题上还不够重视。本文拟从宪法学的角度,从对监察委员会进行监督制约的依据出发,对其监督模式进行深入探究,并在对传统与新型监督模式分析对比的基础上,为制约监督监察委员会提供制度设计方案。

一、对监察委员会进行监督制约的依据

根据权力运行的一般规律,相较于权力行使的肆无忌惮,经过驯化的权力往往更容易实现其最初

收稿日期:2017-11-20

作者简介:周智博(1993-),男,河北张家口人,中南财经政法大学法学院硕士研究生。

效能。从《监察法草案》可知,监察委员会作为一项新型的权力单元,其位高权重是毋庸置疑的。具有如此威慑力的部门,唯有强化对其监督制约才能够有效消弭监察体制改革对我国权力格局的冲击。特别是在现阶段监察体制改革已经全面铺开,影响范围有点及面的情势下,更应秉持权力制约的理念,将对监察委员会自身的监督制约制度同步设计、同步实施,促使监察体制改革顺利推进。其中,规范考量、人权保障以及实践审视构成了对监察委员会进行监督制约的直接依据。

(一) 监察体制改革之规范考量

重大改革于法有据是实现国家治理体系和治理能力现代化的基本要求。时至今日,关于国家监察体制改革的规范性文件主要体现于《试点方案》、《全国人大常委会关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定》(以下简称《试点决定》)以及《监察法草案》上,经过梳理可以发现上述三个规范性文件中皆体现着对监察委员会的监督制约。首先,就《试点方案》而言,其明确指出“要建立监察委员会与司法机关的协调衔接机制,以通过司法机关对监察委员会进行牵制”。表明监察委员会在运行过程中,可以通过相应的制度设计,使其接受司法机关的监督制约。其次,《试点决定》也明确提及监察委员会要对同级人大和上级监察委员会负责的机制,实行双重负责制度。而负责本就包含监督的意蕴,双重负责从另一个层面来说就意味着双重监督。最后,《监察法草案》则对这一问题进行了明晰和细化。典型体现是将“对监察机关和监察人员的监督”单列一章,系统规定了监察委员会要依法运行,自觉接受人大监督、司法制约和社会监督,同时还设计了相关配套制度,包括回避制度、备案制度、申诉制度以及责任追究制度等,为规制监察权的合法运行提供了基本的法理依据。可见,对监察委员会自身监督制约本就是国家监察体制改革的应有之义,作为位高权重的权力单元,缺少监督机制的监察体制改革也注定是不健全的。但是总体而言,上述谈及的监督机制较为原则和笼统,尚不足以对这一新型权力进行针对性、系统性的制约。为此,需要在上述规定基础上,基于监察权的运行机理深化制度设计,以此保障监察体制改革的平稳运行。

(二) 监察体制改革之人权保障

2004 年我国人权条款入宪,人权保障作为当代社会的基本价值取向被我国赋予了宪法地位。十九大报告更加明确指出要“维护国家法制统一、尊严、权威,加强人权法治保障,保证人民依法享有广泛权利和自由。”而国家监察体制改革虽然秉持惩治腐败,规制权力运行的初衷,但是追根溯源,其最终落脚点仍然是保障公民的基本权利。以瑞典为例,其在最初设置监察专员制度时就将保障公民的基本权利和自由作为最基本的价值之一,并且随着时代的发展这一功能变得越来越重要。可见,人权保障是监察权行使不容忘却的一个价值原点,在制度设计上更不能为了监察而监察。但在现实中我们经常舍本逐末,忽视人权保障这一基本价值取向。如童之伟教授曾言之:“被监察者权利的保障与监察者权力的运用具有同等重要性,两者在实践上应当协调实现,不应片面强调其中一方而牺牲另一方。在这一对关系中,被监察者处于绝对的弱势,监察者处于绝对的强势。”^[1]因此,为了防止改革走弯路,我们必须在制度设计上回应这一失衡关系,对强势一方加以限制,弱势一方加以扶持。而最有效的路径就是对监察权进行全方位的监督制约,促使其按照法定程序和权限行使权力,将监察权至始至终限制在法治轨道内。

(三) 监察体制改革之实践审视

法国启蒙思想家孟德斯鸠曾言,“一切有权力的人都容易滥用权力,这是亘古不易的一条经验”,“要防止滥用权力,就必须以权力制约权力”^[2]。监察权作为一项国家权力,理应遵守这一法则,这是历史的教训,更是时代的必然。监察制度于我国而言可谓历史悠久,但是就古代监察制度而言,各朝各代发展到一定的阶段,就会出现监察制度失效的情况,根源就在于古代监察制度权力过于集中,缺乏外

部有力的监督力量,使得自身得不到相应的规制。瑞典和英国的监察专员制度是西方监察制度的典范,两国在制度建构上都十分重视对监察专员本身的监督,并在实施过程中取得了良好的效果。“瑞典对监察专员的公务行为,除了有公众、舆论的监督外,议会中还设立了宪法特别委员会对其进行监督。如果该委员会对监察专员的行为不满意,议会可以罢免监察专员。”^[3]相应的,英国主要是通过通过在议会中设立的十一人特别委员会来协调和管理专员公署的工作,对监察专员进行督促。如果监察专员有严重违法行为,议会两院可以对他进行弹劾,罢免其职务。^[4]因此,纵观历史教训与域外经验,监察权的良性运行无法脱离一套严密的监督制约体系,我国当下的监察体制改革同样不能例外。

二、传统模式下对监察委员会的监督制约路径

通过上文论述可知,对监察委员会的监督制约是国家监察体制改革的关键变量。我们可以在现有体制下,通过参照对“一府两院”的监督模式,在此基础上进行相应调整,利用现有人大制度、司法制度、政党制度以及人民监督员制度实现对监察委员会的监督制约。

(一)通过人大对监察委员会进行监督制约

根据我国民主集中制原则,由人大产生的国家机关需要对其负责,并接受其监督,因此由人大来对国家监察委员会进行监督乃是应有之义。《监察法草案》第五十一条也明确规定:“监察机关应当接受本级人民代表大会及其常务委员会的监督。各级人民代表大会常务委员会可以听取和审议本级监察机关的专项工作报告,并组织执法检查。”该条款为人大对监察委员会的监督提供了直接的根据。为此,人大可参照现有机制,将对“一府两院”的监督模式加以转化实施。目前根据我国《宪法》、《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》、《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》的规定,可以将人大监督对监察委员会的监督方式归纳为人事监督、工作监督以及法律监督。就人事监督而言,监察委员会成员由人民代表大会选举或者任命,人民代表大会可以质询、罢免、监督监察委员会成员,这也是最主要的监督方式。就工作监督而言,监察委员会的负责人要定期向人大进行述职报告,且人大也可以在一定情况下组成特定问题调查委员会来进行直接的监督工作。就法律监督而言,人大可以通过制定和修改国家监察法以及相应的法律规范,从而使监察委员会的监察权在法定权限和程序内运行。

(二)通过司法机关对监察委员会进行监督制约

对监察委员会的司法监督,是在权力的分工、衔接、制衡中实现的。根据权力监督运行的一般规律,有效的制度衔接是监督和约束权力的一剂良方。我国《宪法》第135条规定:“人民法院、人民检察院和公安机关办理刑事案件,应当分工负责,互相配合,互相制约,以保证准确有效地执行法律。”此次国家监察体制改革试点,将检察院原有的一些职能部门与监察委员会进行整合,这也就是说,原来隶属于检察院的职务犯罪调查权或涉嫌职务犯罪案件的侦查权会随着其行使主体从检察院转移至监察委员会,因此在此种情形下,依然可以通过司法体制进行监督。比如,检察院可以通过行使侦查监督权、审查批准逮捕权、案件移送权以及审判监督权等实现对监察委员会的监督制约。法院则可以通过行使案件的退回权以及公正审判权来间接规制监察委员会。同时,人民法院也可以通过司法建议的形式对国家监察权的行使进行相应规制。

(三)通过执政党对监察委员会进行监督制约

执政党对国家监察权的监督是国家监察体制改革沿着正确方向推进的重要保证,也是党对国家监察工作领导的重要组成部分,是保证国家监察权正确规范行使的重要措施。^[5]国家监察制度设计要体现党的领导,从组织体制上确保国家监察职能在纪委监督框架下开展。执政党可以通过如下措施对监察

委员会进行监督,如党中央、中纪委及地方党委、纪委,在国家及地方各级监察委员会设立党组、纪检组,充分发挥党在各级监察机构中的政治核心和监督作用;国家监察委员会要依据中央纪委的工作部署,统筹各级监察委员会工作;各级监察委员会要接受党的纪律检查,模范遵守党章党规,在突出反腐败执法独立性、统一性和权威性的过程中,保障党的反腐败方针、政策落实到腐败治理的各个环节之中。

(四)通过人民监督员对监察委员会进行监督制约

人民监督员制度是我国在司法实践中经过探索和总结建立起来的群众监督制度,其制度设计初衷是为了监督检察权的行使,消解民众对于检察院办理职务犯罪案件的疑虑,促使检察权的行使更加规范化和科学化,从而增强检察权的公信力。根据《决定》新成立的监察委员会整合了检察机关的相关职能,且在暂停和调整的法律中也没有人民监督员制度的规定,所以可将该制度作适当改进之后引入监察委员会,进而实现对其的监督制约。笔者认为可以在维持现有人民监督员制度监督范围不变的前提下,根据此次职能整合性质的不同,直接把现有的人民监督员制度根据相关情况并入到监察委员会中,将实践中人民监督员制度涉及职务犯罪的部分直接调整到监察委员会的相关部门中去,其他监督事项不变,仍然按照先前的规定进行监督。如此一来,就会保留原有人民监督员的制度体系,减少对于人民监督员工作的影响,对于之前在实践中积累的经验可以直接进行引用。当然,由于监督对象发生了变化,相应的制度和程序也要随之调整,以便有效减轻制度和实践之间发生的冲突,从而对监察委员会进行更好地监督。

三、对监察委员会监督制约的新型模式

以上监督制约模式多是在现有体制框架下进行的相应调整,考虑到监察权的特殊性,笔者认为传统模式下的监督制约机制已经很难实现对监察委员会的高效规制。一味守旧只会让监察权更加恣意,因此我们有必要打开思路,针对监察权的特殊性进行相应的制度创新。经过一番探究,我们可以进行如下制度设计:

(一)创新人大机制,设立专门监督委员会

根据目前《监察法草案》的规定,人大对监察委员会的监督与对“一府两院”的监督并无异处。而受制于人大会议期和组成人员限制,传统的人大监督模式已很难适应新的任务。虽然我国宪法规定全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会认为必要的时候,可以组织关于特定问题的调查委员会,但是这种特定监督难以常态化,我国也从未有过类似经历。而上文已言明,西方国家如瑞典和英国对于监察专员的监督方面很有建树,值得我国进行借鉴,瑞典通过在议会的内部设立宪法常务委员会,直接负责对议会监察专员的监督工作,英国则通过在议会中设立十一人特别委员会协调和管理专员公署的工作,对监察专员进行督促。因此,我国在这方面也可以有所借鉴,通过在人民代表大会中设立专门的监督委员会,并依照《全国人民代表大会组织法》确定的原则,从以下几个方面对监察委员会进行监督:

1. 审议与监察委员会相关的法规文件。审议全国人大主席团或者全国人大常委会交付的议案;向全国人大主席团或者全国人大常委会提出属于全国人大或者全国人大常委会职权范围内同本委员会有关的议案;审议全国人大常委会交付的被认为同宪法、法律相抵触的中央监察委员会法规和决定,审查省、自治区、直辖市监察委员会的法规、文件和决定,提出报告。

2. 审议与监察委员会相关的投诉、质询案件。接受全国人大代表关于监察工作的建议、投诉并在必要时予以研究、调查、答复;审议全国人大主席团或者全国人大常委会交付的质询案,听取中央监察委员会对质询案的答复,必要的时候向全国人大主席团或者全国人大常委会提出报告。

3.对监察委员会的特定问题展开执法检查。对属于人大或者人大常委会职权范围内同本委员会有关的问题,进行调查研究,提出建议,并协助人大常委会行使监督权,对有关法律和有关法律问题的决议、决定贯彻实施的情况,开展执法检查,进行监督;对监察问题进行调查研究,提出建议等。

(二)创新诉讼机制,建立监察诉讼制度

监察委员会位高权重难免对公职人员的基本权利构成侵犯,因此必须为保障公民基本权利提供救济机制,而诉讼往往是维护基本权利的重要方式,同时也是对违法行为进行有效监督的重要措施。为此,可通过相关诉讼渠道,在维护公民基本权利的同时实现对监察委员会的监督制约。而现阶段,一方面,我国对宪法诉讼制度的建立尚存争议,而另一方面,在“明确监察委员会实质上就是反腐败工作机构,和纪委合署办公,代表党和国家行使监督权,是政治机关,不是行政机关、司法机关的前提下”^[5],也不能简单将之纳入行政诉讼的范围内。故笔者认为,针对监察委员会位高权重的特点,我们有必要建立专门的监察诉讼制度,并借此来起到对监察委员会监督制约的作用。以下,是关于监察诉讼制度的一些制度构想:

1.监察诉讼的受案范围。监察诉讼的受案范围是指人民法院对哪些监察行为拥有司法审查权的范围,鉴于监察诉讼是人民法院运用国家审判权解决监察争议,维护公民基本权利的活动,因此必须对受案范围进行一个详细的规定。笔者认为针对监察委员会位高权重的特点,受案范围应该立足于保护公民基本权益,即只要其监察权的行使侵犯了公民基本权利,公民就有权提起监察诉讼,所以监察委员会在履行监督、调查、处置过程中,针对其采取的谈话、讯问、询问、查询、冻结、调取、查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置等措施,都可以纳入监察诉讼的范围。

2.监察诉讼的管辖。监察诉讼管辖,是指人民法院之间受理第一审监察案件的分工与权限,对于法院内而言,管辖制度确定了不同职能和不同级别的人民法院审理监察案件的分工与权限,关系着案件能否被正确及时的审理。在此笔者认为,首先应该明确监察诉讼管辖的原则,即便于当事人进行诉讼、便于法院公正及时行使审判权以及法院内部均衡负担的原则。在此基础上,可以比照行政诉讼的管辖制度,确立具体的管辖种类,如级别管辖、地域管辖、法定管辖、裁定管辖等。在是否建立单独的监察法院问题上,笔者认为鉴于这涉及到重大的司法体制改革,另外我国目前也没有单独的行政法院,故可在普通法院内部设立单独的监察庭即可。

3.监察诉讼的参加人。监察诉讼参加人,是指起诉、应诉以及参加到监察诉讼活动中的人,这里主要指原告和被告双方。具体而言原告方面应该包括被侵犯基本权利的本人、法定代理人以及近亲属,理由是要防止监察委员会在行使侦查权的过程中因为刑讯逼供等行为致使犯罪嫌疑人本人不再具有启动监察诉讼的能力,此时理应赋予其法定代理人和近亲属起诉权。被告毫无疑问应该为行使相应监察权的监察委员会。

(三)创新监察机制,设立内部调查委员会

除了以上监督的方式外,还可以在监察委员会内部专门设置一个自我监督机构,从而对自身监察权的运用实现全方位的制约。如有学者认为“可由组织法规定,在人民监察委员会内设专职监察部门,接受公众举报,监督和防止监察人员滥用职权,尤其要防止刑讯逼供制造冤假错案”^[6]。笔者认为,在此应该比照香港廉政公署内部的调查及监察组,在结合国情的基础上,做出如下制度设计:

1.关于内部调查委员会的组成人员。内部调查委员会的领导人员可由监察委员会主任或者副主任来担任,避免因为级别不够而影响内部调查权的行使。同时为了防止内部调查委员会既做运动员又做裁判员的情形,在人员选择上必须慎重,至少要包含中共党员和非中共党员两种,非中共党员可以由民主党派人员、专家教授人员、上级监察委人员以及其他专职监督人员构成,如此才能保障内部监督

机构的专职性和独立性。

2.关于内部调查委员会的工作职能。内部调查委员会的职能必须能够满足监察委员会自我监督的需求,因此至少要包含人事调查和工作调查两方面的职权,既可以进行常态化的监督工作,同时可以针对特定事项进行专门调查,并将调查结果向社会公开。另外,要广开渠道,加强与外部的交流,积极接受来自社会其他方面的检举和报告,并将核查结果告知相关人员,从而让内部调查委员会更具民意基础。

3.关于内部调查委员会的工作程序。当内部调查委员会发现监察委员会滥用监察权时,应及时进行全面调查,调查完毕后,认为行为构成犯罪的,应及时移送检察院进行公诉,如若不构成犯罪,应将调查结果进行公示。调查权的行使,应该遵守相应的法规程序,防止调查权无序情形的出现。

(四)创新负责机制,完善上级监督模式

纵览《决定》,我们可以得出监察委员会实行的是“双重负责机制”,即对同级人大负责的同时还要对上级负责。这种上下级的组织架构决定了在监察委员会的上下级之间也可以建立适当的监督体制,当然前提是必须配套以正当的程序和制度,以免因为上级过度干预而使下级失去工作积极性。对此笔者认为应该主要在人事和工作两个方面进行监督,具体内容如下:

1.人事监督方面。上级监察委员会要建立监察人员的分类管理制度,促进监察人员的教育培养、考核评价、选拔任用、流动调配和分配激励等工作的规范化、制度化建设。一方面上级要对下级监察委开展定期人事考核,一旦发现有违法乱纪之人,必须进行相应处置;另一方面要建立人员流动机制,上级监察委可以下派或者上调除由人大选举的监察人员,避免下级监察委内部有利益小团体的出现。

2.工作监督方面。要加强上下级监察委之间工作的交流和互动,通过建立“事前参与机制”、“事中监督机制”和“事后纠错机制”来达到对下级监察委的监督目的。具体而言,“事前参与机制”是指上级允许下级参与相关任务部署,积极掌握最新动态,从而做出正确决策;“事中监督机制”是指针对下级开展的特定工作,上级监察委可以派遣专门监督员进行指导和督查,如此避免下级监察委有违法乱纪的现象发生;“事后纠错机制”是指一旦下级出现滥用监察权的情形,上级监察委要在第一时间采取相应补救措施,避免事态严重化,同时对相关责任人员进行惩戒,从而以儆效尤,减少类似事件的发生。

四、传统与新型监督模式的价值对比

(一)传统监督模式不足以承担历史重任

基于对历史实践的经验总结以及监察体制改革趋势走向的分析,传统的监督模式已很难胜任对国家监察委员会的监督工作,表现在:

就人大监督而言,传统的人大监督方式缺乏责任规制,缺乏实质化的效果,这从人大对“一府两院”的监督上就可以看出,长期以来,无论工作监督抑或人事监督,往往流于形式,使得人大监督的权威性一损再损,因此不难推定人大对于监察委员会的监督亦将出现类似状况。就司法机关监督而言,检察院和法院的监督毕竟案件范围有限、监督环节固定,且面对位高权重的监察委员会,极易出现因为担心对方的报复性监察而产生畏惧心理,很难进行真正的监督制衡。就执政党监督而言,在合署办公的前提下,与其说是执政党监督监察委员会,不如说是执政党在监察委员会内部的自我监督,很容易受到各方质疑,另外“合署办公后的纪委与监察委员会机构与职能的整合,其实质乃是党内法规与国家法律间的协调衔接问题”^[6]。最后就人民监督员制度而言,目前改革局势尚不明朗,因此针对监察委员会的监督始终欠缺一套成熟的运行机制,比如监督人员的选定、监督的程序设计、资金政策的支持以及监察委员会方面的配合等都有待一套系统的方案,就目前而言也很难发挥出其真正的效能。综

上,现有体制下的传统监督方式并不足以对监察委员会构成规制,在这样的背景下我们有必要在体制机制上进行创新,通过制定出一套新型的监督模式,将监察委员会纳入法治轨道。

(二)新型监督模式明显更具监督效能

经过上文阐述,我们对新的监督模式已有了一个清晰认知,总体可以概括为人大专门委员会的监督、监察诉讼机制的监督、内部调查委员会的监督以及上级对下级的新型监督方式四种。当然,这四种监督方案并非单独孤立的存在,而是一个内外相互配合、相互衔接的监督体系。具体而言,外部包含人大专门委员会和监察诉讼机制监督,内部包含调查委员会和上级新型监督,通过调动不同角色的积极性,使其功效得以最大程度的发挥,从而更好地对监察委员会进行监督制约。新的监督模式的制度设计有着深刻的合理性因素在内,且至少具备如下价值:

1.监督更加实效有力。新型监督模式可以避免传统监督模式下流于形式、监督无力的弊端,充分发挥出监督应有的效能。就人大专门委员会的监督而言,新设的专门委员会相比于传统的人大监督,可以拥有充分的时间和精力,从而对监察委员会进行系统化、专门化的监督。就监察诉讼机制而言,公民通过运用和维护相应的基本权利来达到对监察委员会的监督同样重要,甚至往往更为重要。^[4]通过创新诉讼机制,使公民面对监察权的侵犯得以付诸诉讼,在维护公民基本权利的同时,实现了对国家监察委员会更直接、更有效的监督。就监督调查委员会而言,如此专职化、独立化的监督机构,可以实现自我的监督与规制。最后就上级对下级监察委员会的监督工作而言,通过落实上述人事监督和工作监督机制,下级的监察委员会将会得到强力的制约。综上,在内外相互配合的前提下,新的监督模式能够实现对监察委员会更加实效化的监督。

2.监督更加符合法治运行规律。万事皆有法,权力的运行也不能例外,权力必须得到有效制约、监督,并达到平衡、抗衡的效果,是权力运行规律的必然要求。而法治就是一种要求人类遵循权力规律的治理模式。新设监督模式的初衷就是达到对监察委员会的监督和制约,在此基础上通过设立符合法治运行规律的措施使监察委员会最终在法治轨道内运作。人大专门监督委员会以及监察委员会内部调查委员促使监督更加专业化和独立化,因为粗犷式的监督方式很难达到对权力的规制效果,相反通过权力的分工和细化,进而实现对权力的监督和制约才符合权力的运行规律。健全的诉讼制度是一国法治发展之必然,其能否良好运行关系着民主法治之建立、正当自由之满足以及基本权利之保障,因此以监察诉讼来监督监察委员会是权力运行规律的另一体现。对权力的监督还是一项系统工程,单独的内部监督抑或外部监督都不能实现对权力的充分制约,历史和实践证明,只有将内部监督与外部监督相结合才更符合权力制约规律。新的监督模式下,内部以调查委员会和上级监督为主,外部以人大专门委员会和监察诉讼为主,二者相互配合相互衔接,最终形成一个内外兼备的监督系统来实现对监察委员会的监督和制约。

综上,经过对两种监督模式的价值评析,结论已不言自明。面对如此位高权重的监察委员会,传统的监督模式根本不足以对其形成规制,如果一味固守传统,不加以制度革新,那么未来极有可能出现的情况是监察委员会权力失控,如此一来将有违我国监察体制的改革初衷。因此,必须运用法治思维,为监察委员会配备有效的监督规制系统,在此情况下,新型监督模式弥补了传统监督模式的不足,有利于将国家监察委员会纳入法治轨道。

监察委员会“位高权重”,无论基于规范考量、人权保障还是实践审视,都有必要对监察委员会进行监督制约。能否建立严密的监督和制约系统,关系到我国监察体制改革的成效。《监察法草案》规定的监督机制较为原则和笼统,尚不足以对这一新型权力进行针对性、系统性的规制。而通过传统与新型监督模式的对比可知,我们有必要进行体制机制创新,采用更加具有实效性的新型监督模式。需要

注意到是,监督制约也是有限度的,对监察委员会的监督不能影响到监察权的行使。同时,对监察委员会的监督制约是一项系统工程,我们必须紧跟改革步伐,通过建立相应的配套设施促使监察委员会在既定程序内运转。

参考文献:

- [1] 童之伟.对监察委员会自身的监督制约何以强化[J].法学评论,2017(1):1-8.
- [2] (法)孟德斯鸠.论法的精神(上)[M].许明龙,译.北京:商务印书馆,2012.
- [3] 扶松茂.从瑞典、英国议会行政监察看中国的行政监察专员制度的创制[J].云南行政学院学报,2006(6):50-54.
- [4] 谭世贵.论对国家监察权的制约与监督[J].政法论丛,2017(5):3-12.
- [5] 积极探索实践 形成宝贵经验 国家监察体制改革试点取得实效——国家监察体制改革试点工作综述[EB/OL]. (2017-11-05)[2017-11-13]. http://www.gov.cn/xinwen/2017-11/05/content_5237440.htm.
- [6] 秦前红.监察体制改革的逻辑与方法[J].环球法律评论,2017(2):17-27.

责任编辑 王学青

Probe into the Supervision Mode of Commission of Supervision

—Based on the Comparison of Conventional and New Supervision Modes

ZHOU Zhibo (School of Law Studies, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, Hubei, China)

Abstract: The Commission of Supervision is a unit of state power with “a high degree of weight” and is in urgent need of supervision and restriction. Two options are provided for the supervision: one being conventional, supervision by the people’s congress, judicial supervision, supervision by the ruling party and by the people’s supervisors. The other is a new mode: the establishment of a special oversight committee within the NPC, the establishment of a commission of inquiry within the supervision commission, the establishment of a system of supervision and litigation, and the establishment of a new type of supervisory mechanism. Based on experience from historical practice and the analysis of trends in the supervision system reform, the traditional supervision model is caught in some difficulties to supervise the supervision commission. In contrast, the new supervision mode is more effective and more in line with the rule of law, ultimately conducive to the inclusion of Supervision Commission into the orbit of law.

Key words: Supervision Committee; supervision and control; specialized committee for supervision; internal investigation committee

反腐败对腐败存量和增量的影响及其启示

姜 林

(中央纪委 宣传部, 北京 100035)

摘 要:在十八大以来铁腕反腐的大形势下,腐败存量得到了较大程度的减少,但总量依然很大;腐败增量得到了有效遏制,但并未杜绝,而是变得更为隐蔽。公共权力的不受监督、腐败动机的根深蒂固、腐败机会的大量存在等因素是腐败存量和增量短时期内难以彻底消除的原因所在。腐败存量与增量的消长变化对反腐败斗争的启示:当前反腐败斗争形势依然严峻复杂;治理腐败必须标本兼治;反腐败的前景是光明的,必须坚定信心、永远在路上;廉政建设是整个公共管理的根本保障,必须充分发挥其作用。

关键词:腐败存量;腐败增量;中管干部;标本兼治;廉政建设

中图分类号:D630.9

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)01-0017-06

党的十八大以来,习近平总书记多次强调“用最坚决的态度减少腐败存量,用最果断的措施遏制腐败增量”。与腐败相比,反腐败经常表现出滞后性,这就导致腐败问题在短期内难以消除,也就出现了腐败存量和增量的问题。本文将从十八大以来查处的中管干部腐败案件入手,分析反腐败对腐败存量和增量的影响。

一、当前腐败存量和增量的现状及特点

腐败存量,是长期以来已经存在但没有被发现的腐败行为。腐败增量,是一段时期内新发生的、未被发现的腐败行为。要谈腐败存量和增量之间的关系必须限定在一个时期内,如果超出了时间的界限,增量势必会成为存量,也就失去了区分二者的意义。从某种程度上讲,腐败存量和增量只是一个相对概念,并不是绝对的。一个时期内的反腐败斗争强弱,直接影响着腐败增量的多少,而最终影响腐败存量的变化。存量和增量相互联系,存量减不下来,增量就难以遏制,增量遏制不住,存量就难以消化。^[1]党的十八大以来,我们党坚持有腐必反、有贪必肃,以零容忍的态度惩治腐败,收到了良好的效果。截止到2016年11月,中央纪委立案审查中管干部222人,其中,给予纪律处分212人;谈话896人次,函询1863人次,了结2753人次,^[2]有效放缓了腐败增量,消减了腐败存量。在强势反腐败的作用下,腐败存量和增量由明变暗、由肆无忌惮变得遮遮掩掩,各种挖空心思转移财物、隐匿赃物、毁灭证据、串通口供的行为经常发生,其隐蔽性、深层次性的特点越来越明显。

收稿日期:2017-11-20

作者简介:姜林(1984-),男,河北唐山人,中央纪委宣传部干部。

(一) 腐败存量的特点

党的十八大以来,短短 4 年多时间里查处了腐败高官总数,远远超过改革开放后 35 年里查处的腐败高官人数总和,^[3]这其中很大一部分是对存量腐败的消除。在此背景下,腐败存量的特点表现为:

第一,受到了极大的震慑。这是当前腐败存量表现出的最大特点。之前掩盖腐败存量的最有效的方法,一是“升上去”,没人敢查;二是“退下来”,没有必要查;三是“跑出去”,没有能力查。但是十八大后的反腐败却改变了这一局面。周永康的落马打破了改革开放后反腐败“刑不上常委”的传言;倪发科、赵少麟、张力军、斯鑫良、栗智、李立国等退休后依然被立案调查,撼动了腐败存量的根基;“天网行动”的开展和红色通缉令的发布,真正让那些跑出去的腐败官员成为过街老鼠、人人喊打。这些举措对遏制腐败存量产生了深远的影响,形成了强大震慑和心理冲击。

第二,积极主动交代问题。在反腐败高压之下,腐败官员内心十分矛盾和恐惧,渴望通过主动交代问题获得党和国家的宽大处理。中央因势利导提出了“四种形态”,给了那些主动交代腐败问题的官员一些政策,在纪律和法律上从轻或减轻处罚。在主观意愿和政策感召下,出现了一批主动交代问题的官员。据报道,2015 年,山西省已有 1556 名党员干部主动向组织交代问题,而在全国,2015 年多达 5400 余人。^[4]

第三,总量依然巨大。虽然通过各种有效的举措,铲除了一批腐败存量,但与腐败总量相比,犹如冰山的水上和水上部分,我们仅能看到水上部分,而对其水下部分仅能依靠猜测和推断,很难彻底查清,由此看来,当前对腐败存量的处理震慑意义大于治本意义。虽然一些有问题的官员主动交了自己的错误,但他们是全部如实交代还是避重就轻,搞选择性交代,还无法全面调查和考证。

(二) 腐败增量的特点

腐败增量最大的表现形式就是“不收敛、不收手”。在全面从严治党的大背景下,腐败增量的势头受到了极大遏制,但各种腐败行为依然易发多发,这也反映出当前反腐败斗争的形势依然严峻复杂。

第一,有恃无恐。与腐败存量受到极大的震慑相比,腐败增量的最突出特点就是有恃无恐,集中表现为“不收敛、不收手”,比如河北省原省委书记周本顺。2013 年第一批群众路线教育实践活动期间,河北省是习近平总书记的联系点,习总书记三次到河北省委指导工作,参加他们的民主生活会,听取他们的批评和自我批评,并对他们改进作风、加强廉洁自律提出要求。但是周本顺却把中央的要求当成“耳旁风”,依然故我的进行贪腐,在公开场合发表与中央精神相违背的言论,他也最终成为十八大后第一位落马的现任省委书记。他身上就折射出腐败增量的疯狂和无所畏惧。

第二,体现出明显的年龄年轻化、权力集中化特点。据统计,十八大以后查处的省部级高官出生在 1960 年以后的占到了 63.3%,主要违纪问题发生在现任或曾任地方或部门“一把手”的占到 86.8%。像潘逸阳、毛小兵、冀文林这样的 50 岁左右、处在核心部门的高官越来越成为腐败增量出现的重灾区。

第三,腐败增量表现出极强的连续性。对于那些习惯用公款吃喝、权钱交易的官员来说,腐败已成为生活方式。虽然他们已经意识到的反腐败的震慑,也想停止腐败,但却积重难返,很难收手。他们就如同吸毒成瘾的“瘾君子”,沉迷于贪腐带来的满足和快感,不能自拔。这些官员身上有大量的腐败存量问题,积习甚深的贪腐的状态,又让他们产生了大量的腐败增量,造成了极其恶劣的影响。

第四,腐败增量只是暂时得到了遏制,但并未消失。从中央纪委发布的中管干部的违纪通报来看,其中包括“十八大以来不收敛、不收手”的表述达到了 65.2%。在具体违纪行为上,以十八大以来明令禁止的公款吃喝为例,中央对违反八项规定精神、大吃大喝的党员干部进行了严肃处理,对违反者点名道姓、通报曝光。这就导致大吃大喝从刚开始的肆无忌惮,到藏身单位食堂、私人会所,到后来隐身于民宅、会议室,甘肃省原副省长虞海燕甚至变公务接待场所为个人奢靡享乐据点,各种奢靡享受的手法越来越隐蔽、越来越难以发现。同样,其它腐败行为也随着形势的发展而发生了改变,在面上、量上都减少,但腐败增量的捐客化、期权化、复杂化、间接化日益突出。

二、当前腐败存量和增量形成的体制、机制原因

当前反腐败斗争如暴风骤雨,激荡着我国的政治生态。虽然腐败增量在减缓,但却没有根治;腐败存量在减少,但并没有消除。究其根源,就是滋生腐败的土壤和温床还未彻底消除,导致腐败产生的不受监督的公共权力、腐败动机、腐败机会依然存在并相互作用。

(一)公共权力不受监督是其产生的重要条件

我国实行单一制政体,级别越高的领导干部,拥有的权力和资源越多,呈现出明显的倒金字塔形。法国启蒙思想家孟德斯鸠说,“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验”^[9]。回顾十八大以来的高官腐败案例,他们既运用自己掌握的宏观决策权,操作政策导向,为商人老板谋取巨额利润;又插手具体的微观公共行为,从大到价值数亿元的国有资产处置,小到为一些利益关系人的子女入学参军打招呼,大肆滥用自己所掌握的公共权力。通过梳理十八大以来中央纪委对违纪中管干部作出的纪律处分和部分违法中管干部的法院判决书,他们共滥用了6个方面40项权力,具体见下表。

表1 十八大以来违纪违法中管干部滥用的权力类型

类别	具体权力
执政党 人大	选人用人权、领导干部配备权、国家秘密知情权、机构改革权、思想舆论引导权、纪律审查权、对外联络权 人大代表选举权、立法权、执法权、提名权、监督权
行政管理	矿产资源配置权、工程招投标权、财务管理权、土地出让权、国企改制权、政府性投资项目和财政专项资金监管权、房地产开发权、行政审批权、行业管理权、行政监督权、政府采购权、公共资源交易权、行政执法权
司法审理	管辖权、检察权、立案权、判决权、执行权、终审权
国企经营	“三重一大”事项决策权、财务管理权、薪酬管理权、人力资源管理权、招投标权、物资采购权
公共资源使用	人文景区使用权、公款公物支配权、经济适用房配置权

上述对滥用权力和资源的分类只是对中央纪委查处高官腐败案件的统计,在军队反腐败斗争中发现了一些军队高官把关系国防建设的公共权力进行滥用和交易。公共权力和资源私人化、商品化,成为当前腐败问题屡禁不止的一大重要根源。

腐败官员要以权谋私,直接的权权交易、权钱交易是最为普遍的方式。但在反腐败高压之下,如此简单、粗暴地滥用公共权力方式最容易被发现,所以,他们将滥用公共权力进行“包装”,将其私密化。有的人为地制造权力稀缺,以增加自身权力的吸引力,突出表现为部门利益规则化。发改委原副主任、国家能源局原局长刘铁男搞“一拖二要三批”^[10],最高法院原副院长奚晓明进行“审判交易”^[11],就是用的这种方式。有的人为扩张权力,既在宏观层面扩大决定权,又在微观层面增加具体审批事项。譬如,在实践中经常出现党委负责同志插手、干预应由政府决策的具体市场行为或经济行为,也有个别政府领导扩权到应由党委或人大决定的事项,简单的说,就是党委领导“下借”行政权,行政长官“上借”书记的权。苏荣在担任江西省委书记时,就为了私利违反决策程序和议事规则,直接决定本应由省政府决定的企业改制事项,致使南昌某钢铁公司57.97%的国有股权被低价收购,^[12]用的就是这种方式。有的利用个人影响力,采取一些比较隐晦的方法,如打招呼、批条子等,干预公共决策,这在家族式腐败问题中最为明显。江苏省委原秘书长赵少麟和其子赵晋就是利用个人影响力的“高手”。^[13]

当前,在我国的政治体制中,还存在许多难以被监督的权力,加之一些腐败官员处心积虑地采用隐性的方式自我扩大权力,并对各种规范和约束权力的措施进行抵触,致使腐败存量和增量滋生的物质条件依然存在。这就要求预反腐败要从规范公共权力开始着手。

(二) 腐败动机根深蒂固是其形成的内在原因

腐败动机,是官员利用权力进行腐败的主观意愿,是腐败行为的心理条件。作为趋利避害的理性人,总是会选择对自己最有利的生存方式。而拥有显赫地位、美好前程的官员们为什么还要冒着身败名裂、沦为阶下囚的风险搞腐败呢?究其根源在于,每一名落马官员都有自己一套预期成本/收益估算。在这套估算体系中,他们认为腐败成功的概率和带来的利益是巨大的,而成本是可以忽略的,两项相比,稳赚不赔,值得铤而走险。从十八大以来落马高官的忏悔录来看,这种错误的腐败动机普遍存在,但估算产生偏差的具体形式不同,主要有两种:一是理想信念动摇,人生观、世界观、价值观出了问题;二是侥幸心理作祟,完全被利益冲昏了头脑。

第一,理想信念动摇是落马官员首先提到的主观原因。理想信念是共产党员最根本的道德追求,主要是指共产主义理想和中国特色社会主义信念,这本应是官员从事公共管理事业的“初心”,但却由于各种原因被腐败官员抛弃或忘记了。有的官员处在职业生涯上升期,放弃了责任,自认为“事不关己高高挂起”,对违纪违法采取默许和纵容的态度;有的处在职业生涯巅峰期,目空一切,先会滋长出一些娇气和傲气,然后就会颐指气使、目空一切、为所欲为;有的处在职业生涯瓶颈期,寻求突破,对权力和仕途充满了渴求,一边受贿一边行贿,失去了基本的价值判断;有的处在职业生涯末期,对未来充满恐慌,害怕退休失去权力,想抓住权力的尾巴赚一笔“养老钱”。

第二,侥幸心理是官员进行错误腐败预期成本/收益估算得出的错误结果。其根源在于受利益驱使,无限放大了收益、缩小成本。这种心理状态看似不合理,但却在高官腐败中真实存在,成为当前高官自我剖析的一大重要主观因素。侥幸心理的产生有多方面因素,一些贪官抱有法不责众的心理预期以及对行贿人的过度信任、对反腐败态度和决心的轻视心理。持这种心理的官员完全被欲望控制了理智,失去了对法律和纪律最起码的敬畏,贪腐已经到了有恃无恐、丧心病狂的地步。

对于腐败存量来说,主要是存在侥幸心理,认为存量巨大,查是查不完的。即使不断有人因腐败落马,但他们仍抱有一丝侥幸,绞尽脑汁掩饰腐败行为,试图逃避处罚。对于腐败增量来说,理想信念动摇和侥幸心理二者兼而有之。理想信念的动摇使他们“想腐败”,侥幸心理助长他们“敢腐败”,这种微妙的心理变化使一些官员敢于铤而走险,逆势而行,依然故我的腐败。

(三) 腐败机会的大量存在是其形成的必要条件

腐败机会是把公共权力和腐败动机串联起来的纽带,在整个腐败过程起到了粘合剂和兴奋剂的作用。腐败机会的作用主要包括:一是帮助官员滥用公共权力和公共资源;二是助长腐败动机;三是促成腐败行为;四是隐藏腐败行为不被发现。在实际腐败行为中,有一些腐败机会来自制度本身,而另一些则是人为主观制造出来的。腐败机会出现的越多,暴露的越充分,就越能激发腐败动机。当前最为突出的腐败机会包括以下几个方面:(1)决策权集中,赋予了官员行使权力的高度自由,使他们可以不受约束自由支配。(2)无规可循,为人为规避监督提供了较大空间。(3)个人凌驾于制度之上,制度的约束形同虚设。(4)缺乏有效的制约和监督,上级监督太远、同级监督太软、下级监督太难,监督的威慑作用不足。(5)公共采购缺乏规范,各种暗箱操作、“靠山吃山”屡禁不绝。(6)长期存在的大额国内投资,如同“唐僧肉”一样,很多人想借机分一杯羹。腐败机会的存在,一方面,使腐败增量有了实现的可能,腐败增量会随着腐败机会的出现而增多;另一方面,使腐败存量和增量隐藏在各种腐败机会之中,穿上各种合法合规的“马甲”,变得更隐蔽、更难以被发现。由此可见,腐败机会越多,腐败行为发生的可能性越大,越难以有效控制腐败增量、消除腐败存量。

三、腐败存量和增量的消长变化对反腐败斗争的启示

通过对腐败存量和增量的研究不难发现,随着反腐败斗争的不断深入,各种深层次的问题不断暴露出来,直指腐败的症结和病灶所在。同时,腐败存量和增量的变化,也反映出十八大以来腐败和反腐

败斗争的走势,为我国的党风廉政建设和反腐败斗争提供了一些很有必要的启示和参考。

(一)印证了反腐败斗争形势依然严峻复杂

1993年8月,十四届中央纪委二次全会基于“消极腐败现象有些方面还在滋生和蔓延”的判断,提出了“反腐败形势是严峻的”。此后,“严峻”一直是党中央对反腐败形势的基本判断。2013年,充分考虑到当前腐败现象易发多发,出现了系统性、塌方式腐败等问题,习近平总书记指出:“反腐败斗争形势依然严峻复杂”,突出了形势的“复杂”性。各个时期对官员腐败形势的判断总体上是一致的,并随着实践的发展,认识也在不断深化。十八大以来腐败存量和增量的变化有力支撑了依然严峻复杂的形势判断。与之前相比,存量有所减少但依然巨大;腐败增量出现了许多新情况新问题,突出表现在不收敛、不收手的顽固性,难以发现的隐蔽性。腐败官员们并没有因反腐败而偃旗息鼓,各种腐败行为仍屡禁不止,他们一方面变着法掩盖腐败存量,以便其不被发现;另一方面挖空心思给腐败增量穿上“合法外衣”,以便能够继续以权谋私、为所欲为,这也是现阶段审查腐败案件难度越来越大、发现的新腐败问题越来越触目惊心的原因所在。

(二)治理腐败必须标本兼治

改革开放以来,治理腐败一直强调“标本兼治”,只是各个时期根据任务的不同,治标和治本各有侧重。十四届中央纪委二次全会明确提出从治标入手、先把消极腐败现象蔓延势头遏制住的策略。在随后的很长一段时期内,标本兼治的战略是相对稳定的,但具体的战术是在不断地进行调整。党的十八大最初的两年,治理高官腐败的目标是以治标为主,为治本赢得时间;从2015年开始,又把目标调整为:坚持标本兼治,坚决遏制腐败蔓延势头。2017年,中央纪委七次全会要求“深入推进全面从严治党,必须坚持标本兼治。坚持治标不松劲,不断以治标促进治本。”从总体上看,当前治理腐败的方式在一定程度上重惩治轻预防,具有明显的滞后性,这就是腐败存量和腐败增量难以消除的重要原因。惩治只是对腐败的被动防御,各种应对措施都发生在腐败行为之后,损失和恶果都已酿成,最终只不过是起到了亡羊补牢的作用;加之不管是不受监督的公共权力、腐败动机和腐败机会,都是在腐败行为的上游。如果仅从下游拦截发现的腐败分子,而未控制好上游,纵使布防的网孔再小、拦截到的腐败分子再多,也会有漏网之鱼,腐败增量就会由此产生。因此,要更加坚定坚持标本兼治,不可偏废。当前,中央正在着力构建不敢腐、不能腐、不想腐的体制机制,不敢腐的压倒性态势已经形成,下一步要针对腐败三要素,实现惩治腐败与预防腐败的有机衔接,共同构筑起治理腐败的有效路径。

(三)要坚定反腐败必胜的信心,反腐败永远在路上

反腐败的措施越强,腐败的态势越弱。在这种形势下,党中央坚持问题导向,充分汲取高官腐败的教训,切实采取有效措施,规范权力、堵塞漏洞、消除动机,不断推进不敢腐、不能腐、不想腐的体制机制建设。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》从十二个方面提出了加强党内政治生活严肃性、战斗性的具体举措,并要求高级干部带头示范、确保落实。这部准则是对1980年制定的《关于党内政治生活的若干准则》的继承和发扬,旨在净化政治生态,形成一个风清气正的政治环境,防止出现劣币驱除良币的现象。同时,监督的广度和深度有了前所未有的突破。十八届六中全会之后,为了最大限度地整合反腐败力量,健全和完善国家监察体制机制,中央决定在北京、山西、浙江开始试点国家监察体制改革,将政府的监察部门、预防腐败部门和检察院的反贪污贿赂部门整合为监察委员会,设立在人大常委会之下,行使监察职能,与纪委合署办公。这些改革举措是对十八大以来反腐败成果制度化,是对反腐败斗争继往开来的部署。反腐败斗争越深入,腐败暴露出的问题越根本,治理腐败的措施就越有针对性,反腐败斗争就一定会取得胜利。

(四)要充分发挥廉政建设的保障作用

现代公共管理理论的一般基础是有一个廉洁的政府。如果政府不廉洁,不管多么先进科学的理论都只不过是“镜中花”、“水中月”。2016年查处的辽宁全国人大代表拉票贿选案,45名全国人大代表、

523 名辽宁省人大代表涉案,严重破坏了我国的宪法精神和人大代表制度,动摇了我国的基本国体。这一事件再次警醒世人:如果没有廉洁的保证,一切好的制度和公共政策都无法发挥作用,反而会助长各种不正之风和“潜规则”大行其道。通过对腐败存量和增量的研究可以发现,当前各种腐败问题依然存在,必须高度重视。实践表明,廉政建设是国家开展有效公共管理的根本保障,保证了干部队伍的纯洁,实现了自我净化、自我革新;保证了党的先进性,不断提升党的建设科学化水平;保证了政治清明和正确方向,增强了政权的稳定性和生机活力;保证了全党全社会的团结统一,党心民心融为一体。因此,党中央提出,全面从严治党的根本保障,党风廉政建设和反腐败斗争是全面从严治党的根本保障。

参考文献:

[1] 维护好党内政治生态之五:巩固扩大压倒性态势[N].中国纪检监察报,2017-06-05(01).
 [2] 王岐山.全面从严治党 厚植党执政的政治基础——在全国政协十二届常委会第十八次会议上的讲话[J].求是,2016(23):3-7.
 [3] 陈良飞.35 年打虎记[J].新民周刊,2013(38):26-30.
 [4] 黄月.多大的事,都要主动找组织说清楚[J].中国纪检监察,2016(8):43-44.
 [5] 孟德斯鸠.论法的精神[M].张燕深,译.北京:商务印书馆,1995:154.
 [6] 滕抒,白广磊,钟继轩.欲望尽头是毁灭——刘铁男案件警示录[EB/OL].(2014-12-11)[2017-11-20].http://www.china.com.cn/legal/2014-12/11/content_34286383-2.htm.
 [7] 邢世伟.将律师会见权等落实到位[N].新京报,2015-08-21(A6).
 [8] 卖官鬻爵巧取豪夺误党毁业——全国政协原副主席苏荣案件警示录[EB/OL].(2015-15-27)[2017-11-20].http://www.xinhuanet.com/politics/2015-05/29/c_127856463.htm.
 [9] 蔺丽爽.天津最牛开发商赵晋落网 65 层高楼成国内第一拆[EB/OL].(2015-12-16)[2017-11-20].http://new.qq.com/cm-sn/20151216/20151216050800.

责任编辑 王学青

Influence of Anticorruption on the Stock and Increment of Corruption and Its Enlightenment

JIANG Lin (Department of Propaganda, Central Commission for Discipline Inspection, Beijing 100035, Beijing, China)

Abstract: Cases of corruption in stock have been significantly reduced under the impact of powerful means for anti-corruption since the 18th CPC national Congress, but its total is still enormous; the increment of corruption cases has been effectively curbed, but it's not completely removed; it instead has become better concealed. The exercise of public power not supervised, the deep-seated motivation for corruption, and widespread opportunities for corruption contributed together to the difficulty for the complete elimination of corruption in stock and its increment. The Enlightenment of this fluctuation can be found as the following: the campaign against corruption is still severe and complex; the treatment of corruption must be done from its roots as well as from its symptoms; the future for anticorruption is prosperous, stronger resolution required, efforts not to be given up; the construction of clean governance is the fundamental safeguard for public management, its functions to be fully exercised.

Key words: corruption cases in stock; increment of corruption cases; cadres administered by the central government; treatment of the roots and symptoms; construction of clean governance

廉政学学科 2017 年度发展综述

蒋来用

(中国社会科学院 中国廉政研究中心, 北京 100732)

摘要:廉政学是一门新的交叉型应用学科,是推动反腐倡廉建设规范化和持久深入有效的重要媒介。各国各地区为治理腐败投入大量资源,但因为缺乏学科支撑,廉政理论滞后于实践,反腐政策稳定性和持续性缺乏保障,反腐败队伍素质难免参差不齐。近年来腐败和反腐败研究空前活跃,正式成立的廉政研究机构过百家。2017年,廉政学研究围绕社会关心的热点问题开展研究,在习近平廉政思想、廉政理论创新、反腐败法律机制、惩治腐败、国际反腐败、追逃追赃、绩效评估等方面形成了一批新的研究成果。

关键词:廉政学;廉政思想;廉政理论;廉政机制;廉政体制;国际反腐;追逃追赃;绩效评估

中图分类号:D035.4

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)01-0023-07

廉政学是一门新的交叉型应用学科,以探究腐败治理规律为主要任务。廉政学的建立和不断发展是反腐倡廉建设实践不断走向成熟的结果,也是推动反腐倡廉建设规范化和持久深入有效的催化力量。各国各地区为治理腐败投入大量资源,但因为缺乏学科支撑,廉政理论长期滞后于实践并碎片化缓慢形成,低水平重复建设,造成先有实践后才有理论、“解读式”研究成为主流等现象的存在,理论对实践的反作用或指导作用非常微弱,对社会中存在的腐败行为和各种错误观点缺乏合理的解释、驳斥和引导。反腐败决策因没有扎实的学科理论支撑而缺乏稳定性,反腐败共同体在理论认识上分歧较多甚至相互冲突,反腐力度、方向和效果常常受不同领导风格和能力的影 响,导致一些腐败和不正之风久而不治或治而复发。反腐倡廉实践缺乏学科支撑,缺乏持续的专门人才培养渠道,高成本的短期速成培训只暂时止渴但难以解决长期问题,反腐败队伍专业素养参差不齐。2017年1月,中国社会科学院将廉政学作为一门特殊学科纳入登峰战略计划,这在廉政研究史上具有里程碑的意义。这是理论界自觉参与和支持党和国家反腐败的实际行动,更是中国廉政理论和实践发展到一定阶段的重要成果。一年来,有关学者围绕社会关心的热点问题开展研究,在廉政思想理论、廉政机制体制、惩治腐败、国际反腐败、绩效评估等方面形成了一批新的研究成果。

收稿日期:2017-12-20

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

基金项目:中国社会科学院登峰战略“特殊学科”建设项目

一、廉政思想研究

廉政思想研究是廉政学研究的基础工程。2017 年研究马克思、毛泽东、邓小平、朱德、陈云等人廉政思想的论文不少,充分展现了廉政思想研究的无穷魅力。代表性的论文有《马克思的廉政思想及其当代价值探析》、《毛泽东廉政思想的传统文化意蕴》、《论毛泽东廉政思想对新形势下反腐倡廉的启示》、《朱德廉政思想的内涵与现实意义》、《邓小平廉政思想研究综述》、《改革开放初期陈云强化党内监督的思想及实践》等。有的还从中国传统典籍中汲取养分,如周山撰写的论文《〈周易〉中的防腐反腐智慧》,比较有新意。

2017 年廉政思想研究热点是对习近平廉政思想的研究。“习近平廉政思想”直接成为不少论文和硕士论文的标题。有的从梳理理论渊源着手,认为习近平廉政思想根源于马克思主义经典理论,与毛泽东、邓小平、江泽民和胡锦涛等的廉政思想既一脉相承又与时俱进,具有理论的科学性和实践的可行性。^[1]王志佳、米正华梳理了习近平廉政思想蕴含的丰富的传统文化因素。^[2]有的对习近平思想的推广运用进行了研究,如张永波等对习近平廉政思想进“概论”课程进行了研究探索。但大部分研究是对习近平廉政思想具体内涵进行分析,既有从理论体系架构上进行宏观阐释的成果,如孙立军对其核心内涵、根本原则、实践举措和时代价值进行了阐述^[3];赵爽认为习近平廉政思想包括零容忍态度惩治腐败、抓好作风建设、加强管党治党、增强理想信念教育及制度防腐等重要内容^[4],也有从局部微观入手研究习近平廉政思想的,如朱文武研究了习近平家风建设思想^[5]。

十八大以来反腐倡廉建设取得明显成效,与指导思想的与时俱进紧密相关。从时代性角度研究习近平廉政思想创新之处的代表性论文是《习近平反腐倡廉思想的新时代特色》,该文从保持党的纯洁性、反腐败形势研判、惩治腐败意志、作风建设韧劲、全面深化改革与反腐败有机结合、破解党风廉政建设责任制难题、建立不想腐机制、构建国际反腐新秩序等 8 个方面概述习近平廉政思想创新内容^[6]。

二、廉政学理论研究

2017 年,廉政学理论研究中的成果不少。回应反腐败导致经济下滑的观点,冯发贵发表了论文《反腐败与经济关系的辩证关系》,王灵桂与张中元的合著《腐败问题逆红利研究(2017)》利用相关数据从实证角度检验腐败对经济增长和社会发展的影响,实证分析结果支持“腐败有害论”,反腐败有利于促进经济增长。

一部分学者从建设性角度提出自己的防治腐败的理论主张。如范逢春提出“善政”到“善治”,强调国家权力向社会回归,倡导政府和公民对国家的共同管理。^[7]徐玉生与徐菡合著的《中国反腐败与执政党建设研究》提出,创新权力监督和制约机制,以“正人治权”破解“控权失灵”,建构以文化(culture)、制度(system)和组织(organization)等三个维度合围形成的 CSO 立体反腐体系,建立富有中国特色的反腐败机制。张利生在其著作《防治腐败简论》中从惩治腐败、完善制度、发展民主、加强监督、弘扬文化、深化改革、系统防治等 7 个方面对防治腐败理论进行了系统阐述。何增科教授的《廉洁政治与国家治理》对当代中国政治领域中迫切需要回答的重大理论问题进行研究,如有效预防和惩治腐败的体制机制建构、依靠权力监督遏止腐败方面中国的进展和局限性、国际社会近年来反腐败值得关注的动向等。

历史上的腐败和反腐败是廉政学研究持久不衰的课题。2017 年代表性著作有《民国的教训——腐败与反腐败较量实录》,该书结合近代中国政治演进,对民国时期腐败与反腐问题进行了全方位的历史回顾和考察,特别是围绕当时一系列有影响的典型贪腐案件,详细介绍了民国监察体制的建立与演变、反贪立法与运作等内容,生动揭示了权力导致腐败、任由腐败蔓延必将亡党亡国的深刻历史教训。

监督执纪“四种形态”提出以后很快进入党内基本法规并写入党章,成为新时代落实“惩前毖后、

治病救人”方针的重要方法。多位学者共同撰写《“四种形态”理论与应用》，对监督执纪“四种形态”理论、功用、政策和实践进行了深入研究。^[8]《落实监督执纪“四种形态”的调查与思考》从实践出发对“四种形态”进行了理论分析。^[9]容错机制研究继续得到关注，代表性论文有《落实领导干部容错免责应处理好几个关系》^[10]、《在求实创新中推进干部容错机制建构》^[11]。

廉政学学科建设理论不断深入，如杨永庚的论文《建构中国特色纪检监察学的哲学思考——以基本范畴为视角》和柯龙福《党风廉政建设概念的背景、体系及意义》，虽然研究思考还欠缺深度，但对学科建设和发展很有意义。有的利用语言学研究腐败和反腐败，推动廉政学研究方法创新，如于琴发表《当代中国廉政话语建设研究》、《党的十八大以来党和国家领导人廉政话语研究》、《廉政话语与公众话语同频共振奏强音》、《认知隐喻视域下的廉政话语构建机制研究》等论文，具有开创意义。

三、廉政机制研究

探索有效遏制腐败的机制是廉政学研究的重要方面。2017 年反腐败法律机制是一个研究热点。刘仁文的著作《反腐败的刑事法治保障》对我国反腐败刑事立法的历史变迁与发展做了全面梳理，对反腐败的刑事政策、罪刑设置、定罪与量刑的疑难问题等进行了重点研究。韩起祥主编的《腐败渎职犯罪的刑法控制策略》分析了古今中外刑法在惩治和防范腐败渎职犯罪中的功能作用及其利弊得失，深入探讨了我国刑法在反腐败、惩防职务犯罪中的重要作用及其有效性和局限性，有针对性地提出了惩治和防范腐败渎职犯罪的刑法控制策略。李晓明的《控制腐败法律机制研究（第二版）》阐释了“不能腐、不敢腐、不想腐”的法律机制的运行，国家法律与党规党法层面的法律机制衔接，在机理上认为本能、冲突、机会是腐败形成的三大动力，认为腐败只能有效控制而无法彻底消灭，主张对付腐败要以防控为主，从而尽快完成反腐败由治标向治本的战略转移。其实，腐败滋生的原因非常复杂，既有内因也有外因的作用，另外腐败也可以完全彻底消灭，但要取决于如何对腐败进行界定并且付出什么样的代价或成本。对腐败、反腐败、治标、治本等进行界定，才能将问题阐述清楚。

立法部分正在起草“国家监察法”，并向社会发布了征求意见稿，反腐败国家立法成为学术界关注的热点。马怀德认为制定《国家监察法》必须明确监察机关的定位和运作机制，实现对监察对象的全覆盖，完善监察手段和监察程序，强化对监察机关的监督和制约，设计好监察机关与司法机关的衔接机制，确保在法治轨道上推动改革。^[12]姜明安认为国家监察法立法要处理好国家监察机关与监察对象、人民代表机关、党的纪律检查机关、司法机关、国家监察机关内部的关系^[13]，国家监察法应当对确定的 12 项监察权限和监察手段予以规定和规范外，还有必要将现行《行政监察法》规定的有关权限和手段加以补充。^[14]焦洪昌等认为，《国家监察法》制定时应该遵循依据宪法制定、坚持党的领导、民主集中制、集中高效反腐、坚持正当程序、由人大组织与多重监督的原则。^[15]

四、廉政体制改革研究

国家监察体制改革是 2017 年廉政学研究的重点。多数法学研究者主张修改宪法再改革。韩大元提出监察体制改革首先需要确保改革的合法性与合宪性基础。^[16]胡锦光提出，国家监察委员会的设立必然涉及宪法修改问题，应采用修正案的方式修改宪法。^[17]有的认为国家监察体制改革是我党领导的全新政治实践，最终提出了践行分权原则的中国样本。^[18]有的提出要在坚持法治与宪治的前提下寻求监察体系改革难题的破解之道。^[19]有的从制衡和平衡角度提出要对监察委员会进行规制，提出修改宪法限制监察委员会、立法规范监察委员会、以法律程序约束监察委员会的设想。^[20]秦前红、底高扬着重研究国家监察体制改革的方法论，认为顶层设计应当统筹运用机关思维和程序思维。^[21]国家监察体制改革并不是分权的改革，而是党和国家自我监督体制的一种调整和完善，不能用西方三权分立的思维来理解中国的国家监察体制改革。莫纪宏从研究监察权的性质入手，认为中国特色监察权分为由党的

执政权延伸出来的政治权力性质的监察权和需要借助于国家权力体系运行的国家监察权。监察委员会在具体运行机制上不需要向同级人大报告工作,并没有改变国家权力体系中法律监督权的结构,而是进一步强化对国家机关及其工作人员的监督,进一步提升反腐败机制的运行效率。^[22]这一观点从国情实际出发,提供了处理宪法与监察体制改革关系的可行路径。

从历史角度研究监察体制改革是重要的方法。有的从中国古代史角度研究,如张晋藩研究战国、汉、唐、宋、明的监察思想、制度与法律;^[23]李青研究了中国古代监察机构的演变及其改革的经验教训^[24]。有的从党史角度来研究,如《国家监察体制改革的史鉴与对策》认为新中国成立后反腐败机构经历了成立、撤销、恢复重建和扩展的过程,但历史表明,仅靠机构和人员增加的扩张式改革,没有运作机制的转变和制度有效性的释放,难以达到反腐败的目标。十八大后的监督体制改革在机构和编制上基本没有大动作,但在运作机制上改革力度很大,效果十分明显,^[25]未来国家监察体制改革的重点应从提高运作机制有效性上努力。

从国际比较视角研究国家监察体制的文献不少,代表性论文是《比较视角下的国家监察体制改革》。该文分析了国(境)外监察体制改革的有利的和不利的因素,认为当前推进国家监察体制改革有必要分析借鉴国(境)外的监察体制改革利弊得失,强化监察委员会调查腐败案件的独立性和权威性、重视并用足监督措施、继续完善机构的内部改革、敦促并力推外围配套改革、把私营机构纳入监督范围。^[26]

有的学者提出了建设性的方案和建议。如马怀德重点讨论了国家监察体制改革的重要意义、主要任务和难点。^[27]任建明、杨梦婕提出了“3+2+1”的改革方案,主张增强国家监察机构独立性、强化对监委的监督、推进监督体制的系统改革、推行职业化和专业化、优化监委的层级设置。^[28]吴建雄等提出国家监察体制改革的价值、逻辑与路径。^[29]叶海波提出国家监察体制改革试点的法治路径。^[30]《建立专业化导向的国家监察官制度》认为反腐工作需要一支专业队伍来承担,可以通过建立专业化导向的国家监察官制度以实现反腐败队伍的职业化和专业化。^[31]

五、惩治腐败研究

如何打击腐败是廉政学研究的传统项目。有的从程序上进行了研究,如吴高庆等人的著作《腐败犯罪刑事程序研究》对腐败犯罪刑事程序的基本理论、异地管辖、证据转化、违法所得没收程序等进行了系统性研究,深入剖析了问题所在的原因,提出了对策建议。

在具体腐败形态上,《论新时期中国民营企业的腐败治理》聚焦私营机构内部腐败的治理;《金融反腐论》瞄准金融腐败风险隐患,有针对性地提出中国金融反腐的战略和方法;徐荣梅专门研究了“两面人”问题,蒋伏虎等发表了基层腐败治理的论文^[32],易新涛研究了农村基层干部怠政现象^[33],孙群力的著作《隐性收入与腐败研究》提供了发现腐败的重要方法。网络反腐越来越受到关注,肖扬伟总结了网络反腐历程并预测了未来趋势^[34],梅传强和张涛认为信息化时代职务犯罪侦查机制需要转型^[35]。

是否要严厉惩处行贿,学界讨论比较热烈。姜明安提出受贿行贿一起查。^[36]袁杜娟在其著作《反商业腐败之公司治理路径研究》中认为,商业行贿与商业受贿存在对向关系,但商业行贿的“上游性”是商业腐败犯罪衍生的本质所在。从源头治理“商业腐败”,重点在于打击商业腐败的上游行为。但也有相反的观点,认为刑法废除行贿者特殊自首制度,不利于犯罪预防。^[37]

六、国际反腐败研究

国际学术界通常都认为,腐败阻碍经济社会发展,廉洁促进经济发展。南加利福尼亚大学国际关系学院和马歇尔商学院教授康灿雄的《裙带资本主义——韩国和菲律宾的腐败与发展》对韩国 1997 年之前的经济快速发展和腐败泛滥并存的“悖论现象”进行了研究。认为“政治”是解释“悖论现象”的

关键。在韩国和菲律宾,都是政治而不是经济考虑主导了政策制定;政府和商业精英形成的小而稳定的组合中,如双方保持势力的均衡,金钱政治确实能降低交易成本并促进经济增长。杰拉尔德·E·凯登、O·P·德威维迪、约瑟夫·捷波朗编的《腐败——权利与制约》集结全球 21 位学者,在欧洲、美洲、非洲、拉丁美洲等地区展开腐败状况的调查,分析了相关国家产生腐败的原因,列举了全球十余国有效的防治腐败的措施和经验,为国内廉政学研究提供了很好的资料。

中国社会科学出版社出版的智库报告《国际反腐新趋势——2016 年全球腐败治理报告》,从立法、执法、预防、合作等角度全面梳理了 2016 年各国腐败治理方面的新理念、新实践,系统分析了当前国际反腐的新特点、新趋势。报告认为,当前全球腐败形势依然严峻,呈现出扩大化、国际化、专业化和复杂化的特点。面对腐败顽疾,各国应根据国情完善反腐败法律体系,加大执法打击力度,通过管控利益冲突、推进财产申报、改进公职人员入职标准和程序、加强政府采购监督、提高权力运行透明度、规范政党筹资等强化腐败预防,构建国际反腐新秩序,加强政府间对话和信息共享,强化海外追逃追赃合作,拓展反腐败国际合作的深度和广度。

七、国际追逃追赃研究

十八大以来,国际追逃追赃是反腐败工作的亮点。对这段时期反腐败国际追逃追赃工作进行理论总结的代表性的论文是《中国反腐倡廉报告 NO.7》中的论文《十八大以来反腐败国际追逃追赃研究》。该文梳理了中国反腐败国际追逃追赃的历程,总结了党的十八大以来追逃追赃工作取得的工作成效与经验,提出继续用高压态势防止外逃势头反弹,健全国际追逃追赃合作体制机制,以追赃促追逃,加强国际执法网络建设,严格现金使用管理,提升税收征稽能力,从根本上防止资金出逃等建议和主张。

国际追逃追赃研究专业性和国际性较强,信息资料相对较少,语言等研究门槛相对要求较高,要研究出有新意和深度的成果较难,从事此项研究的学者相对较少。但 2017 年反腐败国际追逃追赃领域出了一批有质量的研究成果,代表性著作是胡冬华博士的《反腐败国际追赃司法机制研究》,该书从腐败全球化现象切入,对反腐败国际合作中兴起的国际追赃、《联合国反腐败公约》框架下国际追赃司法机制进行研究,并对国际追赃司法机制的域外范式及其主要问题进行探讨,提出完善国际追赃司法机制的建议。有的从国际法角度撰写论文,如张晏瑜和吴迪发表《论跨境追赃相关法律问题》。有的对重点国家反腐败合作进行了研究,如殷超峰的《论我国反腐败国际合作的双边机制——以美、加、澳为例》,针对性非常强。有的研究了国际追逃追赃的具体措施和方法,代表性的论文有陈光中教授的《反腐追赃新举措:特别没收程序专论》。

八、反腐败绩效评估

对反腐败做法与成效进行跟踪研究和评估,这是廉政学对现实问题的直接回应。目前最具代表性的著作是《中国反腐倡廉建设报告(反腐倡廉蓝皮书)》系列。该报告从 2011 年开始每年发布一部,利用问卷调查、国情调研等第一手获得的资料对中国反腐倡廉建设进行了全方位的透视扫描。2017 年出版的《中国反腐倡廉建设报告(NO.7)》^[38]重点回顾总结了十八大以来反腐倡廉建设做法、经验和成效,针对金融与社会组织领域腐败、“微”腐败、不作为和慢作为、形式主义和官僚主义、“四风”问题反弹危险、诬告乱告现象较多等问题,提出了对策建议。

自中国社会科学院 2005 年 11 月启动惩治和预防腐败效能测评研究课题,运用问卷调查等方法对测评机制进行研究之后,对腐败和反腐败状况进行问卷调查、指标量化等研究的学者不断增多,产出了一批研究成果。2017 年,比较具有典型意义的是郭剑鸣等合著的《浙江省县(市、区)政府廉洁反腐败的公众感知评估报告》(2016 年度),相关的论文有《腐败经历与腐败感知:基于调查实验与直接提问的双重检验》、《腐败的测量与识别》、《社会组织参与第三方反腐评价与治理的整体性逻辑》。

九、廉政研究学术活动

近年来对腐败和反腐败的研究空前活跃,正式成立的廉政研究机构过百家。这些机构主要有三类:第一类是高校、科研机构、党校、行政学院设立的研究中心;第二类是纪检监察组织设立的学院、学会、中心等,如中国纪检监察学院、中央纪委廉政理论研究中心、中国监察学会以及各地的纪检监察学会等。第三类是民间廉政研究机构。第一类研究中心学术性较强,活跃度最高。第二类行政性强,第三类受到经费、人员等诸多制约,学术性和活跃度相对较弱。2017年,只有部分廉政研究机构积极开展学术活动,如中国社科院中国廉政研究中心组织开展问卷调查、举办第10届“中国社会科学院廉政研究论坛”,与黑龙江哈尔滨市、佳木斯、四川达州等地合作举办践行“四种形态”、“反腐倡廉向基层延伸”、“政治生态建设”等论坛和研讨会;广西廉政建设研究中心和广西师范大学举办第二届“漓江·廉政论坛”;清华大学廉政与治理研究中心召开“中国廉政建设新思路学术研讨会”;南通廉政研究中心举办了第九届反腐倡廉学术研讨会;湖南大学廉政研究中心举办腐败预防与惩治国际学术研讨会。

参考文献:

- [1] 潘超伟,杨守明.习近平廉政思想探析[J].中共云南省委党校学报,2016(4):44-48.
- [2] 王志佳,米正华.习近平廉政思想的传统文化因素探微[J].改革与开放,2016:8-10.
- [3] 孙立军.论习近平廉政文化建设思想[J].马克思主义研究,2017(5):34-40.
- [4] 赵爽.试析习近平反腐倡廉思想[J].湖北经济学院学报:人文社会科学,2017(7):8-10.
- [5] 朱文武.习近平家风建设思想探析[J].天津市社会主义学院学报,2017(1):28-30.
- [6] 蒋来用.习近平反腐倡廉思想的新时代特色[J].理论探索,2017(6):5-9.
- [7] 范逢春.从善政到善治:廉洁政治发展的逻辑进路[J].甘肃社会科学,2017(5):202-207.
- [8] 杨小平,蒋来用.“四种形态”理论与应用[M].北京:中共中央党校出版社,2017.
- [9] 李永鑫.落实监督执纪“四种形态”的调查与思考[J].理论探索,2017(1):69-76.
- [10] 陈鹏.落实领导干部容错免责应处理好几个关系[J].理论探索,2017(5):87-90.
- [11] 邱晓星.在求实创新中推进干部容错机制建构[J].理论探索,2017(6):22-26.
- [12] 马怀德.《国家监察法》的立法思路与立法重点[J].环球法律评论,2017(2):5-16.
- [13] 姜明安.国家监察法立法的若干问题探讨[J].法学杂志,2017(3):1-10;国家监察法立法应处理的主要法律关系[J].环球法律评论,2017(2):117-121.
- [14] 姜明安.国家监察法立法的几个重要问题[J].中国法律评论,2017(2):17-23.
- [15] 焦洪昌,王新萍.论《国家监察法》的立法原则[J].北京联合大学学报:人文社会科学版,2017(2):1-7.
- [16] 韩大元.论国家监察体制改革中的若干宪法问题[J].法学评论,2017(3):11-22.
- [17] 胡锦涛.论国家监察体制改革语境下的宪法修改[J].北京行政学院学报,2017(5):67-72.
- [18] 罗亚苍.国家监察体制改革的实践考察和理论省思[J].理论与改革,2017(5):169-180.
- [19] 张富利,林书海.深化改革背景下国家监察体制改革的制度建构[J].江苏科技大学学报:社会科学版,2017(3):57-65.
- [20] 丘川颖.赋权与规制:国家监察体制改革之法治路径[J].法治社会,2017(1):12-19.
- [21] 秦前红,底高扬.从机关思维到程序思维:国家监察体制改革的方法论探索[J].武汉大学学报:哲学社会科学版,2017(3):5-13.
- [22] 莫纪宏.国家监察体制改革要注重对监察权性质的研究[J].中州学刊,2017(10):43-51.
- [23] 张晋藩.中国古代监察思想、制度与法律论纲——历史经验的总结[J].环球法律评论,2017(2):28-39.
- [24] 李青.中国古代监察机构的演变及其改革的经验教训[J].国家行政学院学报,2017(2):20-22.
- [25] 蒋来用.国家监察体制改革的史鉴与对策[J].国家行政学院学报,2017(2):10-16.
- [26] 蒋来用.比较视角下的国家监察体制改革[J].河南社会科学,2017(6):1-8.
- [27] 马怀德.国家监察体制改革的重要意义和主要任务[J].国家行政学院学报,2016(6):112-125.
- [28] 任建明,杨梦婕.国家监察体制改革:总体方案、分析评论与对策建议[J].河南社会科学,2017(6):8-15.

- [29] 吴建雄,刘峰.国家监察体制改革:价值、逻辑与路径[J].求索,2017(1):27-36.
- [30] 叶海波.国家监察体制改革试点的法治路径[J].四川师范大学学报:社会科学版,2017(3):21-29.
- [31] 薛彤彤,牛朝辉.建立专业化导向的国家监察官制度[J].河南社会科学,2017(6):21-27.
- [32] 蒋伏虎.推动全面从严治党向基层延伸重在反腐倡廉[J].廉政文化研究,2017(4):20-25.
- [33] 易新涛.农村基层干部怠政现象的原因分析[J].理论探索,2016(5):51-56.
- [34] 肖扬伟.中国网络反腐发展历程及趋势探析[J].北京社会科学,2017(11):94-102.
- [35] 梅传强,张涛.信息化时代职务犯罪侦查机制的转型研究[J].河北法学,2017(12):50-58.
- [36] 姜明安.反腐败要坚持受贿行贿一起查[J].人民论坛,2017(S2):89.
- [37] 陈金林.通过部分放弃刑罚权的贿赂犯罪防控——对《刑法修正案(九)》第45条的反思[J].法治研究,2017(1):149-160.
- [38] 中国社会科学院中国廉政研究中心.中国反腐倡廉建设报告(NO.7)[M].北京:社会科学文献出版社,2017.

责任编辑 王学青

Overview of the Annual Development of Anti-Corruption and Clean Governance in 2017

JIANG Laiyong (Research Center for Clean Governance in China, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, Beijing, China)

Abstract: The study of anti-corruption and clean governance is a new integrated application discipline, an important medium to promote standardization of the construction of anti-corruption and clean governance in a lasting and effective way. Although various countries and regions have invested a large amount of resources in the treatment of corruption, theoretical studies of anti-corruption lagging behind practice, the stability and persistence of anti-corruption policy is not guaranteed, and the quality of the anti-corruption team is uneven due to the lack of discipline. In recent years, the research of corruption and anti-corruption has been unprecedentedly active, and there are more than 100 anti-corruption research centers in China. Study of anti-corruption and clean governance focused on hot issues of social concern in 2017, a number of new research achievements having come into being under the direction of the thought of Xi Jinping, namely, theoretical innovation, legal mechanisms for anti-corruption, punishing corruption, international anti-corruption, and international pursuit of runaway officials and recovery of stolen goods.

Key words: study of anti-corruption and clean governance; anti-corruption thoughts; anti-corruption theories; anti-corruption systems; anti-corruption mechanism; international anti-corruption; international pursuit of evasion and recovery of stolen goods; performance evaluation

家庭消费的廉政审视

谭志君^{1,2}

(1. 湖南商学院 法学与公共管理学院, 湖南 长沙 421205; 2. 湖南省廉政建设协同创新中心, 湖南 长沙 421205)

摘要:家庭消费的廉政逻辑是家庭消费反映收入差异,折射家庭成员的清廉程度;家庭消费体现消费道德,映射家庭成员的品行操守;家庭消费融合身份地位,增大家庭成员的廉政风险。家庭消费可以反映腐败的蛛丝马迹;家庭人情消费是腐败的温床,家庭奢侈消费折射腐败影子,家庭消费与职务消费容易混同。因此,需切实加强家庭消费的廉政建设,自费消费,杜绝腐败;适度消费,抑制腐败;道德消费,防范腐败。

关键词:家庭消费;腐败;廉政建设

中图分类号:D630.9

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)01-0030-06

家庭是社会的基本单元,也是消费的基本主体。居民家庭消费是国民生产总值的动力,也是国民经济增长的重要来源。家庭消费,不仅反映着家庭的经济实力,也反映了家庭成员的生活水准和廉洁程度。家庭是党风廉政建设的特殊阵地,在反腐倡廉建设中具有独特作用,因而研究家庭消费的廉政建设,对进一步推进党风廉政建设具有重要意义。

一、家庭消费蕴涵的廉政逻辑

家庭消费是指家庭用于生活消费以及其他消费的全部支出,通常包括食品、住房、交通、旅游、教育、医疗、抚养子女、赡养老人和人情往来等方面的费用。家庭是社会的基本消费单位,我国人口众多,家庭基数大,家庭消费在整个国民消费中占有较大的比重。随着经济社会的发展,家庭消费水平伴随收入水平的提高而相应提高。根据国家统计局2016年公布的数据,2016年全国居民人均消费支出17111元,名义增长8.9%,扣除价格因素,实际增长6.8%。^[1]不仅家庭消费水平提高较快,家庭消费结构也发生了较大的变化。2016年,食品消费支出比重(恩格尔系数)继续下降,而与个人发展和享受相关的支出却增长迅猛。2016年居民人均居住、用品及服务、医疗保健、交通通信支出分别增长9.6%、9.7%、12.3%和12.0%,增速比上年提高2.8、2.8、0.8和0.4个百分点,人均文化教育支出也保持了11.2%的较快增长。^[2]家庭消费不只是一个经济现象,也是一种廉洁文化现象。家庭消费不仅反映了社会经济发展的变化,也蕴含着一定的廉政逻辑。

收稿日期:2017-11-20

作者简介:谭志君(1971-),男,湖南衡阳人,湖南商学院法学与公共管理学院教授,湖南省廉政建设协同创新中心研究员,博士。

(一) 家庭消费反映收入差异, 折射家庭成员的清廉程度

家庭收入决定家庭消费。通常收入越多的家庭, 家庭消费就越多; 收入越少的家庭, 家庭消费也就越少。低收入家庭, 主要以生活必需品消费为主, 消费内容比较单一; 高收入家庭, 消费内容已从生存性的数量型向享受性的质量型转变, 从物质生活逐步向精神生活过渡。尤其在文化娱乐、旅游和教育消费方面, 低收入家庭与高收入家庭差距较大。^[2]当然, 家庭消费也存在一个最低限度, 要生存就要消费, 即使没有收入, 家庭消费也必须维持在一个基本的必要水平, 而这种消费支出的来源可能是靠社会救济或者亲友帮助。^[3]在其他条件不变的情况下, 家庭可支配收入越多, 家庭消费量就越大, 收入增长较快, 消费增长也较快; 反之, 收入下降, 消费也下降, 甚至有的家庭收入只能维持基本生活, 别无其他消费能力。因此, 家庭消费能够生动体现家庭收入。家庭收入状况一般不为外人所知, 但家庭消费则难以掩饰。相比家庭收入, 家庭消费更能准确反映家庭的真实情况, 诸如家庭喜好、消费结构、生活质量等等。家庭的高消费, 通常意味着家庭的高收入, 而这些高收入如果不是来自合法渠道, 或者高消费系由他人买单, 那家庭成员的清廉状况就值得令人怀疑。

(二) 家庭消费体现消费道德, 映射家庭成员的品行操守

消费道德, 是指人们在消费活动中所遵循的道德准则和道德规范。家庭消费不仅是一个满足家庭生活的私人行为, 同时也是一个充满道德伦理色彩的社会活动。从经济关系的角度来讲, “一切已往的道德观归根到底都是当时的社会经济状况的产物”^[4]。消费活动深藏着经济利益关系, 而道德是物质关系的产物, 用以协调各种利益关系, 因此, 消费行为具有道德的属性。消费行为不仅包含消费支出与消费结果的经济关系内容, 而且包含人与人之间的人文内容, 即消费的方式和结果对他人的影响。而从人的全面发展的角度来看, “消费是人的全面发展的根本条件。而人的自由而全面的发展, 是人类社会发展的最高目标。可见, 消费是同人类社会发展的最高目标联系在一起”^[5]。人的根本属性是社会性, 这就意味着人的消费行为不能仅仅理解为人的欲望的满足, 还应理解为人的理性的社会活动。人在消费过程中, 不仅追求个人生理、心理和社会交往需要, 还追求人格品质和身心的健康发展。但是, 现实中人获得消费的满足是有限的, 而追求消费享受的欲望是无限的。因此, 需要理性的道德力量对欲望进行自我抑制。这就需要恪守消费道德并内化为一种自我约束的心理力量, 对消费冲动进行内在弱化和控制。因此, 消费与道德有着内在的逻辑联系。一方面, 消费道德引导、规范人们的消费行为; 另一方面, 消费行为促进消费道德的形成和发展。可以说, 家庭消费体现家庭成员的消费道德。失却道德理性的家庭消费, 通常意味着家庭成员的品行不高、操守不严, 很难设想这样的家庭成员能够严于律己、廉洁奉公。

(三) 家庭消费融合身份地位, 增大家庭成员的廉政风险

消费者在消费过程中, 往往对其所处社会的阶层、地位、能力、财富等社会标签有一种认同和归属感, 消费行为融合了身份地位的符号元素, 具有社会属性, 它体现着一定的社会秩序与存在逻辑。通俗地说, 消费者会举头望招牌、低头摸口袋, 掂量自身什么实力才选择进什么店铺消费。正如马克思所说, 商品关系的背后反映的是人与人的关系, 消费的是物, 体现的则是人在社会中的地位和身份。^[6]乔纳森·弗里德曼指出, 在世界范围内的消费都是对身份认同的消费。^[7]福赛尔认为, 可以根据一个消费者的品位与格调判定该消费者所属的社会阶层。^[8]因此, 消费充分体现了社会阶层分布和个体身份认同。一方面, 消费行为是实现身份认同的重要手段, 通过消费可以体现和维持某种身份地位; 另一方面, 身份地位又影响人们的消费行为。个体总是下意识地选择与其身份相匹配的消费方式。在现代社会, 消费已成为身份、地位的重要甄别指数, 个人的消费方式、品味和风格既能展现自己与他人的差异, 又能构筑自己的社会地位和高度。^[9]通常而言, 家庭消费超众, 意味着家庭成员能力强、地位高、资源广、财富多, 也意味着其接触腐败的机会较多, 这实际上增大了家庭成员的廉政风险。

二、家庭消费隐含的腐败轨迹

家庭消费不仅体现家庭收入、家庭消费道德、家庭社会地位,还可以从中发现腐败的蛛丝马迹。

(一)异化的家庭人情消费

人情消费是指人们在亲友、邻居、同事或其他熟人发生婚丧嫁娶、乔迁新居、升学就业等人生大事时,或在传统佳节、日常往来等场合中出于礼节、表示心意等方面的支出。^[10]礼尚往来是中国的一种传统习俗,人情消费是家庭日常生活中一项重要支出。礼尚往来的人情消费本是纯粹的私人活动,是亲朋好友融洽关系、交流感情的重要渠道。但是,如今市场经济的利益至上原则打破了人情消费的传统意蕴。时下的人情消费,消费对象不断扩大,消费种类日渐增加,消费标准逐步攀升,已经超出了我国传统文化礼尚往来的范畴,礼金轻重代表人情深浅,成为衡量人与人之间关系亲疏远近的重要标尺,礼尚往来逐步被异化。异化的人情消费目的性极强,常常与各种诉求相联系,并逐步渗透到公权力领域,成为腐败的温床。在中国的人际交往中,存在大量求人的事项,办事的效果往往与“礼”的贵重程度有关,这已成为心照不宣的共识和“潜规则”。在异化的人情消费中,礼品的工具性越来越强,在不送礼就难以办事的社会意识下,礼品总是流向权力拥有者和资源掌握者。而资源总是稀缺的,这就使得利益相关者想方设法进行利益输送,因此,掌权者便打着礼尚往来的幌子,利用公权谋取私利。在这种交换关系中,送礼者获得所需资源,一切问题仿佛都迎刃而解,进而人们对权力的崇拜随之强化,人情消费肆意泛滥,权力腐败愈演愈烈。久而久之,这种“潜规则”会逐步渗透到社会的各个层面。也许,这种人情消费对很多人来说并非主观所愿,但无人能够逃脱和免俗。人情消费的泛滥不仅增加了人们的负担,扭曲了正常的人际关系,而且严重破坏了社会风气。

(二)过度的家庭奢侈消费

奢侈消费是指满足基本生活需要之后的高级消费。随着社会经济不断发展,收入不断增长,消费水平也必然随之提高,人们适度购买奢侈品,出现高消费现象也属正常。根据奢侈品权威研究机构 2016 年发布的《中国奢侈品报告》显示:2016 年中国全球奢侈品消费达到 1168 亿美元,同比增长 9%,算上汇率变化,这个数字比 2014 年足足增加 1000 亿人民币。中国人在 2016 年买走了全球约 46% 的奢侈品,奢侈品消费达到千亿美元。^[11]据麦肯锡估计,2016 年有 760 万户中国家庭购买了奢侈品,超过了马来西亚或荷兰的家庭总数。其中,家庭年均奢侈品消费达 7.1 万元人民币,是法国或意大利家庭的两倍。总体来看,中国消费者的奢侈品年支出超过 5000 亿元人民币,相当于贡献了近三分之一的全球市场。^[12]

奢侈品非一般消费者的购买力所能及,奢侈品市场火热的背后,隐藏的是行贿受贿之风。因此,价格昂贵的奢侈品成为贿赂的宠儿也就不足为奇了。“经过 10 余年的试探和塑造,奢侈品腐败已经形成一套成熟的模式。除了官员喜爱的奢侈品类型相对固定以外,奢侈品腐败的方式、流程,从最初购买到最后流向都已有迹可寻。简言之,奢侈品腐败进入成熟市场期”^[13]。从近年落马高官的案件来看,办案人员均搜出价值不菲的各种名酒、名表和名贵珠宝首饰。随着反腐高压态势的不断深入,当抽名烟、喝名酒、戴名表,屡屡成为反腐导火索时,一些官员开始看重受贿的“文化含量”,比如收受名贵字画等“雅贿”。使用者和支付者分离,畸形的消费造就了畸形的市场。奢侈品市场火热的背后,隐藏着钱权交易的勾当,权力的任性不仅助推了高端消费,也制造了消费泡沫,制造了权力狂欢的幻象,不利于政治和经济的健康发展。奢侈是腐败的催化剂,奢腐相关,奢腐相伴。一定程度上讲,奢侈性消费本身就是一种腐败。^[14]奢侈之风曾一度在党员干部中盛行,腐蚀了党的健康肌体,破坏了党群关系,动摇了党的执政基础。翻开历史画卷,从夏桀到商纣、到隋炀、再到陈主,从两晋门阀到晚宋士族、再到清末贵族,或衰于骄奢淫逸之中,或葬于酒色游宴之中,或灭于玉树庭花之中,或亡于莺歌燕舞之中。^[14]

(三) 家庭消费与职务消费混同

职务消费是指国家公务人员为正常行使职权、履行职责所必须发生的各种消费的总称,主要包括差旅费用、交通费用、通讯费用、接待费用、会议费用、办公费用、礼仪费用、社交费用、学习培训费用、报刊费用等支出。^[15]职务消费是必不可少的,适当的职务消费有利于提高工作效率。职务消费的成本来自于纳税人缴纳的税费,它是一种公务活动,从实际来看,职务消费容易产生两个问题:一是职务消费铺张浪费,二是职务消费公私不分。因此,职务消费一直以来都是舆论关注的焦点。就职务消费公私不分而言,究其原因,客观上在于职务消费制度设计不够完善、公私界限模糊,致使在正当职务消费之外,利用职务之便或假借公务之名的纯粹个人消费大行其道。从职务消费当事人的主观角度来讲,当事人未能找准自己的角色定位,未能理清公务与私事的界限,未能完成公职人员和公民个人之间的角色转换。这是导致家庭消费与职务消费混同的最主要的原因。人作为社会性的人,往往具有多重身份和属性,在不同的社会场景中通常扮演着不同的社会角色。对于公职人员来说,在公共领域中他是党政机关、社会团体和企事业单位工作人员,在私人领域中则是普通的公民个人。这两个领域的价值规范和行为准则都是不同的,不能混同,否则将会出现角色冲突、公私不分。有的公职人员对自己的角色没有清醒的认识,甚至是故意模糊,把职务消费当成个人消费,进而滋生腐败。^[16]有的职务消费面广线长,诸如手机话费、差旅费、公车燃油费、招待费、参观考察费等等,名目繁多,潜在的腐败机会也较多,有的则借机将个人家庭的消费全部算在职务消费的账单中,一人当官,全家享受。

三、家庭消费行为的廉政建设

综上所述,家庭消费已经不是一人一家之事,事关党风廉政建设和反腐败斗争。因此,需要切实加强家庭消费的廉政建设。

(一) 自费消费,杜绝腐败

消费一般来说可以分成两个部分:私人消费和职务消费。如前所述,职务消费已经变味,腐败的“毒瘤”躲在职务消费背后生根发芽,衍生出诸多腐败。名目繁多的职务消费让人眼花缭乱,部分人挥金如土,大张旗鼓地借着“职务”之名挥霍浪费,更有甚者,家属“搭顺风车”消费。不当职务消费演变成一种消费腐败,影响了正常的分配秩序,浪费了公共资源。因此,要重点打击和遏制由“人民买单”或变相由“人民买单”的职务消费,使官员回归家庭消费,让自己掏钱消费成为权力运行规矩。首先,领导干部要转变“官”念,当官就是要为民着想,回归社会和家庭生活是一种常识。这个常识就是在大多数情况下,衣食住行等非公务消费要自己掏钱,扭转“吃喝基本靠送,工资基本不动”的反常识生活状态。其次,实行职务消费制度化,建立健全公开透明的公共财政体系,完善职务消费的规则体系,将职务消费支出情况公开化、透明化,使其在阳光下变得一览无余,自觉接受各种监督,彻底清除职务消费背后的腐败雾霾。公职人员除了国家规定的职级待遇和正当公务支出外,不应该有其他的职务消费,其他消费应该自掏腰包,这是杜绝腐败的重要手段,畸形的职务消费得以限制,商品价格才会回落寻常百姓家,消费结构才会合理。

(二) 适度消费,抑制腐败

适度消费是与社会经济发展速度及个人收入水平相匹配的消费。适度消费之所以必要,是因为:第一,适度消费符合中国国情。我国人口众多,人均资源相对紧张,应倡导节约的消费模式,积极践行理性消费观念。第二,适度消费是中华民族的优良传统。适度消费的“适度”既是一个经济概念,也是一个哲学范畴。中国古代哲学提出的“中庸”含有“适度”之意。宁俭勿奢,是古代消费道德的重要内容。中华民族是一个崇尚节俭文化的民族。历朝历代,由盛而衰,常常表现在消费上由俭而奢,最后在统治者的纸醉金迷中“寿终正寝”。对此,唐代李商隐指出:“历览前贤国与家,成由勤俭败由奢。”^[17]古人尚且提倡节制消费,我们今天更应该牢记毛泽东同志告诫的“务必继续保持谦虚、谨慎、不骄、不躁的作

风;务必继续保持艰苦奋斗的作风”。这样的优良传统不仅艰苦年代需要发扬,即使在繁荣富裕的今天仍然值得传承。第三,适度消费是一种美德。勤俭节约、艰苦奋斗是我国的传统美德,更是一种民族精神。发扬勤俭节约、艰苦奋斗的优良作风,有利于个人优秀品德的形成和情操的陶冶。消费方式是人的生活方式和价值取向的外在表现,折射出人的道德状况和人生境界,消费方式为我们全面认识、考察人的生活世界打开了一扇窗户。通过消费这个外显层面,可以判断其消费与收入是否相称,透视其价值取向和内在品性,较为科学地测量出人的道德状况。^[18]第四,适度消费利于净化社会风气。奢侈消费是腐败的动力源泉,如果心存过度消费欲望,当正当收入无法满足时,就易于以权谋私、贪污受贿。从每年查处的腐败案例来看,大都与过度消费有关。适度消费文化盛行之时,便是风清气正之时。^[19]一个信仰坚定、头脑清醒的领导干部,通常难以产生非分消费欲望,不会有奢侈消费行为。但是,人也可能被社会环境所改变,如果不抑制奢侈消费,不营造“以奢侈为耻”的社会环境,社会风气就会败坏,腐败行为就会蔓延开来,一些原本清廉的干部就有可能走向腐败。

当然,提倡适度消费行为,并不是抑制消费。抑制消费是与适度消费相悖的,抑制消费不利于提高人们的生活水平,也不利于发展经济。提倡适度消费也并不反对适度的“超前消费”。适度消费,关键在于“度”,只要在“度”允许的范围内,即在国情和家庭收入允许的范围内进行的“超前消费”是合理的。如果脱离社会和自身家庭经济的实际状况过度消费,既有损国民经济的健康发展,也有损家庭生活的和谐幸福,甚至可能会导致违法犯罪。

(三)道德消费,防范腐败

人的消费行为受到自身价值观念的影响,而在市场经济活动中,各个主体的消费观念不同,消费行为也迥然相异,其中不乏不符合道德的消费观念,导致种种与国情不相适应的畸形消费现象和消费行为,这就需要消费道德加以规范。^[20]道德消费是人们在日常消费行为中所体现出来的一种对人类自身的关怀和对整个世界兼顾的下意识举动。这里的“道德”最本质的含义在于:对人类、动物和环境不造成伤害或剥削。以“自利性”为价值基础的消费行为,将引发社会道德滑坡,将人变成了经济社会的消费工具。^[21]而消费道德能够把人引向“善”的方向,指引人们合理消费,即以人为目的的消费,这才是人真正需要的消费。消费道德要求消费主体的消费行为应该兼顾个人自身与经济、社会、自然、环境等多方面的关系,要求在满足消费主体自身需求、提高消费主体素质的同时促进社会经济、自然环境的和谐进步。^[22]随着消费者“道德”意识的逐渐提高,越来越多的人意识到:不道德消费或缺德消费表面上有利于自己,实质上有损自身的道德修养。如果人人都对消费道德缺失熟视无睹、无动于衷,那么迟早会为此付出代价。因此,大家开始注重选择可再生能源的产品、购买在环保方面有杰出表现的产品、低碳产品、食用有机健康食品、拒绝皮草服饰、反对虐杀动物等。如今,我们已经进入消费时代,家庭消费的很多方面都能够揭示人的道德修养、思想境界等内在的本质的东西。消费方式也是考核人的道德水准的一个重要观察点。因此,提高领导干部的消费道德水平,规范消费行为,有助于从根本上防范腐败。

参考文献:

- [1] 统计局公布 2016 年全国居民人均消费支出数据[EB/OL].(2017-01-20)[2017-07-18].<http://www.yinhang123.net/zixun/dujia/2017/0120/558625.html>.
- [2] 姚琨璞,姚士立,虞华.高低收入居民家庭消费差异剖析——基于盐城市区城市住户调查资料[J].市场研究,2008(5):52-54.
- [3] 雷钦礼.家庭消费行为的典型特征与跨期选择的优化分析[J].消费经济,2007(5):57-60.
- [4] 马克思恩格斯选集:第 3 卷[M].北京:人民出版社,1972:134.
- [5] 卢嘉瑞.论消费与人的全面发展——兼论消费经济学的独立性[J].消费经济,1998(1):5-8.
- [6] 马克思.1844 年经济学哲学手稿[M].北京:人民出版社,2000:181.
- [7] Freidman, Jonathan. Cultural Identity Global Process[M]. London: Sage, 1994:104.

- [8] 姚建平.消费认同[M].北京:社会科学文献出版社,2006:245.
- [9] 姜彩芬.面子、符号与消费[J].广西社会科学,2008(5):72-75.
- [10] 任敏.城市居民消费分层研究[D].武汉:武汉大学,2004:44.
- [11] 2016-2022年中国奢侈品市场分析预测及未来发展趋势报告[EB/OL].[2017-07-18].<http://www.chyxx.com/research/201605/416449.html>.
- [12] 麦肯锡:2017中国奢侈品报告[EB/OL].(2017-06-15)[2017-07-18].<http://mini.eastday.com/a/170615143419556.html>.
- [13] 靖力.奢侈品腐败进入成熟市场期 供销循环隐忧形成[EB/OL].(2011-11-25)[2017-07-18].<http://legal.people.com.cn/GB/188502/16395395.html>.
- [14] 周忠华,周中之.反奢靡之风与消费伦理的政治价值[J].理论经纬,2013(1):128-135.
- [15] 龙太江.公务消费领域中的腐败隐患及其治理对策[M].北京:方正出版社,2007:116.
- [16] 徐龙.公务员为何不能用公款吃喝消费[J].中外企业家,2014(1):244-245.
- [17] 李商隐.李商隐全集(上册)[M].珠海:珠海出版社,2002:147.
- [18] 侯小丰.价值取向与消费方式和交往方式——以腐败为视角[J].党政干部学刊,2009(12):19-20.
- [19] 叶建华.适度消费是一种美德[EB/OL].(2010-05-12)[2017-07-18].<http://finance.ifeng.com/opinion/fhzz/20100512/2176469.shtml>.
- [20] 姜莉莉.消费道德教育研究[D].济南:山东大学,2012:8-9.
- [21] 刘力.消费行为的道德理念分析[J].商业研究,2003(5):128-129.
- [22] 刘强.浅论当代中国个人消费行为的道德取向[J].消费导刊,2007(12):5-10.

责任编辑 陈 瑶

Reflection on Clean Politics in Household Consumption

TAN Zhijun^{1,2} (1. School of Law Studies and Public Administration, Hunan University of Commerce, Changsha 421205, Hunan, China; 2. Center for Coordinated Innovation for the Construction of Clean Governance of Hunan Province, Changsha 421205, Hunan, China)

Abstract: The logic of clean politics in household consumption is that it reflects the discrepancy of income and the degree of incorruptibility of family members, mirroring consumption ethics and the morals of family members; household consumption is connected with identity and status, which increases the risks of corruption of family members. Thus clues of corruption can be found in household consumption: relationship consumption is the breeding ground of corruption; luxury consumption is the reflection of corruption; family consumption is easily mixed with position-related consumption. It is therefore necessary to build up clean politics for household consumption, consumption to be covered with independent income, possibility of corruption to be eliminated; moderate consumption is to be encouraged, corruption to be controlled; ethical consumption is to be encouraged for the prevention of corruption.

Key words: household consumption; corruption; the construction of clean politics

研究党内政治文化的三个维度

郝 华

(中共南通市委党校 行政法学教研室, 江苏 南通 226007)

摘 要:党内政治文化伴随党的发展历程不断孕育和积淀,形成了源头清晰、主旨鲜明、基础深厚的党内政治文化思想体系。研究党内政治文化必须确立三个维度:一是以理性维度实现政治认知和文化哺育的相互结合,凸显党内政治生态的自我修复性;二是以价值维度实现政治情感和文化情怀的相互融合,体现党内政治生活的融通性;三是以实践维度实现政治评价和文化甄别的相互契合,彰显党内政治活动的持续性。通过多维度的综合分析和路径探索,不断增强对党内政治文化建设的自信和自觉。

关键词:党内政治文化;理性维度;价值维度;实践维度

中图分类号:D26

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)01-0036-06

党内政治文化伴随党的发展历程不断孕育和积淀,逐渐形成了源头清晰、主旨鲜明、基础深厚的党内政治文化思想体系,它“是以马克思主义为指导、以中华优秀传统文化为基础、以革命文化为源头、以社会主义先进文化为主体、充分体现中国共产党党性的文化”。研究党内政治文化需通过多维度的综合分析和路径探索,切实把握党内政治文化的精髓,凸显党内政治文化研究的现实意义,不断增强对党内政治文化建设的自信和自觉。

一、以理性维度实现政治认知与文化哺育相结合,凸显党内政治生态的自我修复性

理性是人对现实世界辩证性反思和自主性批判的一种自觉意识,它贯穿于人类社会的实践场域,实现认识的不断上升、延展和超越。党内政治文化蕴涵着政治理性认知和文化内在哺育的双重向度,遵循理性引导,按照党性要求,营造政治清明、文化清新的党内政治生态。

(一)坚定经受党内政治文化洗礼的政治信念,纯洁党内政治生态

政治信念是共产党人的政治灵魂,是共产党人经受住时代考验、时势考验和危难考验的精神支柱,是练就“金刚不坏之身”的坚盾护甲。经受党内政治文化洗礼的政治信念表现为政治意志尤为坚定,内在信念更加纯洁,文化气质充分彰显,与风清气正的党内政治生态相得益彰。

1.不懈追求真理,做理论上的“铁面人”。对真理的执着追求,能够培养过人的理论勇气,散发出众的精神气质,铸就坚强的政治品格。追求真理必须具备献身精神,革命进程中的无数仁人志士为追求

收稿日期:2017-10-31

作者简介:郝华(1966-),男,江苏如皋人,中共南通市委党校行政法学教研室主任,副教授。

真理和解放，“头可断、血可流”，但坚定的共产主义信仰不能丢。建设和改革的征程中我们依然不忘初心，始终追问当初为什么出发，奋斗的最终目标是什么，做到寻求真理，终身无悔。追求真理必须具有钉钉子精神。“钉钉子往往不是一锤子就能钉好的，而是要一锤一锤接着敲，直到把钉子钉实钉牢，钉牢一颗再钉下一颗，不断钉下去，必然大有成效”^[140]。追求真理必须具有创新精神，通过创新突破体制机制障碍，冲破陈旧思维的束缚，实现跨越发展，获得强大支撑，“创新是一个民族进步的灵魂，是一个国家兴旺发达的不竭动力，也是中华民族最深沉的民族禀赋。在激烈的国际竞争中，惟创新者进，惟创新者强，惟创新者胜”^[141]，为实现真理而持续创新才能真正无愧、无畏。

2.勇于明辨是非，做思想上的“清道夫”。坚定政治信念要求我们必须在大是大非面前保持政治上的清醒，“党员、干部特别是高级干部在大是大非面前不能态度暧昧，不能动摇基本政治立场，不能被错误言论所左右”^[142]。所谓“不能态度暧昧”就是态度鲜明，不当“好好先生”、不做“开明绅士”，支持什么、反对什么，理直气壮、正大光明，做到思想坚定、思路清晰。所谓“不能动摇基本政治立场”就是坚持马克思主义的立场、观点和方法，坚持以人民为中心的根本立场，说话做事必须清楚地知道站在什么人的立场上，代表谁的利益，做到立场坚定、思维明晰。所谓“不能被错误言论所左右”，就是要增强政治敏感度和政治鉴别力，拨开迷雾、辨别是非，练就“火眼金睛”，敢于亮剑，勇当祛邪扶正的战斗员，做到意志坚定、头脑清醒。

3.永远忠诚老实，做政治上的“明白人”。“忠诚老实”是共产党人的基本政治素养，是各级党组织形成坚强战斗堡垒的基本要求，是凝心聚力、团结奋进的根本保证。忠诚老实就是要对党赤胆忠心。对党是否忠诚是衡量一个党员党性的“试金石”，做到把自己的一生交给党，一心一意跟党走，“一个共产党员，应该是襟怀坦白，忠诚、积极，以革命利益为第一生命，以个人利益服从革命利益”^[143]。忠诚老实就是对人民永葆公心。人民利益至上，民生福祉首选，民心向背最重，共产党员必须具有先公后私的奉献精神，“做人要实，就是要对党、对人民、对同志忠诚老实，做老实人、说老实话、干老实事，襟怀坦白，公道正派”^[144]。忠诚老实就是对理想始终不忘初心。理想能够激励每个党员奔向胜利的彼岸，激发每个党员勇攀神圣的高地，昭示每个党员信守无悔的誓言，“对党绝对忠诚要害在‘绝对’两个字，就是唯一的、彻底的、无条件的、不掺任何杂质的、没有任何水分的忠诚”^[145]。

(二) 坚守经过党内政治文化浸润的政治修养，滋润党内政治生态

政治修养是每个共产党员经过党内政治文化浸润熏陶，修身养性，慎微豁达的政治要求和政治责任。“革命实践的锻炼和修养，无产阶级意识的锻炼和修养，对于每一位党员都是重要的，而在取得政权后更为重要”^[146]。

1.理解党内政治文化的精髓，培养高尚的政治德性。我们党在长期的实践过程中形成了“实事求是、忠诚老实、清正廉洁、艰苦奋斗”的价值典范和行动指南，体现了党内政治文化的精髓，表征了政治德性的基本内涵。做善思好学的表率，自觉学习，勤于思考，修炼共产党人的“好学”之道；做光明磊落的表率，对组织坦荡、对同事坦诚，言行一致，担当有为，包容大气，成就共产党人的君子之风；做公道正派的表率，正派做人，公正对人，公道做事，用公道正派之人，彰显共产党人的浩然正气。

2.把握党内政治文化的脉络，塑造过硬的政治品性。党内政治文化的发展演进与中华优秀传统文化、革命文化和社会主义先进文化彼此相连、脉络相通、经纬相汇，塑造打磨出过硬的政治品性。以中华优秀传统文化为根脉，怀揣家国情怀，肩负匹夫之责，为往圣继绝学，为万世开太平；以革命文化为血脉，救黎民于水火，求主义于波澜，为民族独立解放开天辟地，为国家实现新生建盖世之功；以社会主义先进文化为主脉，自信于中国道路的抉择，自信于先进文化的兴盛，为民富国强继往开来，为中国梦想开辟新时代。

3.领会党内政治文化的本质，铸就成熟的政治习性。党内政治文化蕴涵以人为本的本质要义，“民本邦固”、“人心就是力量”，突出人民性为立党之基；凸显党性为先的政治信条，牢记宗旨，立党为公，

无私奉献,坚守执政之本;展示国运为重的政治抱负,心系天下,实现中华民族从站起来、富起来到强起来的宏伟梦想,抓住为政之锁钥,展示成熟的治国理念和政治习性。

(三)坚持经历党内政治文化积淀的政治觉悟,净化党内政治生态

党内政治文化积淀在于文化特质与时代精神相结合,革命精神与红色资源相契合,优秀传统文化基因和民族梦想相融合,以高度的政治自觉建设良好的党内政治文化,涵养清新纯正的党内政治生态。

1.依靠优良的政治禀赋,优化党内政治生态。优良的政治禀赋来自于党内政治文化的深厚积淀,为优化党内政治生态奠定先天优势。一是组织动员优势。凭借发达成熟的组织网络,对政治号召、文化目标进行社会动员、全体动员,形成方针政策自上而下地自觉贯彻和自下而上地高效执行。二是制度独特优势。坚持和发展习近平新时代中国特色社会主义思想,展示制度的比较优势和后发优势,坚定制度自信,提高政治觉悟。三是政党权威优势。政党权威是社会稳定的重要保障,从历史和现实发展的维度都要求中国共产党发挥权威作用和核心领导作用,“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的”^[7],实现权威的法治性和人民性的有机统一,以高度的政治自觉不断提升党的核心领导地位。

2.凭借敏锐的政治悟性,构建党内政治生态。敏锐的政治悟性就是灵敏、灵活地接受和感悟思想触角、理论天线和精神密码,集中体现党内政治文化的敏感特质,这是构建党内政治生态的关键要件。凭借政治觉悟保持政治定力,在重大原则问题上不摇摆,在大是大非面前不含糊;凭借政治感悟保持冷静思考,在理想信念问题上不迷失,在道德情操上不迷茫;凭借政治领悟保持清醒认识,在“两学一做”进程中不掉链子,在全面从严治党征程中不摆花架子。

3.运用果敢的政治决断,维护党内政治生态。果敢的政治决断表现为严守政治底线、坚守政治红线、绝不触碰政治高压线的政治决心和理性抉择,表征党内政治文化的鲜明特性,是维护党内政治生态的坚强屏障。坚定的政治抉择是维护党内政治生态的必然选择,政治抉择来源于旗帜鲜明讲政治的理论勇气,来自于理直气壮讲党性的政治底气,是每个共产党员的政治本色和理性底色,体现共产党人的蓬勃朝气、昂扬锐气和浩然正气。

二、以价值维度实现政治情操与文化情怀相融合,体现党内政治生活的融通性

党内政治文化在发展进程中形成高尚政治情操和浓郁文化情怀相互融合的局面,价值取向和文化关怀相互渗透,价值目标和文化追求彼此交融,价值归宿和文化栖息双双落地,实现多重元素和谱系在党内政治生活中的共融相通、深度融合。

(一)保持彰显党内政治文化价值的政治情操,严肃党内政治生活

政治情操是主体情感和客观操守的有机结合,显示道德情感和文化信念的内在自觉,表现为社会利益奉献的高尚情怀和为公众利益奋斗的无私情境,为开展党内政治生活写就严肃的政治表白和价值宣誓。

1.恪守展示政治文化价值取向的品性操守,诠释党内政治生活的丰富内涵。人民性最能代表共产党人的品性操守,代表政治文化价值的基本取向,是党治国理政的立足点和出发点。人民性与历史息息相关,共产党人的历史使命就是带领人民实现民族复兴和国家富强,实现历史发展规律和民族梦想的完美结合。人民性与现代性紧密相联,现代性着力表现为国家治理能力和治理体系的现代化,体现社会实践进程中人的现代化,把人民对美好生活的向往融入现代化的发展逻辑和实践逻辑之中。人民性与文化性彼此融通,人民是精神文化的首创者,是文化建设和文化创新的主体,是践行文化自信的先导性力量,文化自信实现了文化性与人民性的有机结合。

2.追求体现政治文化价值要义的精神境界,提升党内政治生活的现实水平。讲政治是共产党人的政治本色,是政治文化价值的基本要义,是净化党内政治生态的现实要求。讲政治首先要把政治规矩挺在前面,严守政治纪律和政治规矩是共产党人的政治标签和文化符号,是必须遵循的基本价值要义。通

过立规矩、讲规矩和守规矩,拧紧世界观人生观价值观的“总开关”,提升修身、用权、谋事、律己的精神境界,做践行政治规矩的示范者,履行价值准则的引领者,彰显共产党人的人格力量和价值典范。

3.永葆践行政治文化价值承诺的廉洁本色,体现党内政治生活的鲜明特征。清正廉洁是共产党人对人民许下的庄重承诺和政治誓言,是政治文化的鲜明本色和价值色彩。以“清贫”为镜,以“清廉”为本,赢得人民群众的“口碑”,传承清贫纯洁的高尚品格,坚守清正廉洁的革命情操,讲廉不言贫,苦干不言累,负重不言贱,一身正气,一尘不染。以“清正”为根,以“亲民”为魂,树立宗旨纯正的“丰碑”,清正廉洁、勤政为民是党的性质和宗旨的根本体现,清正者必须做到“心正、身正、行正”,以廉洁之心、坦荡之胸忠诚于党、奉献于民。

(二)笃守体现党内政治文化理想的政治旨趣,严格党内政治生活

中国共产党的政治旨趣就是党内政治文化崇尚的伟大目标和理想海拔,是共产党人的胜利彼岸,是实现人的全面发展的栖息之所,是党内政治生活的理想追求。

1.确立政治理想坐标,占领党内政治生活制高点。实现理想目标是中国共产党的政治基因和历史使命,是马克思主义思想的顶端灯塔。实现共产主义是共产党人设定的崇高理想坐标,是党内政治生活追求的最高顶点;实现民族复兴的中国梦是我们奋斗的理想目标,是党内政治生活期盼到达的辉煌之巅;全面建成小康社会是我们近在眼前将要实现的宏伟目标,是党内政治生活奋然前行的胜利终点。

2.阐释理想价值主旨,汇聚党内政治生活共同点。理想价值主旨鲜明,目标明确,凝聚党内共同意志,汇聚社会基本共识,集聚基层社情民意,形成以民族精神为根基的基本价值、以时代精神为特征的共同价值和以理想精神为宗旨的核心价值,构成政治文化底蕴深厚、主旨意识意蕴深远的共同理想和共享价值。

3.寻觅精神文化栖息地,指认党内政治生活归宿点。实现人类的彻底解放和人的自由全面发展是马克思主义的政治预言和理想宣言,是共产党人人为之毕生奋斗的最高政治旨趣,是开展党内政治生活所要达到的最终目的。它明确指认精神文化的栖息之地和理想居所,积极构建不仅有眼前的苟且,还有诗和远方的理想谷地和精神家园,竭力寻觅崇高价值最终实现的理想归宿和终极目标。

(三)展示蕴含党内政治文化底蕴的政治智慧,严明党内政治生活

严明党内政治生活、净化党内政治生态是新的历史条件下进行伟大斗争的重要内容,要求我们不断展示蕴含党内政治文化底蕴的政治谋略和政治智慧。

1.保持成熟的政治定力,立足党内政治生活。政治定力是指人们在改造世界进程中呈现出的坚强意志和执着信念,是驾驭思想之舟的“压舱石”。政治定力最直接的表现就是政治态度坚定,在潮起潮涌的现实境况中能够站稳立场、把握方向、坚守阵地,“检验一名干部理想信念是否坚定,主要看其在重大政治考验面前有没有政治定力”^[8]。政治定力最显著的特征就是拥有成熟的政治阅历和历练,在时代变迁的大潮中始终做到讲规矩、守纪律、识大体、顾大局,思想免疫力强,不得“软骨病”。

2.坚持正确的政治选项,崇尚党内政治生活。政治选项是每个党员向党和人民作出的严肃决定和现实选择,是划定楚河汉界、亮明政治底牌的“表决器”。不仅能看到起跑出发的最初用心,而且能看到依靠什么支撑奔向终点,那就是依靠忠贞不渝、奋斗到底的顽强意志。

3.表征鲜明的政治宣示,强化党内政治生活。政治宣示是每个共产党人面对党性、面对崇高理想所作出的庄严承诺,是信守理想信念的政治表白。政治宣示不仅是口头直白的慷慨陈述,而是内心真诚的严谨作答;不仅是字里行间的真情表达,而是内在心声的慎重应答;不仅是率真随性的举手宣誓,而是深思熟虑的理性回答。

三、以实践维度实现政治评价与文化甄别相契合,彰显党内政治活动的持续性

党内政治文化伴随着党九十多年波澜壮阔的实践进程,以文化自觉的姿态从历史轨迹中找准政

治定位,以文化自信的心态从理想演进中树立政治标杆,以文化自由的样态从现实进程中提高政治信誉,为党内政治活动的持续开展提供源源不竭的政治动力和文化力量。

(一)理性确立体现党内政治文化自觉的政治定位,稳步推进党内政治活动

政治定位是党对自身政治使命和文化目标的理性选位,是对历史脚注和现实角色所做的客观定位,以此保证党内政治生活的稳步有序推进。

1.自觉把党性修养放在第一位,引领党内政治活动。党性修养是每一位党员的必修课,是党员的自我教育、自我改造和自我完善。加强政治修养以求立命,党员政治修养的核心内容就是牢固树立共产主义理想信念,强化共产党人的精神之“钙”,实现社会理想和历史使命;加强道德修养以求立德,道德修养既蕴涵传统思想文化的古典底蕴,又展现现代理想精神的时代意蕴,是提高道德水准、提升人生境界的崇高追求;加强理论修养以求立意,理论清醒是政治坚定的前提,坚持问题导向,把握理论精髓,始终运用马克思主义中国化的最新理论成果指导实践,推进改革,实现新飞跃,达到新高度。

2.自觉把科学发展作为第一要务,统领党内政治活动。科学发展是党执政兴国的第一要务,是政治自觉、文化自信的实践理性要求。科学发展实现了执政理念与改革实践的深度链接,治国理政的科学理念持续不断渗透党内政治活动和实践活动之中,最终达到“治大国若烹小鲜”的新境界;实现了执政思维与基层创新的无缝对接,创新发展的科学思维全面融入基层实践进程之中,不断探索“谋创新、求发展”的新路径;实现了执政目标与民众愿望的相互衔接,人民对美好生活的向往是科学执政的一贯追求,是广大民众的共同期盼,竭力建造“多获得、共享”的新场景。

3.自觉把民生福祉定为第一选择,带领党内政治活动。民生福祉是党勤政为民的第一选择,民生福祉实则是民心工程,“仓廩实而知礼节”,目前社会的主要矛盾已经转变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。民生福祉是一切工作的基础,是执政价值的首选,是取信于民的根本,它事关政策执行的基本导向,事关执政承诺的实际兑现,事关基层民众的最终获得,是衡量民生幸福指数和执政水平的重要标志。

(二)勇于树立呈现党内政治文化自信的政治标杆,有序开展党内政治活动

政治标杆是开展党内政治活动和文化活动的标尺和旗杆,是实践进程中的规范遵守和示范宣示,是政治自信、文化自信的自我展示,保证党内政治活动的有序开展。

1.牢固树立看齐意识,规范党内政治活动。看齐意识也叫保持一致意识,它要求思想、行动与党中央保持高度一致。“对党而言,起着校准方向、明确目标、统一思想、展示形象、凝聚力量的功能”^[9]。看齐意识的现实要求就是“心往一处想、劲往一处使、眼往一处看”,就是要求思想一致、步调一致、行动一致,切实做到“齐心、齐力、齐步”,最终达到“政治信仰不变、政治方向不偏、政治立场不移”。

2.努力培养担当精神,坚持党内政治活动。担当精神是共产党人在新的历史条件下敢于担责、勇敢负责的时代精神,其要义在于“敢”字,敢于迎难而上、敢于挺身而出、敢于亮剑、敢于承担责任。担当是精神,也是能力,敢于担当源于坚定的内在自信,对中国道路、中国文化、中国理论充满自信;敢于担当来自坚强的改革决心,有打通“中梗阻”、攻破“最后一百米”的决然之心,有破釜沉舟、不达目的不罢休的决胜之气。

3.时刻牢记历史使命,提升党内政治活动。我们党肩负着崇高历史使命,不忘初心,方得始终。牢记执政的宗旨初心,实现马克思主义创始人的理想目标,实现人类社会发展的终极目标,实现中华民族凤凰涅槃的复兴目标;增强执政的治理信心,在中国特色社会主义建设的新时代,开展新的历史条件下的伟大斗争,开辟党的建设新的伟大工程,开创中国特色社会主义伟大事业,最终实现中华民族全面腾飞的伟大梦想。

(三)竭诚维护显现党内政治文化自由的政治信誉,全面深化党内政治活动

政治信誉是党在改革实践进程中所表现出的政治信用度和群众美誉度,是党内政治文化建设的

信用保证和赞誉褒奖,是全面深化党内政治活动的可靠保证。

1.始终信守寻求长期执政的政治诺言,真诚开展党内政治活动。寻求长期执政是历史发展的必然选择,是党对人民的庄重承诺。长期执政的关键在于全面从严治党,始终保持党的先进性和纯洁性,坚守党性原则;根本在于坚持人民立场,执政的重心落在老百姓中间,执政的天平倾向基层民众,人民利益高于一切;目标在于实现共同富裕,精准扶贫脱贫,实现全面小康,追求共同富裕,让人民有更多的获得感和幸福感。

2.全力巩固表现众望所归的政治声望,深入开展党内政治活动。政治声望是党在长期革命、建设、改革进程中赢得的政治权威和领导威望,是扎根现代化实践进程中的无形资本和执政基础。它体现党的历史远见和崇高使命,展现党攻坚克难的政治勇气和实践智慧,展示党敢为人先、心系天下的政治抱负和奋斗意志,凸显党勤政廉洁、永葆本色的政治信念和奉献精神。

3.务实进行体现民意民智的政治评价,认真开展党内政治活动。政治评价是人民群众对党执政进行客观公正的考核和打分,它公开展示在实施“四个全面”战略布局进程中有多少得分点、有多少闪光点、有多少新亮点,执政资源是不是做到科学配置、执政环境有没有得到显著改善、执政成绩是否达到人民群众的要求、执政成果能否实现全员共享。

参考文献:

- [1] 习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2014.
- [2] 关于新形势下党内政治生活的若干准则[N].新华日报,2016-11-03.
- [3] 毛泽东选集:第2卷[M].北京:人民出版社,1993:361.
- [4] 习近平.各级领导干部要做到“三严三实”[N].人民日报,2014-03-10.
- [5] 习近平.在全军政治工作会议上的讲话[N].人民日报,2014-11-01.
- [6] 刘少奇.论共产党员的修养[M].北京:人民出版社,1980:7.
- [7] 习近平.在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2017-10-28.
- [8] 习近平.在全国组织工作会议上的讲话[N].人民日报,2013-06-29.
- [9] 汪洋.着力建设先进的党内政治文化[N].学习时报,2017-03-08.

责任编辑 陈 瑶

Study of the Three-Dimension of Political Culture Within the Party

HAO Hua (CPC Nantong Municipal Party School, Nantong 226007, Jiangsu, China)

Abstract: Political culture within the Party had come from the continual accumulation in the development of the Party, a political culture system with clear origins, explicit purposes and solid foundation having come into being. Three dimensions have to be formulated in the study of political culture within the Party, respectively, the realization of the combination of political cognition and cultural nurturing through rational dimension, the ability to recovery itself of political ecology to be made explicit; the mutual integration of political affection and cultural care through the value dimension, the interconnectivity of political lives within the Party to be demonstrated; the mutual correspondence between political assessment and cultural judgment through practical dimension, the continuity of political activities to be made prominent. The confidence and consciousness in the construction of political culture within the Party are to be continuously enhanced through such comprehensive analyses and exploration of multiple dimensions.

Key words: political culture within the Party; rational dimension; value dimension; practical dimension

作风建设长效机制构建中的四种控制途径

——基于吉伯特行政责任框架理论

曾南权^{1,2}

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

摘要:构建党员领导干部作风建设长效机制,可借鉴吉伯特提出的“正式与非正式、内部与外部”的两个层面理论,对影响党员领导干部作风的因素构建四条控制途径:正式内部控制途径、非正式内部控制途径、正式外部控制途径、非正式外部控制途径。从目前情况看,正式内部控制途径存在着不透明、权力过大、工作负荷过重的问题,造成内外部控制途径不平衡。另外,还存在着党员领导干部权力自我膨胀和扩张问题。要解决这些问题,需要建设透明政府和党务公开制度,党员领导干部作风应由内部控制走向外部控制,并进行行政管理体制改革。

关键词:长效机制;新公共管理;吉伯特;控制途径;不平衡

中图分类号:D26

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)01-0042-09

一、作风建设长效机制研究的进展与不足

在改进党员作风过程中,领导干部起着引领和标杆的作用,他们的一言一行直接影响着群众的情绪和普通党员的作风走向。因此,在改进作风的过程中,必须要紧紧抓牢党员领导干部这个“关键少数”。但是,从党风建设的历史情况看,存在周期性问题。即经过整风之后,党风能好转一段时间,不久之后,作风问题重又出现,然后需要再次整顿,如此循环往复,形成一种怪圈。每次整风之初,群众往往具有较高期望值,随着整风结束,党员领导干部作风问题重又出现,群众情绪又会出现不满和失望。因此,通过研究,找到改进党员领导干部作风的长效机制,意义重大。

自2012年12月中央政治局颁布关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定以来,研究改进党员领导干部作风建设长效机制的文献有不少。从研究人员来看,一类是从事党风廉政建设实践工作的领导干部,主要介绍他们的实践工作经验总结,另外一类来自学术界的探讨。从文献资料看,大家都认

收稿日期:2017-08-20

作者简介:曾南权(1969-),男,江西玉山人,南昌大学公共管理学院副教授,南昌大学廉政研究中心研究员。

基金项目:江西省社会科学基金项目(13DJ01);江西省委宣传部中国特色社会主义理论专项课题(14ZT18);江西省高校人文社会科学重点研究基地研究项目(JD1518);江西省高校人文社会科学研究项目(ZZ161001);江西省研究生教改课题(JXYJG-2014-18)

识到党员领导干部作风问题具有反复性,不可能一蹴而就,要在“常”、“长”二字上下功夫,做到长期抓、反复抓,实现常态化。他们的研究结果如下:(1)强调相关制度建设。如江金权认为,制度化才能常态化,重点强调七项制度建设。^[1](2)强调群众参与和民主、法治建设的重要性。如陈志刚强调,常态化的制度建设必须要把群众参与、群众监督体现在制度的整体设计之中;^[2]甄小英认为,要通过民主、法治和监督健全改进作风常态化制度。^[3]顾大松认为要在党内实现“良法之治”,核心是将党内法规的制定工作法治化,以程序正义保障实体正义。同时,党内法规建设的重点是制约和监督权力。^[4](3)强调教育、监督、惩戒、制度相结合。如张亚勇、梅志昇认为,一要健全教育引导制度,增强党员干部改进作风的自觉性;二要健全监督检查制度,增强改进作风常态化制度的严肃性;三要建立健全解决四风问题制度,增强改进作风常态化制度的针对性;四要健全保障落实制度,增强改进作风常态化制度的有效性;^[5]王长久认为,应从“立、查、惩、教”入手,探索建立起制度、监督、惩戒、教育“四位一体”的工作机制等。^[6]

总的来看,这些研究文献在探讨改进党员领导干部作风建设长效机制时,都意识到了制度建设的重要性,并提出了相应的改进措施。但是,对如何建立健全这些制度,目前研究还不够深入、全面。其次,研究视角较窄。从目前的研究情况看,主要从党史、政治学、马克思主义哲学等学科进行研究,较少从其他学科进行研究,研究视角比较单一。基于此,本文试图借助吉伯特行政责任框架,从公共管理学角度对改进党员领导干部作风建设长效机制进行一些探讨。

二、长效机制构建中的四种控制途径——基于吉伯特行政责任框架理论

构建改进党员领导干部不良作风滋生的长效机制,可以借鉴吉伯特(Charles E. Gilbert)在其著作《行政责任的框架》(Framework of Administrative Responsibility)中提出的两个层面理论:正式与非正式、内部与外部,构建出四种长效控制途径,对党员领导干部作风进行控制。^[7]具体控制途径可以用表1表示:

表1 四种控制途径及其主要内涵

	内部	外部
正式的	党内立法机制、党内执法机制、党风廉政建设岗位责任机制、 领导干部选拔考察机制、党内民主监督机制	人大、司法、政协
非正式的	思想政治教育、职业伦理教育、组织文化建设	公民、网络、大众传媒、社会组织等

正式的控制途径是指来自宪法、法律、党内法规所明确规定的控制途径,如来自党内颁发的各种规章条例、纪检监察部门的执纪问责等。非正式的控制途径是指通过党员领导干部自身的伦理道德、公民、社会组织、网络和媒体的监督、思想政治教育等方式进行的控制。内、外部的区别在于启动途径的来源不同,如果是来自党组织内部,属于内部途径;如果来自党组织外部,如法院、检察院、新闻媒体等,则属于外部控制途径。正式和非正式,内部和外部,四个维度相互交叉可以分别构成四条党风廉政建设控制途径。构建这些控制途径的目的是为了建设一支负责任的党员领导干部队伍。何谓责任,不同的学者有不同的解释,行政学者费斯勒和凯特(Fesler and Kettl)认为,其一是负责,即忠实地遵守法律、上级命令以及经济和效率的标准。其二是道德的行为,即坚守道德标准,避免出现不符合伦理道德的行为;^[8]根据库珀(Cooper, 1997)的解释,他把责任分为主观责任和客观责任。主观责任指忠诚、良心以及认同。主观责任来源于公共管理者对责任的感受和信赖;客观责任来自于对法律负责;对组织规划、政策和标准负责;服务于公共利益和义务。本文负责任的党员领导干部队伍是指遵守党纪党规,忠诚于党,全心全意为人民服务,具有良好工作和生活作风,勤政清廉的党员领导干部队伍。下面分别就这四条控制途径进行阐述:

(一)正式内部控制途径

从世界范围看,党风问题作为政党内部事情,主要还是靠政党自己内部控制和解决。中国共产党

在长期执政过程中,建立了以党委为领导主体的一套完整的领导体系,对党员领导干部作风问题也建立了一套严格的内部控制途径进行控制。自党的十八大以来,这种正式内部控制途径正在不断完善,从目前情况看,主要由党内立法、执法、党风廉政建设岗位责任、党员领导干部选拔考察、党内民主监督等诸多环节和体制机制构成。由于这些途径来源于党的内部,有党内法规依据,有强制保障力,具有权威性。

1.党内立法机制。进入民主法制社会,要解决党员领导干部作风问题,首先要依靠党内立法机制,实行依法治党。党内立法内容主要涉及党章、党的组织条例、党内政治生活条例、党内监督条例以及党员的各种行为规则及其惩罚制度等诸多方面规定。十八大后,根据党风廉政建设形势发展的需要,我国对以往党内法规文件进行了系统整理、修改和完善。目前党内法规已经比较系统、科学和完善。在党员领导干部作风建设方面已经制定出了一套比较系统化的制度规范。从目前情况看,对党员领导干部作风控制起统领作用的主要包括修改后的《中国共产党纪律处分条例》、《中国共产党廉洁自律准则》、《中国共产党党内监督条例》以及《关于新形势下党内政治生活的若干准则》等诸多党内法规。基于预防的目的,抓早抓小,这些党内法规制度对党员领导干部的行为准则规定得十分详细,覆盖面广,涉及到了党员领导干部生活和工作的方方面面,为有效遏制党员领导干部不良作风提供了有效的监督依据。同时,今后还要像习总书记在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上所讲的那样:“要以党章为根本遵循,本着于法周延、于事有效的原则,不断制定新的法规制度,完善已有的法规制度,废止不适应的法规制度,健全党内规则体系,不断扎紧党纪党规的笼子。”^①如,对党员领导干部辞职或退休后经商、个人财产公开申报等群众关心的问题规定等。

2.党内执法机制。“盖天下之事,不难于立法,而难于法之必行。”^①法规制度的生命力在于执行。所以,有了法规制度之后,关键就要看有没有一个好的执法机制。好的执法机制主要是指执法机构执法时不会遇到阻力,而且高效、公平、公正。目前,我国党内担当执法机构的主要是各级纪律检查委员会(以下简称“纪检”)。打铁还需自身硬,近十年来,纪检机关加强了自身组织机构建设。党的十六大特别是十七大以来,通过《关于加强地方县级纪检监察机关建设的若干意见》、《关于县级纪检监察机关办公办案装备配置标准和实施办法的通知》、《关于加强乡镇纪检组织建设的指导意见》、《关于加强和改进中央和国家机关纪检监察组织建设的意见》、《关于加强和改进中央企业和中央金融机构纪检监察组织建设的若干意见》等一系列文件的印发和实施,从乡镇到中央机关、企事业单位,已经形成了一支精干的专职纪检干部队伍和能适应新形势执法需要的组织机构,执法办公条件也大有改善。另外,为了实现监督执纪的“四种形态”,使纪检部门能关口前移,抓早抓小,实现预防目的,应该把纪检、监察部门职能分开,各司其职,以便提高监督执纪效率。同时,纪检机构要加强与公安等专业部门联动,以便于查处隐形作风腐败问题,提升执法水平。另外,还要建立公开、公平、公正的执法机制,其核心是建立起严格的执法监督机制,防止执法腐败。主要包括建立相应的执法监督机构和严格的执法程序,执法过程和结果要公开、透明,接受社会监督等。

3.党风廉政建设岗位责任机制。为了更好地做好各级、各部门机关、事业单位和国有企业中党员领导干部作风的内部控制工作,党中央明晰了党风廉政建设中的岗位责任制度。强调中央和地方各级、各部门党委(党组)必须认真履行全面从严治党主体责任,书记必须履行党风廉政建设第一责任人职责。纪检部门应该负起党员领导干部作风监督职责,纪检书记必须负起第一监督责任人职责。这样一个负责作风建设,一个负责监督职责,分工明确,两位书记在党风廉政建设中就会相互配合。同时,为了落实党风廉政建设中的主体责任和监督责任,中央还要求对地方各级各部门的“两位书记”进行党风廉政建设绩效考核。这种考核会直接涉及两位领导干部的政治前途,对他们的工作会有较大激励作用。有了这些激励保障机制,就可以带来“两位书记”在作风建设中的合作,减少纪检机关在作风检查

^① 张居正,《请稽查章奏随事考成以修实政疏》,1573年。

和执法中的阻力。另外,由于目前我国党内执法机制的动力来源是自上而下发动的,如果党的工作重心发生转移,整风工作就会受到影响。采用这种明确划分廉政建设责任的方式,可以很大程度上避免这种周期性整风问题的出现。因为,即使某一时期党的工作重心发生转移,导致党委(党组)书记没有过多精力顾及党员领导干部作风建设问题,但是,由于分工明确,纪检部门还是会主动承担起监督责任的。同时,由于有党风廉政建设绩效考核机制,党委(党组)书记也不会忽视党风廉政建设主体责任,会把各方面工作兼顾好。因此,从这个意义上讲,在党风廉政建设中,明晰岗位责任十分关键,它是实现党风廉政建设总目标的牛鼻子,要紧紧抓住“两个责任”落实不放松。

4.领导干部选拔考察制度。从反腐败的研究结果看,把住用人关,从公务人员的入口,甄别出投机主义者十分关键。2014年1月中共中央印发的《党政领导干部选拔任用工作条例》,对党员领导干部设计了严格的选拔考察机制。其中在民主推荐环节,根据十七、十八条规定,必须有纪委领导参与。在考察环节,根据第二十七条规定,要突出考察政治品质和道德品行;考察地方党政领导班子成员,应当把党的建设等作为考核评价的重要内容,考察党政工作部门领导干部,应当把执行政策、维护社会公平正义等作为评价的重要内容。要加强作风考察,强化廉政情况考察等。通过这样一些制度设计,把领导干部政治品质、党性作风、道德品行放在首位,以达到把一些作风不良的领导干部清除出党员领导干部队伍的目的。

5.党内民主监督制度。“党内民主是党的生命线。”党内民主监督首先要发挥民主集中制的作用。这是党章中规定的党的建设必须坚决实现的四项基本要求之一,是党的根本组织原则,也是群众路线在党的生活中的运用。它综合了民主和集中两种制度的优点。但是,一些党员领导干部却利用目前民主集中制存在的漏洞,搞假民主,真集中,通过操弄民主,达到不可告人的目的,影响恶劣。其次,是党内民主生活制度。《党章》第三条第六款明确规定党员的义务:“切实开展批评和自我批评,勇于揭露和纠正工作中的缺点、错误,坚决同消极腐败现象作斗争。”《党章》第八条明确规定:“党员领导干部还必须参加党委、党组的民主生活会。不允许有任何不参加党的组织生活、不接受党内外群众监督的特殊党员。”这些规定都强调了党内民主生活的重要性。开展党内民主生活也是中国共产党在长期的党的建设实践中总结出来的一项十分有用的整风方法。如何保障这些党内民主制度的长久有效实行呢?除了要加强对党员领导干部的纪律规矩教育外,还必须通过不断完善党内民主制度,来加强对党员领导干部特别是主要领导干部的监督。如,纪检监察干部列席民主决策会议和民主生活会议,监督民主集中制的贯彻落实和民主生活会的认真开展。同时,这些活动要有相应的会议档案记录以备今后检查,并把党内民主制度执行情况和民主生活开展情况纳入党内巡视范围和党风廉政建设绩效考核范畴。同时,建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制,加强对党政机关内部重大决策合法性审查和监督,只有加强这些配套措施的落实执行,才能使党内民主制度真正得到落实。

(二)非正式的内部控制途径

正式的内部控制,由于依靠强制性的党内法规为依据,因此,其本质还是属于他律控制途径。从长期看,要发挥它的控制作用,必须具备高效的执法机制,成本较高,作用有限。因此,为了形成长久有效的控制机制,还必须激发党员领导干部自我控制能力。相对于党内法律法规这种强制性的外部控制途径,党员领导干部自我控制能力本质上属于一种非正式的内部控制途径。在我国,非正式内部控制途径可以通过思想政治教育、组织文化建设和职业伦理建设三方面进行。

1.思想政治教育。从以往党员领导干部作风建设情况看,思想政治教育是一条主要的控制途径,效果也比较好。传统思想政治教育的内容主要包括意识形态教育、党性党风教育、组织纪律教育等。另外,随着法治化时代的到来,加强对党员领导干部党纪党规和法制教育,使他们懂纪守法,做一个合格的党员领导干部也十分重要。随着对外开放,特别是互联网的开通,西方意识形态加强了对我国渗透,对我国一些党员领导干部的思想意识形态构成了很大的冲击,不少人对自己原来的意识形态产生了

认同危机。在这种环境下,对党员领导干部的思想政治教育越来越重要,同时难度也越来越大,效果也不尽如人意。当务之急需要加强对网络等新兴媒体的舆论管控,引导社会舆论走向。同时在党员领导干部的选拔任用上,要注重党员领导干部的思想意识形态、政治立场和党性作风的考察,要把那些理想信念和政治立场不坚定、党性作风存在问题的党员领导干部清除出队伍,从而实现党政组织机构和党员领导干部思想意识形态的高度同质化。同时,为了提高思想政治教育效果,应该树立具有正、反面典型性的党员领导干部,通过这些典型案例对党员领导干部进行思想政治教育,使其对党员领导干部产生正面的引导和反面的威慑作用。同时,改变过去那种自上而下的说教教育方式,改为平等的沟通和对话,发展党内民主,开展批评与自我批评教育,把思想政治教育和单位、个人的问题整改结合起来,边学边改。还可以利用新兴媒体,如微信、微博等,开展党风廉政主题教育,使形式尽量活泼多样。在执行机构上,思想政治教育应该由各级各部门党委和党组负责领导,教育内容根据不同时期形势发展的需要充实和发展,具体实施可以由党委宣传部门组织开展。同时,党校、行政学院、干部学院应把党规党纪教育作为党员领导干部党性党风教育的重要组成部分。

2.组织文化建设。组织文化建设方面主要包括通过开发红色教育资源,树立党员领导干部学习榜样,提倡勤政廉政、全心全意为人民服务、维护公共利益、责任、公平、公正等职业理念。特别要重视廉政文化建设,坚持廉政文化与机关、事业、企业文化相结合,推进廉政文化进机关、进基层、进家庭活动,加大领导干部的家风教育,扩大廉政文化的覆盖面和影响力。

3.职业伦理教育。在西方国家非常注重对公务员进行职业伦理教育和培训,教会他们在遇到职业伦理冲突时如何进行自主伦理决策。按照美国公共行政伦理学家库珀的观点,认为要实现负责任的公共行政,最好实行内外部控制路径的平衡。外部控制是指来自法律法规、行政规章以及社会期望等的控制,内部控制主要指通过职业伦理教育,提高公务员职业道德水平,从而使其达到自我内部控制。这种内部控制有利于公务员在面临公共管理伦理冲突困境时发挥自主性,有利于培养创新型官僚。^[10]同时,相对于过去自上而下的思想政治教育,从职业伦理的角度进行培训和教育,这本身是职业主义的要求,也与我国儒家“重德”文化相一致,党员领导干部容易接受,教育效果会更好。目前,在职业伦理准则方面,我国已经出台了《中国共产党廉洁自律准则》,可以根据其开发相应的培训教材对党员领导干部进行教育培训。

(三)正式的外部控制途径

西方英、美等发达国家由于实行的是“三权”分立制度,在建设责任政府过程中,正式的外部控制途径主要是通过议会(立法)和法院(司法)来进行。议会主要是通过行使质询、调查、不信任表决、听证和否决等权力监督政府,司法途径主要是通过政府承担诉讼和侵权赔偿责任来实现。对应于西方这种思路而言,由于我国公务员队伍中党员比例超过 80%,县处级以上领导干部中党员比例超过 95%,^[11]我国也有相应的正式外部控制途径。

1.各级人民代表大会及其常务委员会的监督。按照法律规定,我国各级人民代表大会及其常务委员会对各级人民政府机关的领导及其工作人员的工作情况有进行监督的权力。具体可以通过听取和审议政府工作报告,审查和批准国民经济计划和财政预算、决算,审查政府的法规、决定和命令,向有关政府机关进行质询和询问,对有关政府工作进行视察和执法检查,就有关工作提出建议、批评和意见,受理公民的申诉和检举,罢黜有关领导职务等方式对政府机关领导和工作人员进行监督。这些监督方式能从外部对政府系统中的党员领导干部工作作风起到一定程度的监督控制作用。

2.司法监督。司法监督主要通过对党员领导干部行政行为的合法性进行审查和审判来进行。随着我国法治化进程的推进,特别是新一届中央政府推进的司法体制改革,实行法官对案件审判的终身负责制,领导干部如果干预司法审判,要实行实名登记制,增强了司法审查和审判的独立性。同时,随着公民维权意识的觉醒,公民通过法院对政府行为的合法性、正当性进行审查、起诉的案件也越来越多,

这在一定程度上也压缩了政府机关党员领导干部不作为、乱作为的空间,这也有助于从外部控制途径改进党员领导干部的工作作风。

3.人民政协民主监督。人民政协民主监督是民主党派和无党派人士通过政协这个统一战线的组织形式对执政的共产党实施的政治监督,它不同于人民代表大会的权力监督、不同于人民检察院的行政监督,也不同于一般的群众监督,它具有广泛的代表性、较高的权威性、公正性和客观性、较强的时效性。“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”十六字方针,是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的基本方针,也是中国共产党和民主党派、无党派人士团结合作的指导方针。邓小平在1956年党的八大《关于修改党的章程的报告》中指出:“这些党外的民主人士,能够对于我们党提供一种单靠党员所不容易提供的监督,能够发现我们工作中的一些我们所没有发现的错误和缺点,能够对于我们的工作作出有益的帮助。”1979年10月,在全国政协、中央统战部宴请出席各民主党派和全国工商联代表大会代表时,邓小平进一步强调了共产党要接受监督的思想。1989年中共中央颁布的《关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》再次强调:“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”十六字方针。但是,从目前情况看,政协民主监督效果不显著,监督流于形式,这主要是由于民主监督的社会氛围还没有完全形成,民主监督的运行机制不通畅。今后加强民主监督应该从以下三个方面入手:一是加大宣传力度,为政协民主监督提供浓郁的社会氛围;二是健全工作机制,积极推进民主监督规范化、法制化、程序化进程;三是要加强政协自身建设,主要工作有发挥广大委员的主体作用、明确监督内容、创新监督形式和手段等。^[12]

(四)非正式的外部控制途径

美国建国时的先哲麦迪逊(James Madison)曾说:“人民是控制政府的主要方式。”因此,党员领导干部作风的好坏,为善与为恶,尽责与失职,在很大程度上与人民是否尽了合理的督促作用有关。这里的人民控制从广义上理解,可以包括非正式外部控制中的传统媒体监督、网络监督、社会舆论监督和公众监督等诸多方面。这些监督方式作为一种外部力量,具有很大的舆论压力,可以很好推动领导干部作风的转变。但是真正要发挥它们的作用,必须具备以下几个条件:

1.建设透明政府和党务公开制度。一个参与监督的公民必须具备公共事务的相关知识和资讯,政府和党务机构应使其能获得相关信息,具备参与监督的能力。如党员领导干部应进行个人财产公示,重大决策和政府财政预、决算的公开透明等。

2.为公民和媒体监督提供渠道。从目前看,我国已经建立了信访、投诉、举报和新闻发布等诸多方便群众监督的渠道,但是,从总体效果看,渠道不够通畅,很多信息不透明,信访、举报和投诉很难获得有效的反馈,监督效果十分有限。

3.为公民建立参政、议政的渠道和途径。如制定相关的法律法规,促进公开听证。特别是在涉及公共利益和公民权益的政策制定上,要举行公开听证会,防止“暗箱操作”;继续完善农村村民自治、城市社区自治和企事业单位的职工代表大会制度;逐步扩大直接选举范围等。

4.构建以互联网等新兴媒体为载体的网络监督渠道。网络监督具有及时性、准确性和公开性的优点。各级政府部门都应该建立自己的门户网站,并经常对网站数据资料进行及时更新。领导干部也要学会通过微博、微信等社交工具上网走群众路线,接受群众对相关问题的咨询和监督。纪检监察部门也要在网络平台上构建相应的投诉和举报平台,方便网民举报党风廉政问题等。

5.设计好保障公民监督权利的法律法规,以鼓励公民对党员领导干部作风进行监督。

三、四种控制途径中存在的主要问题及其对策

目前,四种控制途径中还存在着内部控制途径不透明、内外部控制途径不平衡、党员领导干部权力自我膨胀和扩张等问题,下面将就这几个问题及其解决对策分别加以阐述。

(一) 内部控制途径不透明的问题及其对策

目前,四种控制途径中存在的主要问题有:任何一项控制途径,如果要想持久长效,必须坚持民主原则,进行阳光化运作,接受群众监督。从目前情况看,正式内部控制途径虽然属于政党内部控制途径,但是由于我国属于一党执政,党务具有公共性,因此,也应该具有公开透明性。但是,从目前情况看,该控制途径还是存在一些不透明问题。如政府预决算开支和领导干部财产也并没有完全细化、公开。这些信息目前只是掌握在少数部门和少数人手中,这时候难免会引起外界的一些质疑,并影响其合法性。同时,这种不透明性久而久之也会引起内部控制途径的腐败问题。解决这个问题的方法是要建设透明型政府,包括党务公开和政务公开。为了克服阻力,党和政府要制定和颁布相关“阳光”法案,建立详细的规则和程序(如财政预决算应该公开到那一级科目,项目资金违规如何追责等),逐步推进。同时,要通过建立相应的指标体系,评估各级政府透明指数,对透明度不够的政府机构和部门负责人要进行追责等。同时,政府公布的数据,要接受社会监督,保证真实,机构和部门负责人要对社会监督结果负责。建设透明政府还需要推进电子化政府建设,要推进全国政务上网和联网,消除“数字孤岛”,为社会公众监督政府提供技术方便。

(二) 内外部控制途径不平衡的问题及其对策

自上个世纪八九十年代以来,我国整风主要采取自上而下的内部自我修正方式进行。这主要是把党风问题看成是一个政党内部自己的事情。同时,由于党员领导干部的人事权力主要控制在各级各部门党委(党组)手中,因此,采用这种控制途径也比较有效。但是,也同时出现了正式的内部控制途径权力越来越大的现象,如纪检监察机关的执法权力,党委(党组)对干部处分的权力都在不断增强,这样容易走向一个自我强化、自我封闭的反腐路线。相反,外部控制途径,如人大、政协、新闻媒体、网络、社会组织以及公民的监督作用在不断弱化。其中像新闻媒体、互联网、社会组织和公民的监督线索,只有被内部正式控制部门采用了之后,才会发挥监督作用,甚至还出现了举报人信息被泄露的现象,这种状况到目前为止并没有得到明显改善。由此导致的第二个问题是正式内部控制部门的超负荷运转,工作压力巨大,难以持续,也容易出现腐败问题。党员领导干部作风应由内部控制走向外部控制,转移一些治理权力给外部控制途径分享。如建立一定的公开参与程序,更多地让人大、政协、社会组织和公众参与治理。尤其要依靠人民群众来治理党风政风,如在党员领导干部述职述廉和党风廉政绩效考核中更多地让人民群众参与考核打分,给群众话语权等。同时,要让这些外部控制部门能更多地决定党员领导干部的政治前途和命运,并把这些规定上升为党内法规,使之能得到长期贯彻执行。另外,还可以发挥现代信息技术在党员领导干部作风改进中的作用,如建立党员领导干部廉政作风信用账户,根据其平时表现进行评价计分,并把他的廉政作风信用情况和他的职务升迁联系起来,这样就可以有效发挥现代信息技术手段在党员领导干部作风治理中的作用。

(三) 党员领导干部权力自我膨胀和扩张的问题及其对策

随着社会的发展,政府权力会自我膨胀与扩展,管的范围越来越宽,权力不受约束,最后,形成不健康的政商关系,导致腐败。因此,行政管理体制改革的核心是要划分清楚政府与市场的界限,为建立健康的政商关系打下良好的体制机制基础。在这方面可以先了解一下西方发达国家的相关改革经验。其实,欧美等西方发达国家也曾同样受到过公务人员不良作风的困扰,如官僚主义、低效率、不负责任等。导致这种情况的原因,一方面是由于从上个世纪二三十年代经济大萧条后,欧美等西方发达国家普遍接受了凯恩斯主义的影响,开始对市场和社会进行干预和管制,实行福利国家制度,导致国家职能不断扩张,最后从“市场失灵”走向“政府失灵”。另一方面,这些不良作风也是由官僚制组织本身所派生出来的。由于这种科层制组织本身强调程序、分工和层级节制,具有封闭性,容易导致低效、缺乏弹性、不负责任、形式主义、官僚主义。西方发达国家是如何解决这些问题的呢?自上个世纪八十年代起,西方发达国家为了应对政府财政赤字、全球化竞争压力、公众对政府的信任赤字以及对公共服务

品质不断提升的需求,从英国撒切尔夫人开始,掀起了一场席卷英国、美国、新西兰、澳大利亚、加拿大等国的“新公共管理”改革运动。其核心理念是认为公共组织也和私人企业一样,是理性和经济的,可以通过引入竞争机制,借鉴私人企业成功的管理方法,提高政府的管理效率。其核心是要打造具有企业家精神的政府。具体改革举措包括:强调公务员的结果导向、责任导向和绩效考核;公务员不再终身雇佣;强调成本意识、顾客服务意识;政府公共政策制定与执行分离;公共服务的生产和提供引入市场竞争机制等。虽然“新公共管理”改革运动有一些负面影响,如,忽视价值规范的作用等。但是,从治理公务员不良作风的角度看,“新公共管理”改革涉及的是一种大规模、普遍性、彻底性的政府管理改革,关联到政府与公务员、政府与政治、政府与社会、政府与市场等多种内外部环境系统之间关系的重新再造。它对抑制公务员形式主义、官僚主义等不良作风意义重大:第一,新公共管理把公共服务的提供和生产环节分开,把公共政策的制定和执行环节分开,有利于从根本上缩减政府规模,防止产生机构臃肿的老毛病;第二,新公共管理的服务定位将导致特权的消失和特权意识的弱化;第三,新公共管理的顾客至上改变了原先行政体系的主体中心主义,这种主体的边缘化使作风腐败丧失了发生的根据;第四,新公共管理由于实行公共服务的公开竞标,将增加行政行为的透明度,使不透明地行使公共权力的机会最小化。

目前我国的政府管理体制还在转型中,政府与公务员、政治、社会、市场等多种内外部环境系统之间的关系还没有完全理顺,致使出现机构臃肿、效率低下、职责不清、人浮于事、权责不对等现象,官僚主义严重,权钱交易等诸多问题频发,百姓有严重不满情绪。这点与欧美等发达国家在采取“新公共管理”改革措施之前有点类似。从我国情况看,目前可以从西方发达国家借鉴的经验有:首先,从宏观思路上,可以借鉴“新公共管理”的改革思路,通过简政放权,撤销、合并一些不需要的政府职能机构,由无限型政府向有限型政府转变,减少政府对市场的干预,充分发挥市场自我调节机制的作用。从一些腐败案例看,我国大量的腐败都与经济建设中的工程建设分不开,多环节、多部门腐败已经成为国家主导的工程建设的组成部分。政府今后要从基础设施建设、房地产开发、大型工程建设等领域逐步退出,不再担任主要投资方,要逐步引入社会资本投资建设,充分发挥市场竞争机制的作用。在公共服务领域,要通过竞争机制,实现公共服务提供和生产环节的市场化,要注重投入产出效益,由高成本型向高效率型转变,构建市场式政府。其次,要构建参与式政府。构建政府、社会组织、企业和公民共治的社会治理体系,提升社会民主化治理水平。再次,要进行政府流程再造,简化办事程序,建设优质高效的服务型政府,由控制型向服务型转变;要通过电子化政府建设,减少政府管理层次,增加政府管理弹性;通过网络化政府建设,压缩现金周转,扩大现代电子核算手段,实行现代结算方式,实现对预算资金使用的有效监督;要通过网络化政府建设,减少客户、民众和政府工作人员直接接触机会,减少公务员腐败机会。要打破公务员终身雇佣制,厘清岗位责任,强化对党员领导干部的绩效考核和责任导向。最后,要建设解制型政府。减少政府内部规则限制,鼓励领导干部创新,实现由常规型向创新型转变。可以借鉴彼得斯在《政府未来的治理模式》中提出的政府治理未来发展形成的四种模式:“一是市场式政府,强调政府管理的市场化;二是参与式政府,即对政府管理有更多的参与;三是弹性化政府,即认为政府需要更多的灵活性;四是解制型政府,即提出减少政府内部规则。”作为未来我国政府管理改革的一个参考方向。

综上所述,党风问题本质是管理问题。因此,可以借鉴西方公共管理学者吉伯特的行政责任框架理论,构建改进党员领导干部作风的四条长效控制途径。从目前情况看,党员领导干部作风正式内部控制途径存在不透明、权力过大和工作负荷过大等问题,造成了内外部控制途径的不平衡。这些问题需要通过建设透明政府和党务公开制度,党员领导干部作风由内部控制走向外部控制的思路来解决。另外,控制的核心问题是要防止党员领导干部权力的自我膨胀与扩张,这需要借鉴西方新公共管理一些基本理念对政府行政管理体制进行改革,从根本上消除党员领导干部不良作风生存的土壤。

参考文献:

- [1] 江金权.健全改进作风常态化制度[N].光明日报,2013-11-21(002).
- [2] 陈志刚.制度建设:实现联系群众常态化[N].辽宁日报,2013-06-25(005).
- [3] 甄小英.通过民主、法治和监督健全改进作风常态化制度[J].中国党政干部论坛,2013(12):32-34.
- [4] 顾大松.法治中国视野下的党内法规建设[N].中国纪检监察报,2013-12-20(007).
- [5] 张亚勇,梅志昇.健全改进作风常态化制度的路径探析[J].求知,2014(2):24-26.
- [6] 王长久.着力健全改进作风常态化制度[N].中国纪检监察报(理论周刊),2014-02-25(005).
- [7] Charles E Gilbert.Framework of Administrative Responsibility[M]. Irvington Publishers, 1959:383.
- [8] Fesler, Jams W, F Kettle.The Politics of Administrative Process[M].Chatam House Publishers, inc, 1996:367.
- [9] 习近平.在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话(2016年1月12日)[N].人民日报,2016-05-03(2).
- [10] (美)库珀.行政伦理学:实现行政责任的途径[M].北京:中国人民大学出版社,2010.
- [11] 习近平.在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话(2016年1月12日)[N].人民日报,2016-05-03(2).
- [12] 张亚光.论中国特色的人民政协民主监督[D].武汉:武汉理工大学,2010:20-34.

责任编辑 王学青

Research on the Long Term Mechanism on the Improvement of Party Style

—Based on Gilbert's Administrative Responsibility Framework Theory

ZENG Nanquan^{1,2} (1.School of Public Management, Nanchang University, Nanchang 330031, Jiangxi, China; 2.Center for Anti-Corruption Studies, Nanchang University, Nanchang 330031, Jiangxi, China)

Abstract: To build a long-term mechanism to improve the style of Party's cadres, inspirations can be drawn from the two dimensions of Charles E. Gilbert's theory: formal and informal, internal and external. Four long-term approaches are to be constructed: formal internal control, informal internal control, formal external control, and informal external control. Judging from the current situation, problems exist with formal internal control as regard its opaqueness, excessive power and excessive workload, resulting in imbalance between internal and external control. In addition, there is also the problem of the power expanding themselves. In order to solve these problems, it is necessary to build transparent government and Party affairs, and the style of cadres should be changed from internal control to external control in the future, and the administrative system reform should also be carried out.

Key words: long-term mechanism; new public management; Charles E. Gilbert; control approaches; imbalance

十八大以来巡视制度的改革与创新

刘诗林

(中国纪检监察学院 科研部, 北京 100872)

摘要:十八大以来党中央高度重视巡视工作,对巡视制度作出了一系列改革和创新。主要表现在:健全巡视的领导体制和工作机制、构建巡视监督立体网络格局、三次深化巡视监督内容、丰富和创新巡视方式方法、高度重视巡视成果运用以及加强巡视队伍专业化建设等方面。

关键词:党内监督;巡视监督;全面从严治党;党风廉政建设

中图分类号:D262.6

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)01-0051-06

为了兑现十八大报告中提出的“更好发挥巡视制度监督作用”和十八届三中全会提出的“巡视全覆盖”的政治承诺,发挥巡视监督在全面从严治党中的震慑、遏制和治本功能,党中央对巡视制度从领导体制机制、工作格局、监督内容、方式方法、成果运用、队伍建设等维度多管齐下,做出了一系列改革和创新,有力提升了巡视监督的权威性、独立性、专业性以及廉洁性。

一、健全巡视工作的领导体制和工作机制

十八大以来党中央高度重视、全力推进巡视工作,为实现加强对巡视监督自上而下的领导、统一部署、完成全覆盖任务等目标,对巡视工作的领导体制和工作机制作出了诸多改革。

(一)提出中央巡视工作方针

党的十八大召开不久,面对严峻复杂的反腐败斗争形势,以习近平同志为核心的党中央审时度势、高屋建瓴地选择“巡视”这一自上而下、具有高度权威性的党内监督方式作为反腐尖兵和利器,对巡视制度进行顶层设计,作出了一系列改革创新。2015年1月29日,习近平总书记听取中央第三轮专项巡视情况汇报时首次提出中央巡视工作方针,即“聚焦党风廉政建设和反腐败斗争这个中心,围绕‘四个着力’,发现问题、形成震慑,做到巡视全覆盖、全国‘一盘棋’”。^[1]自此,中央巡视工作方针不断丰富发展,逐渐发轫成熟。2017年7月中央修改《中国共产党巡视工作条例》时将中央巡视工作方针进一步总结为“深化政治巡视,聚焦坚持党的领导、加强党的建设、全面从严治党,发现问题、形成震慑,推动改革、促进发展”^[2],同时将方针具体要求分别体现在第二章至第六章的相关条文中,为方针的贯彻

收稿日期:2017-12-26

作者简介:刘诗林(1984-),女,湖南宁乡人,中国纪检监察学院科研部副研究员。

基金项目:国家社科基金青年项目(16CDJ011)

执行提供了有力保证。

(二) 确立中央对全党巡视工作的领导

十八届党中央对巡视工作的领导体制作出重大改进和创新,从制度层面明确了中央对全党巡视工作的领导,体现了“中央统一领导、分级负责”的原则,是中央巡视工作方针得以贯彻执行、做到“全党一盘棋”、形成监督合力的制度保障。各省区市和中央单位要严格遵循和落实中央关于巡视工作的决策部署,层层传导压力,形成中央和省区市、中央单位巡视工作上下联动、同频共振、同向发力的战略态势。在实践中,省区市和中央单位巡视工作规划、年度计划和总结等事项,巡视办主任、巡视组组长任免等材料都要分别及时向中央巡视工作领导小组和中央巡视办备案。中央巡视工作领导小组也通过组织省区市和中央单位巡视办负责同志列席中央巡视工作动员部署会、召开座谈会、开展专项检查、下发文件等方式,切实加强对省区市和中央单位巡视工作的领导。

(三) 强调党委(党组)是巡视工作的责任主体

由于历史和人员构成等多重原因,在很多人印象中巡视组是纪委和组织部门派出的。尽管 2009 年 12 月“中央纪委、中央组织部巡视组”提升更名为“中央巡视组”,也一直没能纠正某些干部及群众的错觉。十八大后,中央特别强调巡视是党委(党组)的巡视,不是纪委的巡视,也不是组织部门的巡视,是上级党组织对下级党组织进行的监督。党委(党组)是巡视工作的责任主体,党委(党组)书记是第一责任人,要站在统筹推进“五位一体”和协调推进“四个全面”战略布局的政治高度,将巡视作为全面从严治党的重要抓手,谋划好、部署好、组织好巡视工作,切实用好巡视成果。

(四) 规范巡视机构设置与职责

十八大以前,中央仅原则性规定了各省区市巡视机构的设置方式。实践中,各地巡视机构设置不统一,工作不规范,职能发挥不充分。2015 年修订《中国共产党巡视工作条例》时,在领导决策层面,规范了巡视工作领导小组成员构成,由纪委书记和组织部长分别担任组长和副组长,以突出巡视主业,理顺纪委、组织部门的日常协作。在日常办事层面,强化了巡视工作领导小组办公室的地位和职能,明确巡视办是党委的工作部门,设在同级纪委,赋予其“统筹、协调、指导巡视组开展工作”等职责^[9],既体现巡视是“党委的事”,增强权威性和协调力,又能发挥纪委在监督方面的专业优势。在执行任务层面,明确了巡视组的设置,实行组长负责制,强调责任担当,增强了巡视组的战斗力。这些规定夯实了巡视工作的组织基础,是巡视工作顺利开展的重要保障。

二、构建巡视监督立体网络格局

十八大后,围绕构建巡视工作立体网络格局,巡视监督的主体范围和对象范围进一步扩大,从制度设计、工作实践、时间期限等方面都实现了巡视全覆盖。

(一) 明确巡视监督的主体范围

2015 年修订《中国共产党巡视工作条例》时规定“党的中央和省、自治区、直辖市委员会实行巡视制度”,仅在附则部分规定中央和国家机关可以参照执行。中央党委在党和国家治理体系中处于中枢地位,位高权重,不同程度地存在“灯下黑”现象。为适应形势发展的需要,王岐山同志在 2016 年 9 月召开的中央单位巡视工作座谈会上对中央单位开展巡视提出要求。2016 年 10 月修订的《中国共产党党内监督条例》在制度层面首次正式提出中央单位巡视工作,为中央单位开展巡视提供了制度依据。截至 2017 年底,已有 65 家中央和国家机关部委开展巡视(2013 年初仅 37 家)。2017 年修改《中国共产党巡视工作条例》和十九大修订《党章》时规定,中央和省区市实行巡视制度,中央有关部委、中央国家机关部门党委(党组)根据工作需要可以实行巡视制度,进一步明确了开展巡视监督的主体范围。

(二) 扩大巡视监督的对象范围

按照全覆盖要求,中央巡视监督的范围应覆盖所有中央管理的党组织领导班子及其成员。十八大

前,中央的巡视对象主要是省区市党委、人大、政府、政协“四套班子”及其成员,显然不适应“全覆盖”要求。十八大后,中央将省区市高级人民法院、高级人民检察院主要负责人,副省级城市“四套班子”主要负责人,中央单位和中管企事业单位党委(党组)领导班子及其成员均纳入中央巡视范围。中央对省一级巡视对象和范围也作出相应的修改,并将县一级“四套班子”、人民法院、人民检察院明确列为省区市党委的巡视对象。在强调普遍监督的同时也突出重点,将被巡视的党组织领导班子主要负责人作为重点监督对象,将“十八大以后仍不收敛不收手,问题线索反映集中、群众反映强烈,现在重要岗位且可能还要提拔使用的领导干部”^[21]这“三类人”作为重点关注对象。

(三)规定一届任期内全覆盖

党的十八届三中全会提出的“巡视全覆盖”目标是党中央向全党、全社会作出的政治决定和政治承诺。十八大以来,中央共组织开展12轮巡视,涉及277个单位党组织,对16个省区市开展“回头看”、对4个中央单位进行“机动式”巡视;31个省区市和新疆生产建设兵团党委顺利完成对8362个地方、部门、企事业单位党组织全面巡视任务^[4]。在党的历史上,这是第一次在一届任期内完成巡视全覆盖,兑现了政治承诺,形成了全面从严治党的强大态势。2017年修改《中国共产党巡视工作条例》和十九大修订《党章》时均对“一届任期内巡视全覆盖”作出明确规定,使得巡视监督成为常态。

(四)开展市县巡察,构建上下联动机制

2016年新修订的《中国共产党党内监督条例》规定,市县党委参照巡视的做法开展巡察工作。2017年7月,中央又印发了《关于市县党委建立巡察制度的意见》,要求“市县党委在一届任期内对所管理的地方、部门、企事业单位党组织全面巡察,实现巡察全覆盖”。在制度层面,各级党组织都纳入到巡视和巡察的监督体系之中,基本做到了监督无禁区无空白,巡视巡察无死角。2016年,习近平总书记多次对市县巡察工作作出指示,并提出要构建巡视监督立体网络格局,横向到边,纵向到底。巡察是巡视向基层的延伸和拓展,只有上下联动,同频共振,才能发挥出1+1>2的效果。实践探索中,一些省区市党委推动市县党委建立巡察制度,加强对巡察工作的领导和整体谋划;市县巡察机构在按市委、县委部署搞好巡察工作的同时,也积极主动地与上级巡视机构对接,初步形成了巡视巡察上下联动机制。

三、巡视监督内容的三次深化

监督是巡视工作的本质。能否精准发现问题是衡量巡视监督效能的首要标准。十八大后,为了维护党的肌体健康,中央根据现实需要,对巡视监督的重点内容作出明确界定,并随着全面从严治党形势的发展变化适时进行调整,迄今为止一共经历三次深化。

(一)聚焦“一个中心,四个着力”

第一次深化是聚焦“一个中心、四个着力”。十八大以前的巡视监督内容覆盖到政治、经济、社会、文化、环境等方方面面,但巡视报告往往大谈成绩,对问题仅蜻蜓点水。十八大后,中央第一次研究巡视工作时,面对反腐败斗争依然严峻复杂的形势,要求巡视回归党内监督职责本位,围绕党风廉政建设和反腐败斗争,聚焦作风、纪律、腐败、选人用人4个方面查找问题。^[5]2014年,中央又增加了对落实管党治党“两个责任”情况的监督检查,更加强调政治纪律。巡视监督内容的第一次深化,突出以问题为导向,开始发挥巡视监督的震慑作用。

(二)把纪律挺在前面

第二次是紧扣“六项纪律”,深化“四个着力”。2015年,中央审议巡视工作条例时,习近平总书记指出,加强纪律建设是全面从严治党的治本之策,巡视工作要把纪律和规矩挺在前面,用“六项纪律”深化“四个着力”^[6]。同年修订《中国共产党巡视工作条例》时,也相应采取了“六大纪律”与“四个着力”相结合的方式对巡视监督内容进行规定。实践中,巡视组注重用纪律作为标尺来考察和衡量被巡视的党

组织和党员领导干部的行为,特别是针对违反中央八项规定精神和四风方面存在的问题,发现一起查处一起,要求被巡视单位召开警示教育大会,在全单位范围内通报批评。巡视监督内容的第二次深化,突出纪严于法、纪在法前,充分发挥了巡视监督的遏制作用。

(三)深化政治巡视

第三次是深化政治巡视。2015 年中央第八轮巡视工作动员部署会上第一次明确提出政治巡视定位,强调巡视是政治巡视不是业务巡视,巡的是党组织和党员领导干部这个“关键少数”^[6]。此后政治巡视的理论和实践不断深化和发展。开展政治巡视要从厚植党执政的政治基础的高度,以“四个意识”为政治标杆,把维护党中央权威和集中统一领导作为根本政治任务,把贯彻“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局作为基本政治要求,从政治上发现问题,突出“党的领导弱化、党的建设缺失、全面从严治党不力”三大问题,突出“全面从严治党主体责任和监督责任”,抓住“重点问题、重点人、重点事”,把住“六项纪律”这条红线,盯住“普遍性、倾向性和共性问题”,充分发挥政治“显微镜”、政治“探照灯”作用,推动形成“不敢腐、不能腐、不想腐”机制,净化党内政治生态。^[264-69]政治巡视抓住了执政党建设的根本问题,体现了标本兼治的要求,而且更加强调治本,是对党内监督理论的重大创新和发展。2017 年修订《中国共产党巡视工作条例》时进一步突出了深化政治巡视的要求。

四、丰富和创新巡视方式方法

巡视工作围绕实现“全覆盖”目标和“发现问题、形成震慑”要求,不断创新每一轮巡视的组织方式和发现问题的工作方法。

(一)实行常规巡视与专项巡视相结合

十八大后,中央对巡视工作的组织方式进行了重大创新,尤其是围绕“全覆盖”目标实施专项巡视。与常规巡视围绕“六项纪律、四个着力”对照领导班子情况进行全面检查不同,专项巡视在内容上更加聚焦、在程序上更加简化、在方式上更加灵活、在效果上更具威慑。中央巡视工作领导小组在安排巡视任务上,突出“常专结合”,常规巡视主要针对地方,专项巡视主要针对中央部委和中管企事业单位。从十八届中央巡视实践来看,专项巡视有四种形式。第一种是巡查式,对同领域、同行业的巡视对象分类别同步安排巡视组“一托二”或“一托三”地开展巡视,再分批次集中汇报。比如 2015 年对央企、中管金融企业和 2017 年对中管高校开展的巡视。第二种是点穴式,以一个下属单位作为切入点,以下看上,窥斑见豹,发现上级单位党组织存在的突出问题。如 2015 年中央第七轮巡视,对中共中央办公厅这种位高权重、体量庞大、涉密级别高的单位,就选择针对其下属的中央直属机关事务管理局进行了“点穴式”巡视。第三种是回访式,主要针对巡视过的省区市,按照政治巡视要求“开展回头看,杀个回马枪”,看十八大以后的巡视整改情况,对具体问题形成有力再震慑。十八届党中央一共对 16 个省区市开展了巡视回头看。第四种是机动式,根据实际需要动态、机动地选定巡视任务,哪里问题反映最为突出就巡哪里,就像“游动哨”和公安“110”,有备而去、目标明确。如 2017 年中央第十二轮巡视时,就对 2 家中央单位和 2 家企业开展了“机动式”巡视。

(二)改进巡视了解方式方法

为了更好地发现和突破问题,《中国共产党巡视工作条例》保留了巡视组原有的听取汇报、个别谈话、调阅复制资料、召开座谈会、列席会议、民主测评和问卷调查等调查了解方式,新增了抽查核实领导干部个人有关事项报告、向有关知情人询问、专项检查等 3 种方式;同时,将巡视信访受理对象“下沉一级”,将“到下属地方、单位或者部门走访调研”改为“了解情况”,将“商情有关单位予以协助”改为“提请”;此外,经派出巡视组的党组织批准,巡视组还可以采取其他方式进行巡视了解。以依纪依规为原则,以“可控制、不惊动”为策略,巡视组通过改进方式方法,工作效率大大提升,发现了大量问题线索,巡视利剑作用充分彰显。

(三)发扬民主重视群众参与

坚持群众路线、发扬民主是巡视工作的基本原则。从中央巡视组的做法来看,进驻前向社会公布巡视对象,进驻后公开信箱邮箱和举报电话,接待群众来访,与干部谈话,开展民主测评和问卷调查等,多方面多渠道收集问题线索;巡视结束后公开反馈意见和被巡视党组织的整改情况,充分体现出巡视坚持群众路线的自觉性。五年中,中央12轮巡视共处理来信来访159万件次,与党员干部和群众谈话5.3万人次,发现各类突出问题8200余个。^[9]实践充分证明,巡视把自上而下的组织监督和自下而上的群众监督有机结合起来,是中国特色的民主监督形式。

五、高度重视巡视成果运用

巡视成果运用关系到巡视的严肃性和生命力,是发挥巡视监督标本兼治战略作用的关键环节。十八届党中央对巡视成果运用尤为重视。

(一)明确巡视整改责任和时限

巡视效果好不好、震慑作用强不强关键看整改。十八大后,本着对巡视发现的问题线索“事事有回音、件件有着落”的原则,中央要求被巡视党组织切实承担落实巡视整改工作的主体责任,明确被巡视党组织主要负责人是第一责任人,全面整改的时限由12个月缩短至2个月;要求纪律检查机关、组织部门及时处理巡视移交的问题或者线索,3个月内反馈结果,并将巡视结果作为干部考核评价、选拔任用的重要依据。开展巡视整改督查,巡视办、巡视组和被巡视党组织都要采取整改督查措施,制定问题清单、任务清单和责任清单,使整改工作可量化、可检查、可问责。

(二)强调标本兼治的战略作用

巡视成果来之不易,是一个宝库,要“吃干榨尽”,发挥标本兼治的战略作用。中央要求,对巡视移交的问题线索,要处理好“树木”和“森林”的关系,运用好监督执纪“四种形态”;对管党治党方面存在的普遍性、倾向性和根本性问题,要由表入里,透过现象看本质,从深化改革、健全制度、加强监管等层面采取多种手段探索解决问题的有效路径。十八大以来,中央巡视组通过中央巡视办向国务院相关部委移交了两百多份专题报告,其中一部分还提交给中央全面深化改革领导小组,为深化改革,完善制度提供了借鉴参考。巡视作为党内监督的战略手段,敢于发现问题,推动解决问题,成为我们党跳出“历史周期律”的重要举措之一。

六、加强巡视队伍专业化建设

巡视工作人员是巡视监督职能具体的承担者,他们的政治素质、思想水准、业务能力、身体状况等因素直接影响着巡视工作的质量。面对日益繁重的巡视任务,中央采取了多种措施加强巡视队伍的专业化建设。

(一)建立巡视组长库

十八大前,中央巡视组分为地方巡视组、金融巡视组、企业巡视组,每个组有各自固定的“责任区”,组长一般任期五年。十八大后,中央从现职和刚离开工作岗位的省部级干部中选择合适人选组建巡视组长库,实行“三个不固定,一次一授权”,严格执行回避制度,以保证巡视组独立、客观地开展工作,充分发挥巡视的监督作用。同时,还遴选一些省部级后备干部担任中央巡视组副组长,在巡视过程中既接受锻炼和教育,也接受组织考验。

(二)选配专业人员参加巡视

巡视对于巡视队伍提出较高要求,需要具有不同业务背景的干部参与,共同协作。中央巡视办探索出“专兼结合”、“模块化”管理的巡视队伍组建模式,每个中央巡视组的成员由中央纪委、中央组织部、省市区纪委、中央纪委派驻纪检组、审计等方面的人员组成,并根据巡视对象配备财政、国资委监

事会、金融监管、教育等系统的人员,体现了专业性、结构性及衔接性。比如中央第十二轮巡视中管高校时,为调查了解高校在落实意识形态责任制方面存在的问题,专门选派宣传、教育系统的干部参与巡视。巡视期间,各巡视组还会根据不同的任务成立专项小组,将任务细化落实到人,责任分配到人,让专业的人干专业的事。

(三) 严肃巡视工作纪律

巡视是履行党章赋予的职责,巡视组是监督别人的,更要严守纪律、执行各项制度,巡视纪律就是政治纪律。十八大后,中央为巡视工作设置“两职”底线,强调没有发现问题就是失职,发现问题不如实汇报就是渎职。《中国共产党巡视工作条例》也明确规定对“泄露秘密”、“超越权限”和“谋取私利”等违反巡视工作纪律的行为要进行责任追究。中央巡视办和各省区市巡视办还专门制定了一系列配套的规章制度强化巡视工作纪律。

纵观十八大以来党中央对巡视制度的改革和创新,是一个突出问题导向、实事求是、敢破敢立的过程;是一个实践探索在前、总结提炼在后的过程;是一个制度不断完善、与时俱进的过程。中央于 2015 年、2017 年先后两次修订和修改《中国共产党巡视工作条例》,对十八大以来巡视工作在理论和实践方面的创新和探索进行全面及时地归纳总结,将其“萃取”、“凝炼”、“固化”为党内法规,确保巡视监督走上常态化、规范化的轨道。党的十九大报告对五年来巡视发挥的利剑作用予以充分肯定,并提出“深化政治巡视,坚持发现问题、形成震慑不动摇,建立巡视巡察上下联动的监督网”。新一届党中央将更为重视巡视工作,更好地发挥巡视在党内监督体系中的战略统领作用,深化政治巡视,实施政治扫描,严肃政治生活,净化政治生态。

参考文献:

- [1] 中央巡视工作领导小组办公室.《中国共产党巡视工作条例》学习问答[M].北京:中国方正出版社,2015:38.
- [2] 《〈中国共产党巡视工作条例〉释义》编写组.《中国共产党巡视工作条例》释义[M].北京:中国方正出版社,2017:64.
- [3] 条例修订工作组.《巡视工作条例》修订的十大创新[J].中国纪检监察,2015(16):28-29.
- [4] 李志勇.兑现党内监督无禁区的庄严承诺[N].中国纪检监察报,2017-07-11.
- [5] 王岐山.巡视是党内监督战略性制度安排 彰显中国特色社会主义民主监督优势[N].人民日报,2017-07-17.
- [6] 黎晓宏.完善巡视工作网络格局 坚定不移深化政治巡视[J].中国纪检监察,2016(13):16-18.

责任编辑 张煜洋

Reforms and Innovations with the Inspection System After the 18th CPC National Congress

LIU Shilin (Research Section, China College of Discipline Inspection and Supervision, Beijing 100872, Beijing, China)

Abstract: The 18th CPC National Congress has attached great importance to the work of inspection, a series of reforms and innovations for the system having been conducted. This is mainly to be found in: the establishment and improvement of the leadership mechanism and a working mechanism for inspection, the construction of a network system for inspection and supervision, the content for inspection and supervision having been deepened three times, methods and means for inspection having been enriched and innovated, the utilization of the achievements in supervision having been strongly emphasized, and the construction of a specialized team for inspection, etc.

Key words: inner-Party supervision; inspection supervision; comprehensive and strict administration of the Party; the construction of Party mood and integrity

纪委监督职责的完善与发展

庄立

(中国工商银行总行 纪委监察室, 北京 100140)

摘要:党的十八届三中全会提出了“两个责任”,其中纪委负监督责任。纪委监督责任的有效施行应当具备以下五个条件:独立性、权威性、有限性、自律性与专业性。十八大以来,党中央坚定不移地正风肃纪、惩治腐败,为“履行好监督责任”这一课题积累了宝贵经验,很多工作实践和制度建设有效增强了纪委监督能力。在高层推动、人民诉求、能效要求等驱动因素的基础上,纪委监督职责有望通过进一步改革加以完善。建议从改革管理体制、深化异地交流制度和任期制、继续探索“曹克明改革模式”等方面进一步增强纪委独立性和权威性;强化组织、社会、个人三个层次对纪委的监督,进一步提高其有限性和自律性;加强全局性、系统性和长期性的人才培养,探索专业技术序列建设,提高纪检工作的专业性。

关键词:纪委监督责任;独立性;权威性;有限性

中图分类号:D262.6

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)01-0057-06

党的十八届三中全会提出了“两个责任”,即“要落实党风廉政建设责任制,党委负主体责任,纪委负监督责任。”“监督”二字高度概括了纪委所肩负的工作职责。从具体工作内容看,《党章》规定:各级纪律检查委员会要经常对党员进行遵守纪律的教育,作出关于维护党纪的决定;对党员领导干部行使权力进行监督;检查和处理党的组织和党员违反党的章程和其他党内法规的比较重要或复杂的案件,决定或取消对这些案件中的单一的处分;受理党员的控告和申诉;保障党员的权利。总结起来,纪委主要承担党员教育、监督^①、查处和保护的职能。为有效实现纪委上述工作职责,必须满足一定的前提条件。因此,本文将围绕特定条件的满足与否,对纪委监督责任的发展与完善作一些初步讨论。

一、纪委监督责任有效施行的条件

透明国际在总结各国反腐败体制的基础上,指出成功的反腐败机构应该具有以下特点:在政府的最高层中赢得政治支持;在政治上和操作上具有独立性,这样就可以调查政府最高层的腐败;要有足够的权力来查阅文件和询问证人;领导层看起来是高度清廉的。^[1]过勇认为健全、良好的反腐败机构包

^① 此处为狭义监督,特指对党员领导干部行使权力进行监督。

收稿日期:2017-12-09

作者简介:庄立(1983-),女,江苏南京人,中国工商银行总行纪委监察室中级经济师。

含四个基本要素,即权威性、独立性、廉洁性和专业性^①。在总结国内外学者研究成果的基础上,笔者认为纪委监督责任的有效施行应当具备以下五个条件:(1)独立性。独立性即具有超脱性。纪委只向赋予其权力的组织负责,依法依规独立行使权力,不受其他单位和个人的干涉。(2)权威性。权威性指的是纪委所拥有的对其行使职能的政治支持。纪委是否能够得到最高权力机关、最高领导人、各个国家机关的支持,是影响其权威性的重要因素。鉴于民众的影响力在公民社会中日益凸显,权威性中也应包含人民大众的理解支持。除了支持因素,权威性也包括实际的权力,比如调查和询问证人的权限。(3)有限性。绝对的权力导致绝对的腐败。用于反腐败的监督权也和其他权力一样,不可任意扩张、肆意行使,否则会被滥用或蜕变异化。(4)自律性。谁来监督监督者?这是监督权力的特有命题。答案是自律性,一是要求监督者自律,因为“己不正焉能正人”;二是强调信任不能代替监督、自律与他律的辩证统一,因此需构建完备的自我监督体系。(5)专业性。纪委工作人员的专业化程度也需不断增强。专业性评价应包括三个维度:一是学历教育背景;二是工作经历及经验积累;三是是否接受持续的专业培训。

二、十八大以来纪委监督责任的完善

十八大以来,党中央从落实“中央八项规定精神”破题,坚定不移正风肃纪、惩治腐败,赢得了民心,“把纪律挺在前面”、“监督执纪四种形态”一系列新思路的有效实践和大刀阔斧“打虎拍蝇”的工作成果为“履行好监督责任”这一课题积累了宝贵的工作经验。同时,围绕预防和惩治腐败体系框架任务要求,中央总结党的历史经验,针对现实中的突出问题,密集修订或出台了一系列党内制度,逐步形成 1 部党章,2 部准则,25 部条例,以及一系列规则、规定、办法、细则构成的党内法规体系。这些工作实践有效增强了纪委监督职责的独立性、权威性、有限性、自律性和专业性。

(一)独立性

可以认为,纪检条线内部的领导管控力度越大,纪委越不容易受到其他单位、团体和个人的干涉,其独立性和工作的有效性就越强。独立性要求体现在领导体制、人员任免和履行执纪职责等方面。这里避不开的一个问题就是纪委和同级党委、上级纪委之间的关系。

1.领导体制方面呈现渐进变革的态势。1982 年十二大以后,原先纪委“以同级党委领导为主”的提法不再出现,纪委受同级党委和上级纪委双重领导^②,事实上承认了同级党委和上级纪委领导权的平等性。2016 年,《中国共产党党内监督条例》又进一步强调各级纪律检查委员会应“加强对同级党委的监督”,“强化上级纪委对下级纪委的领导”,在同级党委领导和上级纪委双重领导的天平上,又增加了些许单边砝码,进一步释放出增强纪委独立性的信号。

2.在执纪审查、人员任免方面突出强化上级纪委管控力度的重要性。2013 年党的十八届三中全会首次提出了“两个为主”。这一精神在 2016 年 10 月颁布的《中国共产党党内监督条例》中以法律的形式予以固定,即“执纪审查工作以上级领导为主,线索处置和执纪审查情况在向同级党委报告的同时向上级纪委报告”,这是强化纪委在查办案件方面的独立性;“各级纪委书记、副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主”,这是纪委在人员任免方面的独立性。此后,三个《提名考察办法》^③的出台及《监督执纪工作规则(试行)》的颁布细化了实施程序,将“两个为主”精神进一步落到实处,从而为强压上级纪委管控力度提供法律支持。

(二)权威性

权威性体现在纪委能否得到最高权力、民众是否支持以及是否被赋予有效行使职权的权力。

1.“打虎”数据反映最高权力的反腐力度。1982 年至 2011 年的 30 年间,受到党政纪处分的省部级

①《省(自治区、直辖市)纪委书记、副书记提名考察办法(试行)》、《中央纪委派驻纪检组组长、副组长提名考察办法(试行)》、《中管企业纪委书记、副书记提名考察办法(试行)》。

以上领导干部 465 人,被追究司法责任的近百人。十八大以来的四年,处分省部级以上干部 223 人,被移送司法的 105 人。这四年移送司法的“老虎”几乎是以前 30 年的总和^[4]。随着“刑不上大夫”的传言一次次被打破,有力地传达了最高权力对反腐的态度和决心,纪委的权威性明显加强。

2.民意调查直观反映民众态度。国家统计局 2012 年开展的党风廉政建设民意调查反映 75% 的群众对反腐工作的成效表示满意,2013 年为 81%,2014 年为 88.4%,2015 年为 91.5%,2016 年再创新高至 92.9%。^[5]

3.党内法规对执纪审查有效赋权。《监督执纪工作规则(试行)》规定了收集证据和立案审查所需的了解谈话权、调取个人事项报告、查阅复制资料、查核资产和有关信息、鉴定勘验、暂扣封存冻结涉案款物、交有关机关执行的技术调查和限制出境等职权。正在开展的国家监察体制改革将通过《国家监察法》赋予监察委谈话、询问、留置等调查权限,并实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖^[6],这是对监察委员会的全面赋权。

(三)有限性

有限性就是给权力划定行使的边界。以《监督执纪工作规则(试行)》为例,其紧扣纪律审查工作流程,详细规定了线索处置、谈话函询、初步核实、立案审查、审查谈话、证据收集、涉案款物管理等的工作权限。它既是赋权规定,也是限权规定。对权力的限制,突出表现在两方面:

1.命令性规范。如对纪律审查的时限做出了严格限制:对严重违纪涉嫌犯罪人员采取审查措施,应当在 24 小时内通知被审查人家属;立案审查时间不得超过 90 日,经上级纪检机关批准,可以延长一次;等。

2.禁止性规范。如立案审查中不得擅自更改审查方案;需要提请有关机关协助的,由案件监督管理部门统一办理手续,并随时核对情况,防止擅自扩大范围、延长时限;等。

(四)自律性

广大纪检干部在推进全面从严治党的征程中,强化监督执纪问责,践行了“打铁还需自身硬”这一要求。但是,纪检干部没有天然的免疫力,仍有少数人受利益驱使,走上违纪违法的道路。十八大以来,中央纪委机关立案查处纪检干部 17 人,全国各级纪检监察机关组织处理 2500 人,处分 7900 人。^[6]监督执纪问责是纪委最重要的权力,也是最容易出问题的环节。相关案例揭示有的干部规避审批程序,私自留存问题线索;有的无视保密纪律,打探消息,跑风漏气;有的违反办案原则,收受贿赂,说情抹案等。为此,《监督执纪工作规则(试行)》单设“监督管理”章节,提炼实践中的有效做法和实招,将其上升为自我监督的制度规范。如为防止“旋转门”现象,对纪检干部辞职和退休后的从业做出限制规定;强化组织监督,在审查组设立临时党支部,加强对成员的教育和监督;由案件监督管理部门对问题线索实行集中管理,有效防止擅自留存、处理问题线索等行为。增强自律性,并将纪委的自我监督与党内监督、民主监督、群众监督、舆论监督等有机结合起来,使进一步推进纪检机关治理能力迈上新台阶。

(五)专业性

从学术背景看,随着国家教育现代化水平的不断提高,纪委工作人员的学历结构得到了明显改善。但是,与检察机关相比,纪委在人员招聘上有时过于强调政治素质,缺乏法律专业的人才。从工作经历看,有学者以省纪委书记为样本开展研究,表明 2000 年之后有 1/3 的省纪委书记任职之前曾在纪检监察机关工作过,2010 年曾在监督部门中工作过的比例为 48%。^[2]笔者进一步补充调查发现,截至 2017 年 5 月全国各省纪委书记在监督部门工作过的比例进一步上升为 71%,这为纪委书记专业化地开展工作的提供了有力保障。从专业培训看,各级纪检机构一直致力于开展各类灵活性和针对性较强的短期业务培训,通过在职培训有效弥补了队伍的专业性短板。

三、进一步改革的可能性和发展方向

纪委监督责任有效施行的条件虽是履行职责的内在核心要求,但这些条件的达成不可能功成一

役,从理念到制度再到具体实施,需要一个长期积累渐变的过程。这里就进一步改革的可能性和发展方向进行初步探讨。

(一)进一步改革的可能性

改革主要受驱动变量影响,主要包括高层推动、群众驱动、能效要求等因素。

1.高层推动:高层推动是自上而下改革最重要的驱动变量。推动的方式可以是上级为下级改革创新行为提供空间和支持,也可以是上级制定相对具体的改革方向,将改革交由下级探索试行。习近平总书记在十八届中央纪委七次全会上指出,全面从严治党仍然任重道远,要做到惩治腐败力度决不减弱、零容忍态度决不改变,坚决打赢反腐败这场正义之战。中央的态度和决心确定了纪委的长远目标任务,决定了只能增强不能减弱的执纪问责力度。这为纪委落实监督责任的进一步改革创新打下了基础,也创造了良好的支持环境。

2.人民诉求:自新中国成立以来,人民群众就形成了对廉洁政府的共同期许和追求。十八大以来,随着反腐倡廉工作的深入推进,群众在欢欣鼓舞的同时,对反腐败工作提出了更高的要求 and 期望,廉洁政府再一次成为人民群众的共同诉求,有必要通过改革对群众的诉求予以有力回应。

3.能效要求:在当前反腐败形势依然复杂严峻、全面从严治党仍然任重道远的情况下,纪委在履职方面仍然遇到不少困境和瓶颈,开展工作也受到一些制度政策约束的掣肘。因此,通过改革提高工作能效成为强大的内在驱动因素。

(二)进一步改革的发展方向

1.进一步增强独立性和权威性。目前来看,纪委独立性、权威性不强的一个突出表现就是监督同级党委客观上有一定难度,容易受到同级党委的干涉和影响。各级纪委对同级党委的监督顾虑太多,无论是地方纪委、派驻机构还是企业纪检机构,很少有发现和报告同级党委问题的。^[7]首先,人事权方面,除了各级纪委书记和副书记以外,其他纪检干部的提名及任免都在同级党委的控制之下,同级党委在很大程度上决定了纪委干部的考核、待遇和升迁。其次,问题线索查办权方面,上级纪委的支持力度还有待加强。根据《监督执纪工作规则(试行)》,在收到同级党委委员的问题线索后,当处于受理处置、立案审查、给予处分这三个重要节点时,下级纪委应通过“报告”或“沟通”的方式提前向上级纪委请示汇报,意在促使下级纪委不轻易放弃问题线索的查办。但是在实际工作中,当下级纪委与同级党委意见不一致时,纪委很可能会选择让步,未到向上级沟通报告的程度就已经将问题消化于无形。如果纪委书记排名次于被反映的同级党委委员,更不利于纪委书记较真碰硬,推动纪律审查。最后,在财权方面,纪委没有独立的经费预防保障,还是由同级党委来决定纪委的经费划拨。

要破解上述问题,必须走出体制瓶颈,将当前的双重管理模式转变为以上级纪委管理为主,同级党委为辅的新型管理模式。

(1)改革管理体制。在纵向上,不仅要把各级纪委书记、副书记的提名考察权上收,还应把各级纪检干部的提名任命权交由上级纪委统一行使,考评、晋级、工资、福利等与所在单位脱钩,归上级纪委管理。可先选择个别地方探索改革试点,总结经验后铺开。在横向上,继续实行派驻机构监督模式,增强纪委监督的权威性。任免权和财权的上收改变了纪委附属于同级党委的模式,真正使纪委能够也敢于监督同级党委成员。

(2)深化异地交流制度和任期制。根据理论假说,在“地方利益型关系网络”中,反腐机构或容易被腐败势力所俘获,或往往与被监督者存在共同利益,因此会对腐败问题保持较高的容忍度。通过纪委书记异地交流的方式,有助于打破监督者与被监督者的社交及利益关系,构建独立性较强的监督机构。不同研究表明,在中央政府推进的政治改革中,地方纪委书记的异地任职与反腐败努力程度显著正相关^[8];在具备公检法等工作背景的前提下,相比于本地晋升的纪委书记,由异地调任的纪委书记会使得本地区的反腐败力度提高 14%左右,并且地区之间的横向交流效果要显著优于央地之间的纵向

交流。因此应该进一步提高省级纪委书记异地交流的比例,同时应该将交流范围进一步扩展至地市级、县级。2012年,全国省纪委书记中异地任职的有17位,占比55%;到2017年5月,这一比例上升为100%,其中52%为垂直交流,48%为横向交流,35%的人员有在中央纪委的工作经历,这表明随着时间推移,异地交流制度正逐步充实和细化原有的纪委双重领导制度,形成以上级纪委领导为主导的格局。^①同时,鉴于纪委书记在一个地点工作的时间越长,其陷入地方利益型关系网络的可能性就越大,建议应建立相配套的任期制。

(3)继续探索“曹克明改革模式”。在探索纪委体制改革中曾有“张家界模式”与“曹克明模式”^②之争,后演化为到底是应增强垂直纪委管理力度还是横向党委管理力度的讨论。张家界改革于1995年发起,由于缺乏相应的制度跟进,持续了五六年不了了之,而曹克明模式在2001年中央纪委五次全会上被予以肯定,并明确指出要“逐步做到地方各级纪委书记由同级党委副书记担任”。但十七大前夕的党委换届中,纪委书记不再兼任党委副书记,改任同级市委常委,同时省纪委书记由中央派驻的开始增多,这种现象被理解为“曹克明模式”正在受到调整,“张家界模式”逐步得到首肯。在现行官僚体制的管理体系下,提升纪委书记的地位,使监督支点一步步靠近权力核心是可行且必要的,有利于增强同级监督的力度,可有效突破纪委书记不敢、不愿监督同级的瓶颈,但前提是纪检专业的人才培养和干部队伍建设要跟得上。

(4)提高纪委在查办案件过程中的独立性。根据同级党委工作职权的特点,应适时总结同级监督经验,并提炼上升为制度,明晰监督内容,规范工作程序,强化保障措施。上级纪委对下级纪委承办的同级党委委员问题线索应当加大核查力度,将上级纪委对下级纪委的“听取报告”、“加强沟通”式的支持力度提升为对线索处置、核查过程及结果的全面督办,并把下级纪委对同级党委常委的监督情况纳入年度考核评价。

2.进一步强化有限性和自律性。对纪委权力的制约主要来自三个层次。第一是组织层次。应梳理、归纳、总结、提炼实践中存在的廉洁风险点,对纪委监督权力进一步划定“负面清单”,并制定权责相当的问责措施,使纪检干部主观上不敢滥用权力。上级纪委应承担起管理责任,勇于刀刃向内,对下级纪委组织或个人的违纪违法行为及时作出处理。第二是社会层次。十八大报告指出,要加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,从各层次各领域扩大公民有序地政治参与。在互联网自媒体时代,必须大力引导和充分发挥人民大众、各种新媒体的监督力量,让纪委的权力在群众的监督下阳光透明地运行。第三是个人层次。作为党章党纪的护卫者,纪检队伍的每一个人都要守底线、树高线,要对党纪国法有充分的敬畏精神,对个人言行有清醒的自律意识。

3.进一步提高纪检队伍的专业性。为适应党风廉政建设和反腐败斗争形势的发展需要,必须建设一支忠诚、干净、有担当、战斗力强、让党放心、人民信赖的队伍。特别是伴随着经济金融和信息技术的迅速发展,违纪违法行为愈发呈现隐蔽化、专业化、智能化等特征。如果纪检机构不能相应地提高其专业技能,就难以对这些行为进行有效查处。

(1)加强全局性、系统性和长期性的人才培养。从事纪检工作的人员,除了要掌握法学、政治学基本理论,熟悉党建和纪检工作原理,又要具备扎实的经济、财务、管理、案件实务以及信息科技等知识。可以探索与政法类高校合作,设立试点,以纪检监察工作实务为指引,培养复合型、应用型的专业人才,并开展在职学历教育。

(2)探索专业技术序列建设。把纪检人员纳入专业技术序列,而不是让他们只能通过行政职务晋升来发展。通过专业技术评定对纪检人员进行分级管理。同时,制定与专业技术序列配套的制度,包括专业资格规定、晋升办法、薪酬待遇等^③。通过建立和拓宽多元发展渠道,提高纪检队伍的专业性、稳定

^① 湖南省张家界市从1995年开始推行由上级纪委提名纪委书记的实验,在查办腐败案件方面取得了明显成效。曹克明是首位省委副书记兼任省纪委书记。

性和积极性。

参考文献:

- [1] 杰瑞米·波普. 制约腐败——构建国家廉政体系[M]. 清华大学公共管理学院廉政研究室, 译. 北京: 中国方正出版社, 2003: 22-25.
- [2] 过勇. 新时期中国共产党纪律检查委员会的改革历程[J]. 经济社会体制比较, 2012(5): 130-144.
- [3] 过勇, 宋伟. 中国县级纪检监察机关改革研究[M]. 北京: 清华大学出版社, 2014: 48.
- [4] 秦朔. 莫让“人民的名义”变成“名义的人民”[N]. 第一财经日报, 2017-04-10.
- [5] 2016 年全国党风廉政建设民意调查报告: 党心民心极大提振[EB/OL]. (2017-01-06)[2017-08-12]. <http://fanfu.people.com.cn/n1/2017/0106/c64371-29004246.html>.
- [6] 王岐山. 推动全面从严治党向纵深发展 以优异成绩迎接党的十九大召开——在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第七次全体会议上的工作报告[J]. 中国纪检监察, 2017(2): 6-13.
- [7] 认真落实三个提名考察办法, 打造忠诚干净担当的纪检干部队伍——专访纪律检查体制改革专项小组负责人[N]. 光明日报, 2015-04-28.
- [8] 魏建, 王安. 反腐败水平的决定: 官员交流与独立性[J]. 经济与管理研究, 2014(11): 98-107.
- [9] 田彬彬, 范子英. 纪委独立性对反腐败力度的影响——来自省纪委书记异地交流的证据[J]. 经济社会体制比较, 2016(5): 101-115.
- [10] 任建明. 给一线反腐败官员评职称[J]. 廉政瞭望, 2015(2): 58.

责任编辑 张煜洋

Perfection and Development of the Supervision Duty of Commission for Discipline Inspection

ZHUANG Li (Discipline Inspection and Supervision Department of the Industrial and Commercial Bank of China, Beijing 100140, Beijing, China)

Abstract: “The two duties” theory was proposed at the Third Plenary Session of the 18th CPC Central Committee. It indicates that the Commission for Discipline Inspection should undertake the supervision duty. However, this is to be founded on the five conditions: independence, authority, finiteness, self-discipline and expertise. The Central Committee of the Party has resolutely stuck to the enforcement of disciplines and the punishment against corruption since the 18th CPC National Congress, valuable experience having been accumulated for practicing the duty of supervision, the supervising ability of committee for discipline inspection having been effectively enhanced with practice from work and the construction of mechanism. Based on the analysis of motivational factors such as promotion of higher authorities, the requirements of the mass, and the requirements of effectiveness, the supervising duty of Committee for Discipline Inspection is likely to be improved through reform. It is suggested that the independence and the authority of the committee for discipline inspection be further enhanced by means of reforms of the management system, strengthening the mechanism of exchange to foreign places and the tenure mechanism, and the further exploration of “the mode of Cao Keming reform,” and strengthening the abilities of Discipline Inspection in proving into the clues of members of Party committee of the same level; the finiteness and self-discipline of discipline inspection is to be improved through strengthening the supervision from organization, the society and the individual himself; and the expertise of discipline inspection is to be improved through cultivation of intellectuals stressing comprehensive consideration of the overall conditions, that is systematic, and over a long term and through the construction of specialized technical sequences.

Key words: supervision duty of the commission for discipline inspection; independence; authority; finiteness

高校纪检监察机构职能定位 与体制改革对策

唐 军, 王 敏

(北京工业大学 人文社会科学学院, 北京 100124)

摘 要:高校纪检监察作为党在高校系统进行纪律检查与行政监察的重要部门,面临探索体制改革方向、厘清履职边界的重要任务和时代命题。从体制模式、机构设置、职能边界与机构履职等方面分析当前高校纪检监察体制机制的现状,发现当前我国高校监察工作处于职责不明、依据不足、法理缺失的状态。要深化高校纪检监察体制改革,必须建立高校巡视常态化机制,强化监督的广度与力度;完善法律与法规,强化高校纪检监察合法性的制度基础;进一步明晰职能定位,强化监督执纪问责主业。

关键词:纪检监察体制改革;高校;权力制约机制

中图分类号:G647

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)01-0063-05

当前,高校办学自主权不断扩大,教育经费投入规模日益扩张,高校党政领导干部职务权限也呈现出领域扩展和权力集中的趋势。十八大以来查处的大量高校腐败案件,集中分布在招生录取、基建工程、科研经费等权力运行的重点领域和关键环节,中央、各省、市巡视组对高校陆续开展的巡视,其反馈意见集中反映出高校纪检监察机构“三转”不到位、执纪问责宽松软、对“一把手”监督乏力、自办案件较少以及缺乏主动履行监督执纪职能等问题。因此,厘清高校纪检监察机构的履职边界,探索高校纪检监察体制改革方向,是新形势下高校严明党的纪律、提升反腐效能、推进纪检监察治理能力现代化的前提与必然要求。

一、高校纪检监察体制与机构履职现状

(一)高校纪检监察体制模式现状

长期以来,高校纪检监察体制模式的困局就在于如何破解“同体监督”、“内部监督”以及监察工作法律依据不足的问题。大量研究都倾向于认为“同体监督”和“内部监督”体制制约了高校纪委“监督执

收稿日期:2017-09-11

作者简介:唐军(1964-),男,湖北安陆人,北京工业大学人文社会科学学院教授,博士;王敏(1986-),女,安徽合肥人,北京工业大学人文社会科学学院助理研究员,博士。

基金项目:教育部人文社会科学研究专项委托项目(15JJDJYLZ05)

纪问责”效能。柏维春认为,高校纪委作为专门监督机关,在同级党委领导下工作,会使其独立性和权威性受到削弱。^[1]孙立坤和龚晨认为,纪检监察干部的职务晋升、工作考核均由同级党委决定,实质上是一种以小督大,以低督高的制约机制。^[2-3]张珍秀,周沛江主张将高校纪检监察机构的人、财、物权收归上级纪委管理,只有将双重领导变为垂直领导,才能真正实现对高校同级党委的权力监督制约。^[4]而任铁缨却主张实行以同级党代会和上级纪委共同领导的“双重领导”体制,由同级党代会领导,体现了权力授受关系。^[5]高委等提出了以加强上级纪委在线索处置和查办案件中的知情权和监督权来形成对同级党委主要领导的制约。^[6]

2014年,《党的纪律检查体制改革实施方案》的审议通过,赋予了上级纪委对下级纪委书记的提名权,以及查办案件的事权,这是对纪律检查体制改革的又一次重大创新,是解决对同级党委、党委常委监督的重要实践探索。然而,由于高校纪检监察作为一种实质上的“内部监督”,体制上呈现更深程度的“同体监督”状态,具体表现在:第一,作为实质上的内设监督机构,同级党委对纪委依旧具有人事任免、工资福利、事权等方面领导权,对高校纪委书记和副书记人事任命的“垂直提名”和“事权上提”,并不能真正实现高校纪委在内部监督中的超脱。从近两年查处的高校涉嫌违纪违法领导干部的案件,可以发现,大多由上级纪委查办,经过高校纪委主动履行监督执纪职能、通过初核转查处的极少,也佐证了纪检监察体制改革在高校落地的任重道远。第二,高校纪检监察属于内部监督,长期以来,高校纪委在双重领导体制下,习惯于先向同级党委汇报、再向上级纪委汇报工作的模式。工作模式的路径惯性,加之高校纪检监察保护高校内部职工干部的心理倾向,导致在实践中难免出现有些高校纪委压案不报和瞒案不查的情况。

(二) 高校纪检监察机构设置现状

高校纪检监察机构经历了历次改革,最终形成了当前绝大部分高校纪检监察合署办公的格局,部分高校也有采用纪检监察审计合署办公的方式进行机构设置,机构名称和职责并非是统一的。^[7]

在调研中,我们发现,三部门或两部门合署办公在实践中都不同程度存在一定问题。纪检监察审计三家合署,由于存在职责范围、监督对象、履职依据等方面原则上的不同,暴露出职能交叉、人员混用等问题。此外,由于高校内部部门发展的历史路径不同、权力结构配比不同,形成了各有侧重的三家合署模式:如强化纪检审计、弱化监察或重视纪检监察、弱化审计等模式。而有些高校是纪委、监察处合署,单独设立审计处。由于高校监察履职缺乏法律法规,合署办公往往导致强纪检弱监察的结果;同时,纪检监察审计由于受不同领导分管,很难形成良性配合,查办案件时耗时费力,加强沟通与消除摩擦的成本较大。

(三) 高校纪检监察职能边界与机构履职现状

在职能边界方面,当前高校纪检监察工作突出问题首先表现在“大包大揽”、覆盖面过宽、战线过长、任务过散、职能错位等方面,后方监督变成“一线参与”。^[8-9]当前,“监督的再监督”,可能就意味着监督有效性的削弱。高校纪委只有在全面了解学校各管理环节和业务流程风险点后,才能有底气做到退出“一线监督”,真正实现“三转”。其次,相当多的高校纪委仍然在承担大量党委主体责任,依旧尚未完全聚焦执纪监督主业。张增田认为,纪委实际上处在高于同级党委工作部门的地位,这是由党章中规定的其产生机制决定的。^[10]然而现实情况是,相当多的高校纪委还在牵头抓廉政风险防控、党风廉政宣传教育以及纠正行业不正之风等工作,甚至包括大量的党办公文起草,承担了大量的党委主体责任,对纪委履职边界不清晰。一些高校二级机构党委对主体责任认识不到位,不能理解主体责任在实践中的意义,对二级机构党风廉政建设缺乏主动性和积极性,将主体责任归于高校纪委的职责中。

在机构履职方面,对“一把手”监督乏力、查办案件与监督取证权能有限、管辖权限模糊等方面受到学术界广为批评。^[10-11]高校纪检监察人员没有授权清晰的权力边界,导致信访工作机制很难具有实质的处理权,对高校监督执纪如何落实“四种形态”缺乏实践上的可操作思路。在议事机构清理工作

中,没有明确规定纪委不直接参与的具体工作内容,在高校的一些专项工作中,往往事先不征求意见就将纪检监察部门列入牵头部门,导致履职的错位。

二、高校纪检监察履职困境归因分析:内部权力制约机制视角

张晓冬对我国高校内部权力制约机制进行了研究,他认为,权力主体、权力关系(结构)、权力价值观是其构成的基本要素。^[12]纪检监察机构作为高校内部行政权力制约的重要环节,从广义上看,也属于高校内部治理的结构要素。高校纪检监察植根于整个高校内部的权力制约机制,其在整个高校治理中扮演何种角色、处于何种地位显得格外重要。

高校权力主体对纪检监察体制的影响,主要涉及到我国大学与政府之间的关系及由此形成的高校管理结构与权力制约模式。在我国,大学虽然是广义上的学术组织,但更多被看作政府的附属组织机构,公立大学的长期演进,植根于整个社会政治权力文化传统,并未形成实质意义上独立的法人资格。贺德芳认为,国外政府与高校的关系,主要表现在政府与高校在契约模式下的一种平等对话,政府对高校的干预,更多表现在发挥和激励高校学术主体主观能动性等方面。^[13]而从我国的实践看,我国高校更易形成一种自上而下的权力制约机制,表现为政府主导和干预的深度较强。“党委领导下的校长负责制”实质上是一种行政控权下的“权力制约权力”机制,因此,纪检监察机构在这种行政控权机制下,虽然是党内监督机关,但不可避免会受行政长官意志的影响。高校在当前管理结构与权力制约模式下,如何实现“一把手”、党委班子和行政领导班子及其成员进行有效监督问责,也成为高校纪检监察改革一直以来的难点和重点。

《高等教育法》将高校内部的权力结构关系描述为决策权、执行权、民主管理与监督权的相互协调制约。因此,与实质意义上的立法权、行政权、司法权三权分立的权力结构化配置的区别在于,高校权力结构关系是建立在行政权主导下领导与被领导结构基础上的弱约束。基于此,一方面,高校纪检监察作为执行监督权的履职机构,并不具备实质意义上的司法处置权;另一方面,当管党治党的制度体系和严密程度不高时,则很难有效规范和制约不同主体间授权与被授权、领导与被领导、监督与被监督等复杂的权力关系,极易形成常委会内部书记和委员形成实质的上下级关系,导致常委会替代党代会和全委会做决策、党代会和全委会对重大问题重表决、轻讨论和事后确认的形式化倾向,从而构成高校纪检监察机构履职的巨大阻滞。

高校内部权力制约指的是将高校看作一个系统体系,采取何种形式与状态制约权力。对权力价值观的讨论首先是高校在法治框架内,是否存在与“人治”之间的矛盾。张晓冬认为1999年起实施的《高等教育法》对高校权力主体之间的关系及职责依据没有明确的界定,生成的权力制约机制实际上是一种“人治之实”^[12]。而大学学术权力因为缺乏自治意识而显示出对行政权的高依附性,实质上也不具有监督和约束力。若长期缺乏统一、规范的具体规则和运行程序,“人治”思想成为高校党员师生和群众的常态化思想时,成为大部分成员内化的行为模式时,高校内部权力关系就会被扭曲为某种形式和程度上的权力依附关系,保障“挺纪在前”的高校纪检监察体制就会被虚化。

在我国高校特定权力制约机制生成后,路径依赖进一步推动形成更多依赖自上而下的“行政监控”,纪检监察的监督、执纪、问责存在的基础即制度及程序制约机制基本趋于虚化。这些构成了影响当前高校纪检监察机构履职困境的决定性因素。

三、进一步深化高校纪检监察体制改革的对策

(一)建立高校巡视常态化机制,强化监督的广度与力度

十八大之前,纪检监察体制是一种以横向领导为主的双重领导方式,十八大以后,通过提名权和事权的“上提”,纪检监察体制强化了上级纪委的领导,改革措施扩大和强化了各级纪委履行监督职能

的强制力。然而,高校纪检监察机构与各级纪委的不同点在于,其作为内设监督机构的特征相对更显著,如何实现对高校“一把手”、党委班子和行政领导班子及其成员进行有效监督,仍是高校纪检监察改革的重点和难点。

应当认识到,深化高校纪检监察体制改革,不仅仅是对高校纪检监察机构的改革,而是一个综合、全局性的高校治理模式的改革创新。高校党内监督政治生态的改进是一个循序渐进的过程,而非一蹴而就的事情。如果仅通过强化权力的方式来强化纪检监察机构的地位,以权力制约权力,而非形成制度制约权力的良性运行机制,届时,对高校纪委书记及纪检监察机构的监督,又将成为新的难题和风险。此外,对于高校纪检监察体制采取垂直管理的可行性问题上,需要思考的是,在这种体制下,纪检监察机构作为独立的外部监督力量,是否能真正融入、了解高校的中心工作,是否可能产生信息不对称问题从而难以真正掌握被监督对象的情况,难以履行执纪和问责的职能。而且,从学理上,在上级监督乏力的情况下,高校纪检监察机构长期处于高校内部环境中,监督工作极难完全不受干扰,甚至可能存在内部腐败的风险。

从深化对高校监督的角度看,建立高校巡视的常态化机制应当成为高校纪检监察体制改革的重点。十八大以来,中央、各省、市巡视组陆续展开对高校的巡视,《中国共产党巡视工作条例》和巡视方式的创新(包括“三个固定”、“三个不固定”、“一次一授权”等),从机制上实现了真正的“异体监督”。巡视作为反腐利剑,既整治问题、堵住漏洞,又警钟长鸣、防患未然;既是对“同体监督”缺陷的弥补,又克服了上级监督太远的现实困境。推进高校巡视常态化,一方面通过科学的制度设计,创新巡视方式,建立跨区域、跨级别的巡视机制,实现巡视组与巡视高校的利益分离;另一方面,常态化机制的建立需要形成由点及面,由空间到时间的模式推进。从专项巡视到全覆盖巡视,从空间上的全面巡视再到时间上的反复巡视,强化力度、拓展维度,以巡视为抓手,为体制改革的全面深入扫清障碍。

(二)完善法律与法规,强化高校纪检监察合法性的制度基础

从高校纪检监察履职依据看,党章、党内法规和部门规章为各级高校纪委履职提供了根本依据,而高校监察机构却由于缺乏上位法,在实践中存在合法性缺失的问题,在监督执纪问责过程中往往很难对是与非、罪与非罪,如何办案及如何量刑等问题进行清晰界定。^[14]此外,高校还存在监察对象不确定、纪检监察合署办公下监察机构职责权能不明晰等问题。因此,理顺高校纪检监察职能边界,亟需通过建立统一的法律、法规来规范和约束高校监察的主体权力,明确职责范围和责任边界,解决当前高校行政监察因无法可依造成的履职困境。

此外,如何将《问责条例》结合高校特点落地,成为当前亟待解决的重要难题。高校纪检监察机构在执纪问责时,往往很难实现责任追究,一方面对执纪量纪的标准难以把握,另一方面,由于内部监督的制约、纪检监察部门对所掌握的履职权力的不自信等因素,很难真正进行问责。因此,需要完善相关法律法规,明确高校纪检监察部门的强制执法权,保证问责的落地。

(三)进一步明晰职能定位,强化监督执纪问责主业

首先,高校纪检监察机构应进一步明晰职能定位,要从那些毫不相干的工作中抽离出来,以制度、流程控制替代原来的“全程参与”,以内控机制建设为抓手,聚焦监督执纪问责主业。

其次,细化监督执纪“四种形态”运用的技术标准,增强高校纪检监察履职的科学性和有效性。具体包括:四种形态之间的边界、执行的时间窗口、运用的具体标准,以及如何构建严格的监督执纪环境等,将“第一种形态”和“第二种形态”作为衡量纪检监察部门工作绩效的重要指标,而不是“大案要案导向型”的评价标准。

最后,转作风就是要突出严以用权、打铁还需自身硬。高波提出要对监督执纪进行流程再造,提升“一个能力”、促进“两责”担当、推动“三转”提速。^[15]全面提升高校纪检监察干部的能力素质,强化责任担当,使优秀人才“引得进”、“走得出去”。加强高校纪检监察干部的轮岗安排,提高纪检人员对不同部

门、岗位、业务的把握与熟悉程度,才能真正培养适合高校单位特征的监督执纪人员。可在高校内部试行处级干部晋升前在纪检监察部门挂职锻炼的制度机制,一方面能够优化高校纪检监察队伍的人员结构和专业结构,增强队伍建设,另一方面也能加强对挂职领导干部忠诚清廉担当品质的培养。

参考文献:

- [1] 柏维春.完善高校腐败治理领导体制的思考[J].廉政文化研究,2011(4):63-66.
- [2] 孙立坤.关于纪检监察制度创新的若干思考[J].河南社会科学,2003(3):28-32.
- [3] 龚晨.构建我国公办高校预防腐败机制的研究[D].上海:上海交通大学,2008:30.
- [4] 张珍秀,周沛江.高校纪委监督同级党委难的原因与对策[J].中国科技信息,2009(21):189-190.
- [5] 任铁纛.略论“健全纪检监察体制”[J].中国党政干部论坛,2013(9):50-53.
- [6] 高委,程云.反腐新格局——十八大以来党风廉政建设和反腐败斗争新成就[M].北京:中国方正出版社,2016:129.
- [7] 邵南.高校纪检监察组织建设的现状、原因及对策[J].武夷学院学报,2009(3):97-100.
- [8] 邓洪禹,常业军.高校纪检监察部门推进“三转”工作存在的问题及对策[J].廉政文化研究,2014(6):66-69.
- [9] 张国兵,马维娜.新形势下高校纪检监察的实践与思考——基于“转职能、转方式、转作风”视角[J].北京教育(高教),2015(4):59-61.
- [10] 张增田,谢丽.高校纪检监察机构履职状况调查及影响因素探析[J].广州大学学报:社会科学版,2014(4):5-13.
- [11] 陈修辉,缪雄平.制约高校纪检监察有效履职的现状与应对策略[J].宁德师范学院学报:哲学社会科学版,2015(4):109-112.
- [12] 张晓冬.高等学校内部权力制约机制研究[D].武汉:华中科技大学,2013:168.
- [13] 贺德方.美国、英国、日本三国政府科研机构经费管理比较研究[J].中国软科学,2007(7):87-96.
- [14] 滕克勇.当前我国教育行政监察的现状与对策研究[D].长沙:中南大学,2008:19.
- [15] 高波.“四种形态”是全面从严治党重大创新成果[J].中国纪检监察,2015(19):10-11.

责任编辑 王学青

Reflections on the Functional Orientation and System Reform of Discipline Inspection and Supervision in Higher Education Institutes

TANG Jun, WANG Min (School of Humanities and Social Science, Beijing University of Technology, Beijing, 100124, Beijing, China)

Abstract: As key departments for disciplining inspection and administrative supervision in the system of higher education of the Party, disciplining inspection and supervision in higher education institutes are faced with the vital task and epoch mission of making explorations into reforms and demarcate the boundaries of their power. When the current status is analyzed from the perspectives of the systemic mode, the establishment of organizations, the boundaries of their administrative powers and the execution of the powers of such organizations, it is found that current inspection and supervision of higher education institutes are trapped in vague definitions of powers and responsibilities, insufficient foundation of their powers and responsibilities, and an absence of legal basis. Therefore, a normalized mechanism for inspection must be established for the deepening reform of the system of discipline inspection and supervision in higher education institutes; an institutional basis is to be strengthened for the legalization of discipline inspection and supervision by means of perfecting laws and regulations; their powers and responsibilities are to be further clarified with their major functions of supervision and execution of disciplines to be strengthened.

Key words: reform of the system of discipline inspection and supervision; higher education institutes; power restriction mechanism

扶贫领域的腐败现象 及廉政风险预警机制的构建

——以 9 起典型扶贫腐败案件为例

邱怡慧^{1,2}

(1. 福建农林大学 公共管理学院, 福建 福州 350002; 2. 福建农林大学 可持续发展研究所, 福建 福州 350002)

摘要:随着精准扶贫工作的深入开展,我国的扶贫事业取得了阶段性的成果,但配套预警机制的缺位导致扶贫领域也出现了一些消极腐败现象。在中央纪委公开曝光的 9 起典型案例中可以发现,当前扶贫领域腐败的主要特征是:以“微腐败”为典型、涉事表现形式多样化、贪腐所涉额度较大、集体腐败影响恶劣。应从确定扶贫系统中腐败风险点、健全廉政风险预警措施体系、廉政风险预警机制评估、廉政风险预警机制修正四个环节构建扶贫领域的廉政风险预警机制,为形成扶贫领域反腐败的震慑效应、保障脱贫攻坚战取得成效提供坚强的机制保障。

关键词:扶贫领域;腐败;廉政风险预警机制

中图分类号:D630.9

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)01-0068-08

全面脱贫攻坚是实现全面建成小康社会和深化党执政基础的一项事关全局的重要基础性工作,具有重大而又深远的历史意义。但是随着精准扶贫政策的深入落实,我们发现,扶贫开发领域仍存在着监管和预警漏洞,不少消极腐败行为正在以各种名义和方式侵害人民群众的根本利益,严重阻碍了我国扶贫事业的顺利推进。为加大对扶贫开发领域腐败问题的问责和惩治力度,中纪委对相关腐败问题线索进行了多轮次滚动式督办,并对其中的典型案例进行公开披露。据统计,2016 年全国共查处侵害群众利益的不正之风和腐败问题 82064 件、处理 100396 人,其中扶贫领域 16193 件、20083 人。^[1]从部分扶贫领域贪腐的典型案例来看,虚报冒领、截留挪用、挥霍浪费以及基层工作人员失职渎职等问题呈现出频发易发的状态。这充分警示我们必须惩治和严防扶贫开发工作中的腐败问题,尤其是必须建立健全廉政风险预警机制。通过采取有效措施,着力建构全覆盖、无死角、无盲区的精准反腐,有助

收稿日期:2017-11-02

作者简介:邱怡慧(1993-),女,福建漳州人,福建农林大学公共管理学院硕士研究生,福建农林大学可持续发展研究所助理研究员。

基金项目:福建省行政管理学会科研与决策咨询重点项目(2017A01);福建省社科规划项目(FJ2015C103);福建省中青年教育科研重点项目(JAS150210)

于更好地落实脱贫攻坚的具体责任,从而有效推进全面从严治党向纵深发展。

一、扶贫领域的腐败现状及主要特征

(一) 扶贫领域的腐败现状

至2020年实现贫困人口全部脱贫、贫困县全部摘帽是党中央对人民立下的庄重承诺,而当前在扶贫领域中存在的一些贪腐问题则是阻碍各项扶贫开发工作有效落实的“毒瘤”。它不仅蚕食了人民群众的获得感,更影响了党风廉政建设进程的顺利推进。鉴于此,文章选取了中央纪委公开曝光的扶贫领域中的9起典型案例,从而为深入分析扶贫领域不正之风和腐败问题的特征提供了事实依据(见表1)。

表1 扶贫领域中9起违法违规的典型案列

案件起止时间/处置时间	涉案表现	涉案人员及职位
2013年/2016年	河北省围场满族蒙古族自治县半截塔镇什八克村村干部骗取危房改造补助等问题,总涉案金额达1.68万元。	原村党支部委员、村委会主任范永祥、原村党支部委员、村委会委员赵国霞、镇原民政所所长的女儿范秀敏
2013~2015年/2016年	山西省芮城县住建系统多名干部向危房改造贫困群众收取“好处费”等问题,总涉案金额达6.98万元。	芮城县住建局原村镇股股长李朝波、芮城县住建局原驻风陵渡镇助理员刘宽民、芮城县住建局原驻南卫乡助理员刘青彬、芮城县住建局原驻永乐镇助理员董增民
2011~2015年/2016年	安徽省临泉县张新镇陶李村村干部优亲厚友问题,总涉案金额达2.05万元。	原村党支部书记陶成、原村委会主任陶乐才、张新镇原民政办主任尚涛
2011~2016年/2016年	山东省青州市王府街道东刘井村村干部贪污低保、五保金问题,总涉案金额达18.04万元。	东刘井村原党支部书记李延玉
2012~2013年/2016年	湖南省新化县温塘镇枫树村村干部虚报截留移民避险搬迁安置资金等问题,总涉案金额达877.35万元。	枫树村原党支部书记、村委会主任刘柒喜、原村文书刘满日、原村计生专干曾艳春等村干部
2012年/2016年	四川省安岳县白塔寺乡青坡村村干部索要“辛苦费”等问题,总涉案金额达3.94万元。	原村委会主任唐元兵
2012~2014年/2016年	云南省广南县南坪镇坝垌村村干部违规乱收费问题,总涉案金额达3.35万元。	坝垌村原党总支书记农跃明、原村委会主任黄义品
2013年/2016年	甘肃省会宁县候川镇邢郡村村干部私分低保名额等问题,总涉案金额达5.45万元。	原村党支部书记赵殿杰、原村委会主任马正清、原村文书王彦军
2014年/2016年	青海省共和县扶贫开发局违规实施扶贫项目等问题,总涉案金额达113万元。	扶贫开发局原党支部书记、局长仓周加

(资料来源:中纪委监察部网站的通报信息。①)

(二) 扶贫领域腐败问题的主要特征

1.以“微腐败”为典型。从上述的9起典型案例清晰地反映出当前在扶贫领域中所曝光的腐败案件大多发生在基层地区,县级及以下的基层干部是最主要的涉事主体。村干部的腐败行为相对于其他的“苍蝇”“老虎”而言,只能算是“微腐败”,但是对基层农民来说却危害巨大。这些发生在群众眼皮之下的腐败行为往往是基层干部利用其职务和工作之便进行的,与非法管理和使用各项扶贫资金相关,且只有与其具有切身利益关系的当事人才能感受得到,因而具有明显的经济性和隐蔽性。另外,近年来

① 新华网,《中央纪委公开曝光9起扶贫领域腐败问题典型案例》,http://www.news.xinhuanet.com/2016-11/07/c_1119866902.htm.

判处的基层干部腐败案件中逾八成最终被判处缓刑。而判处缓刑几乎不会影响基层干部的正常工作和生活,自然也就无法形成震慑效应。扶贫领域中的“微腐败”是对社会公平正义的巨大损害,严重割裂了党和人民的深厚感情,这提醒我们应严惩侵害群众利益的不正之风和腐败问题,切实加强扶贫系统的廉政监察力度。^[2]

2. 涉事表现形式多样化。随着扶贫工作的不断推进,各类扶贫资金和项目也逐渐转移到基层地区,由于扶贫领域的资金较为集中,对资金的分配和使用也基本由基层干部主导,因而在此过程中往往容易发生大量扶贫公款与干部“私权力”相结合的贪腐现象。通过上述案例可以看出,在扶贫资金发放和管理的过程中,除了明显的虚报冒领、截留克扣、贪污挪用、吃拿卡要等涉腐基层干部惯用的违法手段之外,一些“回扣式”的腐败行为也逐渐成为这些涉腐基层干部涉案的新手法,此外以各种名义向百姓乱收费的现象也甚是普遍,涉事表现形式日益多样化,“上有政策,下有对策”现象日趋严重。扶贫领域多样化的贪腐形式和行为不仅截取了本属于贫困地区人民群众的“续命钱”,更是丧失了基层政权本身所具备的公信力。因此,必须加强对扶贫系统资金使用过程的监管和资金项目的审计,对“雁过拔毛”者发现一起、查处一起,确保各项扶贫政策真正惠及百姓。

3. 贪腐所涉额度较大。湖南省新化县温塘镇枫树村村干部虚报截留移民避险搬迁安置总涉案资金额达 877.35 万元、山东省青州市王府街道东刘井村村干部贪污低保、五保金总额达 18.04 万元以及青海省共和县扶贫开发局违规实施扶贫项目总涉案金额达 113 万元等案例充分表明了扶贫领域贪腐涉事金额巨大,其腐败问题不容乐观。扶贫官员对专项资金直接或间接地私吞和侵占,使得大量的扶贫资金无法“精准落实”,严重制约了贫困基层地区经济社会的发展。可以说,扶贫领域的腐败问题造成了宝贵发展资源的低效甚至无效配置,这不仅会给“小官巨贪”留下隐患,而且还给国家和集体造成巨大的财产损失。在扶贫领域中出现的高额贪腐暴露出扶贫监管体制机制上存在的突出问题,为此,必须强化和压实主体责任,有力遏制侵害群众利益的不正之风,努力畅通扶贫政策执行的“最后一公里”^[3]。

4. 集体腐败影响恶劣。扶贫开发工作的有序推进通常需要跨部门协同联动,并且扶贫资金的调动和拨付也是一个逐级向下倾斜的过程,由此决定了扶贫系统内部的腐败问题往往具有集体性、关联性的特征,经常会“牵一发而动全身”。例如,上述发生在山西省芮城县住建系统多名干部向危房改造贫困群众收取“好处费”以及湖南省新化县温塘镇枫树村多名村干部虚报截留移民避险搬迁安置资金等恶劣事件,同一系统内部的官员利用层级关系和权责之便勾结成“腐败利益共同体”,成为不当利益的获得者,最终导致了集体的悲剧。乡镇(含村)公职人员、上级领导部门的工作人员上下串通以及“官商勾结”的腐败行为较为普遍,尤其是掌握扶贫资金发放、管理和审计环节的基层部门更是成为了滋生腐败的“重灾区”。因此,要从源头上杜绝扶贫腐败现象,需要各级党委和党组织始终保持高压状态,压实和强化主体责任,抓好预防和惩治工作,坚决同扶贫领域的腐败问题作斗争。

二、扶贫领域腐败问题滋生的原因及惩治措施

(一) 扶贫领域腐败问题滋生的原因

通过对上述 9 起典型案例的分析,可以总结出当前扶贫领域的腐败问题呈现出以“微腐败”为突出表征、涉案金额巨大、表现形式多样且容易导致集体腐败等特点。总体来说,目前我国扶贫开发领域的贪腐形势依旧十分严峻,而造成其腐败的原因主要表现在以下几个方面:

1. 监督与严惩扶贫领域腐败问题的体制机制尚未健全。扶贫领域的腐败问题之所以会产生并且在短时期内迅速滋生发展,与当前监督和严惩扶贫领域腐败问题的体制机制尚未健全是密不可分的。制度漏洞是造成当前扶贫领域腐败问题的最主要原因,主要表现为:(1)基层扶贫队伍管理机制不健全,未能有效建立起扶贫工作单位或部门“一把手”的考核培训制度和常态化教育机制,致使该领域的公职人员办事能力低下、服务意识和法治意识匮乏、纪律性松弛,无法为扶贫工作的顺利推进提供必要的

人才保障。(2)基层扶贫领域监督机制不健全。为官员权力寻租提供了空间。扶贫系统内设的相关监察部门和机构发挥不了应用的作用,对外实行“暗箱操作”,对内容易与其他部门结成“腐败同盟”,致使许多违规违纪的腐败行为无法得到有效的惩治。(3)扶贫领域腐败问题的防控机制不健全。当前之所以会发生大量的腐败现象并难以得到有效遏制和治理,一定程度上与现行预防和惩治腐败的体制不科学或其功能发挥不佳有关。(4)扶贫资金的管理与审计机制出现监管漏洞。一方面,由于资金的划拨需要经历多道程序、多个部门及多个主体,工作难度较大且流程繁琐,责任划分后难以进行统一规范的管理活动,尤其是乡镇和村一级的基层部门,尚未建立完善详细的扶贫资金流动账目及相关登记制度,在此过程中,扶贫资金的去向往往处于无人监管或监管机制形同虚设的状态。另一方面,随着精准扶贫成为地方政府的一项重点工作,地方基层干部所拥有的权力和责任都大于以往,但对扶贫领域基层官员权力的制约,特别是对其财权的控制和监督机制未能及时跟进,严重影响了扶贫的力度和成效。

2.部分基层党员领导干部道德底线和法律底线缺失。扶贫领域腐败案件发生的另一重要原因在于部分基层党员领导干部道德意识和法律意识的缺位。首先,脱贫攻坚的重任给予了基层地方官员更大的办事权力,但是部分党员领导干部在权力和金钱的诱惑之下往往忽视了自己身上担负的对人民的庄严承诺,排斥严格按照政策办事,做出违法乱纪的贪腐行为,基层地方官员的“权力任性”成为了扶贫工作顺利开展“拦路虎”。其次,我国农村地区人口外流程度较高,“空心化”和老龄化所带来的农村人口结构失衡很大程度上导致了基层扶贫工作缺乏人力和人才支持,在此过程中很容易助长基层干部的膨胀心理,“一家独大”的局面促使基层村干部思想观念发生蜕变甚至松懈,进而导致其法律底线和道德底线的缺失。另外,扶贫领域的腐败具有明显的隐蔽性,加之反腐机构存在督查时间跨度大、惩治弹性空间广等问题,部分心存侥幸的党员领导干部也会由于其权责意识和底线意识的淡漠选择铤而走险、以身试法。

3.群众自身维权意识和法制意识淡薄。就我国农村地区的现状而言,青壮年外出务工,留守村内的基本是以妇女、儿童和老年人为代表的弱势群体,这个群体知识层次相对较低、维权意识和法制意识淡薄,加之所处地区信息闭塞,对扶贫政策的知晓度和关注度也普遍较低,因而许多外界信息大多依赖于村民大会或村内宣传公示。但部分村干部却有意隐瞒相关政策事实甚至肆意扣留惠农扶贫资金,致使扶贫资源无法落实到困难群众手中,且村民不知道如何为自己的合法权益进行申诉,也就更谈不上对村干部工作进行有效监督。这在一定程度上为基层干部钻扶贫系统内部的制度空子创造了条件。

(二)扶贫领域腐败问题的惩治措施

我国在针对扶贫领域的腐败行为制定了相当严苛的惩处机制,基本上是一种“事后处理”的方式,主要有以下几个方面:

1.加大扶贫领域的腐败成本。围绕在困难群众身边的腐败问题,对其带来的是最直接的伤害,为此,必须斩断扶贫领域腐败的利益链条,实施扶贫领域的腐败罚金制,提高违法违纪成本,使腐败分子在高额罚金和高压态势下保持廉洁自律。首先,要健全挪用扶贫资金高额罚金机制,对于扶贫系统内部职权较大的公职人员,如“一把手”等,其贪污罚金应是其贪污金额的10至20倍,职权较小者则为5至10倍。^[4]其次,对于构成腐败犯罪行为的,应慎用缓刑,要维护法律的权威地位和人民群众的合法权益。再次,划定扶贫专项资金使用红线,按超过红线的比例予以相应的处罚金,从而对腐败官员形成有效的震慑。

2.加强扶贫领域腐败案件惩处过程中的部门协作与制度建设。只有将严厉处置扶贫领域的违法违纪案件作为打击扶贫领域腐败问题的重要手段,以“零容忍”的姿态坚定不移地加大案件查处的力度,才能有力遏制扶贫领域腐败案件滋生蔓延的势头。一方面,纪检监察部门和司法部门必须明确职责,严格办案的程序和制度,对于困难群众反映强烈的腐败问题,尤其是对那些以权谋私、权钱交易、失职渎职的案件,应在加强上下级和不同部门之间的分工协作、细化各自岗位责任的基础上,协同发力,联

合出击,绝不姑息。另一方面,推行异地审判制度,打破体制内部的保护伞,防止受到外界干扰。同时,还要实行案件责任制,防止压案施案、执法执纪不严、互相包庇等问题,切实保证扶贫领域的腐败问题能够得到惩处,真正实现标本兼治。

3.进一步发挥群众举报的警示作用。拓宽群众举报渠道,积极引导群众参与到扶贫领域的反腐败工作当中。首先,健全举报人保护和奖励机制,保护广大群众参与打击扶贫领域腐败问题的主动性和积极性。其次,完善村民举报方式和手段,利用相关软件和信息收集平台将群众意见直接传达到相应的监管部门,减少反馈层级,确保信息的准确性和真实性。最后,信访部门的工作人员要严肃纪律,对群众反映的问题及时进行分类整理并认真开展调查和核实工作,对腐败线索较为明确的,应将案件转移到相关纪检部门直接进行办理,从而真正起到“通报一起,警醒一片”的效果。

三、构建扶贫领域廉政风险预警机制的有效路径

打赢脱贫攻坚这一伟大战役,除了应加大对扶贫领域腐败问题的惩处力度,也应借鉴已有的廉政风险防控制度成果,完善扶贫领域的顶层设计,努力防范于未然。根据不同领域反腐倡廉建设的经验,从中可以总结出适用于扶贫系统的普遍性规律,为扶贫系统的廉政风险防控制度建设提供参考。因此,基于上述典型案例,本文认为扶贫领域廉政风险预警机制的路径建构应从确定扶贫领域中腐败风险点—健全廉政风险预警措施体系—廉政风险预警机制评估—廉政风险预警机制修正这四项环节进行设计。

(一)确定扶贫领域中腐败风险点

确定扶贫领域中的腐败风险点是建立廉政风险预警机制的基础。在确定风险等级之前需要先查找出风险点,一方面,扶贫系统内部各级各部门的公职人员可以通过对照《中国共产党廉洁自律准则》和《中国共产党纪律处分条例》的基础上采取自查自纠的形式,提出该部门可能存在腐败的地方,然后进行集体评定,确定自身的风险点。另一方面,可以通过派遣专职人员到基层积极听取群众意见,对照部门内部的腐败风险,查缺补漏,制定出相应的廉政风险清单。在确定完风险点之后,可对其进行归纳分类。根据扶贫领域的腐败现状和典型案例表征,可将该系统的腐败风险分为三类,分别为思想道德风险、外部环境风险、制度机制风险。做好这些分类工作,才能有针对性地“对症下药”。

(二)健全廉政风险预警措施体系

在明确扶贫领域腐败风险点的基础上制定有效的预警措施是构建廉政风险预警机制的核心内容。当前发生在扶贫领域的腐败现象很大程度上都是由于腐败预警和防控工作的缺失。^[9]因此,通过考察近年来中央纪委在预防扶贫领域腐败方面的有效做法,文章根据三类腐败风险,拟建了一套完整的预警体系。

1.思想道德预警:加强对扶贫领域公职人员的反腐倡廉教育。要从源头上预防扶贫领域腐败问题的发生,应将纪律和法律摆在重要的地位,加强对扶贫领域公职人员的反腐倡廉教育。一是加强基层贫困地区的反腐倡廉建设,将家风党风专题教育和扶贫领域的各项工作进行有效结合,充分利用微博、微信和门户网站等现代媒体,采取多种形式和手段对扶贫系统内部的全体党员领导干部开展反腐倡廉教育活动,努力提升其思想政治觉悟,自觉树立责任意识和担当意识。二是丰富教育内容和教育途径,强化反腐倡廉教育的现实意义,营造扶贫领域清正透明的廉洁风气。可以通过定期集中观看反腐题材的纪实影视资料,使扶贫领域的廉政和法治教育常态化,形成震慑效应,从思想上不断提高基层干部的自我约束和自我监督的能力。同时,要大力宣传和学习的先进事迹,努力以奔赴祖国一线的先进党员为模范,强化“情为民所系、权为民所用、利为民所谋”的服务意识,扎根基层,建设基层。通过健全扶贫领域的反腐倡廉教育机制,有力助推精准扶贫各项工作的有效开展,不断提高扶贫队伍的拒腐防变能力。

2.外部环境预警:努力构建“联动协同、多方出力”的开放型监督体系。由于国家各类扶贫开发的项

目资金都是层层下沉的,自上而下的监督力度只能加大,不能减弱。因此,上级领导部门应切实强化责任追究,将反腐压力传导到基层贫困地区。同时,要不断推进基层党风廉政建设和纪律检查体制机制改革,上下联动,共同提高拒腐防变能力。但同一体制内的监管又存在明显的弊端,容易导致集体腐败,为此,必须拓宽监督的渠道,构建一个既能“联动”又有“参与”的开放型监管体系。在此过程中,一是应努力发挥各级人民代表大会及其常委、各级党组织和农村合作社、贫困互助会等社会组织的多主体监督作用,搭建公众有序、积极参与的平台和桥梁。二是应充分发挥新闻媒体在公开曝光扶贫领域腐败典型案例、责令腐败问题整改及宣传反腐败工作的舆论监督作用,营造良好的反腐倡廉社会氛围。三是扶贫系统内部的各个部门也应协同形成监督合力,积极处理好各项扶贫资源管理、使用和审计情况的追踪监督、关键岗位的定期考核等预警工作。

3.制度机制预警:着力推进精准监督与精准反腐。我国的扶贫开发工作已经进入冲刺阶段,必须扫清一切阻碍扶贫工作顺利推进的“拦路石”,尤其是扶贫领域的腐败问题。因此,要保障精准扶贫的各项成果,除了在认真贯彻落实中央各项扶贫政策的基础上,以“零容忍、全覆盖、严执法”的态度惩治扶贫领域的贪腐行为之外,还必须着力推进精准监督与精准反腐:首先,在扶贫资源管理层面上,要尽快启动扶贫专项资金建档和登记制度以及资金项目绩效审计制度,对每一笔资金的流向进行严格的追踪和反馈,强化对扶贫资源的监督和管理。其次,在责任落实层面上,应不断健全扶贫领域的清单制度,准确开列“责任清单”、“任务清单”和“负面清单”,加大对扶贫队伍的执纪问责力度,加强督促督办,推进精准问责,强化扶贫领域公职人员“不能腐、不敢腐、不想腐”的底线意识。最后,在社会监督层面上,应严格落实村务公开制度和基层群众自治机制。一方面,要着力推进扶贫领域的各项信息公开工作,尤其是财务信息的公开,切实提高办事流程的透明度,保证资金和权力在阳光下流动与运行。另一方面,要积极引导群众参与到扶贫领域的反腐败工作中,强化监督和制约工作,将群众对扶贫工作成效的满意度作为官员绩效考核的一项重要指标,健全扶贫绩效评价体系。群众参与扶贫领域监督不仅有利于维护自身的合法权益,也有助于定向曝光更多隐形的腐败行为,实施精准反腐。

4.效能预警:完善扶贫领域腐败预警系统中的技术和方法。在思想预警、组织预警和制度预警全部就位的基础上,只有不断完善相应的技术和手段,才能为预防扶贫领域的腐败问题提供效能保障。一是充分依托互联网和大数据等现代信息技术建立扶贫云等数字平台,实现科学化、专业化、智能化和全方位的监管,对扶贫资金去向、扶贫领域工作动态、扶贫对象反馈和整体扶贫成效予以及时追踪和跟进。同时,通过大数据系统巡查扶贫领域中可能存在的腐败风险,健全刚性制度约束,做到“早发现,早提醒,早纠正,早查处”,及时防控和惩处扶贫领域的腐败问题。二是创新监督方法,经常开展专项巡视巡查活动,充分发挥巡视制度在扶贫领域中的重要作用,同时应制定专项管理办法,规定针对扶贫领域腐败问题的各项政策措施,不断减少滋生腐败的机会。

(三)廉政风险预警机制评估

为防止在廉政风险预警机制中出现政策手段落实不到位、问题与措施错配等问题,需要对该机制进行正确评价,重点对腐败风险排查是否全面、防控措施是否切实有效进行全面评估。特别是因为扶贫系统内部所涉及的领域和主体众多,如果未能对该机制进行定期评估,就无法进行相应的调整和完善。文章按照上述预警机制的四大重要组成部分,构建了一组评价指标体系,并采用打分制的方法,致力于对廉政风险预警机制进行合理评估(见表2)。

(四)廉政风险预警机制修正

根据评估结果对廉政风险预警机制进行修正和优化,可以保证其高效运行。因此,针对评价得分情况,一方面,对不合理的措施进行改进,并针对潜在的风险点,制定对应的行之有效的预警措施。另一方面,对腐败风险的评估材料进行整理汇总,建立风险档案库或数据库,注重总结反腐经验和成效,不断提升风险预警机制的实操性。在此基础上文章构建了扶贫领域内部系统的廉政风险预警机制(见图1)。

表 2 扶贫领域廉政风险预警机制评估指标体系

一级指标	分值	二级指标	三级观测点	指标量化
廉政教育 权重 20%	20 分	教育方式	廉政教育载体和手段是否健全	5 分
		教育内容	廉政教育重点是否突出	5 分
		教育程度	是否积极参与组织活动、深入联系群众生活和基层实际开展理论学习	5 分
		教育效果	是否通过廉政教育测评	5 分
外部环境 权重 30%	30 分	上级监督	下级部门是否定期向上级领导部门汇报扶贫工作进展	6 分
			下级部门是否自觉主动上报扶贫资金流动登记材料和审计材料	6 分
		部门合力	上级领导部门是否严格核实下级部门所上缴的材料； 对相关违纪违规线索是否组织力量进行考察	6 分
			扶贫系统各部门是否构建联合监察机制	6 分
制度机制 权重 30%	30 分	社会参与	是否建立群众参与扶贫领域监督工作的平台和渠道； 新闻媒体能否切实有效发挥监督作用	6 分
			资金管理	是否启动扶贫资金建档和登记制度,严格落实和追踪每笔资金的流动情况 是否对扶贫资金项目进行审计评估
		责任落实	是否针对本部门实际情况准确开列“责任清单”、“任务清单”和“部门清单”	5 分
			是否遵纪守法、严格按照扶贫政策规定办事	5 分
效能建设 权重 20%	20 分	社会监督	是否确保中央政策通畅和村务公开	5 分
			是否将群众对扶贫工作的满意度作为官员绩效考核的一项重要指标	5 分
		技术进步	是否采取数字化、智能化和网络化的技术手段 对扶贫领域的各项工作进行有效监管	5 分
			是否利用大数据系统巡查扶贫领域中存在的廉政风险	5 分
		方法创新	是否经常开展扶贫领域的巡视巡查 是否制定扶贫领域的专项管理办法	5 分

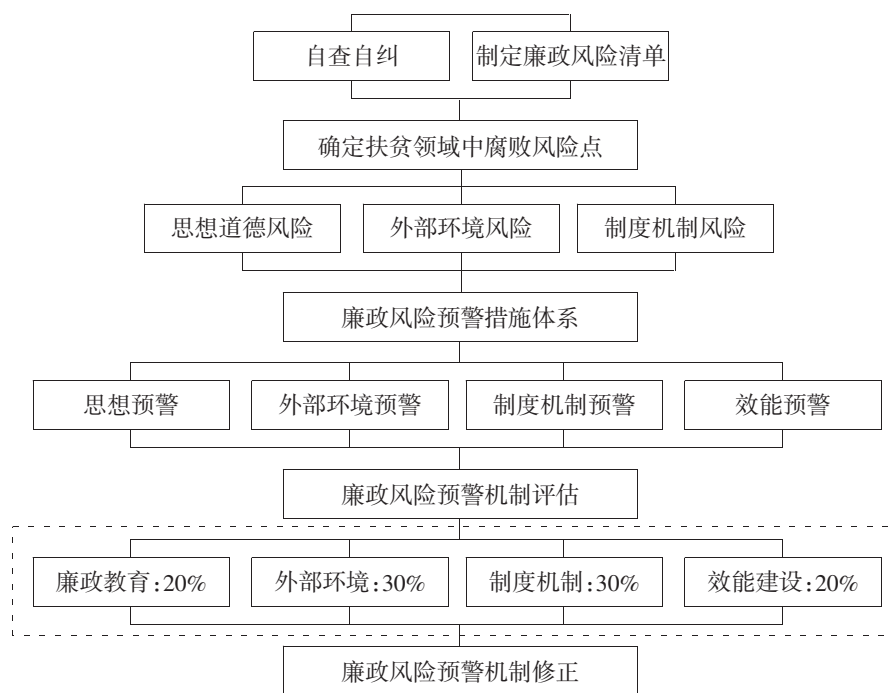


图 1 廉政风险预警机制

扶贫开发工作作为全面建成小康社会、保障和改善民生的重要环节,在现阶段仍存在着监管和预警工作不完善等问题,以至于消极腐败行为蔓延到扶贫工作当中来,严重阻碍了我国扶贫事业的顺利推进。因此,只有在明确腐败风险的基础上采取精准的预警措施,保障精准扶贫各项工作的有序开展,助推和改善民生,推动乡村振兴战略的落实,只有这样才能真正实现“用中国智慧创造人民美好生活的愿景”。

参考文献:

- [1] 王碧萍,郭槐.农村基层组织腐败预防研究——以湖南为例[J].湖南工业大学学报:社会科学版,2015(3):123-125.
- [2] 李泽民.论扶贫开发中的行政监督[J].福州党校学报,2010(4):40-43.
- [3] 徐建兵.扶贫开发队伍“四化”管理方式刍议——盐城市委扶贫办廉政建设调查[J].管理观察,2015(17):14-16.
- [4] 李斌雄,黄红平.科学化视野下的廉政风险防控管理机制建设[J].廉政文化研究,2012(1):19-24.
- [5] 张岚.廉政风险防范管理[M].北京:学习出版社,2009:100.
- [6] 徐逸伦.廉政风险防控体系建设:反腐败工作的新路径[J].上海党史与党建,2010(12):96.
- [7] 李媛媛.廉政风险防控管理体系建设的问题探析——以扶贫系统为例[J].中共成都市委党校学报,2014(3):24-27.
- [8] 铜陵市廉政风险防控研究课题组.廉政风险防控创新实践——安徽铜陵“四轮驱动”循环推进模式解析[M].北京:中国方正出版社,2013:123-130.
- [9] 徐如飞.多元视阈下的防控腐败机制建构[J].南都学坛,2017(1):102-107.
- [10] 毕宏音.从各地试水看“容错纠错机制”的系统建构[J].人民论坛,2016(11):15-17.

责任编辑 陈 瑶

Corruption in Poverty Alleviation Areas and the Construction of a Warning Mechanism for Integrity Risks

——Analysis of Nine Typical Cases of Corruption

QIU Yihui^{1,2} (1. College of Public Administration, Fujian Agriculture and Forestry University, Fuzhou 350002, Fujian, China; 2. Researcher Center for Sustainable Development, Fujian Agriculture and Forestry University, Fuzhou 350002, Fujian, China)

Abstract: With the in-depth development of poverty alleviation, China's poverty alleviation has made considerable achievements for the stage. However, the absence of the early warning mechanism has led to many negative cases of corruption. It can be found from the nine typical cases exposed by the Central Commission for Discipline Inspection that corruption within the field of poverty alleviation is mainly characterized by: trivial corruption as its typical form, cases appearing in different forms, the total value involved in corruption large, the influence of collective corruption vicious. A warning mechanism for corruption risks in poverty alleviation is to be constructed from four perspectives: the finding of risk points, the improvement of the mechanism of risk warning, the assessment of the mechanism for risk warning, rectification of the mechanism. In this way a deterrent effect can be formulated and a safeguarding mechanism guaranteeing the effectiveness of poverty alleviation can be formed.

Key words: poverty alleviation; corruption; warning mechanism for risks of clean governance

明清晋商商政勾连腐败的文化基因

韩彩英¹, 韩斌全²

(1. 山西大学 外国语学院, 山西 太原 030006; 2. 中共太谷县委党校, 山西 太谷 030800)

摘要:明清晋商巨贾并不是独立发展起来的社会存在实体,而是依附明清帝国国家机器生存的商政或政商勾连一体的政治性经济怪物。晋商好儒,但“好儒”的功利目的是显而易见的;由于“义”与“利”之间存在必然冲突,明清商人所宣扬的“以义制利”并不具有普适价值,事实上他们也没有普遍践行和遵行始终。晋商“商政勾连”违法、“亦商亦官”违制(礼制),是毋庸置疑的;而晋商“助清灭明”恶劣行径更是在根本上冲决了儒家伦理之底线。“儒商”看似高尚的标签,其实“儒”正是明清商业大亨得以与“政”勾连的“共同文化”基础。“儒商”实为愿与官场勾连之明清商人的总概括。此外,“好儒”之晋商常常僭越礼制,崇拜和迷恋儒“士”之奢靡的心态暴露无遗。明清晋商的可敬之处是所谓“诚信”,然而他们对于相关方的“诚信”因“人”而异,呈现出的是因“时”便宜、善恶不分、亦善亦恶的多重“选择性”面相。

关键词:商政勾连;儒商;儒家伦理;以义制利;诚信

中图分类号:D691

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)01-0076-09

学术界讨论晋商衰落原因的文献很多,切入点各不相同。其中,有不少学者认为,晋商衰落的原因是由于“政商不分”或者“商政一体”造成的。例如,刘宝宏和卢昌崇认为:“明清晋商始终靠结托封建政府并为之服务而兴盛,当封建政府走向衰亡时,晋商也必然祸及自身。”^[1]无疑,“政商不分”或者“商政一体”是造成晋商衰落的原因之一,甚至是最为基本、最为直接的原因。但问题在于,习孔孟之道“以义制利”的“儒商”,为什么会干出“官商勾结”相互利益输送的卑劣勾当?毕竟,利益输送、贿赂官员或商政一体利益均沾,在今天看来是违法的,在明清也是不合法的。那么导致晋商谄习且热衷“商政勾连”这种致使自身“兴也勃焉,亡也忽焉”经商之“道”的文化秉性或文化基因是什么?这是我们不得不究问的根本性问题。

一、晋商崛起和消亡的原因

正如赵荣达和郭玉兰指出的:历史上,“晋商是以诚信、勤劳、节俭而著称的,应当说这也是晋商前

收稿日期:2017-10-20

作者简介:韩彩英(1964-),女,山西太谷人,山西大学外国语学院教授,博士,国际普世对话学会(ISUD)会员;韩斌全(1964-),男,山西太谷人,中共太谷县委党校副校长、党委副书记,国际中国哲学学会(ISCP)会员。

基金项目:山西省社科联 2015-2016 年度重点课题(SSKLZDKT2015120)

期顺利发展的根本原因,但是,晋商在后来的经营活动中却渐渐地发现了一条谋取暴利、快速发展的捷径——拥有特权。晋商对于特权事实上经历了一个由偶然、无意地享受到自觉、刻意追求的过程^[12]。完珉指出,“执五百年商界牛耳的晋商,与明清的政权难分难解。”“翻检晋商各大家族历史,越到王朝后期,朝纲混乱纲纪废弛,就越可见政商互结、官企不分”。^[13]总体而言,历史上的三晋普通商人“诚信、勤劳、节俭”是其本质特征和生存法宝;而三晋商人中的所谓“晋商”巨贾却是以商政勾连方式获得特许经营从而攫取巨额利润崛起的。张华强指出:“明朝时他们通过为政府运输军粮获取‘盐引’,曾经垄断了巨大的商业资源;由于在明清交战期间建立的良好关系,晋商又受到了清统治者的礼遇,被奉为‘御用皇商’,最终修炼成为主宰大清经济命脉的‘天下第一商帮’。”^[14]

中国封建社会长期实行“重农抑商”基本国策,直至“晚清之际,对商业的性质与商人角色的认识仍未有根本性的变化。轻商之风气实际上仍存在于中国社会之中”^[15]。处于“重农抑商”的封建时代,面对严格管控,私商要想获得生存和发展空间,不但在经营货物范围上,而且在经营区域——包括地方辖区和边境国际贸易——上都须获得官府许可或默许,阿谀贿买官家无疑是便宜之径;而明清帝国或因战争或因天灾财政匮乏及物资转运难以为继时,倚重商帮雄厚财力和无处不达的转运能力,也是不可为而为之的现实选择,更何况官僚可从中获取巨额不法利益。因此,明清时期的“商政勾连”在主动性意义上是双向的。“晋商从开中法起登上商界舞台,由此形成不同寻常的官商关系。而他们结交官吏、谋取利益的过程就是寻租的过程。”而商政“双方互动合作从而形成的长期合作关系就是政府与盐商的设租-寻租关系”^[16]。显而易见,这种“寻租”是双向的。谋取不当利益的封建商人总是在单向利用官方与官商双向利用中交替前行。

张正明指出:“封建社会的商人大多与封建政府有着特殊关系,而山西商人尤为突出。”^[17]在大清帝国如日中天之际,晋商可谓如鱼得水,资本和经营规模迅速扩张。进而商政通吃,使得晋系商帮盖过了其他所有商帮——包括徽商。“以山西票号来说,他们不但从经济上帮助穷儒寒士入都应试和走马上任,而且还施尽手段结交在任的王公大臣。最著名者,如蔚盛长安好庆亲王,百川通交好张之洞,协同庆交好董福祥,志成信交好粤海关监督某氏等等,可谓是‘一个成功的票号背后总有一位大官员’。”^[18]到太平天国后期,“晋商票号的掌柜们越来越热衷于结交清廷的王公大臣、各地的封疆大吏,与其称兄道弟,关系非同寻常。晋商后期喜欢通过捐输买官,他们买官不是为了做官,而是为了以官商身份更好地获取经营上的特权地位”^[19]。依附官府、依附官员乃至亦商亦官双重身份是晋商生存与发展的实用主义选择。也如冯筱才指出的:“与历朝政府为维护社会秩序的稳定而采取一些保护商人的政策相似,晚清政府推行其重商政策之目的在于使国家强大。商人只不过是达到这一目的的工具而已。”^[20]在清王朝不思改革进取以及因外患内忧等原因走向衰落之际,倚重商人巨贾似乎成为他们的必然选择。“晚清政府对商业的重视首先是源于财政上的需要”,“经鸦片战争及太平天国之役,政府愈来愈面临严重的财政困难。从中央到地方,商税成为解决难题的重要途径。国家经济基础,开始由农业转向工商,政府亦增加了对商人的仰赖”^[21]。

然而,清朝末期,“晋商票号和清王朝之间的联系越来越打成了解不开的死结,一荣俱荣,一损俱损”,“《辛丑条约》赔偿白银四亿五千万两,仍然由晋商票号汇解,这是一笔难得的大生意,晋商票号从此进入了发展的极盛时期(1902~1906)。几年后,辛亥革命爆发,晋商票号就和气数已尽的清王朝在相互搀扶下同归于尽了”^[22]。刘可为指出:“与封建政府联系过紧,脱离了商品经济的土壤,使山西票号成了满清王朝的殉葬品。”^[23]其实,明清晋商的崛起和山西票号的创立和发展,本来就是以“商政勾连”为其根基的。“商政勾连”基础一旦崩塌,其商业大厦倾覆就成为历史必然。张华强明确指出:“作为一个称雄数百年的商帮,晋商在清王朝灭亡后不久而衰落,与他们把自己的商业经营和政治思维完全捆绑在一起不无关系。”^[24]赵荣达和郭玉兰说,晋商票号商人“经济上精明、政治上糊涂”^[25]。其实,清末晋商并非“政治上糊涂”,而是骨子里的依附心理、商政勾连经营之道在作祟,他们心理明白,清王朝倒塌之时就是他们商业帝国坍塌之时。在八国联军攻陷北京之际,慈禧南下逃亡之途,晋商不惜巨资资助“老佛

爷”这位大债主的逃亡之旅。对此,有些文学影视作品非常推崇晋商这一获得巨大商机的“智慧”或曰“机谋”。然而,在笔者看来,这只不过是晋商为挽回损失、挽救命运的一场豪赌。

晋商巨贾在经营思想中充斥着政治考量,充斥着利用官方权力最大限度牟利的商业计谋。直至大清王朝覆灭,整个中国社会的“士农工商”这一封建等级观念和基本制度依旧。晋商巨贾虽然“风光”,但并未真正改变其末等的社会等级地位。官方有违封建等级制度的政商勾连行径,无论是腐败官僚为谋不当利益而与商人勾肩搭背,还是封建官僚甚至朝廷为维护政治统治而屈尊与商人勾连结盟,都只是(官员)获取非法利益和(官府)获取经济支撑的权宜之计。因此,明清晋商巨贾并不是独立发展起来的社会存在实体,而是依附明清帝国国家机器生存的高政或政商勾连一体的政治性经济怪物。“皮之不存,毛将安傅。”(《左传·僖公十四年》)似乎,民国开启,封建商人跟不上社会制度的巨大变迁,跟不上经济制度转型的步伐。其实不然,民国已降,依靠自身商品、服务和信誉生存发展的小商小贩依然生意兴隆,甚至获得巨大发展——民国民族资本家的崛起大多如此。当然,革命不彻底的不伦不类的民国,还滋生出了“四大家族”这一新型的商政勾连怪胎!

从现象上看,或者从直接原因看,明清晋商(甚至徽商)都是因封建帝国坍塌而衰亡的。在大清帝国坍塌、民国开启国家基本经济制度重大变革的时候,晋商的“气数”就到头了。当然,“徽商”之类的封建商帮与晋商一样依靠“商政勾连”的明清富商巨贾的“气数”都到头了。然而,明清帝国灭亡只是中华大地上的政权更替,并非遭遇一个国家、一个民族消亡——就像犹太人的历史遭遇那样——灭顶之灾。如此看来,我们在赞美晋商、徽商等明清商人“诚信文化”、“以义制利”等儒商文化的时候,不得不剖析其“生于斯”、“死于斯”的根本原因,进而剖析其“诚信文化”的种种“面相”——特别是诚信上的“腐败文化面相”,剖析其文化基因,剖析其商业文化给中华文化、三晋文化遗留下的“负资产”及其危害。

二、晋商“儒商”标签的文化基因

段江波和张厉冰指出:“商人对儒家伦理的态度有两种表现,一种是‘儒贾’,是用儒家伦理精神自觉规范其商业行为,其价值指向是‘儒’。另一种是‘贾儒’,‘以儒饰贾’,把儒家伦理作为工具理性运用商业经营活动之中,目的是‘利’。前后两者的境界有天壤之别。”^①如同徽商,晋商“贾而好儒”是不争的事实,其表现在:第一,多延师课子,令子弟“业儒”;第二,“雅好诗书”,好学不倦;第三,老而归儒;第四,重视和资助文教。^②“贾而好儒”“是明清时期许多地区的商人共同具有的,它反映的是明清时期许多地区的商人的普遍特征。”^③

对于明清时期为什么会有如此多的地区的商人“贾而好儒”,张明富认为:“任何行为选择都是主客观相互作用的产物。明清商人较为普遍的‘贾而好儒’这一行为的产生也不例外,它不仅取决于他们所处的经济文化环境,也与他们的需要直接相关。可见,明清商人较为普遍的‘贾而好儒’,其原因是复杂的,需要从多角度予以分析。”在张明富看来,其原因有三:首先是文化环境方面,“由于儒学是一种占主导地位的文化,特别是与科举制的结合,使其传布甚广,为人们广泛崇信”;其次是社会生存策略选择方面,对农业经济的“本根”依附心理,魏晋以来的世族—地主非官方强势士族阶层社会环境认知,以及唐宋以来“科举制度”“型塑”的士人耕读传统、士绅成为官方乡村管理代理人,“规定了明清商人‘好儒’的方向”;最后是商业经营本身“需要的驱动”。^④“好儒”的功利目的是显而易见的。段江波和张厉冰就认为,明清商人之所以体认儒家伦理并以“儒商”自居,是因为,“从明清时期的社会历史条件分析,商业伦理秩序的建立既具有客观现实性的功能,为其商业活动寻找社会认同提供社会伦理辩护。而商人主动赋予其商业行为以道德价值更是谋求自我尊严、自我认同从而达到自我辩护的目的”^⑤。

明清商人如同明代蒲州商人王文显训诫其子所说,“夫商与士异术而同心”^⑥,但“许多人在经商致

^① 参见张海鹏、唐力行相关论述(《论徽商“贾而好儒”的特色》,《中国史研究》1984年第4期)和张明富的商榷论说。(《“贾而好儒”并非徽商特色——以明清江浙、山西、广东商人为中心的考察》,《中国社会经济史研究》,2002年第4期)

富后,有的用金钱威力打通通往仕宦的道路,有的以其经商所得支持子弟奋进科场。”“在他们的文化观念上,表现出了迷恋权力的倾向。”^①张明富此语可谓一语中的。敬畏权力、谋取官位本来就是儒者的宿命。在儒家文化中,“商政勾连”并不是耻辱,而是其文化本质使然。

并且,儒者必仁,但为什么有时或有些“仁者”还贪婪?对此,冯兵在讨论朱熹提出的“仁缘何贪”这一问题时指出,“仁者爱人”“在于其中似乎蕴含了一个道德悖论:‘仁’是儒家伦理思想中最为核心和基础、也是最重要的德性标准,但恰恰是具备了这一德性的仁善慈爱之人,却又往往难以在财富等各种欲望面前保持警醒与理性”^②。在朱熹看来,“仁(爱人)”而致“贪”,如果能够清心寡欲、以“义”制“仁”,人的贪念贪欲就不会无限膨胀。然而,清心寡欲、以“义”制“仁”或仁(爱)义(善)兼修这一策略只能在纯粹的儒士或儒者身上起作用——“仁爱”且“义善”之知识分子在中西方知识分子史上不胜枚举。商人以追逐利益为其本性,“爱财”是其本性,让他们清心寡欲何以可能?何况,如果说“义”之所以可以制“仁”,是因为“仁”与“义”都属人心之内在修养及其衍生出的外在修为,二者之间并没有根本性冲突,且在一个人身上完全可以是互补和相互制衡(关于这一问题可参阅学术界关于王阳明心性学说的论述)。而“义”与“利”之间存在必然的冲突;“义”是否可以制约那些沟壑难平商人的谋“利”之心,实在值得怀疑。^③最起码,对于“遵循‘王霸道杂而用之’、‘儒法相渐’的伦理文化”^④的晋商而言,以“义”来制约商人牟利之心、制约一些贪得无厌商人的贪婪欲望,并不具有普适价值。况且包括晋商在内的封建商人并没有普遍践行和始终遵行“以义制利”这一的商业伦理准则。

亦商亦儒的所谓“儒商”毕竟不是“儒(士)”而是“商”;商人牟利天性使然。只是,所谓“盗亦有道”,何况具有合法身份的商人。自诩为“以义制利”的“儒商”就理当“君子爱财,取之有道”。或许,视自己为“儒”的商人做出些许不伤大雅的商政勾连之事,且如果大体上也没有突破儒家传统文化的基本道德底线,也许可以理解。然而,问题在于,商政勾连、相互利益输送,这种“取财之道”在中国封建社会是合法的吗?答案显然是否定的。对这种行为的“逾矩”违法性是毋庸置疑的。这是其一。其二,在读书以取士之道难以行得通的情形下,以经商获得社会声望,甚至获得“士途”(亦商亦官)、获得政治地位、获得社会等级的提升,这种“曲线救国”的伎俩,也许有些人认为是正当的,但毕竟不合当时的体制规制——中国封建社会“商”不得为“士”是通制(唐朝开启的科举举士制度明确禁止商人及其子弟参加科举考试),仅是大清封建王朝弥补财政亏空的一种“变通之术”而已。对这种行为的“逾矩”违制性是毋庸置疑的。特别是,一些晋商竟然将获取官方特许军用物资垄断经营的这一套“商政勾连”之术用于助清灭明,甚至不惜充当间谍^⑤。刘庭玉指出:晋商在与满人的交往中,“充当着满人的物资供应商和事实上的情报提供者,从物资供应的角度看,晋商在清兵入关的行动中所起的作用是吴三桂也不能起到的”^⑥。显然,“助清灭明”这种恶劣行径有违民族情怀大义、有违“家-国”情怀大义、有违尊君爱国儒家基本伦理。这就在根本上冲决了儒家伦理之底线。这就是清代晋商的崛起和繁荣之“道”!热衷商政勾连的晋商,践踏法度之“矩”,僭越“士农工商”等级礼制之“矩”,种种“逾矩”行径说明,在他们身上,儒之“道”、士之情怀实已荡然无存,“儒”在他们身上只能说是不折不扣的“面具”而已。

尽管晋商,特别是“三晋”中小商人并非都是商政勾连之辈、贪得无厌之徒,“三晋”也的确出现过

① 洪修平和胡永辉指出:“儒学就其所提倡的仁和礼的良性互动的道德与政治理想来看,其本身在现实展开中,也有被异化为谋求功利的工具或手段的可能。对此,孔子儒学其实也早有觉察和论述。”“孔孟认为君子和小人行仁义的动机不同。仁义对君子而言,具有纯粹的道德价值;小人则出于功利性目的,视‘仁’为工具,一旦达到目的就抛弃仁义,即‘修其天爵,以要人爵;既得人爵,而弃其天爵’。仁义的道德性和工具性双重价值的出现,使行仁义有了真伪之分。孔孟对仁义行为做的价值上的判分,揭示了仁义有可能被利用为达到功利性目的的工具或手段。”(《中国社会科学报》2016年4月12日第2版)

② 日本学者佐伯富指出:“清朝入关时,由于山西商人遍布内地和塞外,清朝政府从山西商人那里获取各地的情报,这一点可以说是肯定无疑的。”(日)佐伯富:《山西商人发展的原因》,《晋阳学刊》,1983年第2期,第89-92页)

不少以儒之道(儒家伦理)规范其商业行为的儒商;“三晋”商人看重口碑,也乐于济饥民、济乡民。但晋商“普遍”尚“义”的现象,并不能掩盖晋商巨贾唯利是图的本性。明清巨贾“儒商”的所谓“利以义制”(或“以义制利”)是“口实而惠不实”。不少所谓“儒商”见利忘义,甚至发国难财,如前述资敌(明商资满清入侵)牟利,又如清代山西商人将“大量商业利润转为高利贷资本牟利”。“据《清高宗实录》卷 1255 载,乾隆五十一年(1786 年),河南连年欠收,‘西晋省富户恃其素积多资,遂乘中州荒欠,前往举利放债。’近人卫聚贤说:‘明末清初,凡是中国的典当业,大半系山西人经理。’”^[7]可以说,之所以崛起为巨贾的晋商大多具有乐于善行也乐于恶行的两面性。甚至可以说,晋商巨贾之所以“善行”,是为了掩盖或“稀释”其“恶行”以求得“善果”,是深深扎根于民间的佛教因果报应思想在起作用。

中国明清富商巨贾的道德标签是“儒商”。“儒商”看似高尚的标签,其实“儒”正是明清“晋商”和“徽商”等商业大亨,得以与“政”“商政勾连”的“共同文化”基础,甚或商政、政商公开交往,公开“勾连”的“遮羞布”。由此,“贪腐成性政府无德,寻租谋利晋商失魂”^[8]。

至此,不得不给出这样一个结论:“儒商”实为愿与官场勾连之明清商人的总概括。

另外,在儒家文化中,“奢靡”并非“无良”,也是其文化本质使然。“礼制”是周代的根本制度,涵盖政治、经济、文化、社会等一切国家-社会-家庭领域,是规范整个国家社会生活的根本准则。更是中国各个封建朝代“儒”(儒士、儒家门徒)维系其社会身份、社会地位,巩固其既得利益或获取封建社会地位及各种利益的制度保障。其中,“儒”所享有的特权、享有的奢华、享有的风光,是各个朝代儒士/儒生梦寐以求的人生境界。孔子以学生和追随者众多而风光;孟子则更上一层楼,不但因学生和追随者众多而风光,而且各国国君的“超豪华”礼遇、“超豪华”宴飨以及无上特权,更让各朝各代儒士/儒生眼馋。由此也就衍生出“书中自有千钟粟”、“书中自有黄金屋”、“书中车马多如簇”、“书中自有颜如玉”的说法。儒商的奢靡并不能算到“商”的头上,因为“商”本来是周王朝严厉约束之下的亡国族群的谋生职业,在其基因中难有享有特权、享有奢华、享有风光之梦想。而“儒”就大不一样了。“儒”的思想和生活态度中始终有享有特权、享有奢华、享有风光梦想之基因在涌动。

“好儒”之晋商常常僭越礼制,崇拜和迷恋儒“士”之奢靡的心态暴露无遗。在中国传统社会,“商人位居四民之末,备受轻贱,统治者给商人规定的生活标准连农民都不如。明清商人经商致富后,有了雄厚财力的支持,往往视礼制为无物,摹仿仕宦官僚的奢侈生活,尽情挥霍、享受,妻妾成群,美食美衣,高堂大厦。李梦阳《空同集》卷五十九《贾论》中说,经营盐业利润丰厚,故盐商较其他商人尤富,‘秦者则辄楔妓女,弹鸣瑟,即肥甘绮丽,车马珍玩诸属与诸大贵人等矣。夫贾编户之民也,而一旦音乐妓女奉肥甘绮丽,车马珍玩诸属与诸大贵人等则淫侈而易为邪。’”^[9]即使像祁县乔家严禁娶妾,但豪宅大院、锦衣玉食却是必须享用的。

以“儒商”面目出现,是晋商等明清商人“好脸面”的需要,更是接近官员、巴结官僚,甚或“商官两栖”,进而增进商业利益的需要。“贱商”不这样“自我型塑”是难以发展壮大,甚至难以生存的。在市场经济法治环境尚不健全、尚不完备,官员寻租弥漫的时候,“商政勾连”也是当代晋商为生存发展、也为图谋不当利益的策略选择。可悲的是,当代“商政勾连”之商人混迹于文化圈中,混迹于官场“圈子文化”中,时常自冠“儒商”之“冕”,其心理与明清晋商别无二致。与南方许多商人(如义乌浙商等)相比,现如今的山西商人依然秉承了明清晋商“商政勾连”之糟粕“传统”,甚至有过之而无不及。而那些“老虎”、“苍蝇”也常常以拙劣书法招摇过市,未曾一睹“经、史、子、集”(实际上他们读也读不懂),却开口儒学、闭口国学,似乎张扬儒学国学“修为”可以遮掩他们贪婪成性之卑鄙人格,可以遮盖他们贪赃枉法之丑恶行径,实在是道貌岸然毫无廉耻之心。^①

① 洪修平和胡永辉指出:“儒学作为中国传统文化重要组成部分,可为今天的道德建设和治国理政提供有益启示,但我们必须有鉴别地加以对待,有扬弃地予以继承,要以使命感和道德责任感,真正把弘扬优秀儒家文化落到实处,不能使弘扬儒学、倡导仁义、传播国学成为某些人谋求名利的工具。”(《中国社会科学报》2016 年 4 月 12 日第 2 版)

三、晋商“诚信”伦理的基本面相

明清晋商可敬之处是所谓“诚信”。其市场诚信值得推崇,无论是相对于合作商家(包括商业贸易商家和产品制造商家)的诚信,还是相对于产品和服务最终消费者的诚信。然而,明清晋商的诚信还有一个得以立命生存的根本性“面相”,这就是对官员的“诚信”。这种“诚信”,一方面是以贿赂方式取得经营特许后在经营上的“守信”,这是一种看似“守法”,实质上是恪守与官员达成的经营范围、经营模式的“君子协定”——后文将述及;另一方面是在“履约”特许经营过程中给相关官员按约定数量或获利比例的“红利”返还上的“守信”,这种“利益输送”更是一种“君子协定”。当然,这种“诚信”面相并非晋商独有,其它成功商帮也是如此。

在“诚信”的一般意义上,晋商的诚信可以划分为对外的诚信与对内的诚信。

对外的诚信涵盖晋商对其商业字号或钱庄组织体系之外部的各种政治经济组织、利益集团和相关独立个体(及其家庭)的诚信。关于晋商的对外诚信,对官员的诚信是其一,还包括对朝廷官府的诚信、对合作商家的诚信和对消费者的诚信。

对于朝廷官府的诚信是“晋商”不得不为的“信用”,是否出自“本心”、“真心”,非常值得怀疑。之所以如此说,一是因为,明清晋商对朝廷官府的诚信是官商勾连欺瞒朝廷、钻空投机利益输送的虚假诚信。例如,“在明朝,晋商赚得利润的一个主要手段就是贿赂边将,虚出实收;买通主管官吏,在粮价便宜时上交粮食,到粮价上涨时,再向政府领取粮款,不仅可以获得可观利润,连贮藏的费用也不必支付;另外还有先领粮款后买粮、净赚差价等手段”^①。事实上,清代晋商在襄助朝廷战事时也使用了此类伎俩。二是因为,明清改朝换代之际,晋商并没有对大明王朝忠诚守信到底,而是在看到“满族大清”气势如虹时毅然决然倒向异族,在赚取大清方面的战事收益的同时不择手段地“助清灭明”。明清晋商对于朝廷官府的诚信可见一斑,最起码没有做到有始有终、善始善终。对于合作商家的诚信,其间夹杂着奸诈和投机。商家合作上的相互倾轧、乘人之危低价兼并,在晋商发展史上屡见不鲜。不仅如此,晋商还有“重大发明”:大商家以所谓“期货”与“现货”双重运作来挤压中等规模商家利润空间,中等规模商家挤压小商家利润空间,致使本小利薄的小商家的经营异常艰难。这在大粮商←→酿酒作坊←→酒品零售小商家之利益关系链条中尤为突出。在明清时,晋商几乎垄断了整个酒业生产经营链,在此情形下,晋商巨贾的这种发明不能不说是借“诚信”之名实行的巧取豪夺。

另外,晋商面向农产品生产供应者“买树梢”生意当中的诚信也值得重新评价。例如,祁县乔家等“晋商”面向贫穷农民(粮食生产者)的“买树梢”生意。^②这是一种没有“对冲”双向操作机制的不可逆合约^②,只以数额非常有限的定金给付就垄断了合约农民当年所生产的粮食。以之与囤积居奇合并使用,谋取暴利就是高概率事件;而贫困农民所生产粮食之收益低微也必然是高概率事件。总之,晋商巨贾极尽盘剥中小商业业主和贫穷农牧民之能事。明清晋商——特别是一些粮商和盐商——“囤积居奇”、“哄抬物价”是他们商业经营的“常态”手段。没有投机机会时,他们是恪守诚信的“谦谦君子”;投机机会一旦来临,他们就充分暴露出追逐暴利的本性。尽管,在遭遇灾荒之年,晋商巨贾会“开棚施粥”做出乐善好施的姿态,但“开棚施粥”的开销只是乘天灾人祸之投机生意所赚取的巨额利润之九牛一毛耳。

对于普通消费者而言,“货真价实”、“童叟无欺”等商业行为的确是诚实守信的具体表现,也可以说

① 不少人认为,“买树梢”是因为粮商应对粮价不稳、暴涨暴跌而发明的,但这仅是动因之一。另一个最重要动因是,农民因资金短缺无法维系整个农业生产周期,往往不得不举借高利贷,周而复始债台高筑,生产生计苦不堪言。这是中小农户心理上无法承受的双重压力。“买树梢”正是利用了贫穷农户急需收益前景和生产费用双重保障这一心理而发明的。大地主无需以“买树梢”来保障其收益,因为“囤积居奇”粮食往往是他们的“长项”。因此,“买树梢”的“合作伙伴”只能是穷苦或相对贫穷的农户。

② 当代人将之称为“期货”,其实在运作机理机制上与现代成熟的“期货”买卖存在天壤之别。

晋商巨贾在直面消费者时是恪守诚信的^①。但无法否认的是,向灾民发放高利贷以及“囤积居奇”粮食、哄抬粮价等行径会最终从根本上损害普通消费者的利益,特别是在“食尸”甚至“易子相食”的灾荒年份。这些看似两厢情愿的商业诚信,其实都冲决了孟子所提倡的“良知”之底线。虽然在对普通消费者方面的商业伦理、商业诚信未发现问题,且口碑良好,但这也只能被看作是为了商业生计的权宜之计,加之乘人之危的商业投机和择人之困的商业欺诈行为,根本无法认定晋商巨贾在面对普通消费者时是恪守诚信的。

总之,在对外商业交往中,如刘建生所说:“晋商之所以遵循‘以义制利’,诚信经营,是权衡得与失的结果。”^②所权衡的“得与失”的核心就是经济利益的最大化。

对内的诚信涵盖晋商对其商业字号或钱庄组织体系之内部的雇员(包括掌柜及店员/伙计)、对家族成员和本籍乡亲的诚信。

“三晋”商人心胸狭窄,在对于雇员的诚信上设置了若干前置“惯例”,透露出了晋商对他人高度不信任的心理定势。一方面,在雇员的选用上排斥外乡人,只选用族人和本籍乡亲^③。无论本地还是驻外商业字号和钱庄的雇员选用尤其如此,只有在工场作坊和商帮马队苦力工的选用上可以例外。雇员只选用族人和本籍乡亲充任这一“惯例”,既有防止雇员“跑路”而造成商家自身财产损失的考量,更是中国式家族社会关系思维和封建家长式管理模式的“创新”,其实质是一种为管理上实施人身控制的“巧妙设计”。另一方面,晋商对即使是族亲乡亲的雇员也采取了若干防范措施。要求掌柜和店员“以店为家”,不得在商号住所外居住,且就连掌柜也只能一年甚至三年回一次家,对普通店员和学徒的限制更加严格。这固然可以防范商号资产被“内盗”,但也透露出晋商对雇员的极度不信任。要求掌柜及店员的“诚(信)”,商家却缺乏对他们的必要信任,自然无“诚(信)”可言。加上严禁嫖娼和养小妾——有防止窃取商号钱财的考量,这种“连环”的人身控制实际上是变相盘剥——以管理和诚信的名义最大限度地榨取雇员血汗,这已不仅仅是个对雇员是否诚信的问题。另外,封建商人对于学徒店员实行的是三年无薪“惯例”,未能如期出徒之学徒店员的无薪年限会更长,加上“东家”对“出徒”条件的苛刻要求往往导致“出徒”时限的变相迟滞,“学徒时限”成为封建商人变相盘剥店员的工具。

晋商对家族成员特别是至亲关爱有加,其至诚至信是另一番景象。“进入明清,科举之艰难为士人所深为体味,所谓‘士而成功也十之一,贾而成功者十之九。’”^④儒生不得以“被迫”弃儒从商,但骨子里难以放弃由“儒生”到“儒士”再到高官而飞黄腾达的梦想。另外,儒生不得以“被迫”弃儒从商“虽则于己有显赫于世或裕身肥家的好处,但骨子里却更有光宗耀祖、显亲扬名的伦理动机。”在“孝道”这一根本性伦理的“合理性辩护”下,所谓儒商“可在奉养、孝养父母,尽家庭义务上得到伦理赞许”。“像此类‘弃儒从贾’出于对父母、家庭和家族的一种强烈的责任感而为之的事迹,我们多见于明清商人资料中。可见这是一种较为普遍的现象。”^⑤对于同姓宗亲,不少成功的“三晋”商人出资办学、襄助贫寒子弟读书举士,进而镶资擢升。尽管有些晋商出资助学存在为商政勾连储备举子、为经商储备人才的考量,动机未必纯净,但助学之举是必须给予肯定赞许的。另外,在士族乡绅实际掌控乡村社会的大背景下,助学济困使得一些商人成为本宗本族的实际控制者,成为与士绅相抗衡的社会资本。有能力干预乡村治理,却又不承担士绅义务,这就是商人的精明之处。他们乐于为同宗同族“出点血”、“破点费”,对于同乡不同姓或同姓不同宗的乡亲就难以顾怜了。晋商(以至于整个中国近代商人)尽管自视为“士绅”,但除了家族、宗族利益,地方乡村公用设施等公益事业办得很少。^⑥

① 其实,正所谓“店大欺客”。在老人们的记忆中,中小商铺为了不被其他商家(特别是大商家)挤垮,在经营中更加注重“货真价实”、“童叟无欺”,更加注重以诚信赢得“回头客”。

② 本籍乡亲不是一成不变的,由最初的本乡乡亲逐步扩大到本县乡亲、榆(次)太(谷)祁(县)平(遥)乡亲,以至本省乡亲。参见赵荣达、郭玉兰:《晋商兴衰原因的辩证思考》,《中共山西省委党校学报》,2005年第1期,第38-40页。

③ 以太谷为例,尽管太谷晋商大贾号称有“四大家,八小家,三十二个毛毛家”,但他们留下的只是豪宅大院和山庄遗存,并没有听说他们对公用设施有何贡献。在以“水”为中心的中国农业社会,他们竟然没有做出点滴贡献,实在遗憾。

东汉魏晋以来,在持续社会动荡的背景下,儒者风范、“士”之传统衍化出“士族门阀”(“士族豪强”/“士族乡绅”)一脉。在国家政权软弱时,他们作为地方豪强是地方社会政治的实际控制者/治理者——甚至上升为国家政治治理的重要参与者;在国家政权强大时,他们作为乡村绅士(“士绅”)是乡村社会的实际治理者。士族门阀,豢养门徒、养兵掠奴、征田霸产,士人的士族情怀演变成了世族豪强传统。中国农业社会的宗主户——依附户格局就此造就。这个传统贻害无穷、贻害至今。可悲的是,晋商是为商而非为士,却极力效法“士族门阀”。既然做不成“士族豪强”/“士族乡绅”,也要有点“士族门阀”的气势。在大肆购置田产方面,他们效法魏晋以来大地主阶级的做派,大量掠夺土地。掠夺土地不分宗亲还是外姓^①,大量购买田产致使大量小农户破产沦为“依附户”。不少晋商爆发户,又将购置的田产用来大量种植粟粟(俗称“种大烟”),以谋求比普通农作物种植大得多的暴利。“豪强”威风、奢靡,晋商依然效仿之,因此晋商奢靡之风、攀比之风日盛。有些明清晋商往往以“俭”起家,而以“奢靡”败家,还没等到朝代更替它们就自行消亡了。

自诩为“儒商”的明清晋商,无疑是“商”与“士”的“骑墙者”。虽然晋商宣称“商与士同心”,但商人就是商人,他们绝不可能具有“(儒)士”之纯粹的儒家精神。更何况,继承传统需要“取其精华,去其糟粕”——就像王阳明及其门徒那样。由此不得不提的是,晋商他们作为明清之人似乎对宋明理学知之甚少,可见他们所“习”儒家精神是有选择性的。只可惜,晋商巨贾“好”“儒”之贪恋权位、奢靡无度,却“恶”“儒”之“修、齐、治、平”。由此,他们对于相关方的“诚信”因“人”而异,呈现为因“时”便宜、善恶不分、亦善亦恶多重“选择性”面相就不足为怪了。

四、结语

固然,“明清商人所处社会环境的复杂,新旧矛盾的重重掺杂,决定处于此状态中商人伦理性格的两重性,一是必须与社会普遍的伦理秩序保持一致,从而为社会所认可”,“二是必须为正从传统中解放并不断走向独立的商人的营利欲提供伦理辩护,维护商人的利益。”¹⁹但自己所标榜的商业精神、商业伦理,是自欺欺人,还是为了欺骗他人?也许,对于明清晋商等商帮巨贾而言,二者兼有之。

既为“儒商”就应当恪守儒家“家-国情怀”、“仁义礼智信”根本之“道”,就不应该依仗“商政勾连”伎俩不断冲决礼制、法制之网罗,逾规逾矩、无法无天。由此可见,“儒”仅仅是那些追求暴利、追求巨富之晋商巨贾的假面具而已。既然宣称“以义制利”,既然体认“诚信”,就应当矢志不渝,就不应该以“商政勾连”、“囤积居奇”、竭力投机来牟取巨额不当得利,就不应该以为己牟利为根本尺度肆意玩弄“诚信”伦理规则,甚至不惜发国难财。由此可见,“义”仅仅是那些追求暴利、追求巨富之晋商巨贾的“噱头”而已,“诚信”仅仅是那些追求暴利、追求巨富之晋商巨贾的伦理工具而已。

冯筱才指出,“在政商结构支配下,无论是商人,还是政客,他们追求的就不是常利,而是通过政策操纵或权力寻租、虚置法律等程序追求暴利”,“历史人物都会随着其生命的逝去而烟消云散,但结构却常常会保存下来,甚至不断发展”¹⁹。

可以说,明清晋商“商政勾连”的腐败文化贻害无穷,山西系统性、“塌方式”腐败的发生与此不无关系。因此,我们关于晋商的研究、对于晋商精神的宣扬和传承,不可偏于一隅,片面地解读、片面地宣扬,甚至糟粕与精华相混一味地歌功颂德,这样只会潜移默化地影响和助长“商政勾连”腐败文化的传播,既腐蚀商人和官员的灵魂,也侵蚀党和国家的机体,其后果是不敢想象的。

参考文献:

[1] 刘宝宏,卢昌崇.晋商为什么衰落?——产权保护视角的探析[J].财经问题研究,2008(6):28-35.

① 压榨外姓并不稀奇,压榨同姓也不稀奇,因为同姓未必同宗,还或许是依附户改姓宗主户姓氏。但压榨同宗人们就难以理解了。这种行为对于一个正常人在感情上是不可接受的。

- [2] 赵荣达,郭玉兰.晋商兴衰原因的辩证思考[J].中共山西省委党校学报,2005(1):38-40.
- [3] 完珉.法眼观晋商之:政商关系[J].中国商界,2011(4):56-57.
- [4] 张华强.晋商兴衰与规则表里[J].企业研究,2008(1):58-60.
- [5] 冯筱才.从“轻商”走向“重商”?——晚清重商主义再思考[J].社会科学研究,2003(2):123-130.
- [6] 刘建生,等.晋商研究述评[J].山西大学学报,2004(6):30-37.
- [7] 张正明.明清山西商人概论[J].中国经济史研究,1992(1):80-90.
- [8] 刘可为.从山西票号的衰亡探析企业的经营与制度创新[J].管理世界,1997(4):113-118.
- [9] 段江波,张厉冰.明清商人伦理形成之内在冲突及其特征[J].伦理学研究,2003(4):49-54.
- [10] 张明富.“贾而好儒”并非徽商特色——以明清江浙、山西、广东商人为中心的考察[J].中国社会经济史研究,2002(4):10-18.
- [11] 张正明,赵书华.明清晋商的经营文化[N].光明日报,2005-11-8(7).
- [12] 张明富.论明清商人文化的特点[J].西南师范大学学报,1999(6):98-103.
- [13] 冯兵.“仁缘何贫”:朱熹对“贫”的认识[N].光明日报,2015-04-15(14).
- [14] 刘庭玉.“媚事威权”:晋商兴衰的“怪圈”[J].现代企业教育,2004(3):34-36.
- [15] 张海鹏,王廷元.明清徽商资料选编[C].合肥:黄山书社,1985:251.
- [16] 冯筱才.发现民国历史的一条潜在线索——从“政商”的角度来讲虞洽卿的故事[N].北京日报,2014-06-23(20).

责任编辑 王学青

Cultural Gene for the Conspiracy Between Businessman from Shanxi and Officials During the Ming and Qing Dynasties

HAN Caiying¹, HAN Binquan² (1. School of Foreign Languages, Shanxi University, Taiyuan 030006, Shanxi, China; 2. Party School of Taigu County Committee, Taigu 030800, Shanxi, China)

Abstract: Rich Shanxi businessmen in the Ming and the Qing dynasties were not social entities independent of the government but rather were political and economic monsters in league with politics. Shanxi businessmen were obviously in favor of Confucianism, but their utilitarian purposes were obvious. The conflicts between righteousness and interests unavoidable, the morality of “setting the boundary for interests with righteousness” preached by them was not universally applicable, and in actual fact they did not put it to practice nor did they abide by it. There can be no doubt that the conspiracy between businessman and officials was unlawful, and that the status of being businessmen as well as officials went against the established the rules; their vicious efforts in eradicating the Ming Dynasty and helping the Qing Dynasty was a breakthrough of the bottom line of Confucianism. The label of “Confucian businessmen” seemingly noble, in fact, Confucianism was the common cultural gene for the rich businessmen of the Ming and Qing Dynasties to get involved in politics. The term “Confucian businessmen” is actually a general term for those who were willing to be in league with the officialdom in the Ming and the Qing Dynasties. Seemingly learned and refined, Shanxi businessmen were often indulged in extravagance. Still, seemingly honest, they treated different people differently, not distinguishing between good and evil, and were sometimes good and sometimes evil themselves.

Key words: businessman in conspiracy with politics; Confucian businessman; Confucian ethics; setting the boundary for interests with righteousness; integrity

陈云领导反腐败工作的历史经验

罗 星

(清华大学 马克思主义学院, 北京 100084)

摘 要:在改革开放初期,陈云高度重视党风廉政建设,给当今中国的反腐倡廉建设留下了许多启迪。他见微知著,未雨绸缪,对改革开放初期的腐败现象有着清醒的认识;他不仅注重通过案件的查处来反对腐败,也警惕来自外部的不正之风,更注重加强党员的党性修养、坚定理想信念,实现标本兼治;他亲力亲为,率先垂范,坚持原则,雷厉风行地进行反腐败斗争,提出正人必先正己,要加强纪检干部队伍建设。陈云这些关于惩治腐败的历史经验值得我们学习和借鉴。

关键词:陈云;反腐败;历史经验

中图分类号:D262.6

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)01-0085-06

众所周知,陈云不仅是我们党内著名的经济专家,还担任过中央组织部部长,长期从事党建工作,对党风廉政建设也有着深入的思考。从1979年开始,他担任了长达9年的中共中央纪律检查委员会第一书记,是改革开放初期党内领导反腐败工作的重要领导人之一。关于陈云党风廉政建设的思想,学术界研究已经产生的比较丰富的研究成果。^①值得注意的是,陈云在长期领导反腐败斗争的过程中,还总结出了惩治腐败的历史经验。习近平总书记在主持中央政治局第五次集体学习时指出,深入推动党风廉政建设和反腐败斗争,需要汲取我们党在反腐倡廉斗争中长期实践积累的经验。研究陈云领导反腐败工作的策略思想,可以为指导中国当前反腐倡廉建设提供有益借鉴。

一、见微知著,未雨绸缪

善于在现象刚刚露出一点头的时候就能够有所预见,是一个领导者高瞻远瞩的重要表现。毛泽东曾经说过,发觉已经大量出现的明显的普遍事物,不算高明的领导;只有当还没有出现大量的明显

^① 代表性成果有王学俭.陈云的反腐倡廉思想及现实意义,《马克思主义研究》,2005年第4期;张星星.陈云党风廉政建设思想与反腐倡廉建设,《陈云与当代中国》第二辑,当代中国出版社,2014年版;潘春玲,彭庆红.陈云反腐倡廉思想及现实启示,《思想教育研究》,2015年第6期;朱佳木.陈云党建思想对全面从严治党的现实意义,《党的文献》,2016年第5期;李正华.陈云从严治党的结构性特征,《河南师范大学学报》,2016年第4期。

收稿日期:2017-11-29

作者简介:罗星(1993-),男,河南平顶山人,清华大学马克思主义学院博士研究生。

的东西的时候,当桅杆刚刚露出的时候,就能看出这是要发展成为大量的普遍的东西,并能掌握住它,这才叫领导。^[1]惩治腐败要善于把握时机,如果在腐败现象刚刚出现苗头的时候就用强力遏制将其消除在萌芽状态,有助于形成良好的政治生态。如果等腐败现象蔓延起来才开始思考如何应对,那必将使得反腐工作陷入被动的地步。在民主革命时期,我们党在陕甘宁边区开始了局部执政,针对掌握政权可能产生的脱离群众的危险,陈云指出“因为党掌握了政权以后,犯了错误会更直接严重危害群众利益”。党员犯了纪律,特别容易引起群众的不满,对于违法的人,例如贪污分子,要动员群众去斗争,并绳之以法。^[2]在新中国成立的初期,陈云就对于我们队伍内部可能产生的腐化堕落问题有所察觉,在七届四中全会上,他指出:“从前瑞金、延安时候,想腐化也很难,现在腐化很容易。在胜利了的国家里面,有电影,有照片,开会时候热烈鼓掌,阅兵时候可威风了。火车站欢迎的时候,送鲜花,夹道欢呼。物质享受是具备的,很可以腐化,我们对执政后党内的状况不能盲目乐观。”^[3]^[213]在改革开放的初期,陈云就对改革开放进程中可能出现的贪污腐败问题产生了高度的警惕,1978年12月10日在中央工作会议东北组的发言上,陈云在强调发展旅游事业的时候,提出要防止意志薄弱的人在这个时候被收买的问题。在十二届二中全会上,针对执政条件下中国共产党内部可能会产生腐败,陈云强调:“党在全国执政以前,在敌人统治下的地下党,那时作一个党员就有杀头的危险,根本谈不上什么物质享受;在苏区的党和解放区的党,大家忙于打仗和支援战争,另外,也没有什么物质可以享受。党在全国执政以后,从中央到基层政权,从企业事业单位到生产队的领导权,都掌握在党员手里了。党员可以利用手中掌握的各种权力为自己谋取私利。”^[4]^[331]这些论述充分表明了陈云对改革开放初期可能产生腐败问题的高度警惕。

在反腐败的问题上,社会中总会存在一些不同的认识,其中有种代表性的观点就是认为腐败是经济发展的润滑剂,反腐败工作可能打击面过大会影响经济发展,反腐败工作要适可而止,这种观点给反腐败工作带来了很大的思想阻力。陈云领导国民经济工作,对恢复国民经济的发展做出了巨大贡献,但在发展经济的过程中,陈云高度警惕产生的各种腐败现象。针对在经济体制改革过程中社会上出现的“经济要搞活,纪律要松绑”,“要多栽花少栽刺”的观点^[5],陈云在给中央纪委常委会的报告中提出“党性原则和党的纪律不存在松绑”的命题。针对社会上出现的由领导干部子女经商带来的不正之风,陈云在1985年中央纪委第六次全会做的书面发言中指出:“一说对外开放,对内搞活,有些党政军机关和干部子女就蜂拥经商。据十几个省市的调查,从去年第四季度以来一下子就办起两万个这样那样的公司”^[6]^[355-356],进而主张对领导干部子女经商行为进行严厉打击。针对改革开放初期一批老党员、老干部丧失党性,严重违反纪律的情况,陈云在1985年召开的全国党的代表大会上再次提醒全党要重视党风问题,“一是各级党组织要重视,二是各级领导干部,特别是高级干部要重视,在以身作则、维护党纪的问题上,没有退居二线和退休、离休”^[7]^[4351-352]。

二、标本兼治,内外兼修

腐败的成因有很多,既有经济社会发展落后之因,也有相关体制不完善之弊,这就决定了治理腐败是一个系统性工程,需要从多方着手、多管齐下,切勿以为解决腐败问题仅仅是抓几个腐败分子、处分几个害群之马就万事大吉了,既要通过坚定理想信念、加强党性修养来实现自我净化,又要通过净化滋生腐败的社会土壤来提供外部保障。我们既要看到对内搞活、对外开放带来的普遍繁荣,同时也要看到商品交换原则侵入党内带来的种种隐患。正如恩格斯在为《法兰西内战》1891年版写作的导言中指出,路易·波拿巴建立的第二帝国固然使得整个资产阶级的繁荣与发达财富达到了前所未有的程度,但在这个时候带来更大程度发展的还是贪污舞弊和普遍的盗窃,干这些事情的人们麇集在皇帝宫廷周围,从繁荣中所来的财富中抽取巨额的红利。^[8]恩格斯这段话形象地揭示了一个深刻的道理,那就是经济发展和繁荣仅仅是现代国家治理的一个标准,清明廉洁的政治才是国家长治久安的重要保证。

我们不能因为市场经济的不良后果来否认市场本身,但必须高度警惕这种消极影响,积极应对。为此,陈云始终保持头脑清醒,改革开放初期他就很早注意到“对外开放不可避免地会有资本主义腐朽思想和作风的侵入。这对我们的社会主义事业,是直接的危害”^[7]。在《中共中央关于经济体制改革的决定》起草的过程中,陈云清醒地意识到在经济改革初期由于体制机制不完善可能产生的制度缝隙,在1984年10月8日中央政治局扩大会议的讲话中指出:“这次改革涉及的范围很广,在进程过程中,一定会出现我们难以预见的问题。对改革中出现的一些消极现象,陈云认为不必大惊小怪,但是要保持警惕。”^{[8][686]}邓小平对陈云的看法表示高度赞同,在1980年中共中央工作全会闭幕会上,他指出:“陈云同志说过,经济工作搞的好不好,宣传工作搞的好不好,对经济形势和政治形势能否稳定发展,关系很大。”^[9]这充分表明我们当时的中央领导集体开始深刻意识到了改革开放所带来的考验,在经济建设的同时也开始注重政治工作。

打铁还需自身硬,陈云不仅能够注意到外部消极因素入侵带来的不良后果,同时更能看清中国共产党自身存在的问题。在中央纪委贯彻落实《关于党内政治生活若干准则》的第三次会议上,陈云提出了“执政党的党风是关系党的生死存亡的命题”,这说明陈云从一开始就把反腐败工作放在了整个党的建设系统工程中去审视和思考。早在民主革命时期,陈云就严格要求党员,提出了“党员质量重于党员数量”的伟大命题,在《怎样做一个共产党员》中明确提出了共产党员的六条标准。1985年3月15日,陈云在听取中纪委常务书记王鹤寿、书记韩光关于即将召开的中央纪律监察委员会全国工作会议的设想时指出,要研究一下,为什么那么多的党员,多年的老党员,在这些歪风刮来时,自己顶不住,一下子就卷进去了,还跟着跑,各级党组织和党的纪检部门要想到,只是查处违法乱纪的案子不行,更重要的是加强共产党员的党性教育,自觉遵守党的纪律的教育,这是党的建设的一个根本性问题。^{[10][541]}

标本兼治,既要纯洁外部土壤和环境,更要提高党自我净化、自我革新的能力。自我净化,首先要坚定理想信念,补足共产党人的精神之钙。“对马克思主义的信仰,对社会主义和共产主义的信念,是共产党人的政治灵魂,是共产党人经受任何考验的精神支柱”^{[11][80-81]}。早在改革开放初期,陈云就重视领导干部的理想信念教育,针对有个别人提出的“共产主义渺茫论”,陈云明确指出,这个观点是不对的,共产主义不是遥遥无期,而是遥遥有期,社会主义就是共产主义的第一个发展阶段。为此,陈云不仅坚守马克思主义信仰,而且要求纪检部门和全党同志一起“提高共产党员的党性觉悟,坚定保持共产主义的纯洁性,要同一切违反共产主义理想的错误言行,进行坚决斗争”^{[14][348]}。在1985年党的全国代表大会上,针对一些党员理想信念丧失,一切向钱看的思想,陈云指出要把“共产主义思想的教育、四项基本原则的宣传,作为思想政治工作的重要内容,这种宣传教育不仅不能够减弱,还要大大加强”^{[14][352]}。其次,陈云认为治理腐败重在预防,即通过加强党员的党性修养和党性教育来惩治腐败。在陈云的要求下,中央纪委和党的各级纪委先后采取一系列措施,加强对党员的纪律教育、党性教育来防患于未然。最后,陈云还提出要严肃党内政治生活,在党内营造出民主的氛围,这样才有利于保持党的勃勃生机。陈云的认识后来逐渐成为全党的共识,中央纪委1987年在向党的第十三次代表大会作的工作报告中指出:“只是就事论事,不能从根本上遏制不正之风的。不从改变思想作风这个根本上着手,就难以改变一些党员搞不正之风的错误行为。加强党性教育、加强党的思想政治工作,是执政党建设的最主要课题。”^[12]

三、坚持原则,雷厉风行

2013年,在十八届中央纪委第二次全体会议上,习近平总书记强调:“腐败是社会毒瘤。如果任凭腐败问题愈演愈烈,最终必然亡党亡国。我们党把党风廉政建设和反腐败斗争提到关系党和国家生死存亡的高度来认识,是深刻总结了古今中外历史教训的。”^[13]从毛泽东开始,中国共产党的几代领导人都主张对腐败行为要严厉打击,绝不手软。十一届三中全会以来,伴随着全党工作重心的转移以及全

方位对外开放的展开,外部世界的一些不良风气开始侵入到党内。经济特区的兴办,一方面对外搞活了经济,但另一方面也使得走私等一系列经济犯罪猖獗,党内有不少干部也陷入其中。当时领导干部的经济犯罪,主要体现在三个方面:一是一些干部利用职权和工作之便,公开或者半公开进行走私贩私;二是某些领导干部纵容包庇犯罪分子,使得一些集体和国营单位,甚至有关国家机关也参与走私;三是这些走私案件牵涉到的资金大的惊人。^[14]在 1981 年底到 1982 年上半年,在广东、福建等地发生了严重的走私案件,引发了中央的高度关注,国务院在 1981 年发出了《关于加强市场管理、打击投机倒把和走私活动》的指示,同年国务院、中央军委又发出了《关于坚决打击走私活动的指示》,但是在当时的党内甚至一部分领导干部当中对反对腐败的认识不清楚,错误地认为政策不明、人多面广、这类问题不好处理,来路不正、用处正当、为了集体没装腰包,对违法犯罪行为甚至故意放纵,因此当时的腐败状况在不断蔓延。^[15]1982 年 1 月 5 日,在一份反映广东一些地区走私活动猖獗的信访简报上^①,陈云给予了这样的批语,对于严重的经济犯罪,我主张要严惩严办几个,判刑几个,以至于杀几个罪大恶极的,雷厉风行、抓住不放,并且登报,否则党风无法整顿。^[16]他对身边的工作人员说:“要收复失地!”紧接着,中共中央根据这个问题发出了《紧急通知》,这份《通知》指出,有鉴于全国范围内有相当多的一批干部出现了走私贩私、贪污受贿的行为,中央常委要求对于这些问题全党一定要抓住不放、雷厉风行加以解决;对于情节严重的犯罪干部,必须依法逮捕,给予最为严厉的法律制裁,特大案件的处理结果要登报。中央立即采取行动,派人到广东、福建等省采取紧急措施以遏制腐败。^[17]紧接着,中央召开了广东、福建两个省的座谈会,会后形成了《广东福建两省座谈会纪要》,对腐败的形势有了更为深刻的认识,惩治腐败的力度也进一步加大。到了 1983 年 4 月底,全国揭露并立案各类经济犯罪 19 万 2 千件,涉及到党员 7 万 1 千多件,在已经结案的 13 万 1 千多件中,依法判刑近 3 万人,被开除出党 8500 多人。^[18]陈云不仅注重打击党员的经济犯罪,对于一般党员的日常违纪,也主张严肃处理。针对农村一些党员提出要补发党员培训误工费的要求,陈云明确指出,一切集训、开会要钱的人,不能成为共产党员,不要再给集训时的误工补贴,凡是要求误工补贴的一律开除党籍。^[19]针对在查办案件中遇到的阻力,陈云毫不畏惧,不怕得罪人,他表示反腐败是他的责任,他准备让打黑枪,损子折孙。^②这充分展现了一个老一辈无产阶级革命家敢于担当、无畏无惧的高尚情怀。

陈云坚持原则、雷厉风行的特点尤其是体现在他对待广东海丰县委书记王仲案的态度上。据后来办案人员的披露,从 1980 年 7 月到 1981 年 8 月,王仲以“作价样品”、“照顾领导”、“外出需要”等借口,先后通过缉私管理人员从汕尾镇、海丰县公安局汕尾分局、汕尾边防检查站等缉私物资仓库拿走手表 263 只、收录机 17 部、电视机 1 台、电风扇 2 台及其他物品一部。王仲侵吞的物资,按海丰县当地零售价折算,计 58141 元。自 1979 年下半年至 1981 年 7 月,王仲先后收受和索取 6 名申请去港人员的贿赂,计有电视机 6 台、收录机 2 部、电冰箱 1 台,共折价 11608 元。王仲接收贿赂后,多次向县公安局下“指示”,批条子、授意、说情,为行贿者积极活动,使 11 人提前获准去香港。不仅如此,王仲不能够约束自己的家人,还唆使自己的妻子、儿女把贪污所得在市场出售,谋取暴利。^③王仲身为县委书记,应该带头打击走私,纯洁干部队伍,保卫祖国的利益不受损害,但是他却带头纵容走私,收取大量贿赂,败坏了当地的党风,使得海丰成为了当时有名的“远东国际市场”。这起案件被揭露后,陈云高度重视,多次听取案情汇报,期间有一些人为王仲求情:“王仲是一个老同志了,也为改革开放的进行做出了巨大贡献,希望对他减轻处罚。”陈云认为,面对改革开放带来的腐败高发态势,如果不能从严惩处,不利于今后反腐败工作的顺利进行,主张对王仲进行严惩。1983 年 1 月 17 日,在汕头市举行的审判大会

① 根据这份简报所披露,深圳、汕头、湛江、广州等地出现的走私活动猖獗,不正之风蔓延,很多领导干部带头走私获利。

② 参见朱佳木:《论陈云》,第 13-14 页。

③ 关于王仲案的报道,参见人民日报 1983 年 1 月 18 日第 1 版:《执法犯法贪污受贿情节恶劣后果严重 前海丰县委书记王仲昨天被处决》。

上,王仲被依法判处死刑。王仲案之后,一些地方的领导干部纷纷表示,要从王仲案中吸取教训,要坚决抵制腐蚀、端正党风。^①应该说,雷厉风行、杀一儆百并不是反腐败工作的一种常态,但却是腐败高发期应对腐败的一种必要举措,有力地遏制了当时腐败滋生蔓延的态势。

四、明确责任,正人必先正己

十八大以来,以习近平同志为核心的党中央反复强调党风廉政建设责任制,提出要加强党对于党风廉政建设和反腐败工作的统一领导,明确党委负主体责任,纪委负监督责任,制定切实可行的责任追究制度。^{[1][505-506]}针对一些党委重经济轻党建的现象,习近平总书记指出要“抓党建作为最大政绩”。对党委主体责任的内容也有了明确定位,那就是“主要是加强领导,选好用好干部,防止在选人用人上出现的不正之风和腐败问题;强化对权力运行的制约和监督,从源头上防止腐败;领导和支持执法机关查处违纪违法问题”^[17]。对于严明反腐败工作的责任,陈云很早就开始了思考。在十一届三中全会上,陈云在刚刚担任中纪委第一书记的讲话中就指出:“对争取党风的根本好转,各级党委和纪委负有重大责任。各级党委在抓物质文明建设的同时,要抓精神文明建设;抓思想政治工作的同时,严肃党纪、政纪,党风才能真正好转。”^{[4][356-357]}在1985年中纪委六次会议上,陈云再次强调了党风廉政建设的责任制问题,他指出:“对于危害社会主义建设、败坏党风的歪风邪气,听之任之,除了追究为非作歹的个人之外,还要追究那个单位,那个地区党委的责任,包括纪委的责任。”^{[13][302]}对于当时影响比较大的海南岛汽车案、晋江地区的假药案,陈云也主张追究当地党委在打击经济犯罪方面失职的责任。

对于中央纪委的职能定位,陈云指出纪委不仅要查办腐败案件,更要维护党规党法、整顿党风。不仅如此,陈云还领导了从中央到地方各级纪检组织机构的重建工作,逐步规范了党委和纪委之间的职能关系,确立了纪委工作的双重领导体制。陈云还注意加强中央纪委的集体领导,认为应该选拔一些年富力强的同志充实队伍,注重加强纪检监察系统干部自身的队伍建设。正人必先正己,从事执纪监督的队伍如果偏出一尺,反腐败工作就会偏出一丈。在中纪委十八届五中会议上,习近平总书记就提出了“严防纪检监察队伍干部出现‘灯下黑’”的重要命题。1980年中共十一届五中全会专门通过了中纪委《关于工作任务、职权范围、机构设置的规定》,对纪检监察人员提出几点要求,那就是“要坚持党的原则,保持和发扬党的优良作风,做遵守党规党法的模范。要实事求是,密切联系群众,听取群众的呼声”^[18]。1982年在中央纪委全会上,陈云就对纪检干部队伍提出了明确的要求:“要把纪检干部队伍本身的干部选好,用好”,“要做纪律检查工作的干部,应当是有坚强的党性,有一股正气的人;应当是能够坚持原则,敢于同党内各种不正之风和一切违法乱纪行为作坚决斗争的人;而不应当是在原则问题上‘和稀泥’,做和事佬、老好人的人”^{[10][511-512]}。

在改革开放初期,陈云对于中国共产党的反腐败工作有着巨大的理论贡献和实践意义,体现了他高超的领导艺术和战略思想。反腐败斗争不仅需要勇气和决心,也需要有智慧和策略。在当下,中国共产党人依然面临着与腐败做斗争的艰巨任务,尽管我们今天所处的历史方位、面临的环境与以往不同,但陈云在惩治腐败中的历史经验仍然值得我们借鉴和学习,是我们加强反腐倡廉建设重要的经验资源。

参考文献:

- [1] 毛泽东文集:第3卷[M].北京:人民出版社,1996:394-395.
[2] 陈云文选:第1卷[M].北京:人民出版社,1995:183.

^① 参见人民日报1983年1月23日第4版,《国法不容藐视 特权法者戒,厦门人民检察院副检察长谈王仲堕落为死刑犯的教训》;1983年1月24日第3版,《陈云文选》第3卷,人民出版社,1995年版,第273到274页;本书编写组,《新时期反腐败斗争大事记》,中共党史出版社,2005年版,第17页。

- [3] 陈云论党的建设[M].北京:中央文献出版社,1995.
- [4] 陈云文选:第3卷[M].北京:人民出版社,1995.
- [5] 中央文献研究室社科部图书馆.陈云人生纪实(下)[M].南京:凤凰出版社,2011:789.
- [6] 马克思恩格斯选集:第3卷[M].北京:人民出版社,2012:46-47.
- [7] 缅怀陈云[M].北京:中央文献出版社,1995:53.
- [8] 陈云传(下)[M].北京:中央文献出版社,2005.
- [9] 邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1993:363.
- [10] 陈云文集:第3卷[M].北京:中央文献出版社,2005.
- [11] 十八大以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2014.
- [12] 中国共产党党风廉政建设文献选编[M].北京:中国方正出版社,2001:292.
- [13] 习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2015:5.
- [14] 陈云与中央纪委[M].北京:中国方正出版社,2005:150-151.
- [15] 本书编写组.新时期反腐败斗争大事记[M].北京:中共党史出版社,2005:17.
- [16] 关于打击经济领域中严重犯罪活动工作的报告[N].人民日报,1983-07-27.
- [17] 习近平关于全面从严治党论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2016:221-222.
- [18] 中国共产党反腐倡廉文献选编[M].北京:中央文献出版社,2001:101.

责任编辑 陈 瑶

Study on Chen Yun's Historical Experience in Leading the Work of Anti-Corruption

LUO Xing (School of Marxism, Tsinghua University, Beijing 100084, Beijing, China)

Abstract: At the beginning of the reform and opening up, Chen Yun attached great importance to the construction of the party's work style and honest and clean governance, bequeathing a lot of inspirations for combating corruption and building a clean government in China. Preventative measures having been taken by him, he had a keen understanding of corruption in the early stages of reform and opening up; he not only focused on investigation and handling of cases in his efforts against corruption, but also was alert to unhealthy tendencies from the outside, paying more attention to strengthening the spirit of Party members, and consolidating ideals and beliefs in order to address both the symptoms and root causes; he coped with affairs himself, set a good example by himself in the first hand, adhered to principles and launched the anti-corruption campaign vigorously and resolutely; he proposed that if you wanted to correct others, you must correct yourself first, and it is his idea that the construction of the team of cadres of commission for discipline inspection must be strengthened. Such experience is worth referring to and learning from in the current struggle against corruption.

Key words: Chen Yun; anti-corruption strategy; historical experience

精品文摘

本文文摘摘编自各大媒体,敬请作者与本编辑部联系,以便寄赠样刊及稿酬。欢迎作者自荐文摘。

姜建成 / 强党是中国特色社会主义新时代的鲜明特质

开创中国特色社会主义新时代的中国共产党,是国家最高政治领导力量,是推进国家治理体系和治理能力现代化的领导核心。治国必先治党,强国必先强党。强党是推进中国特色社会主义新时代的关键,是中国特色社会主义新时代的鲜明特质。必须坚持全面从严治党,更好地从各方面加强党的自身建设,促进党自我净化、自我完善、自我革新、自我提高。只有把党建设好、建设强,才能更好推进中国特色社会主义新时代的伟大实践,才能真正体现并实现中国特色社会主义新时代党的建设的总要求,也才能凝聚全党全军全国人民的力量为实现中华民族伟大复兴中国梦而努力奋斗。因此,强党是中国特色社会主义新时代的核心要义、独特优势、基本方略、战略定力。

(《长白学刊》2018年第1期)

李忠杰 / 中国共产党党章的与时俱进

党代会的主要精神和成果,不仅体现在党代会的报告中,而且反映在党代会制定或修改的党章中。建党96年来,中国共产党的党章经历了一个不断发展和沿革的过程。十九大又对党章作了重大修改,一是反映了十八大以来的理论和实践成果,二是反映了十九大的最新精神。在总纲部分,增写了一系列新的重大论断、重大理念、重大决策、重大战略,充分体现了以习近平同志为核心的党中央的政治意志;同时,按照新时代党的建设的总要求,对总纲和条文中有关党员要求、党的组织、党的纪律、党的建设的内容进行了很多修改,从而使党章呈现出新的容貌,明确地回答了在新时代“建设一个什么样的党、怎样建设党”的根本问题,从而也就成为党今后一切行动赖以遵循的依据和规范,实现了党章的又一次与时俱进。

(《当代世界与社会主义》2017年第6期)

庄德水 / 新时代党风廉政建设与反腐败斗争的战略部署

进入新时代,对于我们党要以什么样的精神状态、什么样的历史使命和战略部署来推进党风廉政建设和反腐败斗争,十九大报告作出了回答:(1)新目标:夺取反腐败斗争压倒性胜利。党中央对反腐败斗争态势的判断,经历了一个不断深化和发展的过程,确立“夺取反腐败斗争压倒性胜利”的新目标,其关键在于传递反腐败斗争的政治决心和勇气。(2)新策略:反对特权思想和特权现象。十九大报告明确持之以恒正风肃纪,要求凡是群众反映强烈的问题都要严肃认真对待,凡是损害群众利益的行为都要坚决纠正,坚持以上率下,巩固拓展落实中央八项规定精神成果,继续整治“四风”问题,坚决反对特权思想和特权现象。(3)新要求:党的纪律建设。把纪律建设纳入“5+1”的工作格局,凸显纪律建设的特殊作用,全面从严治党之所以“严”,就体现在纪律建设,划出党纪底线,使纪律成为管党治党的戒尺和党员的基本遵循。(4)新改革:国家监察体制。深化国家监察体制改革是全面从严治党的根本要求,旨在建立党统一领导下的国家反腐败工作机构,牢牢掌握领导反腐败斗争的主动权,促推党内监督与国家监察的有机统一,形成双轮驱动局面,实现自我净化、自我完善、自我革新、自我提高。

(《中国党政干部论坛》2017年第12期)

潘怀平 / 力戒“四风”永不止步

“四风”问题的隐蔽化、变异化,一方面体现了中央八项规定的威慑力,另一方面表明了纠正“四风”是一项攻坚战、持久战。预防和纠正“四风”,一要靠制度建设,二要靠机制保障,三要靠干部带头,四要靠群众支持。靠制度,必须扎实、扎紧、扎严制度的笼子,从细微之处抓起,抓小抓早,以规制防范各种领域、各个环节的“四风”问题。靠机制,既要靠科学、有效的管理机制,又要靠长效监督机制,力戒形式主义、官僚主义,建立决策前的民主性评估机制、“经常抓、抓经常”的监督机制,以巡视全覆盖、国家监察全覆盖为契机,把纠正“四风”问题纳入巡视和国家监察的重要工作内容。靠干部,就是要提高干部自我防范“四风”问题

的能力,广大党员干部切实做到防微杜渐,尤其是“关键少数”真正做到示范引领。靠群众,就是要取得群众支持和信任,激发群众监督正能量,各部门和各级领导干部应敢于主动向群众征询意见,选人用人时应将是否存在“四风”问题作为民意测评的重要内容,积极鼓励群众举报干部“四风”问题,营造“群防群治”的良好社会氛围。

(《光明日报》2017 年 12 月 15 日)

王世谊 / 把党的政治建设摆在首位的三个维度

党的十九大报告在党的建设方面一个重大贡献,是根据新时代新要求,深化对党的建设规律性认识,提出新时代党的建设总要求。这是马克思主义党建理论的一次飞跃,为新时代党的建设新的伟大工程注入了全新活力。其中,特别引人注目的是第一次提出以政治建设为统领,把党的政治建设摆在首位,体现了党的建设理论的一个重大创新,也体现了以习近平同志为核心的党中央管党治党的决心、魄力和担当,应当在党的建设理论和实践上全面理解和准确把握。一是要从当今世界政党兴衰成败的视野宽度,深刻把握把党的政治建设摆在首位是马克思主义政党的本质要求。二是要从中国共产党 96 年不懈奋斗的历史维度,深刻把握把党的政治建设摆在首位是我们党对执政党建设规律认识的全面深化。三是要从不忘本来、吸收外来、走向未来的战略高度,深刻把握把党的政治建设摆在首位是进行伟大斗争、建设伟大工程、推进伟大事业、实现伟大梦想的必然要求。

(《学习时报》2017 年 12 月 04 日)

过 勇,贺 海 / “不必腐”机制:反腐败标本兼治的重要保障

构建不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制,是中共中央探索新时代中国特色社会主义反腐败模式的突破性创新。基于推进国家治理现代化的宏观背景,从激励和约束的动态平衡视角,建议在继续完善“三不腐”机制的同时,着力构建“不必腐”的激励保障机制。当前影响公职人员“不必腐”的因素主要有:薪酬待遇水平相对较低,工作激励手段相对匮乏,职业发展通道相对单一,考

核奖惩机制流于形式。针对上述问题,除了公职人员应当加强自律、筑牢防线外,相关部门也应着力构建“不必腐”机制,在制度层面为他们提供激励保障、解除后顾之忧。构建“不必腐”机制的五条具体路径:强化薪酬激励,保障公职人员合理的工资福利收入;强化工作激励,增强公职人员自信心和成就感;强化职业发展激励,让公职人员对职业前景充满希望;强化考核奖惩激励,让公职人员“不待扬鞭自奋蹄”;突出差异化激励,让不同类型的公职人员各得其所。

(《国家行政学院学报》2017 年第 6 期)

王少泉,董礼胜 / 美国腐败指数曲线的波动及原因

美国腐败指数曲线显示,19 世纪中后期,美国曾出现三个腐败高发期;20 世纪初出现一个低谷期,其后尽管有小幅上扬,但未再出现高发期;近几十年以来,美国腐败指数曲线一直在一个较低值附近小幅波动。从宏观上来看,美国腐败指数在 20 世纪初得以降低的根本原因是制度的完善已经跟上现代化的步伐,即制度的完善速度与现代化(主要指经济发展、城市化进程等)的速度大致相同(前者甚至超过后者)。制度的完善是现代性日益增强的最重要表现,随着现代性的增强,腐败现象日益减少,最终在一个较小的范围内波动。这一情况与亨廷顿所说的“现代性产生稳定”相似,即现代性遏制腐败。具体而言,19 世纪末、20 世纪初,文官改革运动和进步主义运动等改革运动助推了美国腐败指数的降低——尤其是进步主义运动推进了民主参与权的扩大、联邦和州政府体制的改革、政府与市场关系的演进等。上述改革运动促成以下方面情况的改变为美国腐败指数的降低创造了条件:首先是经济发展程度得到有效提升,尤其是经济监管制度日益完善;其次是美国由软政府向强政府的演进,减少了寻租的过程;再次是民主制度日益完善,减少政府在各领域之中拥有的特权、垄断权和优惠权;最后是反腐制度化水平的显著提升,反腐机制效能、社会监督力量显著增强。

(《美国研究》2017 年第 6 期)

责任编辑 王学青