

中国共产党建党精神的属性、定位和特质

齐卫平

(华东师范大学 政治学系, 上海 200062)

摘要:伟大的建党精神指引中国共产党一路前行,百年奋斗实践结出了硕果累累的建党精神。中国共产党创造了各种各样的精神,建党精神是N个精神的集成性综合,具有范围宽广、覆盖全面、内容丰富的概念属性特点,以开天辟地为核心的建党精神体现其总概念的属性。建党精神与“红船精神”同时生成,时间序列上处于同一位置。“红船”启航,建党精神发端,建党精神与“红船精神”共同组成中国共产党革命精神之源。建党精神是中国共产党在领导革命、建设和改革整体实践中各种各样具体精神生成的“母体”,具有培育中国革命精神的总源泉的意义。中国共产党是民族精神的传承者和实践者,是时代精神的倡导者和带头人,建党精神具有彰显中华民族精神和时代精神的总脊梁特质。

关键词:建党精神;总概念属性;总源泉定位;总脊梁特质

中图分类号:D26

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2020)06-0001-08

在中国共产党领导人民胜利实现“第一个百年”奋斗目标的同时,迎来了建党百年诞辰的历史重要时刻。从建立时仅有50多名党员的弱小政党,发展壮大为拥有近亿党员的世界第一大政党,伟大的建党精神是指引它一路前行的力量支撑。建党精神是中国共产党的宝贵财富,充分发挥好这笔财富的资源优势,对于走好实现“第二个百年”奋斗目标的新长征路具有十分重大的意义。本文拟从属性、定位和特质三个方面进行阐述,以期对加深理解和深刻把握建党精神有所裨益。

一、属性:建党精神是贯穿中国共产党百年奋斗实践的总概念

中国共产党100年的历史由一个个时期和阶段组成,它不是碎片化的呈现,而是形成序列化的整体。在党的历史叙事话语中,革命、建设、改革是三个大的历史时期,而每个历史时期又根据形势的发展变化分成为若干个小的时期。认识我们党的发展历史,既要深入了解各个大小时期的特定环境和具体情况,又要把它作为一个整体抓住贯穿其中的主线。

精神伴随实践而生成,伴随发展而丰富。中国共产党在领导人民进行伟大实践的同时,也在创造着自身的精神,百年奋斗实践结出了硕果累累的建党精神,谱写了一部绚丽多彩的中国共产党精神

收稿日期:2020-09-29

基金项目:上海市哲学社会科学规划专项课题(2019JZD005)

作者简介:齐卫平(1953—),男,浙江慈溪人,华东师范大学终身教授,博士生导师,政治学一级学科博士后流动站合作导师。

史,记录了充满能量的中国共产党人精神世界。习近平总书记指出:“我们的国家,我们的民族,从积贫积弱一步步走到今天的发展繁荣,靠的就是一代又一代人的顽强拼搏,靠的就是中华民族自强不息的奋斗精神。”¹⁰同样道理,我们党历经挫折和磨难而日益强大起来,靠的就是广大共产党员和领导干部坚持弘扬建党精神。

目前,建党精神已成为明确的概念进入理论研究的范围,党中央领导人也有相关阐述。中央政治局常委王沪宁指出:“‘红船精神’集中体现了中国共产党的建党精神。”¹¹那么,建党精神是个什么样的概念?在中国共产党历史叙事中建党精神又具有怎样的意义呢?研究这两个相关问题,首先要把这个概念的属性弄清楚,否则会对中国共产党精神作出一些不精准的阐述。笔者认为从属性上说,建党精神是代表中国共产党精神总体的宏观概念,就是说它是一个总概念而不是具体概念。因此,把握建党精神的内涵,既要结合党的百年奋斗实践中各个时期具体精神的创造,更要注重宏观层面上历史整体的贯通。

我们党在领导革命、建设和改革的发展中创造出许许多多的精神,构成万紫千红的中国共产党人精神家园。在新民主主义时期,党创造了“红船精神”、井冈山精神、古田会议精神、苏区精神、长征精神、遵义会议精神、抗战精神、延安精神、南泥湾精神、西北坡精神等等。在全面建设社会主义时期,党创造了抗美援朝精神、大庆精神、铁人精神、红旗渠精神、雷锋精神、焦裕禄精神、“两弹一星”精神等等。在中国改革开放新时期,党创造了“两路精神”、载人航天精神、抗震救灾精神、抗击非典精神、抗疫精神等等。这些精神都以各自具有标识性的象征符号冠以名称而树立起来,形成的概念具有具体精神的属性。建党精神作为总概念具有高度抽象的概括特点,不以某个地点、某件事情、某次会议、某位人物为象征符号,是与各种具体精神相区别而单独存在的概念。

建党精神是对中国共产党百年历史实践整体的抽象,但它离不开各个时期各个阶段的具体实践,不然的话,高度抽象就成了无源之水、无本之木。因此,建党精神又与各种具体精神有着紧密的关系。例如,提出“红船精神”是建党精神的集中体现,正是把宏观层面的总概念与微观层面的具体概念联系在一起。“1921年8月初,中国共产党第一次全国代表大会在浙江嘉兴南湖的一条游船上胜利闭幕,庄严宣告中国共产党的诞生”,“红船,见证了中国历史上开天辟地的大事变,成为中国革命源头的象征。”¹²中国共产党的成立为建党精神创造了组织载体,具有发轫意义的“红船精神”成为建党精神形成的历史开端。习近平总书记从开天辟地、敢为人先的首创精神,坚定理想、百折不挠的奋斗精神,立党为公、忠诚为民的奉献精神三个方面,对“红船精神”的内涵作出凝练性的概括,对研究建党精神具有重要意义。

然而,“红船精神”不能涵盖建党精神的全部内容,作为象征符号的具体精神,“红船精神”主要体现中国共产党创立时期所展示的精神风采。习近平总书记揭示的“红船精神”内涵,回答了建党为什么、干什么和怎么干的初心问题,对中国共产党出发始点具有精神注脚的重大意义。毫无疑问,首创精神、奋斗精神、奉献精神贯穿于中国共产党全部实践,“红船精神”具有永恒价值,这正是“红船精神”的具体概念与建党精神的总概念形成紧密关系的理论逻辑。但如果把“红船精神”直接等同于建党精神的话,则会模糊这两个概念的属性区分。目前理论工作者的研究中,把“红船精神”与建党精神简单地等同起来的阐述很普遍,有学者还认为,从建党精神角度说,它的时间范围“是指从1919年的五四运动开始,至1927年10月毛泽东率军上井冈山”¹³。这样的理解不妥当之处在于把建党精神视为一个具体概念,用“红船精神”来代表建党精神,明显是不准确的。

从总概念和具体概念的属性区别阐述建党精神和“红船精神”的关系,决不是要把两者割裂开来,而是从整体与局部的辩证关系上把它们结合起来。从语言规律看,总概念因为体现整体的宏观性而具有高度抽象的特点,呈现的不是一项项具体内容,而具体概念因为体现特定环境而具有针对性的特点,演绎着内容的具体性。党中央领导人历来都高度重视对实践中创造出来的各种精神进行提炼概括,号召全党发扬光大。结合阐述的需要,这里不妨列举一些党中央领导人对中国共产党关于具体精

神的概括(见表1)。

表1 党中央领导人有关中国共产党精神的概括

名称	概括	来源
红船精神	开天辟地、敢为人先的首创精神、坚定理想、百折不挠的奋斗精神,立党为公、忠诚为民的奉献精神	习近平:《弘扬“红船精神”走在时代前列》,《光明日报》(2005年6月21日)
延安精神	坚定正确的政治方向,解放思想、实事求是的思想路线,全心全意为人民服务的根本宗旨,自力更生、艰苦奋斗的创业精神是延安精神的主要内容	江泽民:《在陕西考察工作时的讲话》(2002年3月)
抗战精神	天下兴亡、匹夫有责的爱国情怀,视死如归、宁死不屈的民族气节,不畏强暴、血战到底的英雄气概,百折不挠、坚忍不拔的必胜信念	习近平在纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利75周年座谈会上的讲话(2020年9月3日)
抗疫精神	生命至上、举国同心、舍生忘死、尊重科学、命运与共	习近平在全国抗击新冠肺炎疫情表彰大会上的讲话(2020年9月8日)

从上表关于中国共产党精神的概括方式看,大体可以分为两种类型,一种是一个标识性概念下再提炼出几种具体精神,每一种具体精神又有具体内容,如“红船精神”标识性概念下包括首创精神、奋斗精神、奉献精神。一种是主要从几个方面的内容进行提炼概括,如抗战精神标识性概念下包括爱国情怀、民族气节、英雄气概、必胜信念等;延安精神标识性概念下包括思想路线、根本宗旨、创业精神等。两种类型的提炼概括没有实质性的区别,只是话语叙事的形式不同而已。这些标识性概念从属性上说都是具体概念,不管哪种类型的提炼概括都以表现其独有的精神特征为聚焦,以突出某个具体精神的内容凝结和闪光亮点。

建党精神的总概念属性决定了其内涵提炼概括不同于具体概念,用具体内容揭示的方法难以精准体现总概念的属性。按照语言逻辑,分析一个概念需要把握它的内涵和外延。内涵指所反映对象的核心本质,外延指所反映对象由本质规定而演绎的具体内容。举例来说,如果说首创精神、奋斗精神、奉献精神是“红船精神”内涵的话,那么,开天辟地、敢为人先,坚定理想、百折不挠,立党为公、忠诚为民等就是“红船精神”演绎的外延。需要指出的是,外延是可以不断伸展扩容的,可以创新发展的。因此,中国共产党创造的各种精神并非凝固在体现特定环境的历史内容上,随着实践深入发展的新形势新要求,其精神特质又会演绎出新的外延。这正是中国共产党各种历史精神具有永恒价值的道理所在。

基于以上分析理路,中国共产党各种精神具体概念的两种类型提炼概括方法,很难适用于建党精神这个总概念内涵的揭示。作为贯穿党奋斗实践全部历史的精神总概念,建党精神是中国共产党创造的所有精神的总汇集,既不由某个具体历史阶段的精神所规定,又不是由多少个方面的精神内容所包括。我们联想到另外一种精神内涵提炼概括的方法,即“以爱国主义为核心的民族精神”和“以改革创新为核心的时代精神”,这两种精神虽然不是建党精神直接的内容,但却有着紧密关系。就属性而言,“民族精神”和“时代精神”都是总概念,提炼“爱国主义”和“改革创新”两个关键词作为这两种精神的核心内涵揭示,抓住了总概念的内涵本质。受此启发,笔者提出,建党精神的内涵可以用“开天辟地”一句话作为内涵来揭示其核心本质,并认为“红船精神”、井冈山精神、延安精神以及全面建设社会主义时期和改革开放新时期党创造的各种具体精神,都是开天辟地的建党精神的演绎。^①建党精神是N个精神的集成性综合,具有范围宽广、覆盖全面、内容丰富的概念属性特点,采用具体精神内涵的提炼概括方法不能精准揭示建党精神的本质内涵,“以开天辟地为核心的建党精神”体现总概念属性,符合表述逻辑。

① 关于建党精神核心本质(本质内涵)是开天辟地的观点,笔者已有另文详细阐述,可参见拙文《中国共产党建党精神研究的若干问题思考》,发表于《中国浦东干部学院学报》2020年第6期,在此不作赘述。

二、定位：建党精神是培育中国共产党人精神的总源泉

精神是历史活动的体现，一个时代有一个时代的精神，一代人创造一代人的精神，历史的动态发展决定精神的变迁。然而，精神变迁不是杂乱无章的，动态发展的历史在延续中实现，历史生成的精神在传承中永动。习近平总书记指出：“马克思的思想理论源于那个时代又超越了那个时代，既是那个时代精神的精华又是整个人类精神的精华。”^④这个论述对我们深刻把握建党精神的重大意义具有启迪。

“历史从哪里开始，思想进程也应当从哪里开始。”^⑤建党精神生成的前提是首先要有党的存在，有了党才有了精神载体。1921年中国共产党成立是建党精神生成的开始，“红船精神”集中体现了建党精神。有研究者指出：“建党精神是红船精神的初始样态（更准确地说应为“红船精神是建党精神的初始样态”——引者注）”，“应从历史源头上对建党精神进行准确把握”，“红船精神是宏观意义上建党精神的具体体现”^⑥。这个观点区分了总概念与具体概念的不同，从两者既紧密联系又有区别的角度说清楚了建党精神与“红船精神”的关系。有如上文所说，研究建党精神不应把它与“红船精神”直接相等同，建党精神的核心内涵包含“红船精神”的具体内涵，“红船精神”体现建党精神。

建党精神与“红船精神”同时生成，时间序列上处于同一位置。“红船”启航，建党精神发端。“伟大的革命实践产生伟大的革命精神。”“红船精神”正是中国革命精神之源；中国共产党历史上形成的优良传统和革命精神，无不与之有着直接的渊源关系。^⑦明确“红船精神”具有“中国革命精神之源”的地位非常重要，浙江省许多学者关于“红船精神”的研究对此作出了很多阐释，贡献很大。他们的思路和观点很有价值的地方，是把“红船精神”纳入中国共产党精神史的大视野下加以审视，提出“红船精神”的揭示填补了中国共产党历史起步时期空白的观点。金延锋指出：“红船精神”概念的提出和内涵的揭示，“填补了中国共产党从创建到大革命之间的革命精神的历史空白，使得中国共产党革命精神史与中国共产党的发展历史在时间序列上实现了一致性，使中国共产党历史和中国共产党革命精神史有了统一的精神领航，使中国共产党革命精神史有了真正的源头。”^⑧这个看法很深刻，解决了以往缺乏中国共产党革命精神源头认识的缺憾问题。

在习近平总书记揭示“红船精神”之前，党的历史实践中着重提炼概括了井冈山精神、长征精神、延安精神等内涵，以至有的研究者简单地按照具体精神的时间序列，把井冈山作为中国革命精神之源。如有的认为“井冈山精神与其他革命精神相比，有自己独特之处，首先，它是‘源’，而其他是‘流’”^⑨；有的认为“井冈山精神是中国共产党历史上最早的革命精神之一，它的一个显著特征是它的开创性和奠基性”^⑩；有的认为“井冈山精神是中国革命精神的源头”，“延安精神是中国革命精神之集大成”^⑪；还有的认为“井冈山精神就是中国革命精神，它是五四运动以来中国革命的最初结晶，是中国革命精神的原型”^⑫。就这些文章而言，分析和阐述有理有据，内容上毫无问题。但把井冈山精神定位为“中国革命精神之源”的结论，则确实存在中国共产党精神创造与历史开端不一致的逻辑问题。由此而言，浙江学者关于“填补空白”的观点就很重要，“红船精神”作为中国革命精神之源符合历史逻辑和理论逻辑，作为凝结中国共产党成立时期革命实践的“红船精神”，无疑就是中国革命精神生成的最早源头。

建党精神与中国革命精神之源是什么关系？这是一个应该认真研究的问题。笔者认为，“红船精神”和建党精神具有序列时间上的一致性和思想空间上的共通性，两者的紧密关系使两者共同构成中国共产党人革命精神之源。那么，“共同构成”是否意味着有两个“之源”？把建党精神和“红船精神”都定位为中国革命精神之源逻辑上是否能够自洽？笔者以为是不矛盾的，理由是：第一，建党精神与“红船精神”不是分离的两条源，两种精神在中国共产党出发时序上的同时、同步、同向，使它们具有源头的共同意义。形象地说，就好比位于青海省南部长江、黄河、澜沧江三江源地区源头汇水区一样，建党精神和“红船精神”是“两流汇成同源”。第二，建党精神和“红船精神”都是中国革命精神之源，是因为两种精神有着共同的内容，首创精神、奋斗精神、奉献精神的“红船精神”内涵与“开天辟地”的建党精

神本质内涵在思想上高度契合，在精神上完全一致，在境界上内在交融，“两流”合为一体，汇而成源。因此，建党精神与“红船精神”是中国革命精神之源的统一，只突出其中的一种精神是不全面的。

习近平总书记指出：“‘红船精神’同井冈山精神、长征精神、延安精神、西柏坡精神等一道，伴随中国革命的光辉历程，共同构成我们党在前进道路上战胜各种困难和风险、不断夺取新胜利的强大精神力量和宝贵精神财富。”¹⁰这个重要论述从“共同构成”的角度看，就是揭示了党在新民主主义时期革命精神的历史链，显示了革命实践中中国共产党人精神史的整个图谱。这里提出建党精神和“红船精神”共同构成中国革命精神之源的观点，是从另外一个角度阐述诠释中国共产党精神创造的意义。如上所说，建党精神和“红船精神”在概念属性上的区分规定了两者内涵上的不同，两者不是同一层面上的概念。建党精神是宏观层面上的总概念，“红船精神”以及井冈山精神、延安精神等都是微观层面上的具体概念。“红船精神”体现建党精神，但不等于就是建党精神；建党精神包含“红船精神”，但不等于替代“红船精神”。建党精神作为宏观上体现中国共产党全部实践的总精神概念，不具体体现哪个特定历史时期的精神内涵，“红船精神”作为微观层面上体现中国共产党成立时期的具体精神内涵，具有井冈山精神创造之前中国革命精神最先生成的源头意义。从这个区分的意思上说，建党精神可以进一步定位为“培育中国革命精神的总源泉”，因为它对中国共产党总体精神的彰显更具代表性。从逻辑上说，建党精神是中国共产党在领导革命、建设和改革整体实践中各种各样具体精神生成的“母体”，所有中国共产党人的精神都源生于建党精神，各种具体精神的内涵统一于建党精神。“红船精神”、井冈山精神、延安精神以及社会主义建设时期、改革开放时期许许多多的精神，都是中国共产党人精神谱系中并列的“基因”，各种具体精神以循序渐进的发展相互交融、互相映像、相得益彰。历史实践创造的所有具体精神都具有独立存在的意义，“红船精神”位于中国革命精神生成的源头，对中国共产党人各种具体精神的创造无疑有着影响作用，但它们的生成归根到底落在建党精神这个“母体”上。

三、特质：建党精神是彰显中华民族精神和时代精神的总脊梁

习近平总书记指出：“人无精神则不立，国无精神则不强。唯有精神上站得住、站得稳，一个民族才能在历史的洪流中屹立不倒、挺立潮头。”¹¹建党精神作为中国共产党人红色基因和精神图谱的主干，深深融入中华民族的血脉和灵魂，鲜明凸显时代发展的节拍和律动，建党精神、民族精神、时代精神有机地相统一。

在人类社会历史上，中华民族的独特性不仅在于拥有悠久历史的古老性，而且更在于追随世界的现代性。中华文明5000年，民族历史延绵不绝，占据世界发展前列的时间长达2000余年。1840年鸦片战争后，西方资本主义国家通过工业革命改变了世界格局，近代文明瓦解了古老文明的基础，中国被抛到世界落后国家的行列，遭受外来侵略和背负民族耻辱的时间长达109年。在这样一种国家地位大起大落、民族命运跌宕沉浮的窘境下，中华民族精神的生成和培育一方面有悠久历史的厚植，另一方面又经历了不屈抗争的历练，以爱国主义为核心的民族精神使中国人民实现了从不断衰落到根本扭转命运、持续走向繁荣富强的伟大飞跃。在开创中国特色社会主义事业伟大实践中，我们党领导人民在大力弘扬爱国主义精神的同时，发扬以改革开放为核心的时代精神，实现了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃。历史证明，中华民族是一个伟大的民族，它的精神创造成果树起了人类文明史上的一座丰碑。

中国共产党是民族精神的传承者和实践者，其百年奋斗的历史谱写了中华民族精神史的新篇章。为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴的建党初心和使命，使中国共产党从成立之日起就把自身的发展紧紧地与民族命运交融在一起。中国共产党来自中国人民，扎根中国大地，立党为公、忠诚为民，保持与人民群众的血肉关系，贯彻执行党的群众路线，始终是中国共产党人传承和实践民族精神的原则。这些因素构成建党精神与民族精神相连接的纽带。

中国共产党是时代精神的倡导者和带头人，其领导中国革命、建设和改革的历程呈现与时俱进的前进轨迹。从毛泽东探索形成农村包围城市的革命道路，到采取和平的方式建立社会主义制度，再到开创中国特色社会主义新道路。中国共产党坚持马克思主义中国化时代化大众化的全部历史实践都体现着创新精神。勇于创新、善于创新、推动创新正是实事求是、追求真理、自我修复等党建精神的内在要求。

近现代中国历史上，中华民族有饱受物质匮乏困扰的经历，但没有过缺乏精神支撑的情况，中华民族是一个精神富有的民族，中国共产党是一个精神富有的政党。习近平总书记要求全党全国各族人民必须大力弘扬中国精神，他强调：“实现中国梦必须弘扬中国精神。这就是以爱国主义为核心的民族精神，以改革创新为核心的时代精神。”^{⑩3}如果我们把精神序列视为一个系统结构的话，那么可以说中国精神就是大概念，民族精神、时代精神和建党精神就是中概念，其他各种具体精神就是小概念。不管什么样的精神，概念大小没有实质意义，重要的是它在特定领域发挥着不可或缺的作用。建党精神树立的是我们这样一个马克思主义政党的精神标杆，是中国共产党人的力量来源。不仅如此，建党精神展示的又是我们这样一个社会主义国家的精神先锋，是社会各种精神的示范坐标。中国共产党由社会先进分子所组成，其成员具有什么样的精神在很大范围里影响着人民群众，在很深度上作用于社会。人民群众学先进，眼睛看着中国共产党，党员和领导干部精神状态如何，成为人民群众评判中国共产党是否具有先进性的标准。因此，邓小平说，“要搞好我们的党风、军风、民风，关键是要搞好党风”，“党是整个社会的表率，党的各级领导同志又是全党的表率”^{⑩4}。表率就是统领，从这个意义上说，建党精神也是中华民族精神和时代精神的总脊梁，挺立中国精神的脊梁，彰显马克思主义政党先进性的建党精神，必须发挥精神先锋作用。把握建党精神这个特质，需要深刻认识它所具有的功能。

第一，建党精神涵养社会主义核心价值观。“人类社会发展的历史表明，对一个民族、一个国家来说，最持久、最深层的力量是全社会共同认可的核心价值观。核心价值观，承载着一个民族、一个国家的精神追求，体现着一个社会评判是非曲直的价值标准。”^{⑩5}习近平总书记这个论述揭示了价值观与精神的关系，为加深认识建党精神提供了思想启迪。党的十八大从国家、社会、公民三个层面概括的核心价值观，承载着民族精神、时代精神的追求。当代中国多样多元发展的现实中核心价值观的遵循和认同非常重要，核心价值观失范、价值遵循原则模糊或混乱，必将导致社会碎片化。建党精神集中回答我们党追求的价值目标，是社会主义核心价值观遵循的方向标。建党精神激励全体党员做社会主义核心价值观的践行者，以正确的世界观、人生观、价值观为社会和人民群众提供楷模，提升社会主义核心价值观的认同度，增强社会主义核心价值观的执行力。

第二，建党精神助力中华民族伟大复兴。中国共产党以肩负民族复兴的神圣使命领导中国人民进行着开天辟地的伟大事业，中华民族伟大复兴的历史征程因中国共产党的诞生而走上正确道路，中华民族伟大复兴的前进格局因中国共产党的奋斗而发生根本改观。建党精神贯穿于党领导人民不懈奋斗的百年历史实践，承载着几代中国共产党人的理想和探索，寄托着无数仁人志士的意愿和期盼，凝聚着千千万万革命先烈的奋斗和牺牲。我们党确定了“两个一百年”奋斗目标，向全党全国人民揭示了实现中华民族伟大复兴目标的时间表、路线图、航向灯，我们正在一步步地接近目标，正在脚踏实地地奋力拼搏。十四亿中国人民是实现伟大中国梦的主体力量，近亿名中共党员是担当民族复兴使命的核心力量，中国人民和中华民族先锋队组织的政治和社会角色，要求全体党员发挥先锋作用。建党精神是中国共产党人团结人民不懈奋斗的力量之源，实现中华民族伟大复兴目标必须弘扬建党精神，伟大的建党精神是实现伟中国梦的强大支撑。

第三，建党精神挺立中国共产党人的风骨。历史检验政党的生命力，每个政党都面临生命力强弱的考验。一个政党能够生存多久只是从其生命延续的时间维度考量，虽然也有一定的证明意义，但却不是最重要的，垂老衰退的政党历时再久也不过是苟延残喘而已。百年中国共产党的旺盛生命力既表

现在从建立时只有50多名党员发展到现今9191.4万党员的巨大规模,更表现在以伟大的建党精神生发出青春不减的活力,展示出坚而不摧的韧劲。大党的样子首先要有大党的精神,建设世界最强大的政党必须匹配有伟大的建党精神。中国共产党在长期历史实践中创造了各种各样的精神,构建起绚丽多彩的中国共产党人精神家园。习近平总书记反复强调要以坚定的理想信念挺立中国共产党人精神脊梁,建党精神展示中国共产党人铮铮风骨,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想武装全党,必须始终弘扬建党精神,保证我们党历久弥坚、青春常驻、先进永恒。

第四,建党精神凝聚党心民心。坚持以爱国主义为核心的民族精神,发扬以改革创新为核心的时代精神,广泛地团结人民群众是旨归。中国共产党百年奋斗实践的一条成功经验是扭转了近代中国一盘散沙的局面,变人心涣散为万众一心,使中国人民的精神面貌焕然一新。建党精神是中国共产党内凝党心和外聚民心的强大武器,党心齐则民心合,广大人民群众听党的话,跟党走,正是因为建党精神与民族精神、时代精神高度相契合。从宽泛意义上说,建党精神不仅回答中国共产党是怎样建立的,而且回答中国共产党是怎样建设的。党的建设伟大工程以建党精神为引领,党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设,以及制度建设和反腐败斗争的长期实践结出了建党精神的硕果。党的十八大、十九大以来,以习近平同志为核心的党中央大力推进全面从严治党,赢得了党心民心,夯实了新时代中国特色社会主义伟大事业的建设基础。与民族精神和时代精神一样,建党精神也是凝心聚力的兴国之魂、强国之魂。建党精神是把我们党建设得更加坚强有力的优势资源,充分发挥其凝聚党心民心的作用,有利于坚持党的全面领导,凝聚起建设社会主义现代化强国的磅礴力量,在新时代伟大实践中不断创造新的辉煌。

四、结语

在物质与精神关系问题上,马克思主义强调物质是第一性的,精神是第二性的,物质决定精神,精神反作用于物质。中国共产党始终坚持这个辩证原理,在注重改造物质世界的同时加强精神世界的自身淬炼。习近平总书记指出:“实现我们的发展目标,不仅要在物质上强大起来,而且要在精神上强大起来。”¹⁰从百年历史实践看,我们党绝大部分时间是在物质匮乏的条件下坚持奋斗,伟大的建党精神支撑着党战胜各种艰难险阻。新时代日益富裕起来的中国已经摆脱了一穷二白的物质落后局面,中国共产党因此而处于全新的时代环境,因此而进到一个新的历史方位。谨防物质富足下的精神匮乏,警惕成绩光环下的精神懈怠,是新时代党的建设新的伟大工程提出的新课题。中国共产党在迎来了百年诞辰之时实现了全面建成小康社会的“第一个百年”奋斗目标,在开启实现“第二个百年”奋斗目标新征程之时迈上了中国共产党第二个百年的新长征之路。在这样特殊的历史时刻,传承和弘扬建党精神也就有着特殊的现实意义。建党精神决不是历史记忆的留存,深入研究和深刻把握建党精神的属性、定位和特质,意在把它内化为中国共产党人接续奋斗的前进动力,内化为夺取新时代伟大胜利的战斗能量。确保长期执政和全面领导的中国共产党始终争当民族先锋,始终站在时代前列,成为中国特色社会主义事业的核心力量和中国人民的主心骨,必须使伟大的建党精神永放光芒。

参考文献:

- [1] 习近平关于实现中华民族伟大复兴的中国梦论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2013:39.
- [2] 王沪宁.大力学习弘扬“红船精神”用伟大精神推动伟大实践[N].人民日报,2017-12-05(01).
- [3] 习近平.弘扬“红船精神”走在时代前列[N].光明日报,2017-12-01(01).
- [4] “浙江省红船精神研究”课题组.红船精神历史地位、当代意义及永恒价值[M].杭州:浙江人民出版社,2016:125.
- [5] 十八大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2019:423.
- [6] 马克思恩格斯选集:第2卷[M].北京:人民出版社,1972:12.
- [7] 高福进.红船精神与建党精神的内在逻辑关联[N].人民论坛,2019(36):110-113.

- [8] 金延峰.红船精神:中国共产党建党精神[J].观察与思考,2018(10):20-26.
- [9] 刘学经.井冈山精神是“中国革命精神之源”[J].江西社会科学,1996(7):9.
- [10] 李小三.井冈山精神与中国共产党[J].中国井冈山干部学院学报,2013(1):18-21.
- [11] 郭必选.中国革命精神的生长史和形态学——井冈山精神与延安精神比较研究[J].井冈山学院学报,2009(1):5-8.
- [12] 余品华,尹世洪.井冈山精神:中国革命精神之源及其时代价值[J].江西社会科学,1996(12):1-10.
- [13] 习近平.在全国抗击新冠肺炎疫情表彰大会上的讲话[N].人民日报,2020-09-09(02).
- [14] 邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994:46,177.
- [15] 十八大以来重要文献选编:中[M].北京:中央文献出版社,2016:2.

责任编辑 王学青

Property, Orientation and Characteristics of the Founding Spirits of Chinese Communist Party

QI Weiping (Department of Politics, East China Normal University, Shanghai 200062, Shanghai, China)

Abstract: The great founding spirits take the leading role in the advancement of Chinese Communist Party (CCP), the century of hard work yielding the fruitful founding spirits. Various spirits have been created by the CCP, the founding spirits being a collective synthesis among the many, their concepts characterized by their wide range, full coverage and rich contents, the overall concept demonstrated in the genesis values of the founding spirits lying in the center. The founding spirits came into being accompanied by the “red-boat spirit”, temporally simultaneous, chronically paralleling each other. The founding spirits took shape when the red boat set sail, the revolutionary spirits of CCP originating from the two. CCP's founding spirits gave birth to various concrete spirits in leading the revolution, construction and reform, their significance lying in nurturing China's revolutionary spirits. CCP is the inheritor and practitioner of the national spirit, and the initiator and leader of the contemporary spirit, the founding spirits as the backbone demonstrating the Chinese national spirits and contemporary spirits.

Key words: founding spirits of CCP; overall conceptual properties; the overall source of orientation; the overall backbone features.

党员领导干部民主生活会的制度变迁与绩效提升

肖剑忠¹,马原²

(1.浙江工业大学 马克思学院,浙江 杭州 310023;2.同济大学 马克思学院,上海 200092)

摘要:党员领导干部民主生活会制度是中国共产党所独创的以批评和自我批评为内核、体现党的自我革命精神的党内同级相互监督制度,其制度变迁包括规范性、权威性和有效性三重目标。历经百年发展,制度的规范性和权威性问题已得到基本解决,但有效性问题仍不够理想。新时代全面从严治党形势下,需要通过制度和制度的组合、制度和技术的结合,进一步提高党员领导干部民主生活会的制度绩效,真正解决其有效性问题,并使之在党内监督和全面从严治党中发挥更大作用,为推进党的自我革命做出更大贡献。

关键词:党员领导干部;民主生活会;制度变迁;制度绩效

中图分类号:D263.4

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2020)06-0009-10

政治监督是人类政治文明建设的永恒主题。对于以中国共产党为执政党的中国来说,政治监督的核心是党内监督。这就是习近平总书记所指出的,“党的执政地位,决定了党内监督在党和国家各种监督形式中是最基本的、第一位的。”^[1]又由于执政权最终主要体现和落实为各级各方面领导干部手中所掌握的大小权力,因而,对党员领导干部的监督,就成为党内监督的重点。中国共产党为了加强对党员领导干部的监督,从局部执政时期到全面执政之后,一直注重对党员领导干部监督相关制度的探索和设计。这些制度中,既有属于主要借鉴其他国家和其他政党因而具有一定普适性的制度,又有属于主要立足本国本党实际、源于中国共产党人自己探索因而具有极强的中国和中国共产党特色的制度。党员领导干部民主生活会制度就属于后者。有论者就指出,“民主生活会制度是中国共产党的一项独创”^[2]。为了进一步完善领导干部民主生活会制度,使之在党内监督和全面从严治党中发挥更大作用,笔者拟从历史视角和实践视角对民主生活会的制度变迁和制度绩效做一分析,以此获得经验教训和明确前进方向。

收稿日期:2020-09-18

作者简介:肖剑忠(1974—),男,江西莲花人,浙江工业大学马克思学院教授,浙江省马克思主义政党研究中心特邀研究员;马原(1991—),女,河南鹤壁人,同济大学马克思学院博士研究生,美国爱荷华大学访问学者。

一、党员领导干部民主生活会的本质特征

至今为止，中国共产党关于党员领导干部民主生活会有明确且具体规定的专门性党内法规包括1981年2月中央组织部印发的《关于进一步健全县以上领导干部生活会的通知》、1990年5月中共中央印发的《关于县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会的若干规定》、1990年中央印发的《关于县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会的若干规定》、2000年中纪委、中组部联合下发的《关于改进县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会的若干意见》、2017年1月中央印发的《县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会若干规定》。根据这些专门性党内法规对党员领导干部民主生活会的共同规定，基于对党员领导干部民主生活会的实践观察，我们可以将党员领导干部民主生活会概括为以党员领导干部为参与主体，以批评和自我批评为主要内容，以发扬党内民主、加强党内监督、依靠领导班子自身力量解决矛盾和问题为主要目标的重要党内监督制度。大致说来，党员领导干部民主生活会制度具有以下三方面本质特征。

(一)党员领导干部民主生活会是一种以批评和自我批评为主要内容和内核的重要制度

1980年《关于党内政治生活的若干准则》提出：“各级党委或常委都应定期召开民主生活会，交流思想，开展批评和自评批评。”1990年《关于县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会的若干规定》第四条明确：“民主生活会的主要内容，主要是就以下问题（共列举五方面问题——笔者注）进行检查、总结，统一认识，开展批评和自我批评。”2017年《县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会若干规定》第六规定：“民主生活会应当围绕主题，就以下基本内容（共列举六方面内容——笔者注）进行对照检查，开展批评和自我批评”。由这些规定可见，民主生活会与批评和自我批评紧密相关。可以说，没有批评和自我批评，也就没有民主生活会制度。时任中央书记处书记、中央纪委副书记赵洪祝同志曾指出，“民主生活会的主要方法是开展批评和自我批评”¹⁴⁰⁰⁰¹。笔者认为，在一定意义上讲，批评和自我批评是内容（当然具体主题会因时代和背景不同而不同），民主生活会是形式；而言批评和自我批评是“核”，民主生活会是“皮”。毛泽东同志曾说，“有无认真的自我批评，也是我们党和其他政党互相区别的显著标志之一”¹⁴⁰⁰⁰²，进而，我们也可以讲，正是因为有了批评和自我批评，民主生活会制度才成为中国共产党独具特色的重要制度。批评和自我批评之所以能成为民主生活会的主要内容和内核，之所以是中国共产党区别于其他政党的重要显著标志，归根到底是因为我们党是马克思主义政党，代表最广大人民的根本利益，没有任何自己的私利，从来不惧怕批评和自我批评，敢于公开承认、修正自己的缺点和错误，也能够依靠自身力量解决自身存在的不足，这也就是毛泽东同志所讲的“因为我们是为人民服务的，所以，我们如果有缺点，就不怕别人批评指出。不管是什人，谁向我们指出都行。只要你说得对，我们就改正”¹⁴⁰⁰⁰³。总之，没有认真开展批评和自我批评的民主生活会，也就是没有质量、走过场的民主生活会；不以批评和自我批评为主要内容和目的的民主生活会，不是真正的民主生活会。

(二)党员领导干部民主生活会是一种党内同级相互监督的重要制度

根据党内监督的主体和对象之间关系的不同，党内监督可分为自上而下、平行（也叫同级相互）和自下而上这三种指向的党内监督。党员领导干部民主生活会就属于其中的同级相互监督。因为党员领导干部既有自我批评，又有对其他党员领导干部的批评，而批评就是一种监督，因而党员领导干部民主生活会属于相互之间的监督；又因为，作为同一个领导班子成员的党员领导干部之间属于党内同志间关系，而这种关系是一种因为共同的理想、信仰、追求和奋斗目标而走到一起并具有人格平等的关系（党员领导干部之间只有工作分工的不同和职务的不同），因而，党员领导干部民主生活会又属于同级之间的相互监督。而同级相互监督在李景治看来，“是党内监督体系中最常态化的监督。同级组织的党员、干部彼此最了解，相互监督能够对症下药、发挥最大功效”¹⁴⁰⁰⁴。总的来说，党员领导干部民主生活会是一种基于党内地位平等的同志间关系而形成的党内监督，是一种建立在党员民主监督权利基础

上的党内监督,是一种以团结为目标的监督,即如毛泽东同志所讲的“从团结的愿望出发,经过批评或者斗争使矛盾得到解决,从而在新的基础上达到新的团结”^[1],因而,党员领导干部民主生活会是一种体现了民主、平等和团结三种价值导向的党内同级相互监督的重要制度。试想,假如各地党组织真能每年开一次民主生活会且严肃认真地开展批评与自我批评,那么,党员领导干部都能因为经常有来自党内其他同志严肃认真的提醒和批评以及真诚热心的教育和帮助,因为受到党内其他同志的监督,而在政治问题、思想问题、作风问题等方面深刻反省,防微杜渐、悬崖勒马。毛泽东同志在1955年3月召开的中国共产党全国代表会议上讲话指出,“定期召开会议,进行批评和自我批评,这是一种同志间相互监督,促使党和国家事业迅速进步的好办法”^[2]。党员领导干部民主生活会就是毛泽东同志所说的这样一种以批评和自我批评为主内核、体现党内同志间相互监督的好会议形式和好的制度载体。

(三)党员领导干部民主生活会是一种体现中国共产党勇于自我革命精神的重要制度

习近平总书记指出,“勇于自我革命,从严管党治党,是我们党最鲜明的品格”^[3],“内部和外部强大的政党是在自我革命中锻造出来的。回顾党的历史,我们党总是在推动社会革命的同时,勇于推动自我革命,始终坚持真理、修正错误,敢于正视问题、克服缺点,勇于刮骨疗毒、去腐生肌。正因为我们党始终坚持这样做,才能够在危难之际绝处逢生、失误之后拨乱反正,成为永远打不倒、压不垮的马克思主义政党”^[4]。由于民主生活会制度的主要内容和内核就是要求党员领导干部认真严肃地开展批评和自我批评,这其实也就是要求党员领导干部自己用“显微镜”找出并除掉“政治灰尘”和“政治微生物”,以及党员领导干部互相用“显微镜”找出并除掉“政治灰尘”和“政治微生物”。全体党员领导干部若能经常如此,则对小到某一个领导班子,大到整个中国共产党来说,其实就是用中国共产党自己发明出来的武器和创造的方法,进行刮骨疗毒、去腐生肌,实现党的自我净化、自我提升、自我完善,亦即实现党的自我革命。陈云同志曾提出“只要有勇于开展批评与自我批评这一条,坚持真理,改正错误,我们共产党就将无敌于天下”^[5]这一论断。的确,民主生活会制度及作为其主要内容和主要方法的批评和自我批评,是党的自我革命的重要手段。

二、党员领导干部民主生活会的制度变迁及其考察

一般而言,完整和规范的制度是理念思想、具体做法和制度形式三种要素结合的结果、融合的产物。根据这三者互相匹配和彼此结合情况,笔者将党员领导干部民主生活会从建党初期到上世纪八十年代的制度变迁过程,划分为四个阶段。

(一)制度变迁的四个阶段

第一阶段:建党初期到延安整风运动前——有好的理念和想法但无好的做法更无制度。这一阶段的重要事件和重要成果就是召开古田会议,形成了在党的建设和军队建设历史上具有重要意义的著名《古田会议决议》。该决议提出,“在组织上,厉行集中指导下的民主生活”^[6],并特别强调以严肃认真的党内批评克服各种非无产阶级思想、解决党内矛盾。不过,这一时期,党内生活更多的是与党内民主相悖的“家长制”和“残酷斗争,无情打击”。典型例子就是陈独秀担任中央主要领导人后期的错误做法和王明左倾路线下的错误做法。

第二阶段:延安整风运动到七千人大会前——有好的做法但无制度的阶段。1942年开始的延安整风运动是以毛泽东同志为核心的第一代中央领导集体为加强党的自身建设的伟大创造和成功举措。在全党特别是高级干部队伍中普遍开展的严肃和认真的批评与自我批评有力地促进了主观主义、宗派主义和党八股三大不良作风的整改,使得全党在政治上和思想上达到了高度统一,在组织上达到了空前团结。从党内监督的视角来看,这其实就是通过批评和自我批评的方式以加强党内的同级相互监督。此后,“惩前毖后,治病救人”的原则和“团结一批评—团结”的公式以及“批评和自我批评”的优良作风,都成为党的重要优良传统、重要红色基因及革命文化的重要组成部分。

第三阶段：七千人大会到改革开放前——有制度设想但没有规范、更未落实。1962年召开的以总结“大跃进”运动以来的经验和教训为主要内容、以弘扬党内民主为主要导向的七千人大会在民主生活会制度建设历史上具有重要意义。就是在这次重要会议上，时任中央政治局常委、中共中央总书记的邓小平同志提出了民主生活会的制度设想，并得到了刘少奇同志和毛泽东同志的赞同和支持。邓小平同志建议：“把领导人的主要小组生活，放到党委会去，或者放到书记处去，或者放到常委会去。在党委会里面，应该有那么一段时间交交心，真正造成一个好的批评与自我批评的空气。”^[123]邓小平同志认为，“同等水平、共同工作的同志在一起交心，这个监督作用可能更好一些”^[124]，“我们要重视党委内部的互相监督作用这个问题。上级不是能天天看到的，下级也不是能天天看到的，同级的领导成员之间彼此是最熟悉的。”刘少奇同志和毛泽东同志先后对此予以热烈响应。刘少奇同志说：“可以有这么一个建议，各级党的委员会一个月之内要有一次党内生活会。委员会开会，进行批评和自我批评。”^[125]在邓小平同志“不一定一个月，三个月有一次也很好了”的接话后，他又一次补充说：“一季有一次。一年四次也好，开党内生活会。这么一个建议行不行？每一个委员会，省委也好，地委也好，县委也好，一季开一次会，搞批评与自我批评，过党的生活。”^[126]毛泽东做了总结性的补充：“检查工作，总结经验，交换意见。”^[127]正如邓小平同志所说，党员领导干部之间经常见面而且水平差不多，他们之间的互相监督、批评和自我批评具有其他监督所没有的优势，这正是民主生活会的主要目的和主要意义所在。令人遗憾的是，由于“左倾”错误的不断发展，特别是由于“文化大革命”的爆发，不仅邓小平同志的民主生活会制度的设想没有形成专门的党内制度规范、化为具体行动，而且党内生活愈加不正常，距离毛泽东同志曾经设想的“造成一个又有集中又有民主，又有纪律又有自由，又有统一意志，又有个人心情舒畅、生动活泼，那样一种政治局面”的目标越来越远。

第四阶段：改革开放初期——有规范的制度且落实较好。党的十一届三中全会后，基于对“文化大革命”的深刻反思，中央连续制定出台了一系列规范党内政治生活、发展党内民主的文件，其中重要者就有1980年党的十一届五中全会通过的《关于党内政治生活的若干准则》。该准则规定：“各级党委或常委都应定期召开民主生活会，交流思想，开展批评和自我批评”，从而正式建立了民主生活会制度。一年之后的1981年2月，中央组织部专门制定下发了《关于进一步健全县以上领导干部生活会的通知》，要求“县级以上党委常委会除了必须编入一个组织参加组织生活外，同时要坚持每半年开一次党委常委（党组）生活会，并要及时地向上级党委或组织部门报告生活会情况，开一次报一次”，并明确民主生活会“要以认真检查贯彻执行党的路线、方针、政策、决议和《准则》的情况为主要内容……开展批评与自我批评”。由于是中央组织部专门发文，且详细规定了党员领导干部民主生活会的范围、频次、内容等具体内容，因而，这一文件可视为党员领导干部民主生活会制度的规范化，换言之，党员领导干部民主生活会制度从偏宏观、讲道理的原则要求阶段变为可操作的具体实施阶段。并且，在这一阶段，鉴于对“文化大革命”破坏党内民主，导致既无党内民主又无正确集中的惨痛教训的深刻反省，加之邓小平、陈云等党和国家领导人以身作则、率先垂范，其时党员领导干部民主生活会制度的运行质量总体是不错的。习近平总书记2014年5月9日在参加河南省兰考县委常委班子民主生活会时以亲历者的身份回顾这段时期的民主生活会状况指出：“不要说革命战争时期，就是往前推三十年，改革开放之初也不是这样，我当县委书记的时候（即1983—1985年——笔者注），班子里都是直来直去、开门见山，什么事情都摆在明面上，对你有意见都是亮堂堂的。”^[128]

（二）制度变迁的考察：规范性、权威性和有效性

由党中央专门就党员领导干部民主生活会发文作出规定，并非意味着党员领导干部民主生活会制度变迁的结束。这只是意味着解决了该制度的规范性问题，即解决了有专门制度作出明确规定、提出具体要求的问题。党员领导干部民主生活会的制度变迁的目标有三重维度，除了上述的制度规范性这一目标之外，还包括制度的权威性和有效性这两个目标。其中，所谓制度的权威性目标，即指要提高

该制度在党内法规体系的位阶,以使这一制度更具权威性,进而使之更具稳定性,更能得到广大党员、干部的认同和拥护;所谓制度的有效性目标,即指要提高该制度的绩效和运行质量,达到应然状态和实然状态的统一,使之更好地促进全面从严治党这一党的工作全局,更好地服务党的长期执政这一党的根本目标。可以说,从上世纪 90 年代至今,我们党仍然一直为党员领导干部民主生活会制度的权威性和有效性目标而努力,换言之,为着解决制度的权威性和有效性问题,党员领导干部民主生活会的制度变迁其实一直延续至今。

应该肯定,从上世纪 90 年代至今,由于党中央对党员领导干部民主生活会制度的高度重视和党内法规体系建设的不断推进,我们党已很好地解决了党员领导干部民主生活会制度的权威性问题。这突出体现在党员领导干部民主生活会制度在以下重要历史节点取得的突破或实现的飞跃。

第一个重要历史节点就是 1990 年中央印发的《关于县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会的若干规定》。与 1981 年中央组织部下发的那个关于党员领导干部民主生活会的文件所不同的是,1990 年是由中央直接下发的,此外,1990 年的是以党内“规定”形式发的,1981 年的是以党内“通知”形式发的,而党内“规定”在党内法规体系的效力位阶高于党内“通知”。毫无疑问,1990 年中央印发的《关于县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会的若干规定》显著提高了党员领导干部民主生活会制度的权威性。

第二个重要历史节点就是 1992 年党的十四大通过的新修订的党章首次明确规定党员领导干部必须参加民主生活会。根据 2019 年 9 月中共中央印发的经过修订的《中国共产党党内法规制定条例》的规定,作为“党内宪法”之称的党章在党内法规体系的效力位阶最高,其权威性毋庸置疑。党员领导干部民主生活会制度被写入其中,无疑也是对这一制度权威性的确认。此后,历次修改党章都始终没有改变这一规定。

第三个重要历史节点就是 2016 年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》和修订过的《中国共产党党内监督条例》都对民主生活会制度予以重点强调。根据 2019 年 9 月中共中央印发的经过修订的《中国共产党党内法规制定条例》的规定,“准则”和“条例”为党内法规体系中第二效力位阶和第三效力位阶的党内法规。通过党内准则和党内条例的形式而非党内规定的形式对党员领导干部民主生活会作规定,本身就赋予这一制度更高的权威。特别值得指出的是,《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和修订过的《中国共产党党内监督条例》分别用了 130 个字和 142 个字对党员领导干部民主生活会作了重点强调、提了具体要求,而非简单点一点、提一提。无疑,这也显著地提升了党员领导干部民主生活会制度的权威性。总体看,从效力位阶较低的党内“规定”到效力位阶更高的党内“条例”“准则”乃至党章,从一句话、十多个字到好几句话、上百个字,这些变化都充分表明,党员领导干部民主生活会制度的权威性在过去得到了显著提升。而这显然有助于该制度的实施,进而有助于发挥该制度对加强党内监督、促进全面从严治党、推进党的自我革命的重要作用。

相较于解决党员领导干部民主生活会制度的权威性问题,解决党员领导干部民主生活会制度的有效性问题难度更大,其在上世纪 90 年代至党的十八大之前这段历史时期所取得的成效也不及前者。如前所述,改革开放初期,党员领导干部民主生活会制度的运行状况还是不错的,制度的有效性还是较高的。然而,由于各种因素的共同影响,由于长期管党治党宽松软,党内政治生态和党内政治生活也不尽如人意。在这一大背景下,党员领导干部民主生活会制度的运行状况自然是问题甚多、质量不高,亦即有效性不够,并且这一态势惯性地延续到党的十八大前。习近平总书记对此有着深刻洞察,他在党的十八大后,在全国组织工作会议、党的群众路线教育实践活动、十八届中央纪委全会等多个场合严肃指出必须纠正民主生活会缺乏政治性、战斗性、原则性、时代性的问题,必须解决民主生活会质量不高的问题。例如,他在 2013 年 6 月 18 日召开的党的群众路线教育实践活动工作会议上讲话指出:“现在,批评和自我批评这个‘利器’在很多地方变成了‘钝器’,锈迹斑斑,对问题触及不到、触及不

深，就像鸡毛掸子打屁股不痛不痒，有的甚至把自我批评变成了自我表扬，相互批评变成了相互吹捧。”^{[13]80-81}在2013年6月召开的全国组织工作会议上他说：“当前，党内积极的思想斗争讲得少了，批评和自我批评难以开展起来，民主生活会很多成了评功摆好会。”^[14]在2013年9月参加河北省委常委班子专题民主生活会时他指出：“这些年来，在不少党组织和党员干部中，开展自我批评难，开展相互批评更难。”^{[15]83-86}在2014年5月参加河南省兰考县委班子专题民主生活会时，习近平总书记针对在这次群众路线教育实践活动中很多同志对参加民主生活会、开展批评和自我批评顾虑重重这一现象指出：“这些年来一些党组织党内政治生活长期不正常、不严肃，给党员、干部带来了不少疑惑和困扰。这个问题要抓紧解决。”^{[16]113}习近平总书记这些讲话，一方面表明了在很长一段时期内党员领导干部民主生活会制度不够有效、批评和自我批评难以开展的问题，哪怕2000年中纪委、中组部正是鉴于一些民主生活会质量不高、收效不大，因而下发《关于改进县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会的若干意见》，也没有改变这种状况；另一方面表明了十八大后以习近平同志为核心的党中央弘扬党的优良传统、严格执行民主生活会制度、严肃认真开展批评和自我批评的鲜明态度。正是由于以习近平同志为核心的党中央的鲜明态度、强大决心，率先垂范，加之修订《县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会若干规定》和《中国共产党党内监督条例》所提供的有力制度保障，以及2013年6月至2014年10月开展的党的群众路线教育实践活动、2015年开展的“三严三实”专题教育活动、始于2016年其后常态化坚持开展的“两学一做”主题教育活动等一系列党内主题活动的荡涤、洗礼和熏陶，党的十八大以来，民主生活会才真正变得正常和严肃起来，批评和自我批评才变得有“辣味”。长期以来党内存在的中央不要求下面就不开展、上级不动下级就不动的消极态度，党员领导干部民主生活会的不规范、不认真、不严肃现象和庸俗化、一般化、平淡化、随意化问题才基本被克服和遏制住。

三、党员领导干部民主生活会制度的绩效提升

尽管党的十八大后一两年内因为全面从严治党的强力推进、党内主题教育的有力推动，党员领导干部民主生活会总体上比过去要认真、规范和严肃得多，但也并非毫无问题。习近平同志在2016年1月召开的十八届中央纪委第六次全会上对此有清醒的认识和客观的评价。他指出，“党的十八大以来，党内生活总体上是积极健康的，特别是经过党的群众路线教育实践活动和‘三严三实’专题教育，党内政治生活更加健全。同时，在一些地方和部门，政治生活庸俗化、随意化、平淡化现象还大量存在，一些党组织和党员缺乏运用批评和自我批评的勇气”^{[17]78-79}，“这两年，各级领导班子民主生活会的质量有了一定提高，但走过场的问题仍很突出”^{[18]79}。很显然，习近平总书记的这些讲话也就意味着党员领导干部民主生活会制度的实际运行并未达到应有状态，其绩效仍然亟待提升。那么，我们又如何着手呢？笔者认为，为了进一步提升党员领导干部民主生活会的制度绩效，使之在同级相互监督进而党内监督体系中扮演更重要的角色，使之在全面从严治党与党的自我革命中发挥更大的作用，应坚持制度与制度组合、制度与技术结合的创新思路。

（一）制度与制度组合

所谓制度与制度组合，即指通过党员领导干部民主生活会制度与其他制度的组合实施，做到以其他制度的实施促进党员领导干部民主生活会制度的实施，进而达到提高党员领导干部民主生活会制度绩效的目的。在具体实践中，应着重探索党员领导干部民主生活会制度与党委实施的巡视（或巡察）制度和纪检部门实施的约谈函询制度的组合。

巡视制度是以党委（党组）为主体、以自上而下为指向的重要党内监督制度。2017年修订的最新版《中国共产党巡视工作条例》中的第二条明确规定：“党的中央和省、自治区、直辖市委员会实行巡视制度，建立专职巡视机构，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视。中央有关部门党组（党委）可以实行巡视制度，设立巡视机构，对所管理的党组织进行巡视。”^{[19]11}

监督。党的市(地、州、盟)和县(市、区、旗)委员会建立巡察制度,设立巡察机构,对所管理的党组织进行巡察监督。开展巡视巡察工作的党组织承担巡视巡察工作的主体责任。”随着一轮又一轮巡视(十八大至十九大期间中央巡视组 12 轮巡视工作)或巡察工作的开展,随着巡视制度在实现巡视一届任期内全覆盖,中央政治局常委会每次听取巡视工作情况汇报和审议巡视工作报告且总书记每次发表重要讲话、巡视组组长一次一授权、一次一任命,做到巡视组三个不固定(巡视组组长不固定,巡视对象不固定,巡视组与巡视对象的关系也不固定),提出“两职”要求(巡视组在巡视当中有重大问题而不能发现是失职,如果发现了而没有如实报告是渎职),开展巡视“回头看”、进行机动式巡视、下沉一级了解情况、抽查领导干部档案和个人事项报告、向社会公开巡视反馈意见及其整改情况等方面的探索和改进,原先的巡视制度存在的中央授权不足、权威不够、工作力量不足、工作动力不足、工作责任感不强、巡视覆盖面不广、巡视频率不高、巡视组了解线索渠道不多、巡视工作对外公开信息不够等突出问题得到了有效解决,党中央和各级党委(党组)的巡视监督得到了显著加强。十八届中央纪委在向党的十九大所作的报告中指出:“中央纪委审查的案件中,超过 60% 的线索来自巡视。”¹⁰⁹此外,发现问题和漏洞通过形成报告和提出建议以促进整改,也是巡视工作的重要成果。十八届中央纪委在向党的十九大所作的报告中提到:“中央巡视组和巡视办共形成专题报告 230 份,向党中央和国务院分管领导通报巡视情况 59 次,向中央改革办报送 89 份专题报告,推动深化改革、加强制度建设。”¹¹⁰如今,巡视不仅是一般意义上的党内监督重要形式,而是党内监督的战略性制度安排。巡视组或巡察组也已成为广大人民群众眼中的“钦差大臣”和“包青天”,巡视制度成为各级党委(党组)发现问题的显微镜和探照灯,也成为令许多腐败分子胆战心惊的反腐利剑。

至于纪检部门的约谈函询监督制度,则是由作为党内监督专责部门的纪委针对干部一般性违纪问题实施的党内监督制度。2017 年新修订的《中国共产党党内监督条例》第三十一条明确规定:“接到对干部一般性违纪问题的反映,应当及时找本人核实,谈话提醒、约谈函询,让干部把问题讲清楚。约谈被反映人,可以与其所在党组织主要负责人一同进行;被反映人对函询问题的说明,应当由其所在党组织主要负责人签字后报上级纪委。”十八届中央纪委在向党的十九大报告中也提到,“2015 年以来,全国纪检监察机关实践“四种形态”,用严明的纪律管全党治全党,共处理 204.8 万人次。其中,运用第一种形态批评教育、谈话函询 95.5 万人次,占 46.7%,使红脸出汗成为了常态”¹¹¹。可见,约谈函询制度是加强纪检部门的专责监督、防止党员干部小问题变成大毛病的重要制度设计。那么,党员领导干部民主生活会制度如何借力巡视制度和提醒谈话、约谈函询制度,实现同级相互监督和自上而下监督的互相结合、共同发力呢?笔者认为,应考虑好两方面的制度设计。

其一,在党员领导干部民主生活会召开之前尽量开展对该党委(党组)的巡视(或巡察)和约谈函询,使巡视反馈和约谈函询监督的结果成为党员领导干部民主生活会开展批评和自我批评的“靶子”。许多党委(党组)领导班子民主生活会之所以绩效不佳、质量不高、“辣味”不浓、动真碰硬不够,重要原因在于领导干部避重就轻甚或不指出问题、不承认错误,这就使得民主生活会没有“靶子”可瞄准,无法进行揭短亮丑,做到有的放矢。虽然民主生活会召开之前,党员领导干部也会通过谈话和填表等方式征求党员、干部甚至工作对象的意见,但由于担心给领导提意见,“挑刺”会被“穿小鞋”,遭到打击报复,大多数党员、干部都是明哲保身态度,只愿当好好先生,要么填表时全部划“√”,要么提些不痛不痒的问题和意见,真正的严重问题都是假装不知、绝口不提。既然没有多少意见征集上来或没有严重问题反映,当然党员领导干部民主生活会也就很容易出现一团和气、走过场的局面。可是,如果领导班子民主生活会召开之前,上级党委已经对该党委(党组)领导班子开展过巡视(或巡察)和谈话函询,并有巡视(或巡察)的反馈,按照 2017 年《中国共产党党内监督条例》的规定,领导干部必须在民主生活会上把巡视(或巡察)反馈、组织约谈函询的问题说清楚、讲透彻,开展批评和自我批评,提出整改措施,这就使得党员领导干部在民主生活会上有“料”可爆,使得批评和自我批评有“靶子”可“射”。而且,

由于这些问题都是组织上指出或反馈的,都是有根据和权威的,党员领导干部一般也没有底气对此回避,其他领导干部就此开展批评一般也没有顾虑,这就使得批评和自我批评能够动真碰硬地开展起来,进而使得民主生活会的绩效提升、质量提高。

其二,在巡视(或巡察)过程中必须重视对党员领导干部民主生活会情况的检查,使党员领导干部在民主生活会上的表现情况成为巡视(或巡察)监督的重点内容。巡视虽然被定性为政治巡视,并非纪委直接办案,但其监督内容还是比较全面的。除了针对某些特定领域和特定问题的机动巡视和专项巡视之外,常规巡视的监督内容范围还是比较宽的,也是比较明确的,当然也会随着党中央的中心工作和全面从严治党中存在突出问题的变化而变化。习近平总书记在 2013 年 4 月 25 日中央政治局常委会审议《关于中央巡视工作领导小组第一次会议研究部署巡视情况的报告》时讲话提出了“四个着力”的要求,即巡视工作“要着力发现是否存在形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风等违反中央八项规定的问题,着力发现是否存在权钱交易、以权谋私、贪污贿赂、腐化堕落等违纪违法问题,着力发现领导干部是否公开发表违背中央决定的言论,散布违背党的理论和路线方针政策的意见,搞‘上有政策、下有对策’等违反政治纪律的问题,着力发现是否存在买官卖官、拉票贿选、突击提拔干部等选人用人的不正之风和腐败行为”^{[16][17]-[18]}。2014 年 1 月 23 日,习近平总书记在中央政治局常委会听取 2013 年下半年中央巡视组巡视情况汇报时又讲话指出,要拓宽巡视监督内容,要加强对主体责任、监督责任落实情况和组织纪律执行情况的检查监督,要把上一次巡视组反馈问题的整改情况纳入巡视监督范围。^{[19][20]-[21]}此后,巡视(巡察)监督的内容范围又拓展到加强党的政治建设、增强“四个意识”,坚定“四个自信”、做到“两个维护”等方面。党员领导干部民主生活会本身就是党内政治生活的重要内容,而且党员领导干部对待民主生活会的态度、在民主生活会上的表现,往往像一面镜子一样照出党员领导干部党性、作风方面的真实状况,关联到其违纪违法方面的问题。例如整个领导班子在民主生活会上都是评功摆好、避重就轻,就反映领导班子有严重的形式主义作风问题;个别领导干部对巡视组指出的属于自己分管范围内的问题不敢自我批评,就反映该领导干部有党性不纯、担当不够的问题;等等。因而,巡视组(或巡察组)在对党委(党组)领导班子巡视(或巡察)过程中,必须把党员领导干部民主生活会作为重点监督内容,必须通过聚焦党员领导干部在民主生活会上的表现,详细对照党员领导干部在民主生活会上的所有言行,从而更加全面地了解党员领导干部的党性、作风和能力等方面状况,更加准确地判别党员领导干部的表现,更加深入地查找党员领导干部的问题。反过来说,如果巡视组(巡察组)如此看重和较真党员领导干部民主生活会,则必然会促使党员领导干部们认真对待民主生活会,会推动他们在民主生活会上动真碰硬地揭短亮丑、“真刀真枪”地开展批评和自我批评,进而也就会促进党员领导干部民主生活会制度绩效的提升和运行质量的提高。

(二)制度与技术结合

所谓制度与技术结合,即指在当今现代科学技术日新月异、信息网络技术高度发达的当今时代,应尽可能借助技术的力量,充分发挥技术的作用,从而使得党员领导干部民主生活会制度运行更好、绩效更佳。

其一,对民主生活会现场录像并存档。要了解民主生活会的真实情况,除了亲自参加外,还可以观看现场录像。在具有拍摄功能的设备越来越多且越来越容易携带,以及视频声频等信息越来越容易存储的当今时代,对民主生活会进行现场录像并存档,完全不成问题。第二批党的群众路线教育实践活动中,吉林农安县委民主生活会视频为其他地方党组织民主生活会提供了示范,给许多党员干部带来了震撼,这说明对民主生活会现场录像并存档不仅是有益的,也是可行的。而且值得指出的是,这一借助技术手段的做法,有助于解决先前民主生活会制度因为人情干扰等因素从而走过场进而导致绩效不佳、质量不高的老大难问题。虽然 1981 年中央组织部下发的《关于进一步健全县以上领导干部生活会的通知》、1990 年中央印发的《关于县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会的若干规定》都

要求领导班子民主生活会开完后要向上级党委或组织部门报告民主生活会开展情况(1990年《关于县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会的若干规定》还要求报送上级纪委,且还需报送会议记录),甚至也要求领导干部适当参加、选择性参加下级党委领导班子民主生活会,但仍然无法避免和解决只谈工作不谈思想、只讲成绩不讲缺点、就事论事、敷衍了事等问题,其重要原因在于或者上级领导没有下来指导和监督,或者上级有人来指导和监督但也是报告有水分,即说的和写的比真实做的要好。但如果是对民主生活会进行现场录像,则可有效避免报告作假、报告虚夸、报告注水的问题,换言之,这一做法迫使领导班子民主生活会必须动真碰硬地揭短亮丑。至于这一做法的具体操作,可以是由上级纪委和组织部门派去参加民主生活会的同志录像并带回进行电子储存。对民主生活会现场录像并存档,不仅有助于防止民主生活会潦草完事和步入歧途,并且可为将来的民主生活会抽查工作做好准备、提供证据。

其二,上级纪委和组织部门每年按一定比例对下级党组织民主生活会情况进行抽查。国外的公共管理实践以及如今我国已经实行的抽查领导干部个人事项报告的成功经验表明,抽查是低成本同时又高效率地促进管理工作的有效手段。由于所有党组织民主生活会都有视频档案存放在上级纪委和组织部门,这样一来,上级纪委和组织部门对民主生活会的抽查,也就成为简便之事。至于抽查的比例,可以在20%~30%之间,这样不仅可以用3年左右时间就实现对下属党委(党组)领导班子民主生活会的全部核查,而且可以对所有党组织产生有力的震慑作用,促使他们严格操作和严肃开展民主生活会。

其三,将领导干部在民主生活会上的表现情况以及问题整改情况列入干部考察内容范围。领导干部对民主生活会的态度、在民主生活会上的表现以及对民主生活会上所反映的问题的整改,是了解、考察、衡量领导干部党性、作风及“四个意识”等方面的重要标准。因而,一方面,可以将领导干部在民主生活会上的表现情况,与通过信访、和干部及群众谈话获得的信息做比对,以考察干部能否实事求是和是否对党忠诚;另一方面,可以在考察过程中,在与干部和群众谈话时,了解领导干部对自己在民主生活会上自我剖析出来的问题和其他同志提出来的问題甚至巡视反馈的问题有无认真和彻底的整改。综合这两种渠道得到的信息,不仅可以对干部考察得更准更真,而且可以改变领导干部的预期,促使他们高度重视和认真对待民主生活会,从而有效提高民主生活会的制度绩效,充分发挥民主生活的纠错、“治病”“健体”和团结作用。

四、结语

党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》特别强调要坚定中国特色社会主义制度自信、发挥中国特色社会主义制度优势。党员领导干部民主生活会制度正是这样一种为中国共产党所独创、具有鲜明特色和显著优势的中国特色社会主义重要制度。这一重要制度的变迁历程实际上也就是对这一制度的规范性、权威性和有效性问题的解决过程。其中,这一制度的规范性问题,经过较长也较曲折的发展历程,至上世纪80年代初已基本解决;这一制度的权威性问题,至党的十八大后、党的十九大前也已解决;至于这一制度的有效性问题的解决,虽然在党的十八大后取得重大进展,但仍需百尺竿头、更进一步。在新时代,只要我们在坚定中国特色社会主义制度自信的基本前提下,进一步通过制度和制度的组合、制度和技术的结合,就能使党员领导干部民主生活会制度更加成熟和完善,并使之在党内监督和全面从严治党中发挥更大作用,从而为推进党的自我革命作出更大贡献。

- [1] 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.
- [2] 谢志高.党内监督概论[M].北京:中国方正出版社,2004.
- [3] 赵洪祝:以整风精神开展批评和自我批评 确保专题民主生活会的质量和效果[J].中直党建,2013(10):10.
- [4] 毛泽东选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [5] 李景治.党内监督尚需及时补短板[J].党政研究,2017(4):5-14.
- [6] 毛泽东文集:第7卷[M].北京:人民出版社,1999.
- [7] 毛泽东文集:第6卷[M].北京:人民出版社,1999.
- [8] 党的十九大报告辅导读本[M].北京:人民出版社,2017.
- [9] 习近平.在“不忘初心、牢记使命”主题教育总结大会上的讲话[EB/OL].[2020-01-08].[2020-08-10].http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-01/08/c_1125436863.htm.
- [10] 陈云文选:第3卷[M].北京:人民出版社,1995.
- [11] 毛泽东选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [12] 邓小平文选:第1卷[M].北京:人民出版社,1989.
- [13] 习近平总书记重要讲话文章选编(内部发行)[M].北京:中央文献出版、党建读物出版社,2016.
- [14] 习近平.在全国组织工作会议上的讲话[J].党建研究,2013(8):4-14.
- [15] 王岐山.十八届中央纪律检查委员会向中国共产党第十九次全国代表大会的工作报告[N].人民日报,2017-10-30.
- [16] 习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编[M].北京:中央文献出版社、中国方正出版社,2015.

责任编辑 王学青

Democratic Life Meetings of Party Member Cadres: Institutional Changes and Performance Improvements

XIAO Jianzhong¹, MA Yuan² (1. School of Marxism, Zhejiang University of Technology, Hangzhou 310023, Zhejiang, China;
2. School of Marxism, Tongji University, Shanghai 200092, Shanghai, China)

Abstract: The system of democratic life for Party members and leading cadres is an original system of mutual supervision within the Party that is based on criticism and self-criticism, embodying the self-revolutionary spirit of the Party. Its institutional changes include the three goals of standardization, authorization and effectiveness. The century of development has basically resolved the issues of normalization and authorization, its effectiveness still unsatisfactory. Against the background of strict and comprehensive administration of the Party in the new era, the combination of system with system and combination of system with technology are required to improve the effectiveness of such meetings for their effectiveness to be truly realized, and to have them play a greater role in inner-Party supervision and comprehensive and strict administration of the Party so that greater contributions can be made to self-revolution.

Key words: Party member cadres; democratic life meeting; institutional change; institutional performance

延安时期廉政建设理论与实践的四大要点

陈志杰,徐姝影

(南通大学 马克思主义学院, 江苏 南通 226019)

摘要:为了更好地承担艰巨的民族民主革命的领导责任,延安时期的中国共产党严格管党治党,在廉政建设的观念与实践层面紧抓四大要点,取得显著成效,受到党内外人士的一致赞誉。首先,党内教育是廉政建设的基本手段,运用多种形式开展党内教育,强化了党员理想信念,推动了领导干部廉洁作风和优良党性修养的形成。其次,完善制度构建及其制度的落实是廉政建设的根本任务,陕甘宁边区建立了以宪法性法律为主要骨架的比较完整的制度体系,为党风廉政建设准备了可靠抓手。再次,党内党外监督体系的建立,对党员干部实施有效监督,是廉政建设富有成效的保障。最后,维护党的团结与统一领导,为廉政建设构筑了坚实的政治基础。

关键词:延安时期;廉政建设;理论与实践

中图分类号:D262.6

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2020)06-0019-08

在局部执政的延安时期,中国共产党获得了思想政治的迅速成熟,自身建设的巨大成就无疑是第一推动力。这一时期的党风廉政建设取得了尤为突出的成绩,造就了党内外人士交口称赞的清明廉洁、政通人和的政治局面。综合起来看,党在廉政建设理论和实践两个层面围绕四个要点进行了努力。

一、党内教育是廉政建设的基本手段

毛泽东同志经常强调,做一个好的共产党员的标准,就是“要把伟大而崇高的共产主义理想和切实的实际工作,实事求是的精神统一起来”^{[1][2]}。在抗日战争这一特殊的革命阶段,只有将党的建设成为团结统一、清正廉明的先进性政党,只有培养更多好的共产党员,才能肩负起民族民主革命的领导责任,而要达成这个标准,就要求党特别重视思想建设工作。很显然,思想建设的基本手段是党内教育,党内教育成为那个时期特别重要的党内工作。

(一)延安时期进行党内教育的主要方式

其一,对党员干部进行规范化思想政治教育。马克思指出:“理论一经掌握群众,也会变成物质力

收稿日期:2020-10-12

基金项目:教育部人文社会科学研究规划基金项目(18YJA710007)

作者简介:陈志杰(1964—),男,江苏南通人,南通大学马克思主义学院教授;徐姝影(1996—),女,江苏南通人,南通大学马克思主义学院硕士研究生。

量。理论只要说服人,就能掌握群众;而理论只要彻底,就能说服人。”¹⁰³党中央和陕甘宁边区政府制定了很多教育制度,为的就是使党员干部摒弃错误思想,树立正确的三观及权力观。1939年发布的《关于党内干部教育问题的决议》中指出:“提高党内干部的马克思主义列宁主义的觉悟程度,是巩固党、加强党,巩固边区、提高边区、争取全国抗战胜利的最重要保证。”¹⁰⁴一年后,中央出台《关于干部学习的指示》,同年发布了《关于在职干部教育的指示》,随后,党中央还陆续出台了《关于延安在职干部学习的决定》和《关于在职干部教育的决定》。这一系列《决定》作为在职干部教育的纲领性文件,指导党员干部的思想教育趋于规范化。毛泽东在《改造我们的学习》中强调:“对于在职干部的教育和干部学校教育的教育,应确立以研究中国实际问题为中心,以马克思列宁主义基本原则为指导的方针,废止静止地孤立地研究马克思列宁主义的方法。”¹⁰⁵为了适应抗战革命的需要,先后建立了中央党校、中国人民抗日军政大学、鲁迅艺术学院、陕北公学、延安大学等数十所干部学校,以期培养更多的优秀革命人才。规范化的思想政治教育,提高了全体党员的理论水平和政治素养。

其二,集中开展全党整风运动。1942年开始的整风运动,是中共党史上首次在全党开展的主要针对领导机关中的干部和党员的整风。此次整风运动在理论灌输的基础上有所创新,通过小组学习、批评与自我批评等方式,使得党员干部站在马列主义立场上,分析和反省自身的思想和工作,鼓励党员互帮互助,及时发现自身问题、解决问题。整风运动本质上就是为了强化全心全意为人民服务的宗旨,肃清主观主义、宗派主义和党八股等小资产阶级思想,在党内培养优良作风,筑牢廉政的思想之基。

其三,注重典型示范、先进引领。在开展党内教育过程中,注重宣传先进人物典型事迹,鼓励广大党员向榜样看齐,给广大党员干部提出了更高的行为标准。延安时期树立了白求恩、张思德、吴满有等典型人物,通过宣传他们在革命斗争、边区建设中的模范表现,激励全体党员树立全心全意为人民服务的意识。此外,党的领导人工作生活方面率先垂范,比如,毛泽东十分勤俭节约,信封、铅笔头等物品从来都是尽可能地反复利用,煤油灯的使用也是能省则省;刘少奇尽管肠胃不好也坚决不开小灶,从不因为个人问题耽误工作;朱德一向生活简单朴素,自己的事情不假手他人。党的高级干部采用这样言传身教的方式,感染了广大党员,对党内廉洁风气的形成起到关键的教育作用。

(二)延安时期进行廉政教育的主要内容

党内教育从思想锤炼入手,目的是纠正思想偏差,始终保持党员思想的纯洁性、先进性。作为廉政建设基本手段的党内教育,主要有以下几个方面的内容:

其一,党内教育旨在使全党理想信念得以巩固。延安时期,党内出现了腐败以及部分党员革命信心动摇的现象,陈云说:“当时部分干部暴露了享乐、腐化、闹地位、争待遇和厌战情绪,为人民服务的精神不够。”¹⁰⁶他指出:“有一种人,他本来是我们的同志,但是在根据地的和平环境中腐化变质了,也去做坏事了。”¹⁰⁷正因为我们党是无产阶级政党,才要求党员始终以人民为中心,拒绝钱权诱惑。1937年,毛泽东告诫全党,要防止“国民党对共产党干部所施行的升官发财酒色逸乐的引诱”¹⁰⁸。刘少奇在《论共产党员的修养》中要求共产党员要时刻坚定共产主义理想信念,要有“‘富贵不能淫,贫贱不能移,威武不能屈’的革命坚定性和革命气节”¹⁰⁹。针对腐败现象时有发生的情况,通过各种党内教育措施,包括整风运动,教育党员干部从思想上深挖各种非无产阶级思想的根源,增强党性和宗旨意识,形成廉洁奉公的意识,以使其具备自觉抵制升官发财、追求享乐腐朽思想的能力,全体党员对党的忠诚度以及思想的纯洁性得到前所未有的提升。

其二,群众观念是党内教育的核心内容。加强党内教育,让党员始终站在人民立场上,与人民群众同甘共苦,可以很大程度上杜绝自私自利、贪图享乐、滥用职权的贪腐现象发生,保证廉政建设的顺利开展。毛泽东说:“我们共产党区别于其他任何政党的又一个显著标志,就是和广大人民群众取得最密切的联系。”¹¹⁰“我们一切工作干部,不论职位高低,都是人民的勤务员,我们所做的一切,都是为人民服务,我们有些什么不好的东西舍不得丢掉呢?”¹¹¹中国共产党始终代表无产阶级和最广大人民的利

益,开展党内教育,就是要让每一位党员从思想上明确人民群众的地位,将人民群众的利益作为一切行动的出发点,以人民群众的满意度为尺度,检验各项工作是否做到位,从而形成与群众天然的紧密联系。为了保持与人民的密切联系,获得人民群众的拥护,党内的各级干部严格践行党的群众路线,将其作为根本工作路线,提高了党在人民心中的地位,廉洁的抗日民主政府因此深得民心。

其三,加强党性修养是党内教育的必修课。列宁第一次提出了“党性”这个概念,他指出:“党性是高度发展的阶级对立的结果和政治表现。”¹⁰³⁴中国共产党是中国工人阶级的先锋队,是人民利益的代表。延安时期,党内十分重视党性修养的培养,针对出现的问题及时进行党性教育。

强化党性修养,首先是要摆脱自私情绪,为集体利益作出贡献。刘少奇在《论共产党员修养》一文中指出:“共产党代表无产阶级和人类解放的整体利益和长远利益,党的利益是无产阶级和人类解放利益的集中体现。”¹⁰³⁵当时,党内一些人将个人利益凌驾于集体利益之上,党内十分重视这些问题。1941年1月,中央指出:“加强党性教育与党性学习,绝不可轻视这个绝大的问题。”¹⁰³⁶同年,中央又明确点明,个人主义、英雄主义、反集中的分散主义等错误的思想和行为在党员身上时有发生。明确必须开展党内教育,加强党性锻炼,党员应将集体利益、国家利益、人民利益放在首位。1938年中国共产党六届六中全会上,毛泽东在政治报告中要求:“共产党员无论何时何地都不应该以个人利益放在第一位,而应该以个人利益服从于民族的和人民群众的利益。”¹⁰³⁷1941年7月出台的《中共中央关于增强党性的决定》要求,党性的锻炼需要“把个人利益服从于全党的利益,把个别党的组成部分的利益服从于全党的利益”,要“使全党能够团结得像一个人一样”,“从中央委员以至每个党部的负责领导者,都必须参加支部组织,过一定的组织生活,虚心听取党员群众对于自己的批评,增强自己的党性锻炼”¹⁰³⁸。

批评与自我批评是中国共产党的优良作风,也是党性修养的具体体现。延安时期,加强党内教育,帮助全党同志逐步形成了通过批评和自我批评提升自我教育、自我学习,自我修养的能力。党的领导人十分重视批评和自我批评在转变党内风气、加强廉洁自律方面的重要性,毛泽东在《坚持为人民服务》中提到“正确的自我批评,对于领导和纪律,不但不会削弱它,而且只会增强它”¹⁰³⁹,并且能将问题及时处理,让党员自律成为本能。毛泽东还说:“我党必须实行公开的自我批评,不怕家丑外扬,隐瞒是不能教育党员的。”¹⁰⁴⁰中央主要领导人在这一方面都作出很好地表率,比如,1943年,毛泽东在中央政治局会议上自我批评道:“我1942年与许多部门工作同志很少接触,1943年要多接触,要多接触才能有知识。”¹⁰⁴¹整风运动期间,周恩来结合二十多年的革命历程,就自身存在的问题进行了总结和自我批评。毛泽东提出批评和自我批评的两条原则:“一是知无不言,言无不尽;二是言者无罪,闻者足戒。如果没有‘言者无罪’一条,并且是真的,不是假的,就不可能收到‘知无不言,言无不尽’的效果。”¹⁰⁴²要求党内同志之间将缺点和问题剖析清楚,不留下问题残余,及时改正,才能做得更好。毛泽东也说道:“共产党人在工作中有缺点错误,一经发觉,就会改正。他们应该不怕自我批评,有缺点就公开讲出是缺点,有错误就公开讲出是错误,一经纠正之后,缺点就再不是缺点,错误也就变成正确了。”¹⁰⁴³批评和自我批评的方式普遍地融入党内教育中,既能及时找到问题所在,又能提升党内的自律性,加强自我反省、自我教育能力,使全党人员始终保持紧张状态,清楚说话做事的底线和目的,形成党内廉洁自律的良好风气。

二、制度构建是廉政建设的根本任务

延安时期是民主政权不断调整和完善的重要阶段,革命阵营的逐渐扩大导致许多非无产阶级思想在党内渗透蔓延,腐败现象不断露头。党和边区政府将制度建设作为廉政建设的根本任务,特别重视通过制度建设来保证党员和边区公务员队伍廉洁奉公,不断建立和完善了以宪法性法律为核心的制度体系。这一体系有效地惩治了各种形式的贪腐行为,保证了边区政府的健康运转,充分说明只有完备的制度才能实现对腐败贪污的有效防范和精准打击。

陕甘宁边区政府通过制度安排,构建了相对比较完整的法律法规体系,为制度反腐积累了宝贵经验。

(一)将清廉政治作为目标的宪法性法律文件

宪法是国家的根本法,规定了国家生活中最根本、最重要的问题,是党和个人的根本活动准则。中国共产党在局部执政的环境下,制定了具有最高法律权威的宪法性法律文件,并将建设廉洁政府确定为重要政治任务。

1937年8月25日,中共中央在洛川政治局扩大会议上制定和通过了延安时期的第一部宪法性质的法律文件即《抗日救国十大纲领》,纲领的第四条提出“实行地方自治,铲除贪官污吏,建立廉洁政府”^[105]的要求。更重要的是,这也是我们党历史上第一次提出建立廉洁政府的施政纲领,对于我们党的廉政建设具有非凡的意义。此后,边区政府又通过了《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》,其中第十一条写道:“厉行廉洁政治,肃清贪污腐败,铲除鸦片赌博”^[106],再次明确要建立廉洁政府。

1941年颁布的《陕甘宁边区施政纲领》(以下简称《纲领》)不仅总结了边区政府执政以来的经验教训,而且针对廉洁政治做出新的规定,内容更加充实。《纲领》中强调了贪污腐败的后果并要求实行“俸以养廉”的原则,即“厉行廉洁政治,严惩公务人员之贪污行为……实行俸以养廉原则,保障一切公务人员及其家属必须的物质生活及充分的文化娱乐生活”^[107]。该条文不仅将厉行廉洁政治,反对贪污腐败上升到了原则的高度,而且要求保障每一位工作人员基本生活需要,避免因极端贫困而产生贪污受贿的行为。在《纲领》的落实过程中,刚性执法。例如,对贪污公款的肖玉壁判处死刑,将贪污腐化的王华亭、刘润华、刘善安、王鸿荣、黄炜、曹世华等开除出党。此后,边区政府就“共产党员有犯法者从重治罪”^[108]进一步阐释,将其范围扩大到一切非党员的公务人员。

此后颁布的《陕甘宁边区保障人权财权条例》和《陕甘宁边区宪法原则》两部宪法性文件,尽管对于“直接惩治贪污腐败”没有明文规定,但事实上也从各个层面加强了对政府工作人员的贪污腐败和官僚主义作风等行为的惩处。比如在《陕甘宁边区保障人权财权条例》中,就从人民利益角度出发,以法律的形式保障人民权利,威慑了企图滥用职权的政府工作人员。再比如《陕甘宁边区宪法原则》从司法角度切入,通过改革司法检索制度,严肃处理违法的公务人员,避免徇私枉法现象的出现。

(二)预防与惩处贪污行为的专门性法律

延安时期,中国共产党领导制定了一系列专门惩处贪腐的法律法规,以求边区的反腐倡廉工作可以做到有法可依。这其中就有两部由政府统一颁布的专门性法律。第一部是1938年8月15日颁布的《陕甘宁边区政府惩治贪污暂行条例》,其中九大条款适用于各部門政务人员,涵盖范围较广,针对怎样预防和惩治腐败意义非凡。这部《条例》在第二条中列举了十项应判定为“贪污罪”的犯罪行为:“(一)克扣或截留应行发给或缴纳之财务者;(二)买卖公用物品从中舞弊者;(三)盗窃侵吞公有财务者……(十)为私人利益而浪费公有之财务者。”^[109]所涉及的范围之广,几乎从各个方面考虑到了公务人员可能出现的贪腐行为。它从“贪污罪”的判定到惩治,再到执行都有全面具体的规定。第二部就是以《陕甘宁边区政府惩治贪污暂行条例》为基础加以补充而出台的《陕甘宁边区惩治贪污条例(草案)》。其在原惩治标准上新增一条:“贪污数目在一千元以上者,处死刑”^[110],其他标准不变。此外,该草案还补充了有关贪污私人财物的处理办法:“第七条 贪污之物,如属私人者,视其性质分别发还受损失者全部或一部分。”并规定:“犯本条例之罪者由司法机关审理执行”^[111],显示出党对于惩处贪污和保护人民群众私人财物方面的决心。曾任陕甘宁边区高等法院院长的董必武说:“警告我们党员必须遵守边区政府的法令。党员犯法,加等治罪”^[112],也体现了我们党严格约束党员行为,决不容许在社会上存在特权阶级的决心。

总体看来,这两部《条例》作为专门惩处贪污犯罪的法律,其本质是以预防贪污犯罪为主,内容已经比较成熟,涵盖的范围也比较全面。不仅为司法机关的判罚提供了法律依据和支持,还方便了公务人员对于日常工作和行为的自查自纠。

(三)制约公职人员行为的行政性法规

为规范公职人员行为,提高政府工作效率,惩处政府工作人员的贪污腐败行为,边区政府制定了

很多切实可行的行政法规。1938年5月,《陕甘宁边区党委关于提高警惕应付挑拨及破坏边区事件与友党友军关系的指示》明确指出:“凡是曾经贪污了的工作人员,必须分别轻重,适当给以处罚”,并进一步具体规定各级工作人员如以权谋得两份农贷账款,“应当分别处置,或开除其工作,并在民众中公布之”^[10]。1943年4月颁布的《陕甘宁边区各级政府干部任免暂行条例》中就干部任用条件以及任免权限和手续提出要求,其中规定的任用标准有:“一、拥护并忠实于边区行政纲领;二、德才资望与其所负职务相称;三、关心群众利益;四、积极负责,廉洁奉公。”^[11]尽量做到从源头上阻断贪污腐化分子进入到干部的队伍当中来,确保了干部队伍的纯洁性。若有违反上述规定的,须即刻免职或惩处。除此之外,还有《陕甘宁边区政纪总则》《陕甘宁边区各级政府干部管理暂行通则草案》《修正陕甘宁边区县政府组织暂行条例草案》以及《陕甘宁边区各级政府干部奖惩条例草案》等行政法规。同年5月颁布的《陕甘宁边区政府人员公约》上新增一条“公正廉洁,奉公守法”,并注释道:“政务人员要知法守法,不滥用职权,不假公济私,不要私情,不贪污,不受贿,不赌博,不腐化,不堕落。”^[12]种种法规的出台,表明党和边区政府考虑到了廉政方面可能出现的各种情况,并对此作出了详尽的规定,而这些制度的构建也警示着公职人员要时刻自查自省,自觉抵制不良诱惑,对建立廉洁高效的干部队伍起到了积极作用。

三、有效监督是廉政建设的重要保障

延安时期,中国共产党充分发扬民主政治,先后颁布《陕甘宁边区选举条例》《各级选举委员会组织规程》《各级参议会选举条例》,营造了良好的民主和自由的政治环境,让人民群众、参议会、党内监督充分发挥作用,有力保障了廉政建设的顺利进行。

(一)确保人民群众的监督权益

延安时期,党中央高度重视人民群众的监督权益。1941年的陕甘宁边区参议会上,毛泽东提到:“共产党是为民族、为人民谋利益的政党,它本身决无私利可图。它应该受人民的监督,而决不应该违背人民的意旨。”^[13]1945年,在黄炎培提到有关历史兴衰的“周期率”问题时,毛泽东表示:“只有让人民来监督政府,政府才不敢松懈。只有人人起来负责,才不会人亡政息。”^[14]因此,在民主政治的发展过程中,人民群众的权益一直受到充分的保障。

人民群众的监督作用主要通过民主选举来实现。边区政府先后颁布了《陕甘宁边区选举条例》《各级选举委员会组织规程》《各级参议会选举条例》。1937年5月,边区政府通过的《陕甘宁边区选举条例》,制定了“普遍、自由、直接、平等”的选举原则,这样的选举原则具有广泛性、自由性、直接性,可以让边区每一位符合条件的人都具有参与选举、表达自己意见的权力,各级政权成了真正代表人民民意的机关。人民群众不仅可以在选举中选出最能代表自己意愿的干部,将具有贪腐问题的人拒之门外,而且还享有控告权。边区政府在宪法性文件《陕甘宁边区施政纲领》中规定:“人民有用无论任何方式控告任何公务人员非法行为之权利”^[15],人民可以对于自己在日常生活中发现的政府机关及其工作人员的不端乃至贪污行为进行控告,这既维护了其自身的权益不受侵害,又为政府机关及其工作人员的清正廉洁提供了有力保障。

(二)发挥参议会和党外人士的行政监督作用

参议会是民意机关,参议员由人民选举产生,充分代表人民的意见,参议会本身也受人民的监督。具有统一战线性质的参议会监督实质上是权力机关的监督,这其中涵盖了实地调研、听取政府工作报告、实行干部奖惩条例等方式。从实际情况来看,参议会的监督作用确实得到了有效发挥。

1940年3月出台的《抗日根据地的政权问题》提出“三三制”原则,指的是在统一战线政权中,党员、非党左派进步分子和中间分子各占三分之一。通过开设选举训练班、加大宣传力度,帮助广大党员干部转变旧有思想,使得“三三制”原则在实际运用中能够真正落实到位。“三三制”原则的贯彻落实,让各民主党派人士能够对党内的决策制定有建言献策的权力,有效避免了由于权力过于集中而发生贪污腐败的现象,也有利于党员干部更加注重提升自身的素质和能力。

(三)党内监督更加规范有效

要确保廉政制度的有效实施,不仅需要外部监督,更需要加强党内监督,而内部监督很大程度取决于党内民主集中制执行情况和纪律落实情况。延安时期,党的各级组织在党中央示范和指导下,依照制定的党纪党规对党员干部的工作进行严格且规范的监督与管理。毛泽东说:“要党有力量,依靠实行党的民主集中制去发动全党的积极性。”^[1]1938年9月,党中央召开扩大的六届六中全会,强调党员必须遵守党的纪律以及民主集中制原则。除此之外,《关于中央委员会工作规则和纪律的决定》《关于各级党部工作规则和纪律的决定》等决议也在会上一致通过,规范了各级部门所涉及的工作范围、职权、规则和纪律,并且成立监察委员会。中央及地方监察委员会有决定或取消党员处分、受理党员控诉等权力。1945年,中共七大提出民主集中制所要坚持的“四个服从”,并就党的纪律检查制度进行补充和完善,还在党章上增加了“对党员的奖励与处分”相关内容,并将“党的监察机关”单列为一章。党内监督工作逐步系统化、规范化,标志着党内监督走向成熟。

四、党的统一领导是廉政建设的政治基础

延安时期是中国共产党政治成熟时期,全党有了一个基本共识,那就是:要建成真正的无产阶级政党,要使得党领导中国革命事业走向真正的成功,就必须维护党中央集中统一的领导,就必须维护党的领导核心。

(一)强化党中央的集中统一领导

延安时期,中国共产党所面临的环境更为复杂,正如毛泽东所说:“党所处环境、所负责任和过去国内革命战争时期很不同,现在的环境复杂得多,任务也艰巨得多。”^[2]首先,各方政治势力都试图对根据地政权施加影响,党执政的政治环境比较恶劣。其次,陕甘宁边区及其他抗日根据地在实行“三三制”建政原则后,“有个别地方,把一些很坏的人随随便便请到‘三三制’政权里来凑数”,企图把个人错误扩大化,甚至“从这些‘例外’的情形而做出一般的结论,说什么党的主张不全等于人民的主张的论调”^[3]。此类现象表明,要想有效应对各种政治势力的挑战,牢固地掌握政权和其他社会力量,就迫切需要在政权建设中不断强化党的集中统一领导。

列宁指出,一个政党“是彻底实行组织原则,还是崇尚分散状态和无政府状态”^[4]是关乎党的性质的大问题。为了避免无政府状态的存在,保证党中央集中统一领导,党的一元化领导体制应运而生。党的五大曾明确规定:“中央应该强毅地实行集体的指导。”^[5]中共六届六中全会上提出了党内政治生活准则,要求党员更加自觉地维护党内团结和党的权威。陈云在《怎样做一个共产党员》中指出:“革命胜利基本的条件之一,就是要使无产阶级的党成为有组织的统一的部队。只有有组织和统一才是我们的武器,才是我们的力量。”^[6]如果没有党中央总揽全局、协调各方,则必会出现各自为政、一盘散沙的混乱局面,为了统一步调和协调各根据地关系,1942年出台的《关于统一抗日根据地党的领导及调整各组织间关系的决定》强调:“中国共产党是无产阶级的先锋队和无产阶级组织的最高形式,因而根据地的其他组织都必须接受它的领导。这种领导表现为根据地党的委员会是唯一领导核心,统一领导根据地其他组织和各项事务”^[7]。随着“九一规定”的出台,党的一元化领导体制也就此形成。毛泽东在七大工作方针中指出:“胜利是指我们的目标,团结是指我们的阵线,我们的队伍。我们要有一个团结的队伍去打倒我们的敌人,争取胜利,而队伍中间最主要的、起领导作用的,是我们的党。没有我们的党,中国人民要胜利是不可能的。”^[8]1948年出台的《关于建立报告制度的指示》《关于健全党委制的决定》等重要规定,有力地加强了党中央的集中统一领导。中国共产党是战胜一切困难和风险的“定海神针”,正因为维护了党中央权威和集中统一领导,廉政建设才有了坚实的政治基础。

(二)确立并维护党的领导核心

确立最高领导核心是衡量政党组织体系成熟的重要标志,领导核心的确立,对于端正党风、树立

政党的权威和实现集中统一领导至关重要。列宁强调：“在历史上，任何一个阶级，如果不推举出自己的善于组织运动和领导运动的政治领袖和先进代表，就不可能取得统治地位。”^[29]中国共产党早期，被共产国际所左右，所以最高领导层多有变化，“从陈独秀起，一直到遵义会议，没有一届是真正成熟的”^[30]。这大大削减了中国共产党的领导能力，甚至给中国革命事业带来巨大损失。直到延安时期“从毛刘周朱开始，中国共产党才真正形成了一个稳定的成熟的领导集体”^[31]。第五次反“围剿”斗争的失败，一方面宣告了“左”倾教条主义的失败，另一方面也表明一个成熟的中央领导集体至关重要。此后的遵义会议上，中央改正了原本错误的军事路线，改组了最高决策层，“开始了以毛泽东同志为首的中央的新的领导”^[32]。毛泽东凭借卓越才能，在军事领导小组中发挥着核心作用。中共中央到达陕北后，毛泽东在军事上的领导核心地位得到进一步巩固。但是一段时间内，毛泽东的政治地位依然受到挑战，比如1937年的洛川会议上，以王明为代表的党内部分领导人，对毛泽东提出的领导权问题提出质疑和批评，将矛头直指中央领导集体。1938年，共产国际“明确了毛泽东的领导地位，解决了党的领导统一的问题”^[33]，季米特洛夫更是旗帜鲜明地表态，全党“应该承认毛泽东同志是中国共产党的领袖”^[34]。在党内绝大多数同志的拥护下，毛泽东的领袖地位在党的六届六中全会得到了实质上的确认。

毛泽东同志在全党的领袖地位，不是自称的、委任的，是在坚决斗争中锻炼出来的。陈云说：“我感到中央自1935年遵义会议以后到现在，无什么大的错误，这主要是中央有远见，起了把舵的作用。”^[35]1943年中央政治局会议上，毛泽东被推为政治局主席和书记处主席，并决定书记处“会议中所讨论的问题，主席有最后决定之权”^[36]。以此，毛泽东的核心地位得以巩固。延安整风运动使得全党在思想政治方面达到了高度统一，毛泽东思想被作为全党的指导思想写入党章。1945年中共七大会议上，刘少奇在七大报告中指出：“毛泽东思想，就是马克思列宁主义的理论与中国革命之统一的思想，就是中国的共产主义，中国的马克思主义。”^[37]以毛泽东为核心的党中央在这十年时间里带领全党夺取了一个又一个胜利，并在革命斗争中逐渐赢得了全党的高度认同和衷心拥护，中国共产党本身的建设事业和中国革命的发展也因此走向更大胜利。

中国共产党在延安局部执政时期党风廉政建设的理论要点，是在伟大民族民主革命实践的基础上形成的，是党风建设的优秀成果。更为难能可贵的是，党又将这些理论成果用于指导自身建设的伟大工程，造就了一致公认的政通人和的政治局面，为抗日战争、新民主主义革命的最后胜利准备了必不可少的政治条件。

参考文献：

- [1] 刘少奇选集：上[M].北京：人民出版社，1981.
- [2] 马克思恩格斯文集：第1卷[M].北京：人民出版社，2009：11.
- [3] 西北五省区编纂领导小组.陕甘宁边区抗日民主根据地·文献卷：下[M].北京：中共党史资料出版社，1990：571.
- [4] 毛泽东选集：第3卷[M].北京：人民出版社，1991.
- [5] 陈云文选：第1卷[M].北京：人民出版社，1995.
- [6] 毛泽东选集：第2卷[M].北京：人民出版社，1991.
- [7] 列宁全集：第11卷[M].北京：人民出版社，1959：63.
- [8] 中央档案馆,中共中央文件选集：第13卷[M].北京：中共中央党校出版社，1991.
- [9] 中共中央文献研究室.建党以来重要文献选编(1921—1949)：第18册[M].北京：中央文献出版社，2011：443.
- [10] 中共中央文献研究室.毛泽东年谱(1893—1949)：中卷[M].北京：中央文献出版社，1993.
- [11] 陕西省档案馆,陕西省社会科学院.陕甘宁边区政府文件选编：第1辑[M].北京：档案出版社，1986：210.
- [12] 毛泽东文集：第2卷[M].北京：人民出版社，1996：335.
- [13] 陕西省档案局.陕甘宁边区法律法规汇编[M].西安：三秦出版社，2010.
- [14] 艾绍润,高海深.陕甘宁边区法律法规汇编[M].西安：陕西人民出版社，2007.

- [15] 董必武选集[M].北京:人民出版社,1985:218.
- [16] 中央档案馆,陕西省档案馆.中共陕甘宁边区党委文件汇集[G].1994:162.
- [17] 延安民主模式研究课题组.延安民主模式研究资料选编[Z].西安:西北大学出版社,2004:49.
- [18] 艾绍洞.陕甘宁边区法律法规汇编[M].西安:三秦出版社,2010:5.
- [19] 毛泽东选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1991:278.
- [20] 任弼时选集[M].北京:人民出版社,1987:250.
- [21] 列宁专题文集:论无产阶级政党[M].北京:人民出版社,2009:102.
- [22] 中央档案馆.中共中央文件选集:第3册[M].北京:中共中央党校出版社,1989:88.
- [23] 毛泽东文集:第3卷[M].北京:人民出版社,1996:287.
- [24] 列宁选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1995:286.
- [25] 邓小平文选[M].北京:人民出版社,1993:298.
- [26] 李维汉.回忆与研究:上[M].北京:中共党史资料出版社,1986:416.
- [27] 中央文献研究社.文献和研究[M].北京:人民出版社,1986:4.
- [28] 高新民.延安整风实录[M].杭州:浙江人民出版社,2000:54.

责任编辑 陈 瑶

Theory and Practice of Building a Clean and Honest Government in Yan'an Period: Four Key Points

CHEN Zhijie, XU Shuying (School of Marxism, Nantong University, Nantong 226019, Jiangsu, China)

Abstract: During the Yan'an period, in order to better undertake the leadership responsibility of the arduous national democratic revolution, the Communist Party of China made great efforts to govern the Party, focusing on four key points in concept and practice to build a clean and honest government, winning universal praise from within and without. First of all, inner-Party education was the basic means for building a clean and honest government. The use of various forms of inner-Party education strengthened the ideals and beliefs of Party members, promoting the formation of clean style and fine Party spirit of leading cadres. Secondly, the fundamental task of building a clean government was to improve the system construction and its implementation. The government of Shaanxi-Gansu-Ningxia border region established a relatively complete system with constitutional laws as the main framework, preparing a reliable starting point for the construction of a clean and honest government. Thirdly, the establishment of the supervision system and the effective supervision of Party members and cadres made effective guarantee for the construction of a clean and honest government. Lastly, maintaining the unity and unified leadership of the Party helped build a solid political foundation for the construction of a clean and honest government.

Key words: Yan'an period; clean government construction; theory and practice

论香港廉政公署咨询委员会之监督职能

袁柏顺¹,吴晓梦²

(1.湖南大学 廉政研究中心,湖南 长沙 410082; 2.湖南大学 法学院,湖南 长沙 410082)

摘要:咨询委员会是香港廉政公署监察与制衡体系中的重要组成部分,因在维护公众对廉政公署的信心方面发挥的重要作用而在廉政公署监督体系中具有独特的地位。由社会人士组成的咨询委员会承担监督廉政公署的职能既有历史的原因,也是现实的需要。廉署咨询委员会以维护公众信心为核心调整监督重点,在充分发挥咨询参谋、桥梁纽带、舆论引导作用的基础之上,令非强制性的监督得以落到实处。借鉴香港廉政公署咨询委员会之经验,国家监察委特约监察员工作中应注重维护公众信心,协同发挥特约监察员监督、咨询、联结、引导的多元功能,以技术性的咨询、联结、引导功能促进监督功能的实现。可将特约监察员划分成若干功能小组,根据各功能小组的需要选拔具备公信力、专业性及代表性的公信人士担任小组委员,有利于强化特约监察员对监察机关的监督,防止“灯下黑”。

关键词:特约监察员;咨询委员会;廉政公署;防止“灯下黑”;社会监督

中图分类号:D676.58

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2020)06-0027-13

自二十世纪初世界各国在《联合国反腐败公约》的倡议下纷纷建立专门的反腐败机构并赋予其广泛执法权力以来,如何“监督监督者”成为世界各国普遍面临的难题。一方面,反腐败机构自身的腐败将对反腐败机构的公信力造成极大的伤害,因而对专门反腐败机构进行监督极为重要且必要;另一方面,反腐败机构通常要求保持高度的独立性,甚至可以说,独立性是专门反腐败机构的基本要求,^[1]如何在确保专门反腐败机构高度独立的前提下对反腐败机构进行监督,从技术上给“监督监督者”带来难题。2018年3月20日我国第十三届全国人大会议表决通过《中华人民共和国监察法》(以下简称《监察法》),规定各级监察委员会为行使国家监察职能的专责机关,赋予监察委员会广泛的调查、处置权力,为监察机关高效开展工作奠定了基础。然而,改革后的监察机关位高权重、牙齿锋利,如何“监督监察委”,防止“灯下黑”成了新的难题。

在如何“监督监督者”这个命题下,香港廉政公署(以下简称“廉署”)可谓是成功的:自成立以来,廉署鲜有腐败案件发生,在历年的民意调查中,廉署也一直保持极高的社会支持度(见表1)。香港

收稿日期:2020-10-13

基金项目:国家社会科学基金特别委托项目(2020MYB051)

作者简介:袁柏顺(1970—),男,湖南邵阳人,湖南大学廉政研究中心执行主任,教授,博士生导师;吴晓梦(1988—),女,湖南衡阳人,湖南大学法学院博士研究生。

廉政公署自身的高度廉洁与极高的社会支持度得益于廉署有一套完备的监察与制衡机制,其中尤其值得一提的,是廉署突破传统的以传媒监督为主的社会监督框架,创新性地通过四个咨询委员会——贪污问题咨询委员会(Advisory Committee on Corruption)、审查贪污举报咨询委员会(Operations Review Committee)、防止贪污咨询委员会(Corruption Prevention Advisory Committee)及社区关系市民咨询委员会(Citizen Advisory Committee on Community Relations)——全面监督廉署工作。与廉署咨询委员会相类似,大陆依据2018年8月24日开始施行的《国家监察委员会特约监察员工作办法》(以下简称《工作办法》)优选聘请公信人士担任特约监察员,“着重发挥对监察机关及其工作人员的监督作用”,是监察机关外部监督的制度创新。此种背景下,研究香港廉政公署四个咨询委员会的历史变迁、履职方式和效果,可为大陆特约监察员制度建设提供参考。

表1 认为廉政公署值得支持的受访者占比

2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
97.1%	98.0%	98.7%	95.6%	96.9%	97.0%	96.2%	96.8%	97.0%	96.3%

一、文献回顾

针对“监督监察委”的问题,学界纷纷从监督监察委的重要性、难点、原则方面展开研究。学者指出,纪检监察机关接受监督既是增强反腐败斗争效果的需要,也是执纪执法职能严格有效履行的需要,还是维护自身良好形象回应人民群众诉求的需要。^[1]然而,跟普通的监督相比,监督监督者更加困难:一来,因反腐败工作本身具有较强的保密性要求,监督中信息不对称程度更高;二来,被监督人员具备专业知识和技能,对抗监督和调查的能力比较强;三来,对监督权实施监督的度把握不当可能干预监督权的正当行使。^[2]故对监察权的制约与监督应遵循有利于国家监察权的依法独立行使、国家制约与监督并重、外部制约监督与内部制约监督相结合以及依法制约与监督的原则。^[3]

更多学者研究完善监察委监督的路径设计与选择。就具体的监督措施而言,有学者提出从9个方面加强对监察委员会的监督,包括完善监督执纪过程中的程序监督、进一步加强监察机关的自我监督、加快建立律师介入制度、完善社会监督体系、加强新闻媒体与社会舆论监督、落实人大及其常委会的监督职责、强化上级监察机关监督、衔接好司法监督、加强党内监督。^[4]其中人大监督、检察机关制约和审判机关监督是研究的重点。有学者从法律文本和现实条件两方面细致研究了人大对监察委展开监督的几种方式,尤其是听取工作报告和合宪性审查。^[5]至于检察制约,学者则从审查起诉和引导调查活动两方面对监察机关针对职务犯罪的调查工作展开监督。^[6]有学者认为,审判机关对监察机关办理的职务犯罪案件以及监察机关作为赔偿义务人的国家赔偿案件进行审理判决也是对监察委的监督,^[7]不仅如此,还有学者提倡通过公民对监察委提起行政诉讼来对监察委进行诉讼监督。^[8]

在监督监察委的相关研究中,香港廉政公署常常成为大陆监察机关的参照。通过对监察委与廉政公署进行比较研究,学者认为监察委应借鉴廉政公署的经验,形成多机构、联动性的制衡格局。^[9]有学者特别提出应参照廉署咨询委员会加强外部监督和公众参与。^[10-14]尤其应参照廉署审查贪污举报咨询委员会,在监察委下设立一个有广泛代表性、有足够实权,能够相对独立地活动的监察审查委员会,^[15]或在人大内部设立“专门委员会”或在人大常务委员会内部设立“工作委员会”以实现对监察委员会的监督。^[16]

已有研究主要立足于监察体制改革带来的组织架构调整和权力结构调整,通过机构衔接和工作流程梳理加强对监察权的制约与监督。这些研究为我国完善监察机关的监督体系提供了理论支撑。然而,改革后的监察机关权力之大,有必要在强化原有的监督体系基础之上进行制度创新,参考廉署咨询委

员会的做法,通过外部监督和公众参与强化对监察机关的监督是可行之策,但无论在监察委下设立监察审查委员会还是在人大或其常委会内部设立专门委员会,本质上都是在现有的权力监督权力以及内部监督的体制框架之内进行的改革与创新,与香港廉署咨询委员会社会监督的模式并不相同。香港廉署咨询委员会作为对“监督者”进行社会监督的制度创新,其监督职能是在长期的实践中形成的。在香港反腐败机构发展的不同时期咨询委员会有不同监督重点,但无论重点监督投诉处置、处理结果还是监察权行使的过程,咨询委员会的监督工作始终围绕维护公众信心展开。咨询委员会承担的咨询、联络、引导功能及其在维护公众对廉署信心方面的重要作用,使咨询委员会对廉署的非强制性监督落到实处。研究香港廉署咨询委员会的监督职能的来源、发展历程及履行监督职能的方式方法,对完善我国大陆特约监察员制度具有积极意义。

二、廉政公署咨询委员会为何承担监督职能

在香港,咨询委员会由来已久,是香港政治体制的重要组成部分。咨询委员会不仅发挥着辅助政府施政的重要作用,同时,它们也是市民参与公共政策制定的重要渠道。¹¹⁷据香港民政事务局统计,至2005年6月30日,香港共有287个咨询委员会,廉署四个咨询委员会便属其中。与大多数咨询委员会一样,廉署咨询委员会一方面辅助政府施政,另一方面代表民意。不过,廉署咨询委员会又不同于大多数咨询委员会,因为它们除了以其专业知识辅助政府施政并广泛代表民意以外,还承担了重要的监督职能。受前廉政公署时代贪污问题咨询委员会(Advisory Committee on Corruption)和贪污事件审查委员会(Target Committee)监督贪污检举工作的影响,廉署咨询委员会自诞生之时便承担了监督职能。此后虽屡有动议,但或为避免引起公众对反腐败机构的不信任,或为保持反贪机构的独立性,咨询委员会的监督职能保留至今,且始终以维护公众信心为中心转移监督重点。

(一)香港反腐败机构的变迁

香港反腐败机构在三次改革后最终成为独立、专门的反腐败机构(见图1),随着三次改革中香港反腐败机构独立性的不断增强,反腐败机构的监督机构的监督职能也不断强化。(1)1952年成立专门反腐败机构。1952年以前,香港并没有专门的反腐败机构,贪污案件与其他所有刑事犯罪案件一样,由警务处下的刑事检控组进行调查。1952年,香港在当时警务处长的主张下,设立检举贪污局专门调查贪污案件。贪污问题常设委员会(后更名为贪污问题咨询委员会)和贪污事件审查委员会分别于1956年和1960年设立,前者为香港反腐败政策提供建议,后者监督反腐败机构的执法工作。(2)1970年香港提高反腐败机构级别,检举贪污组直接向警务处长汇报工作。贪污事件审查委员会的监督职能也相应加强。(3)1974年成立独立反腐败机构廉政公署。此后两年间,贪污问题咨询委员会、审查贪污举报咨询委员会、防止贪污咨询委员会、社区关系及市民咨询委员会相继成立,分别监督廉署整体工作和廉署下设三个部门的工作并提供咨询。

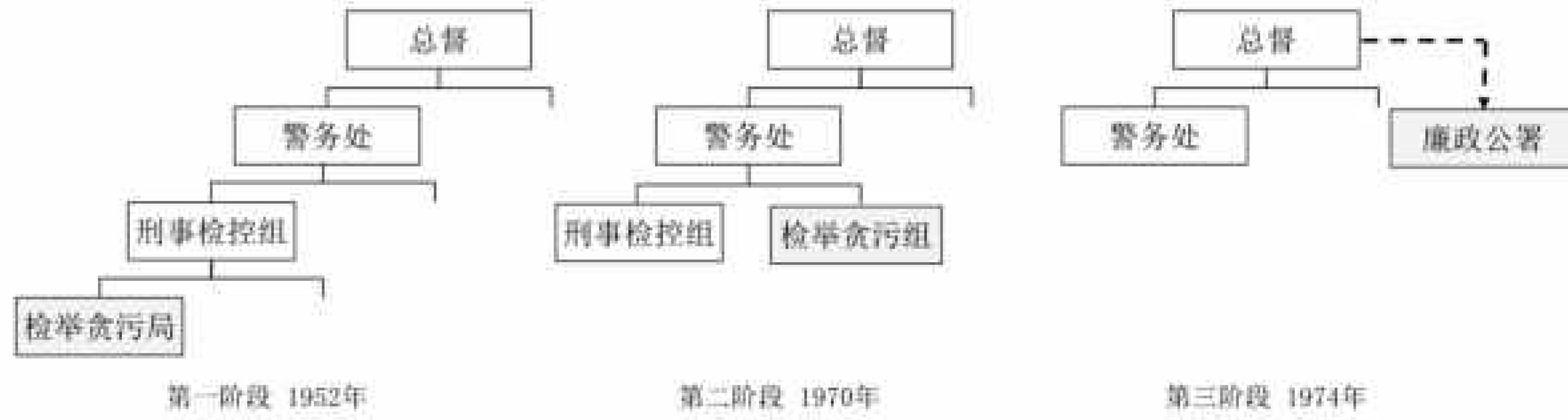


图1 香港反腐败机构组织结构改革

(二) 民间参与：原贪污问题咨询委员会的监督

民间参与是廉政公署设立咨询委员会的初衷。1974 年时任辅政司 Denys Roberts 决定设立四个咨询委员会辅助廉署工作的时候，最先考虑的便是反贪污工作中民间参与的价值。他指出，尽管《廉政公署条例》第 5 条规定，廉政专员仅对港督负责，具有高度独立性，但是新的反腐败机构应与此前设在警署的检举贪污组一样，有外界参与（outside participation）廉署的工作。他认为隶属警务处的贪污事件审查委员会曾经在非官方人士的参与下决定调查的优先事项，其工作颇有价值。因此，在廉政公署成立时，仍然成立一个职权范围与原来的贪污事件审查委员会大致相同的委员会。¹⁰⁸在廉署后来成立的四个咨询委员会中，均以民间参与为基本特征。

事实上，民间参与在廉署成立之前便已体现在贪污问题咨询委员会和贪污事件审查委员会中。1956 年，在公众对反贪工作普遍不满的情况下，香港政府委任了一个贪污问题常设委员会，为政府方便揭发贪污所采取的措施以及消除贪污的措施向政府提供建议。1960 年 5 月 17 日，委员会增加三名来自行政局与立法局的非官守议员，作为民间代表取代原来由律政司提名的主任检察官、铨叙司和警察队检举贪污组主任等官方成员组成的委员会。¹⁰⁹起初，委员会仅承担咨询功能。1961 年后，贪污问题咨询委员会认为其已经提出了本阶段可以提出的所有建议，此后的工作“就会更属于监视者的性质”。1971 年，G.N.1058 号宪报宣布港督委出一个包含非警务人员及非官方人士的新的贪污事件审查委员会，新受委为贪污问题咨询委员会主席的高登爵士在贪污问题咨询委员会 1972 年 6 月举行的第 77 次会议席上表示，他认为贪污问题咨询委员会的用处已告完毕，因为反贪污工作中非官方的力量，此时已在贪污事件审查委员会中表现出来。

(三) 投诉处置：贪污事件审查委员会的监督

贪污事件审查委员会于 1960 年末由警务处长设立，它是一个依行政程序而非法定程序设立的组织。警务处长设立贪污事件审查委员会的目的在他于 1961 年 4 月所写的一项备忘录中有所提及。他说：“……其目的在于确保某些目标受到优先处理，而检举贪污组亦不致负担太多调查工作。”不过，如果考虑贪污事件审查委员会成立的背景，委员会成立的意义就绝不止于确保某些目标受到优先处理和检举贪污组不致负担太多调查工作。贪污事件审查委员会在一定程度上是为回应社会对警务处承担腐败犯罪调查工作的不信任而设立，因而天然带有监督属性。20 世纪 60 年代，香港社会对于检举贪污组设于警务处下多有批评。贪污问题咨询委员会在其第六份报告书中所指出的将检举贪污组设于警务处下的种种问题中便提到，设于警务处内的检举贪污组的职员可能面临调查前同事的尴尬局面，¹¹⁰公众担忧涉及警务处职员的腐败案件不会被认真对待，而警务处恰恰是公众认为最为腐败的地方。成立贪污事件审查委员会一方面是确保检举贪污组的精力集中在重要的目标，另一方面更是确保对涉及警察的腐败行为采取行动。¹¹¹

1971 年《防止贿赂条例》颁布之时，作为对检举贪污组调查权力扩张的制约，立法会要求改革贪污事件审查委员会以加强对检举贪污组的监督。改革的事项包括：(1) 由港督委任委员会的成员，以与其重要性相适应；(2) 增加非警署人士为委员会成员，1971 年委出的委员会成员除包括副警务处长、刑事侦缉组主任、首席检察官、核数署长、铨叙司代表外，还包含两名非官方人士；(3) 检举贪污组主任不再是该委员会成员，而应向委员会提交其接收的所有投诉并报告针对投诉采取的措施；(4) 委员会直接接受投诉，方便不愿向警署投诉的市民。¹¹²⁻¹¹⁴⁻¹¹⁵ 贪污事件审查委员会是一个很活跃的组织，1973 年 8 月 7 日百里渠爵士曾经以旁听者身份出席该委员会的会议，对贪污事件审查委员会评价颇高，认为它“委实是一个很好的监视者”¹¹⁶。1974 年廉署成立以后，贪污事件审查委员会的职责由审查贪污举报咨询委员会承担，审查贪污举报咨询委员会由此成为廉署四个咨询委员会中唯一一个以个案为基础监督廉署的调查过程和处置结果的咨询委员会。

(四)避免尴尬:赋予贪污事件审查委员会监督职能而非成立专门监督机构

为避免公众不信任反腐败机构的尴尬,香港当局选择使贪污事件审查委员会尽可能具备一切监督职能却不被称为监督机构。廉政公署咨询委员会承担监督职能乃对前廉署时代贪污问题咨询委员会和贪污事件审查委员会的沿袭,尤其是贪污事件审查委员会。不过,需要注意的是,贪污事件审查委员会本身并不是咨询机构,尽管它也是一个依行政程序成立的组织。如前所述,1970年,香港立法会商讨修订《防止贿赂条例》,赋予贪污调查机构更大的权力以有利于贪污犯罪的检控。为防止权力被滥用,立法会议员简悦强要求成立一个监督委员会取代主要由高级警司构成的贪污事件审查委员会。他认为,监督委员会的委员必须是来自政府内外的绝对正直与道德高尚的人(*unimpeachable integrity and stature*),监督委员会应全面监督检举贪污组的工作,以确保政府根除腐败这一目的得以实现为使命。^[29]^[30]徐嘉祥议员也认为,需要有一个这样的监督机构才能保证公众支持新的防止贿赂条例,而公众的支持对于新的防止贿赂条例的成功实施至关重要。最终这一专门的监督机构未能成立。原因是多方面的,其中一个重要的原因便是警务处对成立专门监督机构可能导致公众对检举贪污组乃至警务处的不信任的担忧。^[31]立法会最终采取了强化贪污事件审查委员会的监督职能使其成为功能上的“监督者”而非成立专门监督机构的折中方案。^[32]^[33]

(五)保证廉署独立性:依行政程序设立而非法定机构

廉署咨询委员会保持依行政程序设立而非依法定程序设立的现状,是为保护廉署免受其他方面的干扰。^[34]廉署咨询委员会是依行政程序设立的组织,委员会主席均由香港行政长官任命,委员或由行政长官任命或由行政司长任命。随着审查贪污举报咨询委员会监督职能的加强,自20世纪末开始便有立法会议员提议应将审查贪污举报咨询委员会更改为法定机构,^[35]或最低限度委员会中有数位成员不是由行政长官委任,而由立法会互选或推荐人选。^[36]这些提议都没有被采纳,原因早已在1995年12月11日的立法会记录中载明:(1)审查贪污举报咨询委员会运行良好,没有充分的理由将其变成法定机构;(2)若将审查贪污举报咨询委员会更改为法定机构,则意味着由基本法所确定的廉署的基本机构和问责链条将被改变,这显然是不合适的。^[37]言下之意,廉署是一个仅对特首负责的纪律部门,若审查贪污举报咨询委员会成为法定机构,则难保立法会不会干预廉署调查个案,从而有违廉署独立办案的原则。20世纪末曾出现过立法会要求将廉署提交审查贪污举报咨询委员会审查的个案材料呈交立法会之先例,近年随着立法会党派之争愈演愈烈,审查贪污举报咨询委员会的主席人选几次在立法会引起争论,^[38]可见这一顾虑实在不无道理。廉署咨询委员会承担监督职能的现状因此得以维持。

三、廉政公署咨询委员会之监督权责

《防止贿赂法》和《廉政公署条例》赋予廉政公署广泛的权力,为防止权力滥用,廉政公署有一套完备的监督体系(见图2)。咨询委员会作为廉署社会监督的一部分,是对传统的、以传媒为主的社会监督方式的创新。对公共权力的制约监督包括两方面,一方面是政治权力内部权力机关之间的相互制约和监督,另一方面是来自政治权力系统外部的社会公众对政治权力的自下而上的监督。^[39]由于缺乏制度化安排,社会监督往往难以落到实处。廉署咨询委员会却通过制度创新成为了廉政公署监督体系中的重要组成部分,并因其广泛的代表性和全面参与成为廉署监督体系中不可替代的一部分。

(一)廉署各咨询委员会的监督内容

廉署四个咨询委员会均采取听取报告、问询、建议的方式对廉署及廉署各部门进行监督,不过,在四个咨询委员会中,仅贪污问题咨询委员会和审查贪污举报咨询委员会的“主业”是监督。且在这两个

^① 比如2015年刘慧卿议员曾质疑全国人大代表谭惠珠女士担任审查贪污举报咨询委员会主席令市民觉得廉署未有公平公正地处理和防止香港的贪污问题,见香港立法会《审核2015至2016年度开支预算的报告》。



图 2 廉政公署监察与制衡体系

主要行使监督职能的咨询委员会中，监督的内容也各不相同。贪污问题咨询委员会全面监察廉署的管理、行政、人员纪律及整体工作情况，它侧重于对廉署内部运行进行监督。审查贪污举报咨询委员会则监督廉署所有调查个案的进展和结果，它侧重于对廉署执行处进行执法监督，这一执法监督在廉署所有监督与制衡的措施中，具有特殊地位，体现在：审查贪污举报咨询委员会是廉署众多监督主体中唯一突破保密规则全面监督廉署调查个案过程的机构。在其他国家或地区的反贪制度中，像审查贪污举报咨询委员会这样的监察机制也是绝无仅有的。^④

(二) 与时俱进：审查贪污举报咨询委员会强化监督权责

现时廉署咨询委员会的监督权责是于 1995 年在廉政公署权责检讨委员会的建议下得到显著加强后的结果。众所周知，香港廉署拥有广泛而全面的调查权，这一权力并非从未遭受质疑。事实上，在廉署成立之初就有人担心，“今日政府制造了这头动物来为社会做一件好事，大家都开心地鼓掌欢迎。但是，你们要记着，这头动物会日渐庞大，直至有一日不能控制”^⑤。不过，在上世纪 90 年代以前，大部分公众并未对廉署权力之大表示担忧。据曾任廉署专员施百伟先生称，当公众 1990 年被问及廉署的权力是否过大时，只有 2.5% 受访者回答是。^⑥直至 1993 年廉署根据《廉政公署条例》第 8(2) 条解雇前执行处副处长徐家杰引起轩然大波，廉署因权力过大而饱受争议，立法会因此委任廉政公署权责检讨委员会全面检讨廉署的权责。廉政公署权责检讨委员会在全面检讨廉署权责并多方听取意见之后，提出若干加强廉署监察与制衡的措施，这其中，便包括加强咨询委员会监督职能及加强咨询委员会对公众负责的十数项建议。根据这些建议，1995 年廉署咨询委员会的权责进行大幅修改。其中，贪污问题咨询委员会新增 3 项监督廉署人事相关的职责，包括人手编制、解雇属员和纪律处分，占贪污问题咨询委员会 5 项监督职责中的大部分。防止贪污咨询委员会与社区关系市民咨询委员会均将先前就各部门工作“提示”廉署专员修改为“建议”廉署专员，强化监督强制力。审查贪污举报咨询委员会更是将对执行处的监督重点“由负责确认执行处可能已经采取的行动，转移至仍在进行的主要或长期调查工作”^⑦。

具体而言，1995 年审查贪污举报咨询委员会进行了三项改革：一是组成人员方面，增加委员会的成员人数以应付可能增加的工作量，1995 年实际增加 5 名委员均为非官方人士，进一步加强委员会的代表性及增加民间参与廉署工作的机会，且今后委员都由行政署长委任。二是组织结构方面，由非官方人士担任委员会主席，执行处首长不再担任委员会的当然委员，但仍继续出席会议，向各委员会作出汇报及回答他们的问询，以此加强委员会监督的独立性和对抗性。三是新增四项权责，分别是就廉署批准超过 6 个月的保释期、超过一年或需要动用大量资源的调查个案进度、廉署专员授权进行的搜查听取和审议廉署的报告，以加强对廉署调查过程的监督，和增订条文使委员会可向总督反映任何与执行处运作相关或委员会所面临的任何问题。这三项改革一方面是接受廉政公署权责委员会的建议

修订委员会的权责以加强其对执行处主要或长期调查工作的监督,另一方面,也相应地从组织结构、人力资源方面为委员会履行更多监督职能提供条件。廉政公署在其1995年年报中指称,审查贪污举报咨询委员会在1995年“发挥了更大的监察功能”。此后,审查贪污举报咨询委员会的权责就此基本固定了下来。^①

自成立之后至1995年间,审查贪污举报咨询委员会的权责还在1978年和1988年进行过两次修改,尽管修改的条款不如1995年多,但修改的重要性却未必比1995年低。审查贪污举报咨询委员会在成立之初沿袭了贪污事件审查委员会的工作内容,包括直接接受贪污举报、决定调查的先后次序及建议将投诉转交其他部门处理。贪污事件审查委员会的设置是针对检举贪污组设在警务处内,而警务处恰恰是贪污程度最高的部门这一问题。这一问题在廉署并不存在。相反地,廉署是一个权力极大的、独立的、专门的反腐败机构,且在1974年至1978年间通过查处一系列大案要案已然表现出扑灭腐败的坚定决心,公众对其的信任也获得极大的提升。此种情况下,审查贪污举报咨询委员会保持原贪污事件审查委员会的权责已经不合时宜。故1978年,审查贪污举报咨询委员会修订权责,不再直接接受举报,也不再建议将贪污举报转交其他部门处理,转而将工作重心放到无从调查的投诉和经调查而未有检控的贪污举报上,明确难以着手调查的贪污举报需经审查贪污举报咨询委员会小组委员会审查才可终止,^②以确保任何工作人员不会私自终止处理一宗举报或无意中忽略了某些重要的地方,经调查而未有检控的贪污举报也必须由审查贪污举报咨询委员会或其小组委员会审查通过方可注销。^③此后的十年间,审查贪污举报咨询委员会的监督重心都在于确保所有检举贪污的报告得以认真对待,以鼓励民众向廉署举报。1988年,审查贪污举报咨询委员会的职权范围在港督的同意下进行第二次修订。此次修订的重点是为审查警诫制度,加强对调查结果的监督,尤其是经调查不予检控的案件。新修订的职权令委员会“对不能检控却又显然有贪污或不良行为的政府人员,得发出指示,将调查的详情送交所属部门首长或铨叙司,以便考虑应否采取纪律行动或其他行政措施”。

从1974年至今,审查贪污举报咨询委员会的职权范围经过3次修订,从最初关注调查的主体和调查的优先次序,到关注无从调查的举报的终止,再到主要的、重要的案件的调查进度,审查贪污举报咨询委员会最终得以全面监察廉署执行处的工作全过程(见图3),确保所有贪污

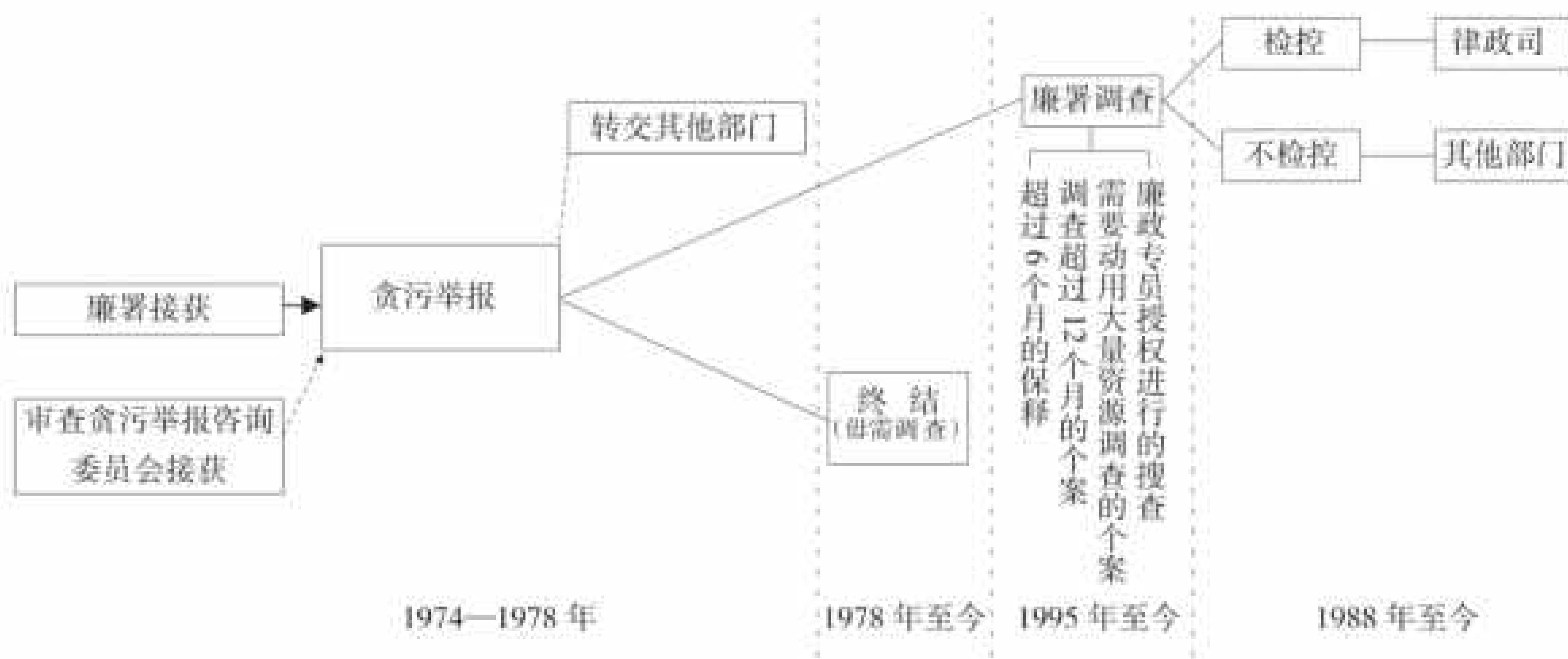


图3 审查贪污举报咨询委员会监督内容变迁

^① 1995年审查贪污咨询委员会权责修改之时,因《防止贿赂法》草案还在审议中,故要求委员会在修订《防止贿赂条例》第16(1)(b)及17(1)条将发出搜查令的权力移交法庭之前,听取廉政专员报告他授权进行搜查的次数及理由;廉政专员如根据修订后的条文授权进行搜查,其后须尽早向委员会报告有关搜查行动并解释急需进行搜查的原因。

投诉得以妥善处理。不论廉政公署的调查能否证明贪污举报所指称的事实,廉政公署都须向咨询委员会提交令其满意的详尽报告。¹²⁹审查贪污举报咨询委员会对所有个案的执法全过程监督与多位非官方人士担任委员相结合,使廉署的执法工作更加透明、更具责任。曾担任审查贪污举报咨询委员会委员的单仲偕议员对委员会的评价颇高,认为“咨询委员会与廉署之间的这种关系非常成功”¹³⁰。这一监督模式在香港已经成为外部监督调查权力的范本,1995年后,香港税务局、证券及期货事务监察委员会均参照审查贪污举报咨询委员会设立有类似监督机构。

四、廉政公署咨询委员会监督职能之履行

廉署咨询委员会通过听取报告、问询、建议的方式对廉署展开监督,这些监督的方式并不具备强制性,换言之,假若廉署对咨询委员会听取报告的要求、问询以及建议不予理会,理论上咨询委员会没有任何处分的权力。然而实践中,廉署总是主动接受咨询委员会的监督,咨询委员会的监督总是能落到实处,这与咨询委员会同时具备咨询、联络及引导的功能有莫大的关系。

(一)廉政公署咨询委员会监督的工作机制

廉署咨询委员会以听取报告、问询、建议的方式展开监督。以审查贪污举报咨询委员会为例。审查贪污举报咨询委员会的监督确保:所有案件,无论是否提出检控,均需在某一阶段呈交审查贪污举报咨询委员会或其小组委员会审阅;¹³¹所有经调查而未有检控的贪污举报,必须由审查贪污举报咨询委员会或其小组委员会审查后才可注销。¹³²在长年的实践中,审查贪污举报咨询委员会形成了一套比较固定的工作机制。审查贪污举报咨询委员会每年召开8次会议,大约每6星期开会一次。习惯上廉署拨出两个上午专供审查贪污举报咨询委员会开会之用,相关文件则于开会前一周先寄交各委员研究。待开会之时,执行处在该时期内工作的各个方面情况均于席上报告,范围包括各宗指控内容的概要、调查的经过、律政司的指示和结论等。委员会又须检讨各项统计数字,执行处各调查小组处理案件的数目和排期表,及已审结和未审讯的起诉或上诉案件的报告等。若无法提出刑事检控,但有证据证明有关公务员确曾破坏纪律或有其他不法行为,委员们得发出指令,将调查详情送交其他部门并建议应采取纪律处分或行政处分。审查贪污投诉委员会属下,设有小组委员会,小组委员会在委员主会会议数天前先行开会,由委员主会的一名委员担任主席。小组委员会考虑一切过于空泛以致难以着手调查的贪污举报,并审核较简单的调查报告。通常每当在初步调查中显示,某一案件不能继续追查时,小组委员会则建议不再采取进一步的行动。

审查贪污举报咨询委员会通过事后监督和灵活的时间要求,保证廉署的执法保持高效而不受咨询委员会监督之影响。一方面,审查贪污举报咨询委员会对廉署进行事后监督而非事前审查,从而避免降低廉署的执法效率。以搜查为例,根据《廉政公署条例》的规定,廉署发出搜查令有两种方式,一种是由裁判官依据《廉政公署条例》第10B条向廉署人员发出搜查令,授权廉署人员进行搜查。第二种方法是廉政专员依《廉政公署条例》第10C条发出紧急搜查令,然后在下一次审查贪污举报咨询委员会会上向委员会解释缘由。由廉政专员先行发出搜查令而后向审查贪污举报咨询委员会解释缘由,在权力监督与制衡的基础之上,为确保廉署的执法效率留下窗口。另一方面,即使是对执法的事后监督,审查贪污咨询委员会一般仅要求廉署在适当的时候向委员会报告,而不做时间上的强制要求,从而避免监督导致信息泄露、进度拖沓等不必要的影响。

(二)廉政公署咨询委员会的监督何以有效

廉署咨询委员会对廉署进行有力的监督。承担最多监督职能的审查贪污举报咨询委员会积极履行职责且其履职条件得到了充分保障。考虑到咨询委员会履行监督的方式主要是听取报告、问询和建

议,咨询委员会本身并非执行机构,监督的实效如何,需综合考量委员履职的频次和强度。正如陆恭蕙议员所言,咨询委员会对廉署的监督效果,很大程度上要视乎这些委员会开会的次数是否频密;委员会可获得的资料数量;资料的时间性及廉署是否愿意就委员会的意见或建议作出回应。^⑨总体而言,审查贪污举报咨询委员会积极履行职责,咨询委员会每次会议的出席率颇高(见表2),委员会成员在会上均克尽己职审查各调查个案,并以寻根究底的态度向出席会议的调查人员提问。^⑩尽管没有任何规范性文件规定廉署如何向审查贪污举报咨询委员会提供资料,但实践中,廉署会确保向审查贪污举报咨询委员会提供所需一切资料,^⑪包括执行拘捕、进行调查与检控的行文。原贪污举报咨询委员会委员单仲偕议员曾经告知立法会,咨询委员会委员可阅读敏感资料,他更对委员会的监督效果保有信心:“独立监察委员会的存在,甚至在其取得有关资料前,已能影响寻求事实工作的质素和公平程度。如有方面在进行调查时,知悉会有外间机构检讨其调查方法及调查结果,便会有更大的问责感。政府或企业调查机构必须确保其工作水平可以接受,尤其是因为独立监察委员会若发现有任何错处或欺诈,他们便必须回头纠正错误,这样的长远而言,会更为昂贵及费时。”^⑫因而审查贪污举报咨询委员会通过听取报告和问询,间接督促廉署属员在调查中依法依规履职尽责。

表2 2011年至2015年廉署咨询委员会出席率^⑬

年度	贪污问题 咨询委员会	审查贪污 举报咨询委员会	防止贪污 咨询委员会	社区关系 市民咨询委员会
2011	70%	76%	83%	80%
2012	86%	83%	79%	80%
2013	90%	83%	81%	73%
2014	87%	79%	72%	73%
2015	80%	87.5%	77%	70%

咨询委员会辅助政府施政并代表民意也即咨询与联结的功能使廉署主动接受咨询委员会的监督。一方面,廉署咨询委员会的多元功能要求咨询委员会的委员必须具备专业性、代表性及极高的社会声望,因而委员提出的建议本身更加容易被接纳。时任政务司司长林郑月娥曾经在立法局会议上表示,政府委任咨询组织非官方委员的原则是用人唯才,当中会考虑有关人士的才干、专长和经验等,并充分兼顾有关咨询组织的职能和工作性质。^⑭当然,由于各委员会承担的功能各有侧重,贪污问题咨询委员会监督、咨询、联络、引导职能兼具,审查贪污举报咨询委员会着重于监督和引导,防止贪污咨询委员会一直以承担咨询功能为主,社区关系市民咨询委员会主要承担联络功能,它既是民意反馈的主要机构,也是廉署教育策略的实施者,相应地,委员会委任非官方人士的标准也有所不同。比如防止贪污咨询委员会选任委员时着重考虑具备某一方面的专长,这一专长并非指行政管理方面,而是指各行各业。^⑮不过整体而言,在委任咨询委员会的非官方委员时,专业性、代表性、社会声望是最重要的考虑因素。一者,咨询委员会通常由专业的人士担任委员,这些委员提出的建议本身因其专业性更容易令

① 数据来源于财务委员会审核二零一六至二零一七年度开支预算管制人员的答复,问题编号 6167。

② 这一安排与防止贪污咨询委员会的工作内容相关。在 1985 年 10 月 30 日立法局会议上,廉政专员表示,防止贪污咨询委员会是“扑灭私人机构贪污行为的持续工作的一部分。这个咨询委员会于接获要求时,会就怎样可以尽量减少贪污行为出现,向私人企业和公司提供意见”。因而,防止贪污咨询委员会的成员大部分为来自各个行业的专业人士。

人信服；二者，咨询委员会委员来自社会不同阶层不同领域，承担廉署与社会之间的联结功能，^①因而委员会提出的建议一定程度上代表了民意，具有较高的社会接受度；三来，具有社会声望的委员提出的建议反映了社会普遍价值，具有普适性。这些都令咨询委员会的建议更加容易被廉署所接受。

另一方面，监督、咨询、联结功能之外，咨询委员会充分发挥舆论引导功能，以其自身公信力为廉署背书，引导公众相信廉署所作所为不偏不倚。在廉署经历的几次信任危机中，咨询委员会均为其发声。这是尽管咨询委员会对廉署的监督并非强制性，但廉署对咨询委员会的监督持欢迎态度，实践中咨询委员会的建议总是得到采纳的最重要的原因。

近年来，香港日益复杂的政治环境使廉署也难免处于风口浪尖上，廉署咨询委员会因此发挥出更多引导公众的功能。自 1994 年廉政公署权责检讨委员会要求咨询委员会公开工作年报和举行新闻发布会以加强对公众负责后，咨询委员会引导公众的作用愈发明显。比如，2013 年“汤显明事件”中，特首便是委任廉署四个咨询委员会的主席组成“廉政公署公务酬酢、馈赠及外访规管制度和程序独立检讨委员会”检讨相关事宜。2016 年廉政公署前署理执行处长李宝兰被取消署任引发廉署信任危机时，亦是贪污问题咨询委员会主席周松岗在新闻发布会上对此事进行说明，称廉政专员白韫六最少两次向贪污问题咨询委员会汇报事件，周本人亦私下与廉署人员见面了解情况，认为李宝兰之取消署任纯粹是人事安排，与廉署调查的案件无关。2018 年律政司作出不予检控香港特首梁振英的决定而引发公众对廉署不满时，^②廉署咨询委员会同样在新闻发布会上提及此案，审查贪污举报咨询委员会主席邓国斌先生称，“明白到 UGL 案件的高度敏感及具争议性，有关调查自 2014 年 10 月展开后，廉署一直按既定程序于每一次会议上向委员会报告调查的进展，……廉署向委员会提交完成调查的报告及律政司的法律意见，委员会经详细考虑及讨论后，同意廉署无须作进一步调查”。邓国斌继续表示，委员会认为廉署“不遗余力(leave no stone unturned)”调查整整 4 年，千方百计想尽办法，“并无因为涉案人士的背景、身份和地位而有所不同。”^③

咨询委员会就廉署相关案件作出的声明与评论是足够令人信服的。比如，针对梁振英不予检控一案，在 2019 年 1 月 23 日香港立法会会上，针对某议员对梁振英不予检控的决定的质疑，有议员指出，此前审查贪污举报咨询委员会主席邓国斌在新闻发布会上表示委员会多次听取廉署关于梁振英案调查的进展并同意廉署无须作进一步调查，因而不予检控的决定应该得到尊重，她同时质问质疑该决定的议员：“难道你认为审查贪污委员会的所有委员都偏向梁振英吗？”^④毕竟，审查贪污举报咨询委员会的 17 名委员中，除律政司长或其代表、警务处长或其代表、行政司长及廉政专员四名当然委员以外，其他 13 名委员均为来自不同阶层的社会贤达，总该有值得信任之人。每一个委员个人的声望，是委员会公信力的保障。委员会全面监督廉署调查的所有个案，再以其自身的公信力为廉署背书，引导公众相信廉署不偏不倚、公正执法，更促使廉署主动接受咨询委员会的监督。

^① 咨询委员会的联结功能在社区关系市民咨询委员会中表现最为明显。1975 年社区关系市民咨询委员会成立之初，便成立了三个小组委员会协助推行主会的工作，这三个小组分别是传播媒介小组委员会、社会教育小组委员会和社区联络小组委员会。其中社区联络小组委员会不仅为该社会关系处的联络工作提供指导，向社区关系处建议如何通过联络工作引导市民认识贪污的祸害及策动他们合力扑灭贪污，该小组委员会还提供市民对社区关系处及对廉署工作反应的资料，从而实现上传下达的联络效果。

^② 在担任香港特首以前，梁振英曾任一家在香港上市的公司戴德梁行的董事。2011 年 12 月，这家公司被澳大利亚 UGL 集团收购。UGL 与梁振英签订协议，约定由 UGL 向梁振英支付 400 万英镑，包括 150 万英镑花红和保证高级管理层不离职、协助 UGL 推广业务以及不与 UGL 竞争的酬劳。此后梁振英辞去戴德梁行亚太区主席一职，UGL 则分别在 2012 年和 2013 年分两次支付酬金。其中第二次 200 万英镑酬金在梁振英任特首期间支付。公众对此的质疑来自两方面，一是是否涉嫌以权谋私、利益输送，二是梁振英于任内收受的 200 万英镑未予申报是否违反利益冲突相关规定。廉署自 2014 年 10 月对该案展开调查，经 4 年调查后将调查结果移送律政司，律政司作出不予检控的决定。

五、结语

廉政公署由咨询委员会承担监督职能既有设立监督机构可能令公众不信任反腐败机构的历史原因,也是保持咨询委员会乃至廉署独立性的现实需要。事实证明,咨询委员会监督廉署的模式是成功的:自成立以来,廉署自身保持高度廉洁,鲜有属员被控贪污;虽偶尔被质疑,但廉政公署总体上得到了绝大多数民众的支持与信任。这固然是廉署监察与制衡体系的整体作用效果,但毫无疑问,咨询委员会在其中发挥了非常重要的作用。

咨询委员会社会监督模式的成功,以下两点尤其重要:(1)廉署的四个咨询委员会集政治层面的监督功能和技术层面的咨询、联络、引导功能于一身,以咨询、联络、引导的技术性手段促进权力监督的政治性效果实现。以权力监督权力,往往涉及政治架构的调整,牵一发而动全身,因而需要慎之又慎。以非权力监督权力,又因缺乏强制力保障而监督不力。廉署咨询委员会通过技术性手段使廉署主动接受咨询委员会的监督,此为咨询委员会监督得力的关键因素。(2)以维护公众信心为核心,廉署各咨询委员会的监督内容及时调整,委员会的功能也适时变化,这是廉署咨询委员会监督模式成功的最关键因素。对于反腐败机构而言,公众信心尤其重要:一来,从查处腐败的角度而言,腐败具有天然隐蔽性,腐败的查处往往依赖公众举报,而相信反腐败机构有决心、有能力查处腐败,是公众举报的基本前提;二来,从预防腐败的角度来说,人们做出或者不做出某种行为的决定,往往与行为的预期后果相关,若公众相信反腐败机构决心扑灭腐败,则更倾向于不做出腐败行为,腐败从而被阻吓。廉署咨询委员会自成立起,始终以维护公众信心为核心开展工作,无论是职能范围调整还是功能侧重变化,均围绕这一核心展开。以审查贪污举报咨询委员会为例,成立初期委员会的工作主要为审查贪污举报,确保贪污举报不经委员会同意不得撤销,是为在短时间内使公众相信廉署会调查一切可调查的投诉;近期审查贪污举报咨询委员会于新闻发布会上解释廉署所调查的有争议的案件,承担更多引导功能,其目的也是维护公众对廉署的信心,这是咨询委员会最重要的价值所在。

理论上,香港与大陆政治制度迥异,二者并不具备可借鉴性。然而,一方面,改革后的监察机关与香港廉政公署一样,是一个专门的、高度独立的、集中统一的反腐败机构,二者在目的、权力配置、制度运行等方面均具有较高相似性,因而廉政公署的监督制度可以为监察机关作参考;另一方面,作为反腐败机构外部监督的制度创新,除人员主要来自民间这一共同点外,特约监察员与廉署咨询委员会在目的、手段等方面都表现出高度相似性:就目的而言,与廉署咨询委员会一样,在监督之外,《工作办法》还要求特约监察员“着力发挥咨询参谋、桥梁纽带、舆论引导作用”;就手段而言,特约监察员与廉署咨询委员会一样通过参会、查阅资料、提出建议的方式履行职责。故而廉署咨询委员会的经验可以为特约监察员制度所借鉴。

借鉴廉署咨询委员会的经验,特约监察员制度可以在以下方面进行完善:(1)协同发挥特约监察员监督、咨询、联结、引导的多元功能,以技术性的咨询、联结、引导功能促进监督功能的实现。(2)以维护公众对监察机关的信任为核心,在不同时期选择性地发挥特约监察员的不同作用。在国家监察委及各级监察机关成立不久、制度有待完善、公众对监察机关尚有疑虑的当下,一方面要加强特约监察员的参谋咨询功能,加快推进“三不一体”体制机制,另一方面要加强对线索处置的监督,通过及时回应贪污举报鼓励民众实名举报。(3)根据四种功能将特约监察员划分成四个功能小组,并根据不同功能小组工作的需要选拔公信人士:以社会影响力或社会声望为标准选任监督功能小组的人员;以专业性为标准选任咨询功能小组的人员;以阶层代表性及/或媒体从业经验为标准选任联结功能小组的人员;以公信力、影响力为标准选任引导功能小组的人员。(4)加强特约监察员回应公众问责,国家监察委及

各级监察机关的特约监察员应向社会公开年度工作报告,国家监察委及有条件的监察机关的特约监察员可定期召开新闻发布会回应社会关切。

参考文献:

- [1] OECD. Specialised Anti-corruption Institutions: Review of Models[R]. 2008:17.
- [2] 付启章. 新时代纪检监察机关自身接受监督问题探析[J]. 理论视野, 2019(9):81–86.
- [3] 牛朝辉, 任建明, 胡光飞. 有效监督监委的经验借鉴与对策建议[J]. 国家行政学院学报, 2018(6):176–180.
- [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] 李勇, 余响铃. 对监察委员会的监督制度设计[J]. 国家行政学院学报, 2017(2):17–19,124.
- [6] 秦前红. 人大监督监察委员会的主要方式与途径——以国家监督体系现代化为视角[J]. 法律科学:西北政法大学学报, 2020(2):36–44.
- [7] 朱福惠. 论检察机关对监察机关职务犯罪调查的制约[J]. 法学评论, 2018(3):13–21.
- [8] 左卫民, 唐清宇. 制约模式:监察机关与检察机关的关系模式思考[J]. 现代法学, 2018(4):19–28.
- [9] 李小勇. 监察机关调查权内外制约机制研究[J]. 四川师范大学学报:社会科学版, 2019(6):46–52.
- [10] 王措, 王心阳. 如何监督监督者——兼谈对监察委员会的诉讼监督问题[J]. 浙江社会科学, 2017(8):14–22.
- [11] 杨晓楠. 国家机构现代化视角下之监察体制改革——以香港廉政公署为借鉴[J]. 浙江社会科学, 2017(8):23–32.
- [12] 顾德如, 梁超. 深化国家监察体制改革面临的挑战及其应对路径[J]. 理论探讨, 2019(3):150–159.
- [13] 秦前红, 李雷. 监察体制改革的宪法学思考[J]. 江苏行政学院学报, 2017(3):123–131.
- [14] 马晓春. 监察委员会监督机制的比较研究[J]. 河南社会科学, 2019(10):24–31.
- [15] 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.
- [16] 魏伊慧. 监察委员会权力外部监督之比较法研究——以香港廉政公署权力设置为视角[J]. 河南工业大学学报:社会科学版, 2018(4):39–45.
- [17] 香港特区行政长官董建华 2004 年施政报告(全文)[EB/OL]. [2020-08-23]. <http://big5.huaxia.com/xw/00164372.html>.
- [18] Legislative Council of HKSAR. Hong Kong Hansard[A]. 1974–01–30.
- [19] Li Pang-kwong. The Governing System of Pre-1997 Hong Kong: Archival Study of Selected Policies/Events [R]. 2015:40.
- [20] Hong Kong Advisory Committee on Corruption. Reports of the Standing Committee and the Advisory Committee on Corruption[R]. Hong Kong: Govt. Printer, 1962:66.
- [21] Rance P. L. Lee. Corruption and Its Control in Hong Kong[M]. Hong Kong: The Chinese University Press, 1981:47.
- [22] Legislative Council of HKSAR. Hong Kong Hansard[A]. 1970–11–18.
- [23] 百里渠爵士调查委员会. 百里渠爵士调查委员会第二次报告书[R]. 香港:香港政府印务局, 1973: 9.
- [24] Legislative Council of HKSAR. Hong Kong Hansard[A]. 2013–05–21.
- [25] Legislative Council of HKSAR. Hong Kong Hansard[A]. 2005–10–19.
- [26] Legislative Council of HKSAR. Hong Kong Hansard[A]. 2012–03–22.
- [27] Legislative Council of HKSAR. Hong Kong Hansard[A]. 1995–12–11.
- [28] 陆亚娜. 我国社会监督存在的问题及其原因分析[J]. 江苏社会科学, 2007(2): 129–134.
- [29] 余振昌. 回顾过去:危机令廉政变得更健全[J]. 廉政快讯, 2018(33).
- [30] Legislative Council of HKSAR. Hong Kong Hansard[A]. 1994–01–26.
- [31] 廉政公署权责检讨委员会. 廉政公署权责检讨委员会报告书[R]. 1994: 65.
- [32] 香港廉政公署. 总督特派廉政专员一九七九年年报[R]. 香港:香港政府印务局, 1979:22.
- [33] 香港廉政公署. 总督特派廉政专员一九七七年年报[R]. 香港:廉政公署, 1977:15.
- [34] Legislative Council of HKSAR. Hong Kong Hansard[A]. 2008–03–19.
- [35] Legislative Council of HKSAR. Hong Kong Hansard[A]. 2013–07–10.
- [36] 香港廉政公署. 一九七六年总督特派廉政专员年报[R]. 香港:香港政府印务局, 1976:15.
- [37] 廉政公署咨询委员会. 廉政公署咨询委员会报告 2015[R]. 香港:廉政公署, 2015:10.

[38]《投诉警方独立监察委员会条例草案》委员会,对在二零零七年十一月六日条例草案委员会会议上所提事项(4)及在二零零七年十二月十三日会议上所提事项的回应[Z].立法会 CB(2)950/07-08(01)号文件.

[39] Legislative Council of HKSAR. Hong Kong Hansard[A].2015-02-13.

[40] 徐雪莹, 邓国斌. UGL案廉署不遗余力调查4年 律政司长会在适当时候进一步回应[N]. 众新闻, 2018-01-18.

[41] Legislative Council of HKSAR. Hong Kong Hansard[A].2019-01-23.

责任编辑 王学青

Supervisory Function of the Advisory Committees of Hong Kong ICAC

YUAN Baishun¹, WU Xiaomeng² (1. Clean Governance Research Center, Hunan University, Changsha 410082, Hunan, China; 2. School of Law, Hunan University, Changsha 410082, Hunan, China)

Abstract: As an important part of the ICAC's system of monitor and balance, the Advisory Committee holds a unique position in the ICAC's monitoring system because of its important role in maintaining public confidence in the ICAC. There are both historical reasons and practical needs for the advisory Committee composed of non-official members to oversee the ICAC. The ICAC Advisory Committee has adjusted its monitor focus to maintain public confidence. They have given full play to their advisory role, bridging the gap and guiding public opinion, so that non-mandatory oversight can be implemented. Learning from the Institutional arrangement and the practice of the Advisory Committee of Hong Kong ICAC, it is suggested for the guest ombudsmen of the National Supervisory Commission in the mainland that the system should address to maintain public confidence, to give full play to their functions of supervision, consultation, engagement and guidance, and to facilitate the realization of their supervisory function with technical consultation, engagement and guidance. They could be divided into several functional groups according to the needs of supervision. The credibility, expertise and representativeness of the members is conducive to the enhancement of the supervision and prevention of "darkness under the light".

Key words: guest ombudsmen; advisory committee; ICAC; prevention of "darkness under the light"; community supervision

权力视阈下的多层次协同反腐体系构建

徐国冲,韩可心

(厦门大学 公共事务学院,福建 厦门 361005)

摘要:当前反腐大多以事后惩罚为主,制度建设相对滞后,不利于根除腐败的源头。构建多层次的协同反腐体系,需从宏观、中观、微观三个层次切入,聚焦于国家、社会与个体的维度,为新时代反腐工作的常态化管理提供一种新思路。在宏观层面,既要坚持“以权力约束权力”的核心要义,又要通过“以制度规范权力”完善我国法治建设,以解决“不能腐”和“不敢腐”的问题;在中观层面,引入“以规则引导权力”和“以权利监督权力”的理念,降低社会对腐败现象的包容度,以构筑公职人员“不想腐”的思想体系和价值观念;在微观层面,倡导“以身份管理权力”的新思路,解决公职人员多重身份的冲突管理问题,以构建全方位复合治理体系。

关键词:反腐败;多层次;协同反腐

中图分类号:D649

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2020)06-0040-08

党的十八大以来,我国通过一系列政策手段持续推进高压反腐,使反腐败斗争取得了压倒性胜利。然而,目前的反腐大多以事后惩罚为主,制度建设相对滞后,不利于根除腐败的源头。随着我国腐败呈现高层化、资源化、隐蔽化、灰色化的新特征^[1],传统的反腐手段已不能很好地解决这些问题,需要我们更加全面系统地思考如何防治腐败,从宏观、中观、微观三个层面对我国反腐工作的运行模式进行分析,并提出可供参考的建议。因此,本文将从三个层面、五个角度对反腐路径进行剖析,以构建起多层次的协同反腐体系。在宏观层面,既要坚持“以权力约束权力”这一传统手段的核心思想,又要通过“以制度规范权力”完善我国法治建设,从而更好地解决“不能腐”和“不敢腐”的问题。在中观层面,引入“以规则引导权力”和“以权利监督权力”的理念,降低整个社会对腐败现象的包容度,从而更好地构筑公职人员“不想腐”的思想体系和价值观念。在微观层面,倡导“以身份管理权力”的新思路,解决公职人员多重身份的冲突管理问题,为新型腐败治理模式提供参考。只有多管齐下,协同合力,共同作用,才能构筑起严密的恢恢法网,扎牢权力运行的笼子。

收稿日期:2020-06-07

基金项目:国家社会科学基金专项课题(18VSJ031)

作者简介:徐国冲(1983—),男,广东茂名人,厦门大学公共事务学院副教授;韩可心(2000—),女,新疆乌鲁木齐人,厦门大学公共事务学院学生。

一、以权力约束权力

随着反腐工作进入攻坚期,“以权力约束权力”的工作思路逐渐暴露出动力不足、力量不够等问题。之所以会出现这一现象,一方面是因为我国高度集中的权力体系导致了高层权力约束的困难;另一方面是由于我国过分依赖同一权力系统中的自体监督约束机制,导致我国反腐机构的工作在覆盖范围上有所疏漏,在职能设计上有所重叠,更引发了法律层面有关正当性的讨论。^④要想解决以上问题,就要改变我国目前的机构设置思路,充分发挥国家监察委员会这一专门反腐机构的重要作用,通过整合反腐力量,加大覆盖范围,完善监督机制等方式,从权力配置的层面解决我国监督体系的混乱问题。

这种独立的反腐机构在世界范围内并不少见,英国的诺兰委员会、美国的政府道德署和检察长办公室、韩国的腐败防治委员会和检察院、新西兰的廉政办公室、新加坡的反贪污调查局等都体现了这一权力约束思想。总的来看,通过成立专门反腐机构可以使得反腐工作更具独立性和有效性。从独立性角度来看,这些专门的反腐机构往往直属于最高国家权力机关,如议会、行政首脑、司法部门等,所以其权威性能得到保证,因此在对高层的权力约束上更具优势。此外,专门反腐机构也不受其他机构的影响,能够独立行使职权,从而防止腐败共谋行为的发生。从有效性的角度来看,专门反腐机构享有法律赋予的监督权、调查权、处置权等一系列特殊权力,因此能够突破单一权力系统的限制,全方位地对国家公职人员进行监督,使得反腐工作朝着专业化、高效率的方向发展。比如新加坡的反贪污调查局直接隶属于总理办公室,不受任何其他机构的干涉,其职权包括警方享有的所有权力和法律赋予的特殊权力,例如特别侦查权、无证逮捕权等。另外,反贪污调查局还可以要求行政系统如税务局提供相关资料,用于后期的审查。通过这样的组织设计和职权赋予,反贪污调查局能够在全国范围内高效地处理涉及腐败的一切工作^⑤,从而为新加坡的廉政建设起到了极为重要的作用。

以上经验为我国反腐机构的运行提供了参考。我国专门反腐机构的运行模式在借鉴西方经验的基础上也要有所区别,从直属机构的角度来看,我国监察委员会由各级人大产生,直接向人大负责,在一定程度上保障了监察委员会的独立性。为了更好地发挥监察委员会的重要作用,我们不能简单将国家监察委员会作为“放大版”的党的纪律检查委员会,在实际开展工作中,应当合理划分党的纪律检查委员会和国家监察委员会的工作界限,明确各自职责,在党的领导下有序开展各项工作。从职能设计上看,监察委员会能够将零散的反腐力量整合起来,使得我国反腐工作的效率和质量得到有力提升。但是,有学者指出应当限制我国监察委员会的处置职能,增加其法规制定权。^⑥这一理念主要是基于调查权和审判权相分离的思想。为了防止不公正处罚的存在,应当引导国家监察委员会将重心放在事前防控和事后调查方面,通过自主制定一系列具有强制力的规章制度,不仅能够增强其独立性,也能使其在开展工作时更具效率。而在国家监察委员会收集完证据后,应该将处置的权力移交给司法系统以及其他具有处置职能的国家机构,这样才能保证开展反腐败工作的合法性。

当然,在重视监察委员会运行机制的同时,也要关注其他权力约束手段的正常运行,例如人民代表大会的有力监督作为最根本的权力约束手段,能更好地体现人民当家作主的思想,从而赢得人民的信任。因此,在未来反腐败工作的运行中,要理顺“以权力约束权力”的反腐思路,平衡好各个反腐机构的作用,发挥机构之间的合力,才能跳出“只有更高的权力才能约束权力”的模式怪圈。

二、以制度规范权力

我国反腐的根本途径是推进反腐工作的法治建设。只有通过“把权力关进制度的笼子里”这一手段,才能从根本上杜绝腐败行为的发生。而制度建设之所以如此重要,在于其独特的预防作用和惩罚作用。在预防作用方面,完善的制度主要通过影响主观和客观两个方面达到“不能腐”的效果。通过明确的法律、纪律和规章等成文约束,可以促使国家公职人员从主观上明确腐败的定义和自身的权力界

限。同时,完备的制度设计如财产申报制度、政务公开系统等,从客观上抑制腐败现象的滋生。为了达到这两方面效果,就需要制度在形式和内容上加以完善。

从形式上看,主观上的明确性和客观上的完善性都离不开一部整合性的专门法律对腐败行为的标准加以界定并对相关制度进行整合。例如,德国反腐败的主要法律依据是《德国刑法典》,通过这一法典确定腐败行为的定义和后果;而英国早在1889年就已经推出了英国历史上第一部专门反腐败法案即《公共机构腐败行为法》,并在接下来的一个世纪中不断修改完善,陆续推出了《防止腐败法》和《反腐败法》等专门法律,逐步扩大其约束主体,不断完善其内容设置。^⑨目前来看,虽然我国在刑法、党章等相关制度规定中已有对腐败行为的界定和处罚,但是尚未形成一部专门的《反腐败法》,这就导致我国反腐制度规范过于分散,且效力高低不等,甚至出现制度规范相互冲突等矛盾。这一矛盾突出表现为党纪与国法的衔接问题。十八大以来,我们党坚持“纪在法前,纪严于法”的原则,修订了《中国共产党党内监督条例(试行)》《中国共产党纪律处分条例》和《党章》等重要纪律规范,从党的层面对腐败行为进行清晰的界定。目前,在全面依法治国的背景下,形成一部具有国家效力的反腐败法律具有重要现实意义。

从内容上看,透明的制度建设也让阳光成为最好的防腐剂,其中最重要的是财产申报制度。早在1766年,瑞典就创立了财产申报与公开制度,允许社会大众对首相的纳税清单进行查看。^⑩此后,世界各国纷纷使用这种制度防止腐败的发生。例如,日本《刑法》中也有关于内阁成员财产公开制度的规定,其中不仅涉及金融资产和不动产,更对手工艺品、奢侈品等做了全面的要求。^⑪而要求最为详细的是美国的财产申报制度,不仅覆盖了立法、行政、司法三大系统,更促使政府道德署这一独立反腐机构的创立,从而使得财产申报制度更为规范化、透明化。^⑫西方国家的经验也为我国实行财产申报制度提供了参考。在互联网技术发达的今天,财产申报制度的技术性问题已能得到很好地解决,但是,我国尚未形成具有规范性和强制力的法律条文来要求国家公职人员对财产进行申报,不利于反腐工作的深入推进。所以,应当首先在法律上明确财产申报制度的合法性和强制性,进一步完善相关配套制度的内容设计,从客观上保证制度的预防作用。

在惩罚作用方面,制度可以从两个时间点解决“不敢腐”的问题。直接来看,制度可以在腐败发生后产生影响,通过强制力对已经实施腐败行为的个体进行连锁惩罚,从而弥补腐败行为造成的损失。间接来看,制度可以在腐败行为发生前产生威慑,通过具有明确惩罚性的制度约束国家公职人员的思想和行为。例如,新加坡的《防止贪污法》规定:对贪污腐败分子的处罚不仅包括没收养老金和腐败所得等经济手段,还包括剥夺其公务员资格等政治处罚,另外还有限制人生自由等人身处罚等等。通过多元处罚手段加强对犯罪分子的处罚力度,一方面警示了其他国家工作人员,另一方面也通过这些手段部分弥补了因腐败造成社会损失,提高了民众的信任度。^⑬我国对于贪污腐败的处罚较为单一,导致反腐制度的威慑力有所受限,比如相对于受贿罪而言,行贿罪的量刑更轻且犯罪分子可通过成为“污点证人”等方式减轻自己的罪行。^⑭此外,我国在一些和腐败相关的犯罪上并没有清晰的法律条文辨析,导致一些腐败行为无法被审判,如我国刑法中没有向第三者行贿罪,造成了调查取证的困难。^⑮所以,现阶段完善我国法治建设,强化制度规范的惩罚性措施是十分必要的,未来还需进一步加大处罚力度,丰富处罚手段,扩大处罚范围,从而更好地发挥制度的惩罚作用。

三、以规则引导权力

促进社会规则的引导是巩固我国反腐成果的必然途径。通过比较分析可以发现,在宏观国家层面上的制度约束侧重于凭借强制手段规范公职人员的行为,通过“划红线”等方式规定公职人员不能做什么以及必须做什么;而作为被约束的主体,公职人员必须被动接受制度的要求。但在中观的社会层面,规则更侧重于引导公职人员做出符合社会规范的行为,并且公职人员在其中的角色并不总是被动

的。当前,发挥社会规范的引导作用,通过这种柔性的多元手段不仅能够节约反腐资源,而且更能逐步确立“不想腐”的思想价值体系。从这一角度来看,社会规则主要通过三种形式发挥作用:通过成文的道德规则被动约束公职人员的行为;通过具有半主动性的教育方式改造公职人员的思想;通过具有主动性的社会文化建设重构公职人员的价值观念。

首先,道德规则约束。与法律等制度约束相比,道德规则也要求公职人员被动地接受一些行为准则,从而约束自己在行使公权力时的行为。但是不同于法律的强制力,道德规则更多的是基于社会成员的普遍共识,并通过一些传统美德和社会期望等表述指明公职人员“该怎么做”,从而对他们的行为进行约束。作为一种可控性高、短期效果明显的规则引导手段,道德规则可以通过制造心理压力、影响人际关系等方式要求公职人员被动地接受一些行为准则,从而约束自身的行为。在国家权力的框架下,这些道德规则也能以成文的方式确定下来。例如,新加坡政府一贯推崇诚实、正直的道德观念,要求其公务员在任职时宣誓遵守公务员守则和条例,遵守职业道德和法律法规等相关内容。¹¹²我国也通过制定《公务员行为准则》《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《中国共产党廉洁自律准则》等方式,将廉政、诚实、谦虚、刻苦等道德要求确立为成文的规范标准。然而,基于社会成员共识的道德要求由于约束力有限而往往被人们忽视。这也使得其持续性难以得到保证,从而减轻其约束作用。对此,世界各国纷纷采用道德立法的模式,以加强道德规则的约束力,更好地保障行政伦理的有效性。如美国颁布的《政府机构道德法规》《行政部门雇员道德行为准则》,新加坡的《公务员守则和纪律条例》和韩国的《公职人员伦理法》等,都是通过这一方式将道德规则提升为法律制度,从而提高行政伦理的约束力。从目前来看,我国虽然开始重视职业道德规范等行政伦理要求,但是大多表述过于抽象,未能产生实质性的作用。所以,我们应当重视道德立法这一手段,充分运用我国自古以来的优秀行政伦理思想,结合新时代的要求,以提升道德规则的引导作用。¹¹³

其次,思想教育手段也是贯彻社会规则从而改造公职人员思想的有效方式。公职人员通过思想教育能够形成统一的行动目标,以主动改变自己的行为,从而防止腐败现象的出现。譬如新加坡成立了专门负责公务员在职培训的学习机构,并要求公务员每年必须参加相关培训。¹¹⁴这类培训不仅能提高公务员的专业行政能力,更能强化对公务员的伦理引导。我们党历来重视思想政治教育的重要作用,近年来持续开展三严三实、“两学一做”“不忘初心、牢记使命”等主题教育活动;在党的十九大报告中,“精神”“思想”两词的使用频率大大提升¹¹⁵,这表明了我们党在顶层设计上充分重视党员干部的思想教育工作。在行政上,我国《公务员培训规定(试行)》中也要求建立起以学分学时制度为量化基础的培训管理制度,在物质条件上保证公职人员接受思想教育,以提升公务员队伍的整体素质。然而,思想教育手段虽然有其长久性和持续性的优势,但是仍然存在回报周期长、效果不确定性等不足。之所以将其定义为具有半自主性的手段,主要是因为以下两个原因:一是公职人员可以从主观和客观两个层面自主选择是否要接受思想教育;二是在接受思想教育后,公职人员也可以自主决定是否要根据思想的转变来规范其行为。目前来看,我国通过设立相关考核标准,从客观上保证了国家公职人员和党员干部能够接受思想教育。为了更好地发挥思想教育的正向作用,还需要对传统的培训方式进行改革。传统意义上的思想教育往往依托党校等官方教育平台,被培训成员的参与度不高,效果不甚理想。在互联网时代,可以引入更加多样化的教学方式,例如案例学习、小组讨论、情景模拟等方式,以发挥公职人员的主观能动性;还可以采取视频会议、手机学习等手段,能够随时随地获取相关知识内容,使得学习更加方便快捷,也能更好地检验公职人员的学习效果。

最后,在全社会加强廉政文化建设和培育也是促进规则引导事半功倍的良方。作为三种方法中时间投入最长、涉及主体最多的复合型手段,在全社会加强廉政文化建设可以通过重构公职人员的价值观念、降低全社会对腐败的包容度等方式从根本上铲除腐败行为发生的可能性。例如,在芬兰和瑞典等北欧国家,由于其独特的地理位置和特殊的历史文化背景,公民历来鄙视行贿受贿、以权谋私、贪污

腐化等丑恶行为，并且十分注重学校和社会对青年廉政价值观的培养，因此腐败案件极少。韩国在现代化进程中也十分重视培育廉政文化，通过把反腐败教育纳入中小学课堂等方式在代际间巩固廉政文化的效果。¹⁰⁰从社会认同的角度来看，我国素有廉洁清正的社会传统，人们对腐败行为的包容度很低。然而，在实际生活中，复杂的人伦关系和人情社会特征为腐败现象的滋生与权力的滥用提供了温床。如若从根本上改变这一现象，需要在内容上对我国的社会文化进行筛选甄别，去伪存真，摒除特权思想，树立廉政观念。要充分调动社会的自主性，保持良好的政社互动合作关系，积极发挥社会的力量来加强反腐倡廉建设。

四、以权利监督权力

积极接受体制外社会力量的监督是反腐工作的重要内容。反腐败作为一项需要全社会共同参与的系统工程，仅靠体制内部的监督是远远不够的，还需要充分发挥体制外的社会力量，运用权利来监督权力。提高体制外权利监督的有效参与，可以从正反两个方面着手。

从权利监督的正面作用来看，无论是社会契约论还是马克思主义，都强调人民是一切权力的来源，人民保有部分权利对国家机构进行监督。在民主意识发达的当下，越来越多的民众愿意参与到监督政府中来，并形成了具有影响力的社会组织。例如，在芬兰，普通民众可以直接查看公共部门的所有档案，并且在完备的激励和保护机制下，任何人都有权利直接举报官员的腐败行为，组建起很多具有影响力的公民自治组织。又比如在韩国，成立了韩国透明国际组织，通过整合资源、大力宣传等方式为民众的举报和监督提供了便捷的渠道。不仅如此，随着全球化时代的到来，社会民众的力量不仅可以在本国发挥不可忽视的作用，有时还可以影响到全球腐败治理，例如设立在德国的透明国际组织，每年发布具有极大影响力的清廉指数排名，引起世界各国对腐败问题的关注。

历史上，我国从秦汉时期就有诽谤木、登闻鼓等机制设计，使得民众能直接对官员的腐败行为进行曝光。改革开放以来，人们的政治意识在不断地提升，互联网技术的迅速发展也使得监督的渠道更加多元化，网络反腐这一新形式方兴未艾，权利监督的重要作用逐渐凸显。与民众权利监督的合法性来源相似，新闻媒体的权利监督是基于以言论自由权、知情权为基础的一系列基本权利，而新闻媒体相对于普通大众而言，其专业性和独立性更强，所以它既能作为权利监督的主体对腐败行为进行调查和曝光，也能作为权利监督的渠道向民众传递有效信息。为了更好地保障媒体监督，美国、瑞典、芬兰、加拿大等国家出台了一系列法律条例，允许新闻媒体在不泄露政府机密的前提下，对有关腐败行为的任何新闻进行报道。在我国，随着近年来网络自媒体的诞生和各大视频网站的兴起，媒体的影响力得到大幅提升，但这也对我国媒体的发展提出了更高的要求，给舆论监督带来了新的机遇与挑战。

从权利监督的反面作用来看，虽然体制外监督对反腐败工作具有重要意义，但是也存在一些不足，而这些不足如果不能得到很好地解决，将会降低权利监督的效度。一是从民众自身的特点来看，第一，民众自组织能力不强，所以其力量大多有限，不能引起社会的足够重视；第二，民众自身的理性有限，很多民众的投诉往往是没有根据的有罪推论，举报信息不实给予政府错误的引导；第三，由于民众专业性的限制，所以他们在监督手段上往往较为单一，在监督的内容上也往往只和自己的私人利益相关，而不是和公共利益相关联，这就变相地将腐败问题简化成了简单的私人利益纠纷。为此，民众应当从思想上加强自我教育，提高社会责任感，增强对自身权利的认识，做现代意义上的合格公民。二是从新闻媒体的角度来看，虽然官方媒体的权威性很高，但是它对腐败现象的敏感度往往不够，并且由于官方媒体和党政系统之间的复杂关系，也可能导致腐败共谋的现象发生。而对于非官方的媒体而言，由于盈利的压力驱动，导致很多媒体利用民众的有限理性和从众心理制造虚假新闻，挤占了公共资源，阻碍了真实腐败信息的披露。所以，对新闻媒体的监管，既要突出媒体人的“良心”，削弱其逐利性追求，减少虚假信息和无效信息的传递，又要新闻媒体增强自身的独立性和敏锐性，坚守职业道德，为

社会传递正确、透明的信息,从而为反腐败工作提供强有力的舆论保证。

解决以上问题,不仅需要全社会的努力,更需要体制内的大力支持。我国宪法确立了人民监督的权利,但是在对举证人的激励和保护方面还没有出台相关的法律规定,这在一定程度上削弱了民众参与监督的积极性。此外,我国对新闻舆论的监督大多也都是以行政法规的方式进行落实,尚未从法律层面上确定具有强制力的约束。只有通过完善的制度框架规范各主体行为的边界,才能有效地激发体制外监督的活力。另外,政府机构对于社会舆论倾向于采取重堵轻疏的措施,习惯于运用经济手段简化民众的诉求,所以必须改变政府对舆论“问题化”管理的思想,才能积极听取体制外监督的意见。

五、以身份管理权力

从微观层面剖析腐败问题,需要聚焦到个体的公职人员身上,探讨“身份管理”这一手段。与普通社会公众不同,国家公职人员的身份更为复杂多样:从最基本的政社二元划分标准来看,公职人员既是政治体系中的“行政人”,又是社会中普通的“自然人”;从党政关系来看,公职人员既是负责执行国家意志的政府成员,又有可能是负责表达国家意志的政党成员;从权力的角度来看,公职人员既是行使国家权力的代理者,还可能是赋予权力的委托者。多重的身份会导致公职人员在实际工作中身份转换的困境,也对监督管理提出了更高的要求。为此,应当理清各身份之间的关系,对公职人员“复杂人”的身份进行适度解离,进而从微观层面上杜绝腐败。

首先,公职人员的多重身份不是非此即彼的割裂关系,而是层层递进的复合关系,这意味着几种身份可能在同一个公职人员身上并存。每个人都是社会中的一员,所以国家公职人员的首要身份就是“自然人”,他拥有和其他成员一致的权利和义务,也具有人性本能的需求和欲望。相比于其他后期构建的身份特征而言,“自然人”身份具有根本性,所以其影响力也最大。由于公职人员进入了国家政治体系,所以在“自然人”身份的基础上又多了一层“行政人”的身份。该身份最大的特点就在于其能够拥有和行使公共权力,所以相对于一般的“自然人”而言,他的权利义务关系发生了改变。这种基本身份和中心身份的叠加就有可能引发身份管理的混乱,例如公职人员在使用权力时,他应该遵守“行政人”身份下的权利义务关系,但是由于基本身份的影响,导致公职人员下意识错误地带入了自己“自然人”的身份。这种应然和实然的矛盾就造成了公职人员利用公共权力来满足自己私人权利义务关系的错位,导致了权力的滥用和腐败现象的发生。

因此,防止腐败的发生就需要解决“自然人”身份和“行政人”身份之间的矛盾。而这不仅需要在微观上引导公职人员自身理清这两种身份之间的关系,降低自己作为“理性经济人”的个人需求,更需要从宏观和中观层面规范公职人员与一般社会成员之间的距离。即使在一般的社会生活中,也要限制其“自然人”身份发挥作用,从而降低其影响。这两种方法本质上都是要突出“行政人”身份的特点,将公职人员与一般的社会成员区别化,从而简化其身份的复杂性,只考虑其行为是否符合“行政人”身份特点,降低监督成本。例如,日本就通过法律严格区分正常的社交礼仪馈赠与贿赂;芬兰也对公务员的衣食住行有着严格的要求和规定,用强制性的方式挤占公职人员的“自然人”身份。在新加坡,由于良好的廉政文化使得官员明确了自己在社会中的身份定位,从而和一般的社会成员区别开来,通过自身的约束和全社会的监督,共同突出了“行政人”的身份。在我国,即使社会中有很多不同阶层的主体,但中国社会最基本、最核心的关系就是官民关系。^④这为我国突出公职人员的“行政人”身份创造了良好的条件,但是尚未认识到解离这两种身份的必要性,导致在法律法规的创立过程中出现身份界定不清的情况。例如,我国《刑法》中对挪用资金罪的处罚并没有免除其政治身份,“行政人”身份没有受到影响,从侧面强调了公职人员的“自然人”身份,这就导致了处罚的错位。因此,在未来的反腐败工作中,应当充分重视这两种身份的辨析,通过社会宣传、思想教育等方式引导公职人员转变身份观念,自主地分离这两种身份,并通过完善的制度规则保证身份分离的有效性,才能巩固反腐成果。

其次,除了以上两种身份以外,公职人员还可能是政党成员。这就意味着在“自然人”和“行政人”身份的基础上,又多了一层“设计者”的身份。作为公职人员的附加身份属性之一,公职人员可能是代表特定阶级利益的党员,根据所在政党的理念,设计和表达出与国家未来发展方向相关的路线方针。“政党成员”这一身份突出了公职人员责任性的特征,因为他不仅是一个命令的执行者,更是命令的设计者。虽然有时候他参与设计的命令并不由他自己来执行,但是他仍然需要承担相应的责任。这样就可以保证问责制度的可行性,在政党交替时保证政府工作的平稳交接。在西方国家,公务员一般分为政务类公务员和事务类公务员,其中,政务类公务员是特定政党的成员。党员这一附加身份是在“行政人”中心属性上的递进。例如,英国的内阁成员就必须是多数党的成员,而美国规定事务官不能是任何党派的成员,这些例子都说明了西方国家对党员这一附加身份管理的重视。而在我国的体制背景下,公务员队伍中党员比例高达80%以上,极高的重叠率也意味着党员与“行政人”身份之间的区别并没有非常明显。分析近几年的反腐举措可以发现,我国极其强调对党员身份管理的重要性,党员管理体系无论是在制度规则上还是在思想教育上都更加完善。现阶段提出的“老虎苍蝇一起打”,就是要明确公职人员“行政人”的中心身份属性,完善党纪与国法的衔接,加强行政体系内部自我管理的权限,并积极引入体制外监督的重要力量,推动协同反腐。

最后,在一个共同体最中心的权力结构中,公职人员还可能是“代表者”。这意味着他可以代表社会成员对如何授予国家权力进行讨论,进而影响国家政权的组织结构。这一身份是在“自然人”基本属性上的递进,公职人员可以通过参加选举等方式成为人大代表,进而代表特定社会群体对国家大事进行表决。可是,这种附加身份也带来了不少问题:一是从理论层面来看,公职人员的“行政人”与“代表者”身份重叠所带来的最大问题就在于其既是国家权力的授予者,又是国家权力的行使者,这既会导致代表结构的“官僚化”,降低代表的权威性,也会违背分权制衡的理论思想。目前来看,我国还存在较为严重的双重身份问题,在不少地方,“官员”在人大代表中所占的比例在40%至50%左右,少数地方高达60%以上。^[1]在西方国家,有时也会出现既是政府成员同时也是议员的情况,例如英国的内阁成员同时也是议会的成员,但是这两种身份都是不能直接行使国家权力的;而美国宪法规定参议员不可以同时是政府人员,从法律层面上分离了这两种身份,为我国人大制度改革提供了参考。二是从实践层面上来看,由于工作量与专业性的问题,这两种身份的重叠也会带来诸多弊端。在日益复杂的社会与政治关系中,人大代表要处理的立法和监督工作也日益增多,导致他们在“代表者”这一身份上的工作量剧增,从而挤占他们在中心工作上所花费的时间和精力。另一方面,随着社会专业化分工的发展和各领域精细化改革的深入,简单的兼职代表已经无法提供有效的意见^[2],所以对公职人员“行政人”和“代表者”两种身份的解离也迫在眉睫。推动人大代表的专职化或许是行之有效的方法,但是,在我国现阶段实现人大代表的全员专职化也是不可行的。因此,可行的策略是稳步推进“专兼结合”的改革方案,逐步提高人大代表的专业性和权威性,降低官员在人大代表中的比例,扭转社会对人大代表“简单同意”的刻板印象,促进人大在反腐败工作中发挥越来越重要的作用。

参考文献:

- [1] 李燕凌,吴松江,胡扬名.我国近年来反腐败问题研究综述[J].中国行政管理,2011(11):115-119.
- [2] 冯铁拴.中国监察体制改革论析:过去、现在与未来[J].甘肃政法学院学报,2018(2):15-25.
- [3] 徐国冲,潘金鲜.新加坡反腐模式的经验与痼疾[J].福建理论学习,2016(6):38-40.
- [4] 李国花,阮大强.国外反腐败机制对我国的启示[J].天津师范大学学报:社会科学版,2007(4):6-10.
- [5] 杨卫军.国外廉政建设的经验对我国党风廉政建设的启示[J].求实,2014(10):22-25.
- [6] 王凯伟.国外权力监督经验对我国反腐败启示[J].求索,2004(8):86-88.
- [7] 苗佳瑛.当代西方国家反腐倡廉制度建设研究[J].北京行政学院学报,2010(6):32-36.
- [8] 任会芬.中美反腐败机制比较研究及启示——兼论中国国家监察体制改革[J].社会科学,2019(8):23-35.

- [9] 过勇.当前我国腐败与反腐败的六个发展趋势[J].中国行政管理,2013(1):60-63.
- [10] 徐国冲,班三红,李富贵.走向法治反腐:当前反腐的路径思考[J].中共天津市委党校学报,2018,20(2):56-61.
- [11] 赵增彦.新加坡如何反腐倡廉[J].理论导刊,2006(5):78-81.
- [12] 陆红.论新时期加强道德建设的对策和建议[J].江西师范大学学报·哲学社会科学版,2006(1):148-151.
- [13] 张青.新加坡反腐倡廉值得借鉴[J].世界知识,2000(5):24-27.
- [14] 薛永光,谭婷婷.党的十八大以来我国反腐工作的特征及发展趋势分析[J].廉政文化研究,2019(5):91.
- [15] 马占稳.釜底抽薪:韩国现代化中的后期反腐败——韩国现代化进程中反腐败问题研究之二[J].北京行政学院学报,2004(2):14-18.
- [16] 黎瑞,蒋建湘.论中国古代的公众参与反腐及当代启示[J].湖湘论坛,2018,31(4):106-111.
- [17] 王石山.地方人大代表结构优化与素质提高之我见[J].唯实,2003(5):47-50.
- [18] 孟宪良.英国议员的专业化及其启示[J].云南社会科学,2010(3):33-37.

责任编辑 陈 瑶

Building a Multi-Level Collaborative Anti-Corruption System: a Power Application Perspective

XU Guochong, HAN Kexin (School of Public Affairs, Xiamen University, Xiamen 361005, Fujian, China)

Abstract: Current efforts against corruption are mostly focused on post-punishment, construction of a system relatively lagging behind, thus unfavorable for uprooting corruption. Construction of a multilevel collaborative anti-corruption path should start from the three levels of the macro-, meso-, and micro-perspectives, emphasis to be laid on the national, the society and the individual dimensions for a new mentality to be cultivated for the normalization of anti-corruption efforts in the new era. At the macro level, the central requirement of "restricting power with power" and "regulating power with the system" must be adhered to together with the perfection of the rule of law for the issue of "being unable to corrupt" and "not daring to corrupt" to be addressed; at the meso level, the concepts of "guiding power with rules" and "supervising power with rights" are introduced to reduce the society's tolerance for corruption for the mentality of "not wanting to corrupt" among public employees to be established; at the micro level, the new idea of "managing power with identity" to resolve the conflicts of multiple identities of public employees is to be promoted in order to build a comprehensive governance system.

Key words: anti-corruption; multi-level; anti-corruption in collaboration

秦岭北麓违建别墅事件的性质、原因及影响

罗新远,岳 瑶

(西北政法大学 管理学院,陕西 西安 710063)

摘要:2014年5月至2018年4月习近平总书记先后五次就秦岭北麓违建别墅事件作出批示和指示,但都没有在当地得到很好的贯彻落实。秦岭北麓违建别墅仍然整而未治、屡禁不止。习近平总书记第六次作出重要批示后,2018年7月至10月秦岭违建别墅中央专项整治工作组成立并进驻陕西,历时三个多月的秦岭北麓违建别墅整治工作成效显著。通过两年来公开披露的违建别墅整治情况及官员腐败案件,可以看出:秦岭违建别墅事件是严重违反政治纪律的案件,是新时代政治与经济问题交织的腐败典型案例。造成大量违建别墅的原因有:对生态文明思想认识偏差、权力寻租与利益输送、制度漏洞与道德风险、围猎官员与政府俘获等。秦岭违建别墅事件得到整治,其影响和教训远远超出事件本身。

关键词:秦岭北麓违建别墅;权力寻租;围猎官员;政府俘获

中图分类号:D630.9

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2020)06-0048-08

一、秦岭北麓违建别墅事件整治始末

(一)秦岭违建别墅出现起因

自21世纪初,秦岭北麓开始不断出现大量违建别墅。尽管省、市也相继出台了相关规定,但当地政府却在明里暗里“招商引资”,有许多开发商以所谓“文化旅游项目”的招牌入住秦岭北麓,有些村组干部也上行下效,秦岭北麓西安段违建别墅愈演愈烈。违法违规建成的别墅使得绿水青山的秦岭变成了“私家花园”,严重破坏了生态环境。从2014年5月到2018年4月,习总书记不断对秦岭北麓违建别墅事件作出重要批示或指示,但是违建别墅开发乱象屡禁不止,形成“破窗效应”,违建别墅犹如沉疴顽疾,始终没有得到有效解决。短短四年时间内,习总书记一共六次就“秦岭违建别墅事件”作出批示与指示来反复强调事情的严重性,这样的情况实属少见。^①

(二)秦岭北麓违建别墅事件整治过程

21世纪以来,大量秦岭违建别墅毁林开山造成山体滑坡的风险,废水排放导致水源环境污染,对秦岭自然生态造成了严重威胁。当地政府大多将此视作一个建筑上的违规事件,并没有上升到破坏生

收稿日期:2020-08-31

作者简介:罗新远(1963—),男,陕西西安人,西北政法大学管理学院教授,博士生导师;岳瑶(1996—),女,陕西西安人,西北政法大学管理学院硕士研究生。

态环境的高度。2014年5月13日,习总书记作出第一次批示,至此秦岭北麓违建别墅整治问题提上了当地党委政府的议事日程。2014年7月,西安市委向陕西省委报告,“违建别墅底数已彻底查清,共计202栋”。此后,202这一数目就从市委报到省委,省委照单全收后,再由省委报到中央。2014年10月13日,习总书记作出第二次重要批示,要求务必高度重视,以坚决的态度予以整治。2014年11月,《西安日报》发表首篇报道,声称月底前将恢复生态。^②2015年2月,习总书记在陕西视察时特别强调,违建别墅这个口子一定不能开,在保护生态环境上绝对不能手软,不能产生“破窗效应”。直到2018年7月,习近平总书记作出第六次批示:“首先从政治纪律查起,彻底查处整而未治、阳奉阴违、禁而不绝的问题。”随即,由中央纪委、国家监委牵头,会同有关部门一起参加的中央专项整治工作组正式成立并进驻陕西,开始对秦岭北麓违建别墅事件进行专项整治。经查:违法违规建设的别墅共计1194栋(含在建、未建成的别墅405栋),其中习总书记第一次对秦岭北麓违建别墅作出重要批示之后,违法违规建设的别墅就高达652栋。

二、秦岭北麓违建别墅事件的性质剖析

(一)秦岭北麓违建别墅事件是严重违反政治纪律的案件

1.严重违背政治规矩政治纪律。党内法规及制度是保证党的政治思想贯彻和落实的基石。党的十九大报告将党的纪律建设纳入党的建设的总体布局,在修改党章时丰富、完善了纪律建设的相关内容。2017年10月24日通过的《中国共产党章程》(以下简称《党章》)第三条党员必须履行的义务(四)规定:党员必须自觉遵守党的纪律,首先是党的政治纪律和政治规矩。《党章》是党的总章程,是党的政治规矩的总体现。^③《党章》第三十九条写明:党的纪律是党的各级组织和全体党员必须遵守的行为规则,是维护党的团结统一,完成党的任务的保证。《党章》的规定明确而又严厉,为全党营造良好的政治生态奠定了坚实的制度基础。《中国共产党纪律处分条例》第六十八条、第六十九条、第六章,《关于新形势下党内政治生活的若干准则》第四部分,《中国共产党党内监督条例》第五条、第十二条、第二十三条、第二十七条等均对党的政治规矩作了相关规定。

2018年7月,习总书记对秦岭违建别墅作出第六次批示,要求首先从政治纪律查起。如此看来,秦岭北麓违建别墅事件表面上是别墅违建事件,但根本原因却是不讲政治纪律、不守政治规矩的表现。一是些党员干部纪律规矩意识淡薄、不重视中央及上级指示,管党治党宽松软。时任省委主要领导对待党内政治要件的批示既没有及时进行专题研究,更未召开正式会议向各级传达学习,仅通过圈阅的方式传达,只重形式不讲实效。在接到重要批示之后的20天,整治小组方由市一级政府成立,且治理小组负责人仅由退居二线的市政府咨询员担任。中央的政治要件批示被省、市、县层层衰减、淡漠应付,治理行动缓慢,整治效果不佳就可想而知。二是虚报数据、弄虚作假,高调表态却疏于落实,实际1194栋违建别墅被202栋的虚假数字所掩盖,虚假的结果被畅通无阻地上报至中央。

党的政治纪律和政治规矩是党的生命线。如果各级组织不按规矩办事,只会欺上瞒下、阳奉阴违,搞上有政策下有对策,9000多万人的大党的战斗力、组织力、执行力、领导力等都将大打折扣。地方党委落实党风廉政建设责任制不够到位,时任省市主要领导不能率先垂范,致使秦岭北麓违建别墅事件愈演愈烈。两年来,此事件最终成为震惊陕西政坛的政治事件让人刻骨铭心。

2.严重的形式主义、官僚主义。秦岭违建事件中处处可见形式主义、官僚主义的影子。秦岭违建别墅清查过程中,一些干部对上级布置的任务表面应付,一旦可以交差便草草转手,怕担责任、互相推诿,工作效率低下,风气混乱,腐化问题滋生。“整治过程欺上瞒下,监督过程蜻蜓点水,材料不加辨别,更不知眼前发生的事已到了火烧眉毛的地步。”官僚主义体现在部分领导干部对问题视而不见、搞整改避重就轻、摆功绩夸大其词等方面。省市领导的这种做法致使部分区县不加思考就盲目跟从,户县、长安区甚至将别墅建设当成年度重点项目大力推进,产生边整治、边违建、禁而不绝的“破窗效应”。中

央专项整治工作组发现,在2014年号称整治完毕的202栋违建别墅中,实际上只进行了部分处置;号称全部拆除的别墅中有17栋拆除不彻底;号称没收的47栋一直未履行任何实质性收归国有手续,只是在门上贴了封条。尽管会议始终在开,文件始终在传达,行动却远远没有表态多。经中央专项工作领导小组调查,秦岭违建别墅事件整治过程中存在严重的形式主义或官僚主义行为。

(二)新时代政治问题和经济问题相交织的典型腐败案例

秦岭违建别墅整而未治、禁而不绝有其深刻的政治原因。其中一个重要的原因与时任省委主要负责人赵正永“自身腐、难担当”有关,与时任市委主要负责人魏民洲“严重违纪违法案,给党的形象和事业造成了严重危害,严重破坏了西安政治生态”有关,“先后有魏民洲等67人涉及腐败问题被处理”¹⁴。赵正永、魏民洲作为省市主要领导,严重违背政治纪律和政治规矩,自身又存在着严重的腐败问题,对当地的政治生态造成了严重破坏。

秦岭违建别墅也存在经济原因。有些领导干部本是秦岭的守护者,却屈服于诱惑成为违建别墅的利益输送者。2014年之前,长安、户县将秦岭北麓沿山一带开发作为招商引资的重点项目,吸引了大量的开发商,鱼龙混杂。这些项目在招商引资的时候是以文化旅游的项目包装进驻的,项目落地之后,大多都被商人通过“政府俘获”的方式逐步将项目性质改变,最终成为别墅项目。秦岭北麓违建别墅事件既有历史遗留问题,又有顶风违纪违建的问题。中央在整治秦岭北麓违建别墅事件工作中发现,当地的一些干部,形成省、市、县、乡、村纵向上,各级秦岭办、规划局、国土局、环保局等有关部门横向上的纵横交错的利益输送链条。这是违建别墅整而未治、阳奉阴违、禁而不绝的深层次原因。根据电视纪录片《一抓到底正风纪——秦岭违建整治始末》报道的情况,中央专项整治工作组对陕西的几名省管干部涉嫌严重违纪的问题进行了初步核查:市国土局原局长田某某涉嫌严重违纪违法,金额1.1亿元,涉及了18个秦岭北麓项目;市环保局原局长罗某某涉嫌严重违纪违法,金额4484万元,涉及了5个项目。2019年,西安市共查处秦岭生态环境领域违纪违规案件56起,追究问责68人,其中厅局级干部12人,处级干部7人,科级干部8人,科级以下41人;党纪政务处分62人,其中党纪处分51人,政务处分11人;组织处理6人,移送司法机关8人。¹⁵秦岭违建别墅事件还暴露出领导干部的政治问题同经济问题相互交织,一些领导干部与房地产商沆瀣一气进行利益输送的问题。秦岭违建别墅事件是新时代严重违背政治纪律和政治规矩并与严重腐败问题交织的典型案例。

三、造成秦岭北麓违建别墅事件的政治经济原因

腐败是社会健康肌体上的一颗毒瘤,是政治经济学中非常重要但又难以解决的研究课题,同时也是全球性的普遍问题。任何腐败现象的背后都有着深刻的政治经济原因。¹⁶从政治经济学的角度去分析腐败,有助于我们深刻地理解腐败的内涵,认清腐败的实质,从而坚定不移、精准有序地巩固反腐败斗争成果,建设廉洁政治。

(一)生态文明与认知偏差

生态环境与文明兴衰息息相关,古今中外历史的经验和教训不胜枚举。古巴比伦的衰败就源自于土地荒漠化;中国的河西走廊和黄土高原都曾经是植被茂密,生态优美之地,由于毁林开荒,乱砍滥伐,致使生态环境遭到严重破坏,从而导致经济严重衰退。习总书记最早提出“两山理论”并努力践行。良好的生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉。党的十八大以来,习总书记的生态文明建设思想作为统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的重要内容,一以贯之。2015年10月底,党的十八届五中全会中又提出了创新、协调、绿色、开放、共享的五大发展理念,秦岭违建别墅事件严重违背了其中的绿色、共享的发展理念,破坏了秦岭的生态环境。2008年3月开始执行《陕西省秦岭生态环境保护条例》,一直沿袭至2019年修订,虽为秦岭保护条例,却在规定中将区域功能划分为禁止开发区、限制开发区、适度开发区,很容易被钻空子。究其原因在于当地干部贯彻新发

发展理念有偏差,对习总书记生态文明思想贯彻落实不到位。经中央专项整治工作组核查:从2015年2月到2018年7月的近三年半时间里,陕西省委共召开151次常委会、50次专题会,省政府共召开73次常务会,没有一次专门研究怎样做到“不彻底解决、绝不放手”。这样“不管环保、不计代价、只求数据”、把历史遗留问题留给历史的行为,是对生态环境的严重不负责任。2020年4月,习总书记来到陕西考察并强调:“秦岭违建是一个大教训。从今往后,在陕西当干部,首先要了解这个教训,切勿重蹈覆辙,切实做守护秦岭生态的卫士。”^④生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计。陕西省委以汲取秦岭违建别墅事件教训为主题,开展了形式多样的整改活动,教育广大干部群众牢固树立新发展理念,努力学习和践行习近平生态文明思想。

(二)权力寻租与利益输送

美国经济学家布坎南的寻租理论认为:企业家通过创租获取超额的利润。我们将这种活动视为“创租行为”。企业家的这种创租活动可以极大地增进社会福利。而“寻租行为”是指在没有从事生产的情况下,为垄断社会资源或维持垄断地位,从而得到垄断利润所从事的一种非生产性寻利活动。政府官员运用行政权力对企业和个人的经济活动进行干预和管制,妨碍了市场竞争的作用,从而创造了少数有特权者取得额外收入的机会。根据美国经济学家布坎南的论述,这种额外收入被称为“租金”,谋求或利用这种特权以获得租金的活动,被称作“寻租活动”,我们通常称之为“权力寻租”。由于政府的各项经济决策往往以某种公共利益需要为理由而为某些利益集团服务,特殊的利益集团为谋求政府保护、逃避市场竞争、实现高额垄断利润,往往进行各种寻租活动。而为了获得这种经济租金,政府官员会想方设法地去利用种种特权寻求租金,这就是所谓的“政治创租”^⑤。为了保护好秦岭的生态环境,2007年11月24日陕西省通过了《陕西省秦岭生态环境保护条例》,并从2008年3月1日起施行。2011年6月西安市政府成立了西安市秦岭生态环境保护管理委员会办公室,并规定其主要职能为:编制专项规划、清理违规建设,审查在建项目等。秦岭保护办公室本身就是秦岭生态环境保护的专责机构。而这个机构的负责人长期以来存在着监守自盗,权力寻租的行为。西安市秦岭办首任主任、市规划局原局长和某某涉嫌严重违纪违法,涉案金额1.4亿元,涉及了51个秦岭北麓违建项目;市政府原秘书长、秦岭办原主任焦某某涉嫌严重违纪,涉案金额2657万元,涉及了7个违建项目;西安市秦岭办副主任王某某涉嫌严重违纪违法,涉案金额836万元,涉及了16个秦岭北麓项目。“国内外经济转轨的历史经验告诉我们,与巨额租金长期存在相伴随的必然是寻租活动的持续活跃。”^⑥秦岭办的主任、副主任拥有着审批秦岭项目的权力,秦岭办公室是秦岭北麓区域的实际权力掌握者和规划的制定者。当具备一定环境和条件时,他们就会运用手中掌握的权力去实现权力的价格,达到侵占社会资源、中饱私囊、满足享受的目的。政府官员权力寻租,影响党和政府的形象,恶化经济环境,浪费社会资源,阻碍经济增长,严重威胁着公共利益和事业的正常发展。除此之外,它还容易导致理性人纷纷效仿,使寻租行为陷入恶性循环,对社会稳定和国家长治久安构成巨大隐患。

在秦岭北麓违建别墅整治过程中,从披露出来的三位秦岭办主任和副主任违纪违法的案件中,可以看出权力寻租导致监守自盗。秦岭办的“空转”表明长期形成的利益格局、复杂的政商关系、遗留的历史问题,把风景雄奇秀美的秦岭北麓,变成了谁也不敢轻易去解的死结。在这些问题的背后,则是隐秘的权力寻租、利益输送、权钱交易,属于典型的假整改、真纵容。如病毒一般不断蔓延的违建别墅,破坏了秦岭的自然环境和生态面貌,更败坏了陕西的政治生态。

(三)制度漏洞与道德风险

哈佛大学学者塞缪尔·亨廷顿教授分析了现代化与腐败的关系问题,认为:在现代化进程中,有三个方面的因素决定了腐败现象的必然出现。一是现代化使得社会基本价值观发生转变,即那些按照传统规范是可以被接受并合法的行为,在现代人士的眼中就成了不能接受和腐化的行为。快速的现代化使得人们的社会基本价值观发生了改变。二是现代化开辟了新的财富和权力来源,从而进一步助长了

腐化行为。三是现代化通过它在政治体制输出方面所造成的变革来加剧腐化。亨廷顿讲的“在一个腐化成风的社会里，采用严厉的反腐化的法令只会增加腐化的机会”的情况，只有在政治体系中已经出现了腐败这一前提下才能出现。¹⁰改革开放 40 多年以来，我国经济社会发展的变化速度非常之快。快速的现代化导致了许多人基本价值观失衡，加之利益主体多元化、利益诉求多样化、经济社会治理复杂化，腐败的问题也呈现高发态势。进入 21 世纪的中国城市化迅速发展，西安市顺应新提出的西部大开发和构建西部大都市圈政策，不断向南发展，地处秦岭北麓的长安区、鄠邑区（户县）原本是秦岭的浅山区，经济十分落后。西安城市建设南移，加快了长安区、鄠邑区（户县）的现代化步伐，因而带来了大量的机遇、财富和权利，导致许多人经不起诱惑。时任长安区主要领导、后升任省委秘书长的钱某某正是在主政长安区（2000—2007）期间，秦岭北麓长安辖区内出现了“秦岭山水”等多个别墅项目。其后任长安区委书记的吕某（2007—2013）主政期间，许多文化旅游类产业项目却最终摇身一变成为房地产项目，大量别墅披着各种外衣建设起来。¹¹类似的问题在鄠邑区也同样发生，原户县县长张某某涉嫌违法，涉案金额 2930 万元，涉及了 13 个秦岭违建别墅项目。科斯的新制度经济学认为：制度决定行为，遏制腐败的关键是要以制度遏制腐败，而要达到帕累托最优的理想境界，遏制腐败措施的采取要以成本最低、效益最优为目标。¹²快速现代化带来了新的经济利益，同时也为腐败滋生提供了土壤和机遇。如何防止经济的迅速发展造成腐败的滋生蔓延问题？科斯认为，腐败不单纯是官员的道德问题，很大程度是制度问题。原户县县长张某某曾违规向企业发放采矿许可证，破坏了秦岭生态环境，这其中就存在一定的法律与制度漏洞。秦岭北麓别墅违建乱象的症结主要集中在两方面：一是一些房地产开发商为利益驱使，屡屡突破政策法规红线，用“生态”“文化”“旅游”的虚假合法外衣裹挟政府职能部门“打擦边球”。二是陕西省和西安市虽多次出台政策规定，但条文中却不乏漏洞和模糊地带，使得寻租与腐败有机可乘。在秦岭北麓违建别墅事件中，关于土地开发的相关限制经历了多次修改，2007 年陕西省政府出台《陕西秦岭生态环境保护纲要》，明确规定“禁止任何单位和个人在秦岭北麓区域内从事房地产开发、修建商品住宅和私人别墅”，2008 年 3 月实施的《陕西省秦岭生态保护条例》又明确“海拔 2600 米以上的秦岭中高山针叶林灌丛草甸生物多样性生态功能区为禁止开发区；海拔 1500 米以上至 2600 米之间的秦岭中山针阔叶混交林水源涵养与生物多样性生态功能区为限制开发区；海拔 1500 米以下的秦岭低山丘陵水源涵养与水土保持功能区为适度开发区”。禁止开发、限制开发、适度开发区并没有严格明确的划分和标志，仅仅根据海拔高度，政策法规不清晰、不明确，很容易被不法开发商和办事人员钻漏洞。一座山由几个政府部门和机构管理，这就赋予了政府部门在项目审批过程当中较多的自由裁量权，更为管理不当、权力寻租、诱致腐败埋下了根源。另外，监督制度的缺失诱发了政府官员的道德风险，也是导致腐败的重要原因。市民若对政府的执行进度、力度和效果进行多重监督，能在一定程度上遏制官员不担当、不作为的态度。

（四）围猎官员与政府俘获

前文分析了生态文明观念认知的偏差、权力设租与权力寻租、法律、制度的漏洞诱致腐败的问题。根据秦岭违建别墅事件整治中披露的 23 名官员的涉案情况分析¹³，大多强调的是政府官员主观方面的原因。我们忽视了不法企业家为达到违建别墅合法化，精心“围猎”政府官员，最后达到政府俘获目的的行为。政府俘获源自经济学家斯蒂格里茨的规制经济学。所谓政府俘获，作为立法或执法的腐败，是一种新型的高级腐败类型。政府俘获是指企业通过向政府官员提供非法的个人所得来使政府制定或执行有利于自身的法律、政策和规章。¹⁴秦岭违建别墅事件中，开发商通过俘获政府官员将违法、违规、违建的别墅合法化或者部分合法化，许多文化旅游类产业项目最终演变成违建别墅项目，背后实则是官员俘获的结果。习总书记前五次批示的四年半时间里，当地市政府并未将自己辖区内的 22 个违建别墅项目纳入到整治范围，其中 10 余个项目就在西安市秦岭北麓环山路一带，违建昭然若揭，却又熟视无睹。其整治的 202 栋别墅大多数是村、组自行开发的零星别墅群，对有些大的开发商违建问

题却不同,而有后台背景的开发商,因为有个别领导打过招呼,在第一次违建别墅整治中侥幸过关。这就有种“只许州官放火不许百姓点灯”“选择性执法”之嫌。

这 22 个项目侥幸过关的原因,实质上是不法开发商通过“围猎”政府官员,使违法、违规、违建的别墅合法化或者部分合法化,并向社会公开出售。甚至直到 2018 年 7 月集中整治前,仍有大量别墅在建、在售。从围猎官员到政府俘获是一些不法开发商的主观故意行为。这种行为常常被我们所忽视,鲜有媒体报道。但是,这种政府俘获的腐败行为相较于一些具体的腐败行为,在一定意义上具有公开性、表面上的“合法性”,是一种更为精巧、高级形式的腐败。秦岭违建别墅整而未治、禁而不绝,错综复杂的经济利益集团与官员的腐败交织在一起,许多官员被围猎,继而造成政府俘获,因此单靠地方自身的力量,自我纠正问题难见成效,必须请出尚方宝剑,以雷霆手段,严厉整治,方见成效。

四、秦岭北麓违建别墅事件带来的影响

从 2018 年 7 月算起,秦岭违建别墅整治事件已经过去两年多。从公开披露的资料或信息分析可以看出,秦岭北麓违建别墅整治事件带来的深远影响远远超出了事件本身,现在对此事件进行全面准确的评价尚为时过早。但肯定的是,秦岭违建别墅整治事件的影响是全面的、多元的、深刻又长久的。

(一)秦岭北麓违建别墅事件的整治效果

2018 年 8 月 14 日上午 10 点,位于西安鄠邑区蒋村镇、庞光镇和长安区太乙街道的 14 栋违建别墅、5 处违建被整体拆除,代表着西安秦岭北麓违建别墅彻底集中整治行动正式开始。整治组对清查出的 1194 栋违建别墅进行处理,其中依法拆除 1185 栋、依法没收 9 栋;依法收回国有土地 4557 亩,退还集体土地 3257 亩,实现了全面拆除和没收。违建别墅拆除之后全面恢复生态,包括种植不同类型的苗木,在全省范围内开展打击整治破坏秦岭野生动物资源违法犯罪专项行动,开展扫黑除恶专项斗争等。另外,对秦岭北麓农家乐开展了专项整治活动。对验收达标的农家乐准予经营,而整治后仍未达标的农家乐,提交至辖区市场监管部门注销营业执照并关停取缔。西安市农家乐专项整治工作取得了显著成效,共拆除违建农家乐 284 户、关闭 910 户、整改提升 1615 户,形成了特色、全面、有效的农家乐专项整治模板。^{④9}秦岭违建别墅专项整治行动效果明显,影响巨大。

(二)对生态文明思想的再教育再认识

秦岭违建别墅整治坚决果断、迅速彻底地解决了多年积重难返、屡禁不止的生态顽疾,在全党全国引起了极大的震动。此事件的整治促进了全党全国对习近平生态文明建设思想的再学习再认识,对牢固树立新发展理念作用显著。针对中央生态环境保护督察组对陕西的反馈意见,^{⑤0}当地开展了一系列对习近平生态文明建设思想的学习教育和宣传引导工作,在广大干部群众中牢固树立“绿水青山就是金山银山”“坚持人与自然和谐共生”的发展理念。首先,要加强党章的学习,严格遵守党纪。政府官员要做到将讲党纪党规融于自身血液之中,要切实加强对政府官员的教育,把教育工作列入干部教育体系,形成正常的、经常性的和有针对性的教育。其次,提高政治站位。“全面净化党内政治生态”“营造风清气正的良好政治生态”是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。政府官员应当对党中央决定的应始终不渝地坚守,对党中央禁止的应该毫不犹豫地反对,提高自身的政治站位,决不能将上级指示当耳边风,决不允许上有政策、下有对策,决不允许在贯彻执行中央决策部署上打折扣、打擦边球。最后,要牢固树立正确的人生观、世界观和价值观,通过持之以恒的教育增强依法施政意识和廉洁自律意识,守住道德底线,过好廉洁自律关,把真理的力量与人格的力量统一起来,拒腐蚀、永不沾,从根本上筑牢防腐拒变的思想防线,防止和减少腐败现象的发生。

(三)注重堵塞制度漏洞,防止滥用权力

人的行为是制度因素与个体心理因素交互作用的结果。新制度经济学认为制度是影响人的行为选择最重要的因素,因此要以成本最低、效益最大化的制度来遏制腐败,这或许能在一定程度上遏制

政府的放任与危机事件的发酵。制度设计若不够完善,易造成政府官员权力滥用、执法不严、阳奉阴违、推卸责任等问题,而这些问题必然导致“权力寻租”活动的猖獗。因此,当务之急是积极推进政府职能的转变,使政府的权力更加规范化、程序化、法制化。在制度设计方面,不断推进政府和公共机构改革,政府要管少、管好、管精,充分发挥宏观调控的作用,避免市场机制的盲目性、滞后性和破坏性。从源头上理顺各种关系,推进依法治国进程,加强对干部特别是领导干部的监督。防止权力干预,充分发挥市场看不见的手的调节作用,减少权力寻租的空间。

秦岭违建别墅事件处理之后,当地政府完善了相关法律制度。陕西省2019年2月出台《秦岭生态环境保护行动方案》^[17],2019年12月1日起正式实施《陕西省秦岭生态环境保护条例》(以下简称《条例》),西安市政府2019年4月出台《西安市秦岭生态保护区农家乐专项整治行动方案》^[18],这些制度都旨在巩固和拓展秦岭北麓违建别墅专项整治工作成效。新出台的《条例》更加细化并且具有可操作性和明确的执法措施。《条例》把核心保护区范围由海拔2600米以上扩大到海拔2000米以上,将秦岭主梁两侧各1000米、主要支脉两侧各500米以内的区域和有关保护区块列为核心保护区。还实行分区保护,划定核心、重点和一般保护区范围,形成了以海拔为基准、“海拔+区块+生态廊道”为特征的分区保护体系;重新调整规范了重点保护区、一般保护区范围,核心保护区的面积占比由0.77%提高到13.92%,重点保护区面积占比由26%提高到30%。除此之外,还严格约束开发行为,禁止在秦岭主梁以北的秦岭范围内开山采石,扩大了禁止矿产开发的区域,对房地产开发作出禁止性、限制性规定,将商品林采伐、整治退出水电站、河道湖泊管理等纳入制度化、法治化轨道。

《条例》还专门增加了“监督管理”一章,明确了各级政府及部门的监管责任,构建多层次、多领域的监测、监管体系,突出源头治理。加大考核评价与责任追究,规定秦岭区域内县以上人民政府实行自然资源离任审计和生态环境损害责任追究终身制度;建立了约谈制度,对秦岭生态环境质量状况持续下降或者未完成秦岭生态环境质量状况改善目标的地区,要对有关政府的主要负责人进行约谈;提高违法处罚标准,加大处罚力度,进一步夯实了环境保护的法律责任。^[19]2020年7月陕西省秦岭生态环境保护监管平台运维中心正式揭牌。^[20]该中心将为秦岭生态环境保护范围边界线的确定提供技术支持,为秦岭范围核心区、重点保护区和一般保护区勘界立标提供技术支持,并建立起秦岭生态环境保护常态化监测。

(四)秦岭违建别墅事件的“溢出效应”

秦岭违建别墅从秦岭北麓西安段起,经过三个月的集中整治后又从西安段延伸到秦岭北麓陕西段的所有地段,包括秦岭南麓。全国各地都以秦岭违建别墅事件为教训,对当地生态环境破坏的案例进行了集中整治。近年来,从秦岭到祁连山,从长江到洱海,破坏生态环境的案件时有发生。这些事件都是过度无序开发、严重破坏生态环境和有些国家公职人员严重失职渎职、违纪违法的典型案件。祁连山长期以来大规模的探矿、采矿活动造成了保护区局部植被毁坏、水土流失、地表塌陷;洱海的过度开发带来了日益严峻的水质恶化,不断警告着沿岸的居民,洱海的环境承载量是有限的。秦岭北麓违建别墅事件的坚决处置对类似的破坏生态环境的案件起到了有效的警示和教育作用。各级党委、政府主要领导要切实履行本行政区域生态环境保护第一责任人的责任,督促相关部门各司其职、各尽其责,通过严格问责唤醒责任担当,对造成生态环境损害而负有责任的领导干部必须严肃查处问责。生态兴则文明兴,生态衰则文明衰。经济社会发展必须尊重自然、顺应自然、保护自然,实现人与自然和谐共生,决不能重复“先污染后治理”“边污染边治理”的老路,坚决摒弃以牺牲生态环境换取一时的经济增长的做法,要站在为子孙计、为万世谋的战略高度思考谋划,为子孙后代留下可持续发展的“绿色银行”,实现中华民族永续发展。

参考文献:

- [1] 一抓到底正风纪——秦岭违建整治始末[EB/OL].(2019-01-10)[2020-08-20].<http://tv.cctv.com/2019/01/09/VIDEbH3z2j-wisM7sx7S90lh1190109.shtml?spm=C55953877151.PjvMkmVd9ZhX.0.0>.
- [2] 我市秦岭北麓违法建筑处置工作提前完成[N].西安日报,2014-11-15.
- [3] 何序哲,王怡辰.严守党的政治规矩四题[J].办公室业务,2016(16):26.
- [4] 袁战鸿.67人涉及魏民洲等腐败问题被处理[N].中国纪检监察报,2018-07-10.
- [5] 中共西安市委关于秦岭生态环境保护专项巡视整改进展情况的通报[EB/OL].(2020-07-10) [2020-08-20].<http://www.qinfeng.gov.cn/info/1023/130252.htm>.
- [6] 罗新远.腐败的根源及其与经济增长的相关性分析——基于国家廉政体系建设视野[J].广州大学学报:社会科学版,2018,17(9):5-10.
- [7] 习近平:要做守护秦岭生态的卫士[EB/OL].(2020-04-21) [2020-08-20].http://politics.people.com.cn/n1/2020/0421/c1024_31681731.html.
- [8] (美)布坎南.自由、市场和国家[M].北京:北京经济学院出版社,1988.
- [9] 万安培.租金规模变动的再考察[J].经济研究,1998(7):3-5.
- [10] (美)塞缪尔·亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].王冠华,刘为,译.上海:上海人民出版社,2015: 45-46.
- [11] 任内力推秦岭违建别墅项目,曾主政长安的两任“一把手”先后落马[N].南方都市报,2019-06-15.
- [12] 何增科.新制度主义经济学到政治学[M].北京:三联书店,1996:345-359.
- [13] 秦岭违建别墅事件 23 名落马的官员[EB/OL].(2019-12-23) [2020-08-20].<http://news.ifeng.com/c/7se23gFJjqC..>
- [14] (英)乔尔·赫尔曼.解决转轨国家中的政府俘获问题[M] // 吴敬琏.比较.北京:北京中信出版社,2003.
- [15] 1615家农家乐污水全部达标排放[N].西安日报,2020-04-17.
- [16] 中央生态环境保护督察“回头看”反馈问题整改情况公示[N].陕西日报,2020-07-09.
- [17] 陕西出台《秦岭生态环境保护行动方案》[N].光明日报,2019-02-15.
- [18] 西安市人民政府.西安市人民政府办公厅关于印发《西安市秦岭生态保护区农家乐专项整治行动方案》的通知[EB/OL].(2019-04-10) [2020-08-20].<http://www.xa.gov.cn/gk/zfg/szbbh/5d49241165cbd87465aa56e6.html>.
- [19] 损害生态环境将被终身追责[N].西安日报,2019-11-30.
- [20] 陕西省秦岭生态环境保护监管平台运维中心揭牌[N].陕西日报,2020-07-18.

责任编辑 王学青

Nature, Cause and Impact of Illegal Villa Construction at the Northern Foot of Qinling Mountain

LUO Xinyuan, YUE Yao (School of Management, Northwest University of Political Science and Law, Xi'an 710063, Shaanxi, China)

Abstract: From May 2014 to April 2018, General Secretary Xi Jinping gave instructions and directives on the illegal construction of villas at the northern foot of Qinling Mountain five times, but they have not been well implemented locally. Illegal building of such villas is not curbed at all. After General Secretary Xi gave the sixth important instruction, the Central Special Rectification Working Group of Qinling illegal villas was established and stationed in Shaanxi from July to October 2018. The rectification of illegal villas at the northern foot of Qinling Mountains has achieved remarkable results. Rectification of such illegal villas and corruption cases as disclosed in these two years reveal that Qinling illegal villa building incident is a serious violation of political discipline and a typical case of corruption where political and economic issues are intertwined in the new era. Reasons for the large number of illegal villas are as follows: cognitive deviation of ecological civilization, power rent-seeking and interest transmission, institutional loopholes and moral hazards, hunting officials and government capture, etc. Illegal villa construction in Qinling Mountain has been rectified, but its influence and lessons go far beyond the event itself.

Key words: illegal construction of villas at the northern foot of Qinling Mountain; power rent-seeking; hunting officials; government capture

一体推进“三不”与监委的职能履行方式创新

杜治洲，刘姝君

(北京航空航天大学 人文与社会科学高等研究院，北京 100191)

摘要：一体推进不敢腐、不能腐、不想腐(简称“三不”)战略的提出，回应了新时代反腐工作的新任务和新要求，也对国家监察机关的职能履行做出了更加明确的规范和指导。一体推进“三不”对党和国家具有重要的理论和现实意义，它与监察委员会惩治腐败、预防腐败和廉洁教育的三项职能具有十分紧密的联系。在一体推进“三不”的背景下，监察委员会必须完善和创新职能履行方式，加强顶层设计，实现调查处置、制度预防、廉洁教育的有机结合和协同发展，为进一步推进我国反腐败工作的开展、巩固反腐败斗争压倒性胜利的成果提供强有力的保障。

关键词：一体推进“三不”；监委；职能履行

中图分类号：D630.9

文献标识码：A

文章编号：1674-9170(2020)06-0056-06

十九届中央纪委三次全会上，习近平总书记对一体推进不敢腐、不能腐、不想腐(简称“三不”)的反腐战略提出了明确要求，为巩固发展反腐败斗争压倒性胜利指明了方向。十九届四中全会进一步明确：构建一体推进不敢腐、不能腐、不想腐体制机制是坚持和完善党和国家监督体系的重要内容。在一体推进“三不”的背景下，不断健全党和国家监督体系，推动新时代纪检监察工作高质量发展，已成为当前我国反腐败工作的紧迫需要。监察委员会承担着惩治腐败、预防腐败和廉洁教育的重要职能，如何将一体推进“三不”的理念与战略贯彻落实到监察委员会的职能履行中，实现以一体推进“三不”为目标的监委职能履行方式创新，成为新时代反腐败工作面临的新挑战。

一、一体推进“三不”的重要意义

要保证党永葆清正廉洁的政治本色，就必须坚持推进全面从严治党，积极探索和深化国家监察体制改革，巩固发展反腐败斗争压倒性胜利。一体推进不敢腐、不能腐、不想腐，是以系统思维开展反腐败工作的创新之举，也是当前条件下强化标本兼治的重要途径。在新时代背景下，一体推进“三不”具有多方面的重要意义。

收稿日期：2020-06-22

基金项目：北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心重点项目(19LLKDA025)；北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心重大项目(18ZDL30)

作者简介：杜治洲(1975—)，男，湖北黄陂人，北京航空航天大学人文与社会科学高等研究院教授，博士生导师；刘姝君(1997—)，女，山东济南人，北京航空航天大学人文与社会科学高等研究院硕士研究生。

(一) 推进全面从严治党向纵深发展的制度选择

党的十八大以来,作为党内政治生活的重要课题,反腐倡廉已成为全面从严治党的重要内容,在党的先进性建设方面发挥着日益重要的作用,影响着广大党员干部的履职能力和工作作风。建立在对腐败发生机理的深刻洞察、对治党规律的整体把握和对当前形势任务的贯通理解基础之上的一体推进“三不”的反腐败战略,是推动全面从严治党与反腐败斗争的系统思维和有效路径。全面从严治党是一项系统工程,既要靠重拳出击、正风肃纪来严厉惩戒,又要靠完善制度、健全法制来严格约束,还要靠强化思想教育、涵养政治生态来严肃警示,处处以“严”的标准来实现对公权力的有效制约。坚持和加强党的集中统一领导,一体推进不敢腐、不能腐、不想腐,为新时代纵深推进全面从严治党明确了目标和方向,提供了切实保障和可靠遵循。^⑩客观来说,一体推进“三不”,一方面将有助于塑造良好的政治生态,在法律、制度和思想层面进一步巩固党风廉政建设和反腐败斗争成果,使严以用权成为常态、反腐倡廉深入人心,在腐败问题的标本兼治上取得突破;另一方面将进一步压实政治责任,实现各级党组织对全面从严治党主体责任的切实履行,着力提升纪检监察人员的政治站位和履职能力,从根源和关键领域入手整治腐败问题。要增强反腐败工作主动性、系统性、实效性,落实全面从严治党的各项任务,走出一条中国特色反腐倡廉道路,就必须构建好“不敢腐”的惩戒机制、落实好“不能腐”的防范机制、发展好“不想腐”的保障机制,用好治标利器、夯实治本基础,多管齐下、综合施策,不断筑牢全面从严治党的根基,永葆党的先进性和纯洁性。^⑪

(二) 深化国家监察体制改革的必然要求

习近平总书记在中共中央政治局第十一次集体学习时强调:“要坚持目标导向、问题导向,继续把纪检监察体制改革推向前进,牢牢把握深化标本兼治的改革目标。”要强化“不敢腐”的震慑,保持惩治腐败的高压态势,不断释放全面从严强烈信号。要扎牢“不能腐”的笼子,形成靠制度管权、管事、管人的长效机制。要增强“不想腐”的自觉,引导党员干部坚定理想信念,强化宗旨意识,树立正确的世界观、人生观、价值观,营造风清气正的从政环境和社会氛围。深化国家监察体制改革是贯彻党的十九大精神、健全党和国家监督体系的重要部署,是推进国家治理体系和治理能力现代化的一项重要改革,也是对反腐败资源的优化重组。作为一项重大政治体制改革,国家监察体制改革始终由党中央集中统一领导、谋划、部署和推动,足见其重要性和紧迫性。深化国家监察体制改革的初心,就是要把增强对公权力和公职人员的监督全覆盖、有效性作为着力点,推进公权力运行法治化,消除权力监督的真空地带,压缩权力行使的任性空间,建立完善的监督管理机制、有效的权力制约机制、严肃的责任追究机制。这就要求我们整合监督主体并扩大监督对象,进一步实现纪法衔接、法法衔接,以系统思维和统筹设计,从整体上推动监察工作的开展。只有在反腐败战略上实现惩治、预防和教育一体推进,不断落实“不敢腐、不能腐、不想腐”的行动自觉,才能构建起党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系,形成以党内监督为主,其他监督相贯通的监察合力,才能真正发挥国家监察的应有功能,创新和健全监督体系,推动反腐败工作高质量发展。^⑫

(三) 巩固发展反腐败斗争压倒性胜利的战略部署

党的十八大以来,我们看着反腐败斗争态势正在逐步发生变化:从“腐败和反腐败两军对垒,呈胶着状态”,到“反腐败斗争压倒性态势正在形成”“压倒性态势已经形成并巩固发展”,再到“反腐败斗争取得压倒性胜利”,反腐败斗争的阶段性突出成果彰显了我国严惩贪污腐败问题、严抓党风廉政建设的坚定决心和强大行动力,同时对未来反腐败工作的进一步开展提出了新的要求。尽管当前我们夺取了反腐败斗争压倒性胜利,但是必须清醒地意识到,反腐败形势依然严峻复杂,已经取得的反腐败胜利成果还不稳固,从根本上说反腐败斗争还未取得彻底胜利,反腐败工作仍然任重而道远。^⑬构建“三不”机制是习近平总书记一以贯之的重要思想,是对反腐败斗争实践的系统总结,深刻揭示了反腐倡廉的基本规律,充分体现了惩与治的辩证统一,已成为巩固发展反腐败斗争压倒性胜利的重要思想方法,

工作方法。^④“不敢腐、不能腐、不想腐”是综合治理腐败的三根支柱，三者各担其责、缺一不可，构成一个有机整体。^⑤只有通过系统治理、协同发力、一体推进的方式集中削减腐败存量、坚决遏制腐败增量，才能将对腐败问题的整治体现和落实到正风肃纪反腐的全过程和各方面。进一步解决好微观层面和宏观层面的各项腐败问题，最终打赢反腐败斗争这场攻坚战。总之，一体推进不敢腐、不能腐、不想腐，是党中央为巩固当前反腐败发展成果、继续深入推进反腐败斗争所做出的重大战略部署，是推动我国反腐败斗争从压倒性胜利走向彻底胜利的应有之义。

二、监察委员会职能与“三不”的对应关系

2018年3月，十三届全国人大一次会议表决通过《中华人民共和国监察法》（以下简称《监察法》），依法组建国家监察委员会。作为国家监察体制改革的标志性成果，国家监察委员会这一综合性国家反腐败机关整合了各预防腐败部门机构的职能和人员，是我国预防腐败战略的重要执行者，主要承担着惩治腐败、优化预防腐败制度和廉洁教育的工作任务，分别回应“不敢腐、不能腐、不想腐”的政治生态建设诉求。

（一）通过调查处置惩治腐败行为——实现“不敢腐”

监察委员会具有国家权力监督机构的属性，首要职能就是对权力进行监督。为保证监察机关有效履职，《监察法》赋予监察委员会必要的监察权限和调查手段，并对各项监察权限的使用主体、适用对象、适用条件、审批权限和程序等作了明确规定。^⑥《监察法》的颁布赋予了监察委员会履行监察职能所需要的谈话、讯问、询问、查询、冻结、调取、查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置12项监察手段，将公务员和参公管理人员等六类监察对象纳入监督范围，为监察委员会贯彻实施权力监督策略，进而提升权力监督效果提供了坚实的制度保障。监察委员会通过对公职人员依法履职、秉公用权、廉洁从政从业以及道德操守情况进行监督检查，对涉嫌贪污贿赂、滥用职权、浪费国家资财等职务违法和职务犯罪进行调查，对违法涉案公职人员依法处置问责的方式^⑦，倒逼领导干部正确对待权力、谨慎使用权力、不敢滥用权力，使“不敢腐”的社会震慑不断得到强化。各级纪检监察机关必须始终用铁的纪律维护党的团结统一，坚决查处在贯彻党中央决策部署上打折扣、做选择、搞变通的典型案例，加大重点领域和关键环节的反腐力度，严肃查处政治问题和经济问题交织的腐败案件，持续强化不敢腐的震慑作用。^⑧首先，监察机关对于腐败问题的“零容忍”态度，彰显我国惩治腐败的坚定决心和信念——实现“不敢腐”的目标，就是要有腐必反、有贪必肃。其次，监察委员会不断强化惩治手段的彻底性和长效性，将有利于长期保持惩治腐败的高压态势，绝不容许有法上之权、法外之人，绝不姑息任何贪腐和徇私行为。最后，利用监察委员会查办案件所起到的警示作用，将不断向全社会释放违纪违法必究、执纪执法必严的强烈信号，时刻警醒党员干部绷紧纪律之弦，坚决遏制腐败现象的滋生和蔓延。

（二）通过优化预防腐败制度减少腐败机会——实现“不能腐”

剖析腐败问题的发生，制度是一个极其重要的影响因素。制度具有根本性、全局性、持久性和稳定性，制度不完善和管理不严格不仅会给腐败行为提供可乘之机，还会导致权力滥用的现象发生。基于此，治理腐败必须加强对权力的约束，创新和完善国家反腐败制度建设，依靠法治思维和法治方式推进反腐败工作，把权力牢牢地关进制度的笼子。对比国家监察体制改革之前和之后的两种国家监察机关乃至两种预防腐败体系，能够发现国家监察委员会的设立有效地维护了预防腐败机构的独立性和权威性，使得分散的预防腐败职能得到整合，从而构建起了集中统一的预防腐败体系，对于我国更加有效地预防权力腐败具有重大的现实意义。^⑨根据《监察法》的规定，监察委员会具有提供监察建议的重要职能，发挥着优化权力运行制度的重要作用。依照《监察法》的具体要求，监察委员会主要通过以下几种形式提供监察建议：一是纠正行为。监察机关根据检查、调查结果，对各类违法违纪应当予以纠正、撤销或处罚的行为提出监察建议，从而遏制腐败行为的进一步发展。二是督促行为。通过督促被监察的部门建立廉政、勤政方面的规章制度，及时指出存在的苗头性、倾向性问题，使各单位及时认清现

实问题的性质和危害,并敦促其整改。三是完善制度。在对惩治腐败的生动实践进行系统总结和深入剖析的基础上,加强反腐败体制机制创新和规章制度建设,降低腐败收益和腐败成本之间的比率,用更加科学、更为有效的手段实现对权力的有效制约。三种提供监察建议的形式相互配合、相互补充,为制度优化提供有力支持。必须认识到的是,制度建设是长期任务,要把“当下改”和“长久立”结合起来,构建靠制度管权、管事、管人的健全机制,减少腐败发生的机会,扎紧“不能腐”的笼子,以制度建设保证党的作风不断优化。

(三)通过廉洁教育弱化腐败动机——实现“不想腐”

廉洁教育是防治腐败问题发生的基础性工作,是构筑拒腐防变思想道德防线的根本途径,它的顺利开展有助于人们牢固树立马克思主义的世界观、人生观和价值观,有利于正确的权力观、地位观和利益观的形成^[1],是值得深入探索并长期发展的一项重要课题。党的十八大以来,伴随管党治党从“宽松软”向“严紧硬”的转变,社会对广大党员干部的思想道德修养提出了更高的要求,如何培养更崇高的理想信念、更坚定的政治立场、更伟大的道德情操,成为监察委员会行使廉洁教育职能时的关键任务。监察委员会依照《监察法》和有关法律规定对公职人员开展廉洁教育,综合正面引导和反面警示的方式,对其依法履职、秉公用权、廉洁从政从业及道德操守情况进行监督检查,意在通过思想道德教育引导公职人员自觉抑制腐败动机,增强“不想腐”的思想觉悟和行动自觉。从实施的主体来看,监察委员会的廉洁教育职能主要由宣传部门和审查调查部门承担,伴随着社会的不断发展,廉洁教育的形式已经变得多种多样。一方面,监察委员会的宣传部门主要发挥教育推广作用。利用媒体宣传、公众教育等途径,通过开展形式多样的廉洁教育活动,强化纪律教育、政德教育、家风教育,以生动化的展示和可视化的讲解向国家公职人员发送和传递反腐倡廉信号,进一步贯彻“惩防并举、注重预防”的反腐败方针,引导广大党员干部发扬廉洁作风、守住道德底线、抵制腐败诱惑。另一方面,监察委员会的审查调查部门主要发挥警示教育作用。以反面典型人物和反面典型案例为依托,通过反面警示和震慑效应,强化公职人员和社会公众对腐败危害和反腐败重要性的认识,培养“知敬畏、存戒惧、守底线”的秉公守法意识,使铁的纪律转化为党员干部的日常处事习惯和自觉行为遵循,最终实现“查处一案、警示一片、规范一方”的治本目标。

三、以一体推进“三不”为目标的监委职能履行方式创新

在一体推进“三不”战略目标的指引下,监察委员会必然要创新体制机制、优化布局,以系统思维推进反腐败工作,实现各项职能的有机融合、一体履行和长效发展。为进一步健全权力运行制约与监督体系,监察委员会要从自身的职能履行方式出发,在顶层设计上建立框架规范,在惩治工作中回应制度建设和廉洁教育,在制度优化中巩固惩治效力和教育影响,在宣传教育中防治腐败和维护制度权威,通过配合联动的方式构筑起有效防治腐败的“三不”机制。

(一)对监察委员会职能的一体履行进行顶层设计

监察委员会的实质是反腐败机构,在今后深入推进反腐败斗争的进程中,需要新整合的监察委员会加强统筹协作,逐步完善顶层设计,从而充分发挥我们的制度优势,进一步将制度优势转化为治理效能,尽早实现监察委员会的高效运转。首先,要对监察委员会的惩治、预防和教育三项职能进行准确定位,厘清各个职能间的互动关系,从而使三者协同发力、相辅相成。监督惩治是前提,能够维护制度的权威,提供教育的参考,必须严肃执行、绝不姑息;制度预防是保障,为惩治提供依据、为教育确立原则,需要不断优化、切实有效;廉洁教育是底线,能够深化惩治的示范效应、促进制度深入人心,应当全面开展、靶向治疗。其次,要关注监察委员会职能一体履行的操作主体、实施过程和推行方式。要明确反腐败工作中的主体参与和责任分配,在预防和惩治腐败时注重纪法协同、法法协同,实现《监察法》与党规党纪、《监察法》与刑法、刑事诉讼法的衔接协调。要注重党委主体责任与纪委监委监督责任的统一,各级党委

要落实好主体责任,做好严抓党风廉政建设的本职工作。各级纪委要履行好监督责任,更好地发挥党内监督专门机关的作用。最后,在廉洁教育方面,要整合具有廉洁教育功能的主体,实现各类主体的广泛参与和共同作用。充分发挥宣传机关、国家教育培训机构、非政府公共部门的各自优势,体系化运用廉洁教育资源,着眼透彻说理,创新教育手段,与时俱进地开展廉洁教育工作,营造良好社会氛围。

(二)以履行惩治职能带动制度预防和廉洁教育

监察委员会惩治职能的发挥,必然伴随着对制度权威性的强化以及为廉洁教育提供新的素材和视角。当前查办腐败案件中提出的“一案一总结、一案一建议、一案一整改”任务要求,充分说明了监察委员会的惩治职能与预防和教育职能是一体多面的。在当前惩治腐败的高压态势下,一些党员干部仍不收敛、不收手,顶风违纪。对此,监察委员会必须坚持惩治腐败力度不减、节奏不变、尺度不松,以坚定的决心和有力的措施开展执纪审查,形成持续震慑,巩固“不敢腐”,进而促进“不能腐”和“不想腐”。在处理腐败案件的过程中,通过腐败调查,发现制度漏洞,提供监察建议,促进法规制度的进一步完善,推进预防腐败制度建设,从而巩固腐败防范机制,提高预防腐败的效果,构建起更加严格、科学的“不能腐”约束机制。与此同时,要通过腐败案件的震慑作用提升廉洁教育的效果。监察委员会应将各类腐败大案要案及时向公众公开,日常开展“以案说纪、以案说法、以案说德、以案说责”等警示教育活动,推动全社会形成遵守制度的良好氛围。这不仅丰富了反腐败斗争的时代内涵、时代要求和时代元素,充实了我国关于反腐败斗争的实践经验和理论成果,更为深入开展反腐倡廉社会教育提供了重要突破口和有力切入点,将充分发挥典型腐败案件强有力的反面警示作用,让广大领导干部反思制度问题,提高廉洁自律意识。

(三)以履行预防腐败职能深化腐败惩治和廉洁教育

优化预防腐败制度,旨在科学地引导人们的行为动机和行动倾向,通过用制度管权管人管事,从根本上遏制腐败,建立规范化的权力运行体系,保证“权力在阳光下运行”。监察委员会预防腐败职能的履行,既总结了惩治腐败的实践成果,又延伸了廉洁教育的创新发展,是“三不”体制机制的重要联结,在反腐败斗争中具有核心地位,发挥着决定性作用。监察委员会通过研究新形势下腐败问题的特点和规律,针对基层腐败案件暴露出来的问题和薄弱环节,督促相关部门健全完善监管机制,规范基层权力运行,为夺取反腐败斗争压倒性胜利提供了坚实保障。未来,我们仍需要进一步压实政治责任,把制度的刚性立起来,明确新时代问责的指导思想和基本要求,进一步筑牢“不能腐”的制度防线。“不能腐”制度体系的逐步构建,将使监察委员会惩治工作有证可考、有据可依、有章可循,使“不敢腐”的行动更加深入、更有效力。同时,加强制度意识、规则意识方面的廉洁宣传与教育活动,对推动廉洁教育效果的提升具有积极意义。以制度规范为蓝本,通过廉洁教育的手段向社会大众尤其是公职人员传播廉洁知识和廉洁文化,不仅有助于筑牢“不能腐”的制度之笼,还有助于丰富廉洁教育的具体内涵,提升教育行动的指导意义,增强“不想腐”的道德约束和思想觉悟。监察委员会履行制度的制约和监督职能,不仅是“不能腐”目标的实现路径,更是落实“不敢腐”和“不想腐”目标的重要保证。

(四)以履行廉洁教育职能助力惩治腐败和制度预防

各级国家监察委员会挂牌成立之后,组织开展了思想道德教育、警示教育、党纪国法教育等一系列廉洁教育活动,对党员干部和公职人员增强“不想腐”的自觉发挥了积极作用,同时对腐败的预防、发现和惩治也产生了积极影响。在强化思想建设的过程中,实现政治效果、纪法效果和社会效果的有机统一,是当前反腐败工作中不容忽视的问题。从廉洁教育的惩治效应来看,监察委员会应通过履行廉洁教育职能,开展各种植根基层的主题教育活动,并将警示教育融入案件审查调查、审理、处分决定、执行的全过程,在整个社会范围内构筑起坚固的思想堤坝,使反腐倡廉的号召深入人心、氛围更加浓厚,进而提升个人对腐败问题的认知,提升腐败行为被发现和检举的概率,从而提高惩治腐败工作的效率和质量。从廉洁教育的制度预防效应来看,监察委员会的廉洁教育使制度内涵得到外化、预防

效力得到强化,这种宣传和教育是对反腐败制度建设的进一步分解和剖析,同时也是对制度改革成果的进一步巩固和发展,实现制度优化从理论到实践的平稳过渡。当前应以习近平新时代中国特色社会主义思想武装全党,培养其坚定的理想信念、强大的政治定力和崇高的道德修养,以“不想腐”机制的柔性策略助力“不能腐”“不敢腐”的强势诉求,这将为新时代“三不”机制的一体推进提供强大的思想引领,从根源上抑制腐败动机,从而系统性地预防腐败。

监察委员会的惩治、预防和教育功能,分别对应“不敢腐、不能腐、不想腐”的任务目标,它们并非相互独立的单元,也不是简单的线性关系,而是彼此交织、相互影响、共同作用的有机整体。构建科学的反腐败体系非一日之功,如何发挥监察委员会各项职能的优势,在顶层设计和基层实践中彰显反腐效力,打通腐败惩治、预防和教育之间的内在联系,形成各项职能的交叉渗透和相互借力,从而实现一体推进不敢腐、不能腐、不想腐,是新时代纪检监察工作面临的重大课题,也是决定未来我国反腐败工作能否跨上新台阶、实现新突破的关键所在。

参考文献:

- [1] 王昌顺.“三不”一体推进深化国企全面从严治党[J].中国纪检监察,2019(18):16-17.
- [2] 任仲平.筑牢从严治党的政治根基[N].人民日报,2016-10-24(01).
- [3] 张瑞.持续推进全面从严治党向纵深发展[N].人民政协报,2019-01-24(04).
- [4] 徐功献,尧凡.新时代加强党的长期执政能力建设探析[J].理论研究,2018(3):25-30,53.
- [5] 本刊编辑部.深化国家监察体制改革的科学指引[J].求是,2019(5).
- [6] 董瑛.巩固发展反腐败斗争压倒性胜利 一体推进“三不”[N].人民日报,2019-08-20(08).
- [7] 李庚.为什么要赋予监察机关相应的监察权限——确保惩治腐败的有效性和威慑力[J].中国纪检监察,2018(6):60-61.
- [8] 中央纪委宣传部.深化国家监察体制改革 健全党和国家监督体系[J].求是,2018(9):5-7.
- [9] 江琳.纪检监察机关深化标本兼治,一体推进不敢腐、不能腐、不想腐——巩固发展反腐败压倒性胜利[N].人民日报,2020-01-13(04).
- [10] 吕永祥.国家监察委员会的预防腐败职能研究[D].长春:吉林大学,2019.
- [11] 王解萍.牢固树立正确的权力观、地位观和利益观[J].中国监察,2005(20):23.

责任编辑 陈 瑶

Comprehensive Promotion of Innovations with Duty Execution of the Supervision Committee Against the Background of Three-Negative Mechanism

DU Zhizhou, LIU Shujun (Institute for Advanced Studies in Humanities and Social Sciences, Beihang University, Beijing 100191, Beijing, China)

Abstract: The strategy of comprehensive construction of the Three-Negative Mechanism was a response to the new tasks and requirements of anti-corruption efforts in the new era, and a clearer regulation and guidance for supervisory committees to execute their duties as well. The promotion of the mechanism, which is closely associated with the three functions of the supervision committee, namely corruption punishment, corruption prevention and integrity education, is of vital significance in theory and in practice as well. Against this background, the supervision committee perfect the means they execute their duties and make innovations, top-layer design to be consolidated to realize the organic combination and coordinated development of investigation and treatment, systemic prevention and integrity education so that a sure guarantee can be provided for further promotion of anti-corruption work and consolidating the overwhelming victory out of such work.

Key words: comprehensive promotion of “three-negative” mechanism; supervision committee; duty execution

高校纪检监察与审计协同监督体系构建研究

刘晓宾

(江苏经贸职业技术学院 纪委, 江苏 南京 211168)

摘要:高校治理现代化是国家治理体系和治理能力现代化对高校治理提出的目标、要求,高校经济活动监督是高校治理的重要内容。高校纪检监察监督与审计监督在监督功能、监督时机、监督效用方面具有较强的互补性,构建协同监督体系有助于实现监督力量协调贯通,提升高校治理水平。具体实施路径可通过制度、机制、技术三个维度,以健全制度为根本,以机制建设为纽带,以信息技术为工具,努力培育和构建高校纪检监察与审计协同监督体系,促进监督效能提升,保障权力规范运行。

关键词:高校;纪检监察;审计;协同监督

中图分类号:C647

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2020)06-0062-05

党的十九届四中全会提出“健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系,增强监督严肃性、协同性、有效性”“以党内监督为主导,推动各类监督有机贯通、相互协调”^[1]。纪检监察监督和审计监督是高校内部权力制约监督的重要举措,建立高校纪检监察监督和审计监督的协同机制,推进监督协同联动提高效能,既是完善新时代高校治理体系和治理能力现代化的具体体现,也是有力促进高校经济活动权力规范运行、有效预防高校经济领域腐败,促进反腐倡廉的重要途径。

一、高校纪检监察与审计协同监督的涵义

纪检监察与审计协同监督可以通过发挥两个不同主体的资源、机制、技术、功能等方面互补优势,加强高校经济活动全过程监督,增加监督刚性约束,准确发现、查办、处罚高校违纪、违规和违法的经济活动的行为,实现监督力量有机聚合,保障高校治理权力正确行使。在高校经济活动监督活动中,机制能够起到基础性的作用。从权力制约和监督的内在机理看,机制与制度之间存在着联系和区别,即机制是制度的内在要求,制度是机制的外在表现;制度强调的是稳定性,机制强调有效性。^[2]在治理现代化条件下,“权力监督不仅是一个制度问题,也是一个技术问题”^[3]。近年来,我国高校纪检监察工作不断与信息化技术融合,如湖南大学纪委开通“湖南大学纪委”微信公众号,设计“监督举报”“工作动

收稿日期:2020-06-19

基金项目:江苏经贸职业技术学院2019年度课题(JSJM19075)

作者简介:刘晓宾(1965—),女,四川乐山人,江苏经贸职业技术学院纪委书记。

态”等功能模块,开发手机网络举报途径,方便师生群众一键举报监督。^④实践证明,当制度与技术形成良性互动、互为补充,权力监督的有效性就会得到明显提高。可见,制度、机制与技术三个因素是高校协同监督模式效果发挥的基本条件,也是提升高校治理现代化水平的重要手段。

二、高校纪检监察监督与审计监督具有互补性

党的十八大以来,高校纪检监察部门作为学校党组织专责监督机构,坚持全面从严治党,认真履行监督职责,着重加强对财务、后勤等重点经济领域的日常监督,极大地推进了高校党风廉政建设和反腐败工作。高校审计监督作为学校的专门经济监督部门,充分发挥对学校经济行为事前、事中以及事后的全环节监督职能,有效预防、揭示和抵御高校经济领域腐败,有效地提升了高校经济活动的效益和学校党风廉政建设水平。然而,随着高校资金来源日益多样化,权力监督机制却没有及时有效地跟进。高校财务管理、内控制度、基建采购项目管理、后勤管理、资产经营管理、招投标等方面存在较高的廉洁风险。^⑤高校经济案件时有发生,造成恶劣社会影响,给所在单位带来严重经济损失。梳理见诸媒体的案件报道发现,发生此类案件的高校有本科大学,也有专科院校,突出问题大都与经济利益相关,除受贿是被通报最普遍的问题外,利用职务上的便利,将公权力和影响力变成牟取私利工具的案件不在少数。为了增强高校经济活动监督的有效性,必须要创新高校监督模式,形成纪检监察和审计协同监督模式。对于这种“纪审联动”协同监督机制,笔者认为,纪检监察和审计监督在各自工作侧重、工作方法上有所不同,但在监督功能、监督时机和监督效用方面具有互补性,两者联动协同对完善反腐败体系建设极其必要。

(一)监督功能的互补性

纪检监察和审计都是高校内部监督部门,根据各自的工作职责,在各自的工作中有一定的差异性和局限性,但也有互补性。纪检监察监督侧重于廉政风险防控和对违纪职务违法职务犯罪责任人的查处,“体现出浓厚的政治色彩”^⑥,更多体现政治监督功能,既关注政治腐败,也关注经济腐败问题。审计监督侧重于包括内控评价开展的单位经济责任及财务管理检查和经济查处,属于经济监督功能,关注高校经济活动方面存在的问题。但两者都是法律法规和规章制度执行的监督者,在监督工作的目标上相一致,监督对象和内容上相关联,具有预防和遏制腐败作用的共性。两者联动协同监督是新时代高校推进全面从严治党向基层延伸、确保党中央政令畅通、强化对权力运行制约监督的重要举措。

(二)监督时机的互补性

在党风廉政建设和反腐倡廉工作实施过程中,纪检监察与审计作为高校管理中的两个重要部门,互为补充、前后接力,优势互补。一方面,审计监督将查出的所有违规违纪的相关问题以及线索及时移交给纪检监察部门,揭露腐败苗头,提前采取预防措施。纪检监察对审计发现的问题,进一步进行核查,纠正干部身上存在的苗头性或倾向性问题,执纪问责,推动整改落实。另一方面,纪检监察提供线索,审计有的放矢,重点突破,二者相辅相成。审计监督和纪检监察监督共同双向协力,实现逐步从经济活动的事后监督转向事前、事中监督,实现对高校日常管理工作进行全过程、全方位的监督检查,起到防微杜渐、从源头上预防和治理腐败,有利于形成党风廉政建设和反腐败斗争的监督合力。

(三)监督效用的互补性

审计监督立足于单位经济活动监督,对“事”监督,反映出干部任职期间在财政事权、财务收支、国有资产管理使用、财经制度执行等方面的经济责任和工作业绩综合评议。现实中审计结果大多难以充分运用,审计整改停留在口头上重视而事实上被束之高阁的现象^⑦,问题往往得不到纠正。纪检监察部门可根据经济责任审计,将对“事”的监督延伸到对“人”的监督,掌握干部执行纪律规定和廉洁自律情况。在全面从严治党新形势下,纪检监察工作正风肃纪力度日渐加大,要落实中央八项规定精神,整治“四风”要求,着力对审计发现的问题开展调查核实,对存在问题的干部职工进行查处,制约权力的失衡和滥用,实现对干部经济问题问责问效的闭环效应。

三、高校纪检监察与审计协同监督的现实困境

(一)制度缺乏,协同监督合法性基础薄弱

关于纪检监察、审计协同监督的制度设计,目前的宏观制度规定普遍较为原则化、笼统化。虽然在中央和省级层面出台了若干加强纪审协同监督的指导意见,但对于高校而言,这些政策规定相对宏观、宽泛。现有制度体系缺乏明确的关于高校纪审协同监督的政策、主体、责任追究等方面的规定,针对协同监督的工作原则、协作方式、实现路径与技术方法的指导尚不明确。许多宏观政策条文关于纪审审计协同监督的措施规定更多的是省级层面明确各级纪检监察机关和审计机关构建协同监督机制,而明确针对高校的协同监督规范不多,造成高校纪审协同监督缺少依据,约束力不足。主体地位规定不明确致使协同主体缺乏强制约束,导致协同监督难以有效协调。

(二)机制不畅,协同监督运转不灵

为适应加强党风廉政建设的需要,近年来高校积极创新工作,提出了“纪审联动”的理念和设想,“经济责任审计联席会议制度”“纪检联动机制”等协作形式应运而生,如中国矿业大学2016年出台了《纪检监察、审计工作联动机制实施办法(试行)》推动协同监督^⑨。这些做法一定程度上强化了高校纪检监察与审计工作的协调配合,及时发现和制止存在的违规、违纪行为,对加强高校廉政风险防控、促进高校党风廉政建设起到积极作用。但在实践中,也发现一些措施不实不细、机制不畅、运转不灵的问题。首先,在组织机构设置方面,根据高校纪检监察体制改革的要求,当前高校审计部门需从过去与纪检监察合署办公中剥离出来。客观上,纪检监察部门由纪委书记分管,审计部门一般由校长分管,受部门分割因素制约,人力资源的整合难度较大,协作监督方式较过去发生改变。出现监督主体结构松散、结构关系不明、角色职责不清、协同监督未能形成合力的问题。其次,现有工作机制有待进一步深化。高校纪检监察、审计协同监督的内容、程序、措施、职责权限等方面缺少可操作的具体措施规定,协作监督重形式、走过场、唱“独角戏”等问题普遍存在^⑩,陷入形同虚设、“联而不动”的局面,严重阻碍了监督效应的充分发挥。

(三)技术落后,协同监督内驱力不足

第一,信息共享平台建设滞后。信息技术是重要的整合工具,能够促进整合功能发挥。但长期以来,高校重视教学管理、学生管理、人才管理、财务管理、科研管理、信息管理、资源管理等信息系统的建立和维护,忽略学校纪检监察和审计监督信息系统的平台建设。实践中,高校纪检监察、审计部门仍然普遍采用“跑部门、问情况、要数字、查资料”的陈旧工作方式,监督的信息化建设程度严重滞后于高校管理信息化水平,耗费了大量“人、财、物”资源,并导致监督、执纪、办案工作效率低下。

第二,“数字化”管理水平薄弱。高校信息化建设启动较晚,数字化校园系统缺乏统一的集成设计,基础设施规范、应用系统规范、信息规范、用户规范和信息化管理规范薄弱,设计缺乏整体性、标准化。目前,我国高校资产、财务、基建、后勤服务等领域的数据量庞大而复杂,数据标准、接口标准和关联度不明确,数据开放难、共享难。高校监督业务“数字化”水平低下,少量的纪检、审计监督数字化资源也彼此分割独立,严重制约了信息化环境下对高校“人、财、物”管理电子数据的监督力度。

四、高校纪检监察与审计协同监督体系的构建路径

高校经济活动监督是复杂的社会管理活动,是提升高校治理水平的重要环节,建议从“制度—机制—技术”层面做好多维度协同监督体系构建。

(一)制度维度:完善协同监督制度建设

配套制度体系建设,减少制度漏洞,是保证制度之间良性互动、有效衔接、高效互补的基础环节,是实现协同监督目标实现的前提条件,是影响制度有效性和协同监督效应的根本因素。如2018年江

江苏省纪委监委、审计厅修订出台《关于纪检监察机关与审计机关进一步加强协作配合的意见》，引导纪检监察和审计部门加强监督协作，推动构建一种以正式制度为基础的协同监督模式。除了来自上级机关的顶层制度规范，高校自身应加强校内协同监督的制度建设。高校纪检监察、审计部门要科学规划设置协同监督权责体系，赋权纪检和审计监督主体，拓展协同监督主体的参与边界；详细规定工作联席会议制度、信息通报制度、审查报告抄告制度、责任追究制度等协同要求；理顺线索移送、流转处理、反馈沟通、联合处置等协同流程；完善主体参与、绩效评估，构建一系列规范协同监督主体行动的制度结构。

（二）机制维度：有效实施协同监督机制

第一，建立信息沟通共享机制。加强重要工作情况通报制度，纪检监察和审计监督部门要互相通报工作中发现的普遍问题和重要情况，高校纪检监察部门安排年度工作任务或重点问题整治计划时，应与审计机关沟通，努力做到同向同力。高校内审部门充分听取纪检监察部门意见，切实将重点部门单位、重点资金使用及其负责人的经济责任作为审计工作重点。加强业务工作例会联席制度、审计报告抄送机制，相互了解专业意见，实现信息共享。如大理大学通过召开纪检监察审计联动机制协调会的形式，探讨公务接待工作中存在的薄弱环节和风险点，研究防范措施和解决办法。¹¹⁴

第二，建立监督协同参与机制。一是要加强人员交流与合作。高校纪检监察和审计部门，在日常工作中要加强实践交流，互相学习，增强分辨违规违纪问题的敏锐性，切实提高综合业务能力；在监督检查和查处经济案件中，互派干部参与案件查办，发挥各自专业优势。二是要完善问题线索移送机制。纪检监察部门在查办案件中及时向审计部门了解涉案人员的审计情况，拓宽问题线索收集渠道；审计部门发现党员领导干部涉嫌违纪违法行为，须及时向纪检监察部门移送问题线索。三是要建立健全案情分析研判机制。必要时，在工作保密原则下，纪检监察与审计部门要集体审查、论证问题线索的可查性，加强对“信访、问题线索、重大疑难复杂案件”等工作的分析研判，深入研究重要检举事项和反映问题集中的领域，提升问题线索的立案率、案件的查办效率和质量。四是要进一步完善审查调查配合机制，提高监督的效率和质量。如青岛大学纪检监察部门在受理举报、案件查办、监督等工作中发现的有关经济方面的问题，请审计部门的专业人员进行先行审计，审计处将审计过程中发现的违法与违纪违规案件线索，及时移送纪检监察部门核实时处。¹¹⁵

第三，建立监督成果运用机制。审计部门要对审计报告问题进行分类加工，对问题线索及时移交纪检监察部门监督处置。同时，审计部门要跟踪审计整改情况，及时向纪检监察部门通报整改进展和结果；对不落实整改或整改不力的严重问题，移交纪检监察部门执纪问责，确保审计反馈问题得到整改落实，形成闭环效应。高校纪检监察部门要把审计发现的有关问题纳入日常监督，将审计监督结果归入干部廉政档案，并作为被审计单位政治生态、党风廉政建设成效评估的重要依据。

（三）技术维度：推进协同监督信息化建设

《中央纪委国家监委信息化工作规划（2018—2022年）》明确要求纪检监察业务要与现代信息技术深度融合，“数据化、精细化”是纪检监察工作的发展方向。2020年1月，中共中央办公厅印发《纪检监察机关处理检举控告工作规则》，首次将运用信息化处理检举控告工作以党内法规形式予以明确规定。现代信息技术的发展为高校纪检监察、审计协同监督作用的发挥提供了坚实基础。

一是要推进协同信息化平台建设。高校纪检监察、审计协同监督，要以信息化建设平台为基础，通过将权力运行的行为数据化、数据信息化，以新技术推动部门之间协同与整合，开展在线监测和预警，运用先进技术手段，预防腐败，堵住易发生问题的漏洞，推进决策科学化、民主化。如有的高校纪委建设运用专项监督信息化平台，通过招标监督信息平台，实现招标活动全过程的线上监督；通过专业软件智慧廉政档案系统，实现对监督对象基本情况、重大事项、审计情况、线索处置、违法处理情况等20项内容的全面监督。¹¹⁶陕西省高教纪工委统一规划，建设高教系统纪检监察综合信息平台。在高校国有资产管理处（招投标办公室）、后勤处、基建处、教学设备与实验室管理处等相关采购工作业务部门部

署录入端；在学校纪委办公室、监察处部署监督端。^⑩高校纪委监察处、审计处共同参与纪检监督综合信息平台建设、管理与使用。二是要提升协同监督数字化管理水平。高校纪检监察、审计部门要利用已有数据信息资料，全面整合高校被监督对象信息，提高问题线索初核工作效率和质量；通过系统录入和报送业务数据的方式搜集、存储数据，建立纪检监察、审计监督数据采集系统；实现数据资源共享，充分实现对高校权力运行的各个环节进行有效监督。要加强数据分析应用平台的建设，通过查询、分析、比对被监督对象工作或活动信息，实现对高校被监督对象的“档案管理、数据查询、数据统计、数据分析、廉政评价”的“智慧监督”，分析、评估学校廉政风险并对其及时有效地预警、防范。

参考文献：

- [1] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[N].人民日报,2019-11-06(01).
- [2] 王静,侯方森,王宏飞.中国森林认证(CFCC)采信状况——基于对消费者的问卷分析[J].对外经贸,2020(2):58-63.
- [3] 黄其松.权力监督的类型分析——基于“制度—技术”的分析框架[J].中国行政管理,2018(12):108-113.
- [4] 纪委监察处利用信息化手段助力纪检监察工作[EB/OL].[2016-08-29][2020-06-01]<http://lwzhm.edu.cn/info/1003/1303.htm>.
- [5] 张志刚.“互联网+”视阈下高职院校重要领域巡察与纪委监委融合研究[J].法制博览,2019(9):39-40.
- [6] 周宇.国企内部审计监督与纪检监察的职能融合研究[J].企业改革与管理,2019(8):166-167.
- [7] 李冬梅,夏午宁.高校纪检监察与内部审计协同运行机制研究[J].改革与开放,2018(12):20-22.
- [8] 关于印发《中国矿业大学纪检监察、审计工作联动机制实施办法(试行)》的通知(中矿委[2016]24号)[EB/OL].[2016-04-15][2020-05-02]http://xxgk.cumt.edu.cn/_s51/d6/52/c2035a317010/page.psp.
- [9] 吕燕.高校内部经济责任审计联系会议制度探析——基于问卷调查和实务经验的启示[J].会计之友,2017(3):91-95.
- [10] 学校召开纪检监察审计联动机制协调会[EB/OL].[2019-05-26][2020-04-25]<http://www.dali.edu.cn/jsc/gzdt/30725.htm>.
- [11] 我校探索建立监察审计联动机制[EB/OL].[2018-09-13][2020-06-01]<https://news.qdu.edu.cn/info/1023/18661.htm>.
- [12] 建设廉政大数据平台 精准助力监督执纪[EB/OL].[2019-01-29][2020-05-02]<http://jjjcc.hnnvc.edu.cn/info/1097/1462.htm>.
- [13] 陕西省高校纪检监察综合信息平台建设会在西安召开[EB/OL].[2016-01-19][2020-06-05]<http://jyt.shaanxi.gov.cn/jynews/jyyw/201601/19/55984.html>.

责任编辑 张煜洋

Research on Collaborative Supervision of Discipline Inspection and Auditing in Higher Education Institutes

LIU Xiaobin (Discipline Inspection Committee, Jiangsu Vocational Institute of Commerce, Nanjing 211168, Jiangsu, China)

Abstract: The modernization of college and university governance is the goal and requirement put forward by the modernization of the national governance system and governance capabilities for the administration of higher education institutes, supervision of economic activities in colleges being an important part of college administration. Coordinated supervision of discipline inspection and internal audit substantially compensate each other as regard supervision functions, supervision opportunities, and supervision effectiveness. The construction of a coordinated supervision mechanism benefits the coordination of supervising forces for the improvement of administration standard. Concrete implementation takes the three dimensions of system, mechanism, and technology with the perfection of system as the preliminary condition, the mechanism as the bond, and information technology as the tool, coordination of the two to be nurtured so that supervision effectiveness can be improved to safeguard the regulated operation of powers.

Key words: higher education institutes; discipline inspection and supervision; audit; coordinated supervision

廉洁家风建设的价值、困境及实施路径

廖冲绪¹,杨旭²

(1.四川省社会科学院,四川 成都 610072;2.珠海航空城发展集团有限公司,广东 珠海 519000)

摘要:家族式腐败在腐败案件中的占比越来越大,威胁权力的正常运行,破坏党风、败坏社风、带坏民风,给政治生活和社会造成一系列恶劣影响。廉洁家风建设有助于发挥家庭成员的积极作用,树立廉洁价值尺度,营造廉洁氛围,培育廉洁家庭,建设廉洁社会和廉洁政治。通过廉洁家风建设助推反腐倡廉,具有长期性、周全性、成本低等优势。新形势下加强廉洁家风建设,要注重发掘传统廉洁家风资源,弘扬社会主义核心价值观,制定与社会、家庭相适应的家庭政策,为优良家风建设提供重要的思想和制度保障。

关键词:廉洁家风建设;价值;困境;路径

中图分类号:D630.9

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2020)06-0067-08

家风是“一个家庭或家族长期生活中逐渐形成的被家庭家族成员共同认可并自觉遵循的道德理念、思想作风、价值取向、生活习俗、行为准则、精神追求等方面的总和”^[1],具有渐进性、社会性、个体性、传承性等特点。与之相关的家规、家法、家训等都是家风的符号标识,是家风固定化、程序化的外在表征。作为一种长期积淀形成的家庭或家族集体认同和经验知识,家风因家庭差异呈现不同样态。不仅如此,“家庭作为一个社会最基础的组成单位,其道德状况和文明程度与整个社会风气的良好与否密切相关,千千万万个家庭的家风是影响社会风气的深厚基础和社会文明进步的不竭动力。”^[2]“在我国家风的传统精神谱系里,家风建设的理念已不仅仅在于促成家庭成员诚意正心的个体人格的养成,更为重要的在于养成家庭成员治国平天下的‘家国情怀’,并由此将其深深地植根于中国人的精神生活之中。”^[3]

家风作为一种“道德约束机制和自律约束机制”^[4],是文化建设的重要内容,也在反腐倡廉建设中起着不可忽视的作用。习近平强调,“必须注重家风建设,教育管理好亲属和身边工作人员。”^[5]党的十八大以来审议通过的《中国共产党廉洁自律准则》《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党党内监督条例》等党内法规,均从制度顶层设计高度对党员干部的家

收稿日期:2020-08-20

基金项目:四川省社会科学研究“十三五”规划重点项目(SC17A019)

作者简介:廖冲绪(1970—),男,四川仪陇人,四川省社会科学院研究员,四川省廉政研究中心秘书长,博士;杨旭(1990—),

男,陕西城固人,珠海航空城发展集团有限公司职员。

风建设提出新要求,为新时代党员干部廉洁家风建设提供了根本遵循。在加强反腐倡廉建设和全面从严治党环境下,腐败治理、移风易俗,必须深刻认识家风建设在反腐倡廉建设中的地位、价值和作用,充分发挥廉洁家风对家庭与社会道德的调控作用,筑牢拒腐防变的思想防线和不想腐的思想之堤,推动廉洁政治、廉洁社会建设。

一、廉洁家风建设的价值

家庭是预防和抵制腐败的重要阵地,是反腐倡廉建设的微观场域。在反腐倡廉中倡导廉洁家风建设,有助于树立廉洁的价值尺度,营造廉洁家庭氛围,加强家庭成员的相互监督,弥补刚性制度的不足,降低腐败治理成本。

(一)有助于树立廉洁的价值尺度

加强廉洁家风建设,是实现个人自律的有效途径,有助于家庭成员深刻认识腐败危害,提高对腐败的警惕意识,培育家庭的廉洁自律观念,树立廉洁的伦理尺度。“家风是一个家庭的价值准则,对家庭成员的行为和处世起指导和规范作用。”^①家风的核心是价值观,本质是内在规范性,其包含的基本道德要求和道德规范对于一个人性格培育和道德养成的作用是巨大的。家风中包含的廉洁思想、廉洁理念以“道德人格培养、道德规范认证以及道德评价等角度开展道德教育和伦理批判”^②,帮助家庭成员科学地、合理地认知其行为可能产生的后果,帮助其树立正确的人生观、价值观和世界观。同时,家风能潜移默化向家庭成员传递、解释廉洁思想观念,如遗传基因般嵌入每个成员的思想意识之中,对家庭所有成员产生潜在、深层次的约束力,对家庭成员“行为习惯、处事方式、道德准则、审美情趣、思维心理模式等各个方面”的形成和完善起到先导性和奠基性作用^③,“在许多情况下,自我施加的行为准则在约束最大化行为方面起到了重要作用”^④,一旦廉洁的意识和观念得到确立,它就能够使人们明白什么是廉洁,什么是腐败,什么是应该做的,什么是不应该做的,从而规范和约束自己的行为,提高自律意识和自律能力。

(二)有助于营造廉洁的文化氛围

从宏观来看,家风属于家庭经验知识范畴。加强反腐倡廉建设需要环境支持,一个社会的廉洁氛围浓厚不浓厚,是衡量这个社会是否健康的一个重要指标。^⑤在反腐倡廉的过程中,不仅要从整个社会层面加强廉洁宣传,更重要的是要从社会的基本单位——家庭做起。家庭是社会的基本单元,一个家庭是否具有廉洁氛围,会影响其周围环境,进而影响整个社会,形成邻居效应和扩散效应。在反腐倡廉中,需要平衡并统一人们的价值标准,营造积极向上的文化氛围,“打通‘主流舆论场’与‘民间舆论场’,重塑‘廉洁政治的公共话语空间和主流舆论场’”^⑥,形成正确的舆论导向,引导人们追求健康向上的生活。家庭成员在长期家庭生活濡染中形成正确的亲情观、权力观、公私观,对其廉洁意识和行为习惯养成具有教化作用。加强廉洁家风建设能使人们在家庭生活中,逐渐形成廉洁价值取向的家庭氛围,规范并制约人们的行为选择,“使‘不想腐’成为思维习惯和价值取向,并进一步升华为廉洁从政的政治操守,转化为拒腐防变的能力”^⑦,形成“不想腐、不能腐”的廉洁家庭,助推廉洁社会、廉洁政府、廉洁国家建设。

(三)有助于强化家庭成员互相监督

腐败之所以发生的一个重要原因就在于无法实行有效的监督,特别是无法突破监督的“最后一公里”。在一定意义上,家庭是有效监督的“最后一公里”,是加强领导干部“八小时外”监督的重要落脚点。加强家风建设有助于家庭成员“全面而客观地评判自己的腐败风险”^⑧,理顺人与人之间的关系、公与私的关系,实现自律与他律的有机统一。当有人行走在腐败的边缘时,如果家人对其进行大胆监督、善意提醒、真诚帮助,使其认识到“缺乏道德的行为是可耻的、受人谴责的”^⑨,使其意识到贪腐行为不仅使自己身败名裂,而且使家庭、家族成员蒙羞,甚至家破人亡,就可能会让他幡然醒悟,悬崖勒马,自觉抵御歪风邪气,筑牢防腐拒变的思想防线。如果有人打着领导的旗号招摇撞骗时,家庭成员能够对其不正之风进行批评,对苗头性、倾向性的问题及时制止,对其违法违纪的行为不纵容、不默许、不包庇,秉公

处理,就会防止其一步步走向罪恶深渊,减少腐败发生几率,以防家庭成为滋生腐败的温床。

(四)有助于弥补其他反腐手段的不足

家风作为一种时刻存在的道德约束,在反腐倡廉中具有相对优势。首先,家风没有滞后性。制度一旦形成,就具有相对的稳定性,不能朝令夕改,否则就会丧失权威性。家风一旦形成就会长期持续下去,并不会随着制度变迁而马上改变,弥补了制度刚性约束的不足。其次,家风具有相对周全性。无论反腐败制度设计执行和监督如何严密,其自由裁量的空间依然存在,也必须存在。由于这种自由裁量空间的存在,在制度执行的过程中就会产生选择性执行、倾向性执行的可能,长此以往,其结果就会有天壤之别。廉洁家风建设能够让制度执行者始终铭记廉洁的重要性,始终坚持公平、正义的原则,依法办事,依规办事,提高制度效能,树立制度权威。最后,家风建设能够减少腐败治理的成本。任何一项社会治理都需要花费巨大的人力、物力和财力,以及制度和时间成本,腐败治理也是这样。家风建设、家庭教育能使廉洁教育“从单一的说教走向丰富的生活”^[13],从政治领域走向社会领域,既有文化根源、历史传统,又有理论支持、现实案例,具有全方位、多层次、立体化等特点,增强廉洁教育学习的感染力、吸引力、亲和力和启发性,杜绝腐败产生的动机,能够以较小的成本发挥极大的作用,降低腐败治理成本。

二、廉洁家风建设的困境及原因

习近平总书记曾指出,“从近年来查处的腐败案件看,家风败坏往往是领导干部走向严重违纪违法的重要原因。”^[14]据中央纪委国家监委网站发布数据显示,“从2015年2月13日至12月31日,该网站共发布34份部级以上领导干部纪律处分通报,其中有21人违纪涉及亲属、家属,比例高达62%。一半以上属于利用职务上的便利为亲属经营活动谋取利益。”^[15]《检察日报》刊文指出“八成官员腐败案与家人密切相关,多有不良家风。”^[16]《中国纪检监察报》也曾指出“历数近年来的落马官员,其腐败行为多与家教不严、家风不正有关。”^[17]

可以看出,“以领导干部为轴心的家庭式腐败、家族式窝案已成为当前腐败的一个重要特征,从贪腐‘父子兵’到弄权‘夫妻店’再到敛财‘全家总动员’,上演了一幕幕家破人亡的悲剧。”^[18]家风败坏已经成为领导干部作风问题滋生、腐败现象蔓延的重要原因,家族式腐败频发突显当前反腐倡廉建设的困境。习近平总书记指出,“要注重家庭、注重家教、注重家风,认真研究家庭领域出现的新情况新问题,把推进家庭工作作为一项长期任务抓实抓好。”^[19]

(一)家庭关系异化与人情寻租泛滥

费孝通先生在《乡土中国》中提到,我们生活的社会呈现出一种差序格局,“每个人都是他社会影响所推出去的圈子的中心。被圈子的波纹所推及的就发生联系。”^[20]这种联系是在长期互动实践中形成的,具有强烈的情感色彩与血缘关系色彩。人情是这种联系的重要特征,“人情既是一种情感联系,又是一种利益交换关系,更是中国民间所推崇并遵守的人际互动规范”,同时也是“一种特殊的影响力与支配力,即‘权力’^[21]或者‘关系权’”。人情暗含着一种交往伦理和人际伦理,情在理之前,情在律之上,法律不外乎人情。特别是长期以来“家国同构”的社会形态,即私人领域与公共领域的高度重合,权力责权界限不明确,导致人们会自觉不自觉地将私人领域的人际关系带入公共领域之中,利用特殊关系获得特殊权力^[22],进而导致人情泛滥而产生机会主义的交易行为,最终使得“情大于法”“情重于法”“人之常情”成为社会共识,进而为腐败的滋生提供了温床^[23],徇情枉法、以情扰法、权大于法、钱重于法的背后,都有以利益交换为背景的“情面”因素在作祟^[24]。“拉关系”“走后门”“攀人情”是常见的用人情关系进行寻租的行为。

同时,“在伦理社会、熟悉社会或差序格局的中国生活世界中的原初价值,就是以己为中心、以家庭为根本、以伦理关系为基础的评价是非善恶、确定行动目标的具有根本意义的价值原则。”^[25]在这种

情境下,家庭关系中最核心的是“己”,外围圈是“家人”,围绕“己”的“家人圈”所遵循的是需求法则,家人之间不分彼此,形成较为稳固的利益共同体、行为共同体。在这种共同体之中,我的需求你必须满足,反之亦然,所以当“己”拥有资源的分配权或奖励晋升的决定权、建议权时,就会想办法尽可能给予自己或者家人乃至“熟人”更多的关照和机会,从而获得“尽责任”“有面子”或者“够仗义”的精神需求和个人满足感。也就是说,“在人情文化中的这样一种根深蒂固的根据血缘和亲疏远近而予以区别对待的原则,使得中国人在面对熟人和陌生人时,往往会采取不同的对待方式,而不是按照统一的原则和规则来办事”^[2],在执行制度的过程中基于人情关系或亲缘关系实现政治资源分配或使用权力,不仅导致制度失灵、效率低下,也为权力寻租和政治腐败的滋生提供了空间和土壤。

在当今社会部分人的误区中,“人情文化是一种正确的价值观和伦理道德规范,一个人利用自己的职权为其亲友谋取职位并不被看作是不合乎道德的”^[3],“一荣俱荣”是对家庭负责的具体表现,“党组织中的一切人与人的关系,都必须套在家的关系中,人们少有个人的观念,有的都是家族角色的观念”^[4],使得权力与人情关系越来越紧密,甚至被人情绑架。“家族主义伦理一定程度上为腐败解除了道德束缚”^[5],成为腐败的催化剂,导致腐败更加隐秘化、复杂化、普遍化。更严重的是,“人情式腐败现象已经根植于国民心理与行为结构中,根植于以人情、人际关系网为表现形式的关系网络中”^[6],成为社会的“第二规则”,形成“劣币驱逐良币”的现象,人们对腐败的容忍度高,而对反腐倡廉的积极支持和参与不足,影响反腐倡廉建设的深入推進。

(二)家庭结构转型与廉洁教育缺失

中国传统社会是“一个经过以儒教为核心的传统文化的长期教化而形成的注重人际关系、社会关系亦即伦理关系的社会”^[7]。家庭关系和家族关系及其伦理道德规范是整个社会和国家建构的核心与基石。古代没有发达的学校教育,教育及其教化主要以家庭为单位,并由家庭扩散至整个社会。私塾教育、家风家教是中国传统社会教育的重要组成部分,是整个社会教育基础,“伦理教化是历代家庭教育的主要内容,家庭道德教育是社会成员社会化的前提和必要内容。”^[8]“重视家庭、亲情、伦理、道德、传承等,为家风的价值取向提供了真善美强大的精神力量”^[9],每个家庭成员必须遵守以“忠、孝、仁、廉”等为核心的家庭观念,否则就会遭到整个家庭与社会的集体排斥。这种家庭观念得到历代统治者承认,并上升为国家意志,成为历代王朝崇尚和维护的主流政治规范。

改革开放四十年以来,中国面临激烈的社会转型,经济物质基础、思想文化基础以及社会生活方式发生了翻天覆地的变化,在取得巨大成就的同时,“以经济体制改革为主要内容的体制世界的转变,在形式上倡导了效率化、理性化和普遍化的价值取向,而没有发生本质变化的生活世界却固守着权势中心、亲情纽带和特殊主义的传统。在这种矛盾中,依靠亲缘关系、地缘关系或熟悉关系的结伙营私、亲族腐化,处处皆是。”^[10]

同时,伴随着我国传统社会结构的瓦解,城市化速度的加快,社会流动性大大增强,大家族由小家庭取代,家庭结构发生巨大变化,呈现出碎片化和原子化形态,家庭教育呈现功利化、趋利化,教育重心也由家庭转向学校,“传统家族的规范力量减弱、家教的影响减弱”^[11],“代际之间对文化和传统价值观的传递趋于减弱”^[12],家庭伦理和道德观念对家族成员约束力减弱,家庭的教育功能大大弱化。在社会不断转型的过程中,多元价值观念和意识形态碰撞和冲击,市场经济的利益交换原则充斥社会的各个领域。

可以说,在经济快速发展,物质财富急速膨胀的时代,“传统家庭结构和家庭关系被具有鲜明特性的现代性所改变,家庭的无私与温情被权力意识、交换意识等多种色调涂染”^[13],人的物质需求和欲望恶性膨胀,市场经济的物质利益原则冲击个人道德堤防,心理批判、精神依托病导致“真、善、美”诸领域丧失了客观统一的评价尺度,经济社会生活丧失了价值整合标准,甚至被资本及其逻辑所浸染和支配,物欲主义、消费主义和各种实用主义大行其道”^[14]。整个社会层面的价值观缺失,使家庭教育、家风家规在某种程度上失去了原有的精神内核,失去了调节和规范家庭伦理关系的“特权”,也导致国家

提倡和推动的家风建设走向形式化、教条化和虚无化。

当然,这种状况并不是中国社会独有的现象,而是人类社会发展进程中的阶段性、普遍性现象,当前“人类的精神文化生活面临着极其深重而且日益蔓延的空虚和贫乏”^[2],价值信仰缺失、价值理想失落、价值标准模糊、价值取向多元^[3]是现代社会的突出困境,也是腐败在伦理道德层面泛滥的重要原因。如何重拾传统家庭教育的重要作用,实现家风的现代性转换,是当前我们急需解决的问题,也是时代赋予我们的重任。

(三)家庭制度滞后与腐败治理乏力

反腐倡廉建设是一项系统工程,需要个人、国家和社会的通力协作。总体而言,我国反腐倡廉建设和反腐败斗争取得积极成效,反腐败斗争压倒性态势已经形成并巩固发展。但是反腐败斗争形势依然严峻复杂,社会层面的反腐倡廉建设时常不尽人意,在家风建设方面表现为家庭政策的缺失或相对滞后。

当前,我国相关家庭政策及制度建设还很薄弱,特别是家庭政策和制度存在许多不合理或者不合时宜的地方。“我国的家庭政策及其研究均严重滞后”^[4],“至今还没有建立起完整的家庭政策体系”^[5],主管法律、教育、民政、卫生、妇联、宣传、基层社区等多部门均有颁布政策的权力,家庭政策存在“九龙治水”,各自为政现象,我们的家庭政策不仅缺少对非问题家庭普遍而形式多样的支持,而在一定程度上忽略了家庭变迁导致家庭脆弱性增强的事实,家庭政策供给不足、不均衡、不系统,无法形成政策合力。

反腐倡廉建设原本需要个人、家庭和社会的共同参与,但是家庭在政策缺失的情况下无法充分发挥其自身功能,原本需要承担的社会责任和义务无法通过正常的渠道和方式得以表达。政府主导的工具性或应激性政策不仅无法适应当前家庭的一系列变化,也常常使家庭政策流于形式,这种政策倾向已使中国家庭面临诸多发展困境,家庭发展的乏力正为现代社会的正常运作带来挑战。

三、加强廉洁家风建设的路径选择

当前,通过家风建设助推反腐倡廉已成为社会各界的共识。家风建设应当遵循家风发展传承的基本规律,挖掘传统家风中蕴含的廉洁思想,弘扬社会主义核心价值观,制定适当的家庭政策,领导干部需带头倡导树立良好家风,从而实现廉洁的家风创新与发展,不断推动反腐倡廉建设。

(一)传承传统廉洁家风思想

中国历来重视家风建设,在数千年的历史发展中,积累了大量关于廉洁文化、廉洁思想的家训、家规,其所倡导和蕴涵的道德理想、民本思想、修身原则、用人之道等都是廉洁文化构建的思想源泉、精神动力和理论资源^[6],是宝贵的廉洁文化资源。

齐家治国、用权以廉、廉洁自爱、廉洁奉公、廉洁为民等都是中国古代传统家训、家教的重要内容,受到历代统治者高度重视,并逐渐在国家层面走向制度化。数千年的家风建设传统,不仅培育出了如包拯、海瑞和于成龙等一大批廉官、清官和好官,也孕育出了一大批强调廉洁的世家大族和家训家规。如在《朱子家训》《颜氏家训》《郑氏家范》等传世家训中,都十分强调为官清廉、奉公守法、淡泊名利的廉洁思想。北宋著名政治家范仲淹一生廉洁治家,其《家训百字铭》和《训子弟语》“一方面倡导重义轻利、公私分明的利益观,重在塑造儿孙淡泊的襟怀和知足的金钱观;另一方面倡导清白传家,意在培养子孙自立自强的精神”^[7],成为范氏家族子弟为人处世的金言玉律。他的儿子们分别官至宰相、公卿、侍郎。他的后裔也都人才辈出,到了清朝的时候,范家出了近百位高官,且个个品德高尚、公正廉洁,成为传世美谈。

挖掘传统家风的廉洁思想,要坚持古为今用、批判继承、取优汰劣、承故拓新的原则^[8],注意整理挖掘和宣传我国世家大族、名人志士的家教家风,提炼我国普通群众的家风传承经验,丰富家风建设的形式和载体,对家风内容、形式进行辩证地改造,增强廉洁家风的影响力、感召力、渗透力和生命力,使其内容和形式与整个国家与社会的反腐倡廉体系相适应,与社会精神文明建设相呼应,与国家的发展

进步相同步,既要有历史传承性,也要有时代创新性,从而使传统廉洁资源重获生命力,实现传统家风资源的现代性转变。

(二)弘扬社会主义核心价值观

家风是践行社会主义核心价值观的微观载体,把良好的家风作为推进社会主义核心价值观的有效载体,这与家国同构的历史传统中,个人、家庭、国家伦理的交融与互动逻辑具有高度的契合性。^[10]腐败之所以发生另一个重要的原因在价值观的扭曲与变异。当前社会价值多元、思想意识激荡,人们很容易受到各种不良社会意识的冲击,从而导致价值失守,特别是传统文化中“人治”“父权”思想,商品经济中的交换思想以及资产阶级的腐朽堕落思想成为腐败思想的重要来源。

社会主义核心价值观是兴国之魂,是先进思想、先进文化的集中呈现,是中国特色社会主义伦理道德建设和精神文明建设的核心,对丰富人们的精神世界、建设民族精神家园,具有基础性、决定性作用。一个人、一个民族能不能好好把握自己,这很大程度上取决于核心价值观的引领。社会主义核心价值观从国家、社会和个人层面对中国特色社会主义价值本质进行了概括和阐释,明晰了规范指引社会发展进步的价值标准、价值规范、价值目标和价值追求,体现了国家、社会和个人的三者统一,其中包含的民主、平等、公正、法治、诚信等思想更是腐败思想的天敌,是每个公民、每个家庭都应该坚持和树立的价值取向。

在家风建设中倡导社会主义核心价值观,需要通过每个人、每个家庭的参与和实践来实现。在家风建设实践中,应坚持全面行动、干部带头,从家庭做起,从孩子抓起,把廉洁意识、廉洁观转化为人们的情感认同和行为习惯,使家风建设与国家的反腐倡廉建设、精神文明建设以及社会和谐发展在大方向上保持一致,实现个人利益与国家利益、社会利益相统一,从而坚定理想信念,树立正确价值取向,找准自我定位和社会定位,提升过公共生活的基本品质,助推社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设,自然也就能够自觉抵御各种腐败思想,夯实社会的道德基础,实现社会和谐。

(三)健全家庭保障体系

习近平总书记曾指出“不论时代发生多大变化,不论生活格局发生多大变化,我们都要重视家庭建设。”加强家庭建设,促使家庭履行应有职责和发挥功能,是家庭发展政策的核心理念^[11],建设廉洁家风是时代赋予家庭教育的重要职责。

当前党和政府应从制度层面在全体社会成员之中积极推动家风家规伦理建设,把倡导、培育优秀家风作为思想道德建设的重要工程,纳入精神文明建设的考核体系,纳入党建和政治文化建设的大格局中^[12],把弘扬优秀廉洁家风和社会主义先进文化贯穿于群众性精神文明创建的过程中,有步骤、有计划、有重点的制定出与家庭结构、社会结构相适应的家庭政策,构建行政动员体制与文化动员体制相结合机制,通过“制度的刚性约束和持久性将家风的家庭效应和社会效应发挥出来”^[13],引导符合时代要求的家规家训走进千家万户;加强对家庭法制教育、廉洁教育的经费、机构和组织保障支持,构建家风建设的长效机制;加强对家风的理论研究,强化廉洁家风、家规和家庭案例的宣传力度,拓宽家风宣传的平台与渠道,构建多样化、立体化的家风宣传格局;整合社会资源,把立家规家训与引导群众自觉实践有机结合起来,强化家庭家风与社会的双向良性互动,形成自我教育、家庭成员内部教育和社会教育三位一体的家风家教体系,为家风建设提供良好的制度体系保障。^[14]

(四)领导干部以身作则

家风建设是党员干部的必修课。家风关系党风,连着政风,领导干部的家风是领导干部作风的延伸和折射。“良好的家风、严格的家训是党员领导干部自身道德修养不断优化的文化基石,是促使党员领导干部廉洁奉公、执政为民的无形力量,是党风廉政建设得以不断完善的主力推手。”^[15]

从组织关系角度来看,共产党员首先是国家公民和家庭重要成员,家风建设是公民家庭教育的应有内容,共产党员作为公民中的先进分子,是“关键少数”,理应做到率先垂范。特别是作为社会风气的

引导者,领导干部家风对一个部门或者地方的政治生态具有很强的示范效应、传导效应和溢出效应,“往往处在社会风气的前列,代表了先进文化、精神风貌的发展方向,与党倡导的适合家庭建设的许多先进理念具有较高的契合度”^[4]。习近平指出,“每一位领导干部都要把家风建设摆在重要位置,廉洁修身、廉洁齐家。”十八届六中全会第一次把家风建设写进党的报告,更加凸显了家风在全面从严治党、反腐倡廉建设中的重要价值与意义。

作为党的领导干部,更应该严以修身,“以身作则,按党员标准要求自己、磨练自己、提高自己,正确用权、谨慎用权、干净用权,要像珍惜生命一样珍惜名节和操守”,使自身做到位高不擅权、权重不谋私,干干净净做事、坦坦荡荡为官,永葆共产党员清廉本色。把家风建设作为领导干部作风建设重要内容,构建以廉洁精神为导向的家庭内部运行机制,坚持言传身教,从严治家,定规立章,摆正党性与亲情的关系,处理好公与私的关系,不仅要对自己严,还要对亲人严,管好亲属与身边工作人员,不开“天窗”、不走“后门”、不拉“关系”,守好“廉洁门”,筑牢“廉洁墙”、严防“灯下黑”,引导家庭成员作出正确的价值选择和价值判断。通过日积月累、潜移默化,“使家庭道德的原则和规范深入到他们的内心,转化为个人内在的道德情感和道德意志”,形成家人共同的价值追求和行为规范,培育优良家风。

参考文献:

- [1] 刘先春,柳宝军.家训家风——培育和涵养社会主义核心价值观的道德根基与有效载体[J].思想教育研究,2016(1):30-32.
- [2] 汤建石.家风建设背后的政治逻辑与执政理念[J].领导科学,2016(6):45-47.
- [3] 王世谊,周义程,等.权力腐败与权力制约问题研究[M].北京:中国社会科学出版社,2011.
- [4] 习近平谈家风建设[N].人民日报(海外版),2020-07-22(5).
- [5] 黄东桂,颜文梅.家风建设:社会主义核心价值观培育的基础路径[J].广西师范学院学报:哲学社会科学版,2016(2):132-136.
- [6] 田旭明,家正国清:优良家风家规的伦理价值探索[J].武陵学刊,2014(5):15-19.
- [7] 刘先春,柳宝军.家训家风:培育和涵养社会主义核心价值观的道德根基与有效载体[J].思想教育研究,2016(1):30-34.
- [8] 诺斯.制度、制度变迁与经济绩效[M].上海:格致出版社、上海人民出版社,2014:52.
- [9] 王海燕.论客家勤俭优良传统在廉洁文化建设中的意义[J].嘉应学院学报,2010(12):5-13.
- [10] 庄庸.廉政家训——开局之年的“中国式正能量”[M].北京:方正出版社,2014:2.
- [11] 李庆云.中国共产党为什么要强调廉洁自律[J].红旗文稿,2017(14).
- [12] 蒋春霞.家风的现代性转换及其廉洁文化价值实现[J].中共银川市委党校学报,2017(2):90-93.
- [13] 周至涇,廖冲绪.新形势下我国廉洁文化建设路径探析[J].中华文化论坛,2014(11):109-114.
- [14] 习近平.在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话[N].人民日报,2015-05-03.
- [15] 周韶钧.良好家风是抵御贪腐的重要防线[N].人民日报,2016-01-23.
- [16] 徐伯黎.贪官带坏家风也害了家人[N].检察日报,2015-06-09.
- [17] 王少伟.家风败坏,祸起萧墙——家风建设系列述评之二[N].中国纪检监察报,2015-03-30.
- [18] 彭雪莲.家风建设在反腐倡廉中的重要作用[J].贵州工程应用技术学院学报,2016(4):134-138.
- [19] 习近平.在同全国妇联新一届领导班子成员集体谈话时的讲话[N].人民日报(海外版),2020-07-22(5).
- [20] 费孝通.乡土中国[M].北京:北京大学出版社,2012.
- [21] 徐勇.“关系权”:关系与权力的双重视角——源于实证调查的政治社会学分析[J].探索与争鸣,2017(7):30-35.
- [22] 贺培育,黄海.“人情面子”下的权力寻租及其矫治[J].湖南师范大学学报:社会科学版,2019(3):57-60.
- [23] 刘少杰.当代中国社会转型的实质与缺失[J].学习与探索,2014(9):33-39.
- [24] 罗云锋.人情社会与人情贪腐[J].社会观察,2014(8):32-35.
- [25] 吴世丽.领导干部家风建设中的问题及其应对[J].廉政文化研究,2017(8):23-27.
- [26] 吕元礼.政治文化:传统与现代的会通[M].北京:人民出版社,2004.
- [27] 谢红星.家族主义伦理:传统中国腐败的文化之维[J].湖北社会科学,2016(9):120-127.
- [28] 吴光芸,李梦娜.结构、路径与治理:差序格局视域下家族式腐败[J].领导科学,2016(35):9-12.
- [29] 刘颖.中国传统家训对新时期党员干部家风建设启示[J].学理论,2014(5):120-121.

- [30] 于晨.也谈家风[J].创造,2014(4):56-57.
- [31] 张旭刚.中华传统优良家风家教的价值意蕴、现代流变与创新转化[J].内蒙古农业大学学报:社会科学版,2016(5):104-110.
- [32] 彭希哲,胡湛.当代中国家庭变迁与家庭政策重构[J].中国社会科学,2015(12):113-132.
- [33] 景云.家庭结构变迁下家庭教育问题及解决途径[J].教育评论,2019(1):49-52.
- [34] 侯才.构建当代哲学主体性[N].人民日报,2015-11-02.
- [35] 张威.现代性危机的道德合理性困境与出路及其当代启示[J].理论与现代化,2010(1):92-96.
- [36] 韩桥生.道德价值共识:防范和治理道德风险的内在要求[J].理论导刊,2017(7):17-21.
- [37] 李树苗,王欢.家庭变迁、家庭政策演进与中国家庭政策构建[J].人口与经济,2016(6):1-9.
- [38] 孙欣.传统家训中的廉政教育[J].寻根,2014(3):8-13.
- [39] 张琳,陈廷斌.传承优秀家风:涵育社会主义核心价值观的有效路径[J].探索,2016(11):166-171.
- [40] 邹庆国.领导干部的家风建设与核心价值观的践行[J].中共云南省委党校学报,2016(2):66.
- [41] 王文庆.论践行社会主义核心价值观——浅谈社会主义核心价值观的发展形态与认识[C]//甘肃省培育和践行社会主义核心价值观理论研讨会一等奖论文论文集,2015(21):144-164.
- [42] 李高海,王建.论家庭文化建设与构建社会主义和谐社会[J].南华大学学报:社会科学版,2008(2):22-24.
- [43] 霍修勇.全面从严治党视域中的领导干部家风探析[J].2017(3):58-64.
- [44] 吴奇强,贺勇,赵婀娜,等.好家风助力修身治国[J].人民日报,2016-04-11.
- [45] 李文理.论家庭道德在廉政建设中的调控作用[J].中共福建省委党校学报,2006(3):65-67.

责任编辑 张煜洋

Construction of Clean Family Style: Value, Dilemma and Implementation Path

LIAO Chongxu¹, YANG Xu² (1. Sichuan Academy of Social Sciences, Chengdu 610072, Sichuan, China; 2. Zhuhai Aviation City and Airport Group, Zhuhai 519000, Guangdong, China)

Abstract: The proportion of family corruption is increasing, threatening the normal operation of power, destroying the Party style, social atmosphere and folk customs, a series of adverse effects on political life and society having been brought about. The construction of incorruptible family atmosphere is helpful to give full play to the positive role of family members, establish a clean value scale, create a clean atmosphere, cultivate a clean family, and build a clean society and clean politics. Promoting anti-corruption and integrity by means of incorruptible family atmosphere is preferable in its long-lasting effectiveness, comprehensiveness and low cost. Under the new situation, to strengthen the construction of family conduct and honesty, we should pay attention to exploring the resources of traditional clean and honest family style, carry forward the socialist core values, formulate family policies suitable for the society and family, and provide indispensable ideological and institutional guarantee for the construction of favorable family conducts.

Key words: construction of clean family style; value; dilemma; implementation path

高校设备招标采购领域的廉政风险及其防控措施

牛书花

(南通大学 国有资产管理处, 江苏 南通 226019)

摘要:高校设备招标采购领域的廉政风险防控是一项“永远在路上”的系统工程,设备招标采购涉及环节多,廉政风险系数高,腐败现象频发,给高校的党风廉政建设带来了严峻考验。高校设备招标采购领域的廉政风险点主要有制度机制风险、业务流程风险、思想道德风险和采购监督管理风险。为促进高校设备招标采购工作规范、安全、高效运行,保障设备招标采购队伍廉洁从政,应通过健全招标采购管理规章制度、规范招标采购工作流程、创新采购监督管理模式、建立完善信息回访机制、提升招标采购人员整体素质、加强信息化建设等举措来加强防控。

关键词:高校;设备招标采购;廉政风险;防控

中图分类号:G647

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2020)06-0075-07

近年来,随着高等教育事业的发展和教育水平的不断提高,高校教学、科研仪器设备投入大幅度增加,设备采购已成为高校发展过程中的一项重要任务。高校设备招标采购工作系统性强,采购计划分散,涉及部门多,时间紧、任务重,工作中涉及到人、财、物等腐败高风险领域。由于高校设备招标采购领域廉政风险防范管理不到位,再加上受社会不良风气影响,采购领域腐败现象时有发生,也给高校的廉政风险防控带来了严峻考验。习近平总书记在十八届中央纪委二次全会上强调:“要加强对权力运行的制约和监督,把权力关进制度的笼子里,形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制”^[1-3]。这充分说明党中央对廉政建设的高度重视和严惩腐败的坚定决心。因此,加强党风廉政建设,查找高校设备招标采购领域存在的廉政风险点,探讨内部控制存在的问题及其解决对策,提升高校设备招标采购工作水平,提高资金使用效益,已成为高校反腐倡廉建设的一项重要课题。

一、高校设备招标采购的特殊性及廉政风险防控的现实意义

高校肩负人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新、国际交流合作五大基本职能,我国一直

收稿日期:2020-09-20

基金项目:南通市社科联基金项目(RA2020);南通市社会科学基金项目(2020CNT005)

作者简介:牛书花(1980—),女,山东德州人,南通大学国有资产管理处助理研究员。

高度重视高等教育,对高校有较大的投入,而这些投入将有很大比例转化为仪器设备,因而决定了高校设备招标采购具有其特殊性。通过掌握高校设备招标采购的特点,从而查找廉政风险防范管理中的风险点,对进一步加强高校党风廉政建设具有重要现实意义。

(一)高校设备招标采购的特殊性

1.项目经费来源多,完成任务时间紧。随着高校办学规模不断扩大,其筹资能力逐渐提高,筹资渠道也越来越多,有重点实验室建设经费、中央与地方共建项目经费、学校人才引进经费、品牌专业建设经费、优势学科建设经费、国家及地方纵向课题经费、企业赞助经费等各种经费,仪器设备采购量逐年增加,不同来源的资金在管理和使用上有着不同的要求,容易造成重复购置。另外,很多项目的完成时间比较刚性,经费一旦到位,需抓紧使用,尽早尽快出科研成果。预算执行时效性强,结题时间紧,任务重,科研设备若不及时到位,可能对科研的顺利进行产生重大影响,甚至造成收回项目经费的后果。^④

2.专业性强,技术要求高。高校学科、专业设置较多,对仪器设备的要求越来越专业化。高校的科研设备大多是高精尖设备,主要用于科学研究,专业性较强,招标过程中技术参数不容易把握,编制招标文件困难,技术指标复杂,评标时专家难以精准评价。

3.设备种类多,供应商少。例如综合性大学,学科门类和专业较多,教学、科研项目涉及面宽,不同专业所需设备不同,造成高校招标采购的设备种类多、数量少,并且大多科研设备技术水平要求高,能满足专业需求的品牌较少,供应商也相对较少,甚至有的设备具有垄断性,无法形成有效竞争,组织实施招标采购较难,导致采购成本偏高。

4.应急采购多,计划性不强。高校许多科研设备是根据科研项目的需要和进展情况随时提出的采购申请,难以在一定时间内对不同部门或者二级学院相同的采购任务进行有效集中,因此,科研项目的不确定性导致采购计划性较差。另外,由于高校引进人才流动频繁,一些项目经费到位较晚,科研经费使用具有时效性,容易造成年底突击花钱,临时性、应急性采购项目多等现象。

(二)高校设备招标采购领域廉政风险防控的现实意义

廉政风险是指党员干部在执行公务或日常生活中发生腐败行为的可能性,主要是指公务人员凭借所拥有的公共权力在执行公务过程中或日常生活中出现谋求私利等腐败行为的可能性。从根本上说,高校设备招标采购领域的廉政风险就是高校行政管理人员和教师在参与设备招标采购日常活动中,利用其掌握的相关权力和资源谋取私利的可能,存在诱发腐败行为发生的因素。风险无处不在,风险无时不在。一次重大的风险事故,足以将多年奋斗的成果毁于一旦。因此,需全面梳理内部控制的现状,深入了解高校设备招标采购领域的运行程序,有效分解并查找存在的廉政风险点,引入先进的风险管理理念,科学制定采购流程,研究风险防控的方法和技术,构建科学、有效、可操作的廉政风险防控体系,防止权力腐败与管理失控,对学校经济建设的稳定发展具有重要现实意义。^④

二、高校设备招标采购领域存在的廉政风险点

随着《政府采购法》的颁布实施,高校的设备招标采购行为也在日益规范,既有效提高了资金利用率,又进一步加强高校反腐倡廉建设。但是随着高校改革发展的不断深入,高校反腐败工作也面临新形势、新问题,高校在设备招标采购方面也逐渐暴露出一些问题,主要表现为制度机制风险、业务流程风险、思想道德风险、采购监督管理风险四种类型。

(一)制度机制风险

1.体制机制不健全。目前国内仍有少数高校尚未认识到招标采购工作的重要性,并未建立专门的招标采购管理部门,有的挂靠审计处,有的挂靠财务处,有的挂靠国有资产管理处,管理比较混乱,不利于形成彼此制约、相互配合的采购管理运行体系。还有些高校虽然成立了专门的招标采购管理部

门,但是设备招标采购人员岗位职责不明确,没有形成相互监督、相互制约的体系,虽然招标过程全程录像,也有审计、监察部门的监督,但是招标采购部门与监督管理部门之间的协调制度、体制机制不够完善,监督流于形式,对廉政风险无法防控到位。^④

2.规章制度不完善。有的高校不重视设备招标采购规章制度建设,廉政监督制度不完善;有的高校标书制作、专家抽取、开评标、验收、付款等流程都由设备招标采购部门负责,一个项目全程由一人负责,权力过于集中,自由裁量幅度过大,违背了“不相容岗位相互分离”的内部控制原则^⑤,容易滋生控标、串标、围标等腐败行为。

(二)业务流程风险

高校设备招标采购业务流程主要包括:采购立项和需求、组织专家论证、编制招标文件、审批采购方式、发布招标公告、组织开评标谈判、签订招标采购合同、到货安装调试及验收、固定资产建账、财务付款报销、售后服务等环节,每个环节都有可能成为潜在的风险点,存在操作不规范、规避招标、滥用权力等廉政风险。在高校设备招标采购工作实践中,廉政风险主要体现在以下六个方面:

1.论证立项不严谨。各种类型学科经费各自负责,申购用户立项需进行可行性论证,但是同一研究领域受到人情交往、老好人主义或法律意识淡薄等因素影响,部分专家论证时多服从申购用户的愿望,导致论证评审会流于形式,甚至有的论证报告由供应商代为填写,导致采购设备的技术性能受限,不能满足用户老师的广泛需求,造成后期使用效益低下或对学校已有仪器设备情况不了解的情况,致使重复购置设备,造成资源浪费。

2.采购方式选择不当。在设备招标采购过程中,有的采购人员为了让和自己关系好的供应商合作,恶意分包,将本来应该招标的项目化整为零,直接确定供应商,规避招标。^⑥有的申购用户以时间紧、任务重为由,更改招标方式,甚至直接改为单一来源采购方式,为廉政风险埋下隐患。

3.招标文件编制不规范。一是技术参数违规编制。申购用户负责设备采购的调研,在提出采购申请时,需同时提供贵重仪器设备购置可行性论证报告和调研报告,但是有部分教师日常教学科研任务较重,没有时间对所需设备的配置、技术参数、价格进行详细地调研,个别供应商获得用户老师采购需求时,主动和申购老师联系,并为其量身定做招标设备的技术参数和预算。有的申购用户甚至直接根据以往经验或者确保某个合作过的供应商中标,编写的技术参数带有明显的倾向性和排他性。^⑦二是评分办法存在倾向性。设备采购多采用综合评分法,根据中华人民共和国财政部令第 87 号《政府采购货物和服务招标投标管理办法》货物价格分权重为 30%-60%,投标报价所占比例直接影响投标人的中标概率。比如技术、价格高的供应商希望通过技术分占比权重大、价格占比权重小来体现,有的申购用户编制评分办法时偏向于意向供应商。这些做法直接决定了哪个供应商中标,使招标采购活动沦为形式。

4.评审专家不公正。高校设备招标采购工作中,大多数评审专家来自校内评审专家库,专家数量少,某一专业领域的专家较为集中,因此供应商几乎能猜到所购置设备的评审专家。个别专家被供应商利诱,评标现场发表不适当评价,评标时带有倾向性。目前,大部分学校规定,允许派用户代表参与评标,但是选派没有严格要求,比较随意,一般请参与设备调研的老师作为评审专家之一,有的用户老师表面上进行客观评审,在介绍项目情况及调研情况时,有意识地对某个供应商进行评价,向其他评委进行暗示、诱导,这种倾向性意见直接影响评标过程的公正性和独立性^⑧,无形中增加了廉政风险。

5.合同管理不严。人们往往比较关注整个开评标过程,评标工作完成后,对于合同签订关注度有所下降,签订合同时,有的工作人员擅自与中标商洽谈,不按照招标文件条款签订合同,导致合同中设备的规格型号、配置清单、质保等关键条款与招标结果不符,容易形成廉政风险。例如质保期问题,招标文件明确质保期为三年,签订合同时,质保期则变成了一年,两年设备的维保费用,无法用具体的数字来简单确定,少则几千元,多则上万元,尤其高精尖的设备维修费用达数万元不等。

6.验收流于形式。在合同实施过程中,有的中标商和用户老师事先串通,不按照约定执行合同内容而给予验收通过;或者默认变更合同执行内容,以次充好,草率验收,甚至有的老师着急项目结题,设备未验收就付款,验收环节管理薄弱,给学校资产造成损失,也带来了很大的廉政风险隐患。

(三)思想道德风险

1.采购人员法纪意识淡薄。少数采购人员立场不坚定,容易受外界干扰,特别是在与供应商接触中,有意或无意泄露评标专家信息、投标单位信息、投标单位个数、项目预算等,思想上产生了懈怠,放松了警惕,逐渐堕落为腐败分子的帮凶或自身存在腐败行为,为投标人陪标、串标、围标提供机会,给学校带来巨大损失。

2.采购人员认识水平不足。少数采购人员认为设备招标采购工作环节多,流程复杂,专业性强,存在畏难情绪和厌烦情绪,容易在招标过程中产生麻痹大意、得过且过的思想,对开评标程序把关不严,随意指定评审专家,不按照规定的程序进行。

3.采购人员缺乏系统学习培训。部分采购人员法律意识淡薄,由于每年采购任务较重,系统学习相关法律法规等知识相对较少,缺乏专业的沟通技巧,对设备招标采购方面的规章制度认识理解不到位,开评标过程控制不够严谨,执行能力和工作要求存在差距。这些问题都有可能导致腐败行为的发生。

(四)采购监督管理风险

1.采购监督工作不全面。大多高校尚未成立采购监督领导小组,对学校招标采购活动缺乏健全的监督体系,纪委、审计只重视开评标过程的规范性(事中监督),对项目预算编制、立项、采购方式的变更(事前监督)和合同的签订、履行验收及结算(事后监督)等方面监督尚存在“真空”。^④

2.采购监督方法有待完善。目前学校对采购管理部门的监督多停留在纸面上,未能实施有效监督,审计、监察、财务、工会等部门对采购活动的监督职责未充分发挥^⑤,大多是接到质疑或投诉后,才进行事后监督管理,监督方法不灵活。

三、高校设备招标采购领域廉政风险的防控措施

新时代背景下,党和国家高度重视高校设备招标采购领域的反腐倡廉工作,把设备招标采购工作列为一级风险点。本文拟结合工作实际,根据高校设备招标采购领域不同阶段廉政风险的特点,提出相应的防控措施,以期促进和完善高校设备招标采购工作更加廉洁高效。

(一)健全制度管理体系,保障高校设备招标采购工作有规可依、有章可循

1.修订设备招标采购管理制度,明确监管要求。健全的组织结构和科学合理有效的制度规范是招标采购工作正常运行的根本。^⑥以南通大学为例,学校层面成立专门的招标采购领导小组,通过学习《政府采购法》《招投标法》等国家招标采购法律法规,学校结合招标采购工作实际,先后修订了《南通大学合同管理办法》《南通大学供应商管理办法》《南通大学招标采购管理办法》《南通大学招标采购评审专家管理办法》等系列招标采购管理规章制度,切实做到设备招标采购管理工作有规可依、有章可循。同时,明确财务、审计、监察等监督部门的职责,使监督工作有据可依,确保重点环节层层把关,计划、论证、招标、验收等主要环节相对有效分离,职责任务不交叉,监管上相辅相成,营造优良的运行环境,为设备招标采购工作的有效开展提供强有力的保障。

2.创新采购监督管理模式,建立回访机制。南通大学成立采购监督领导小组,按照《政府采购法》有关规定,及时公示、公开设备招标采购相关信息和重大采购项目实施情况等内容。建立科学有效的纪律监督、审计监督、社会监督、群众监督机制,形成监督合力,畅通监督渠道,并对有效监督给予奖励。建立项目中标回访机制,明确采购人和供应商的责任,对设备招标采购项目实施情况通过上门服务、电话、微信、QQ 或电子邮件方式进行跟踪回访,并建立回访台账,做到日常监督和专项检查相结合,实

时监督权力的运行情况,形成对整个招标过程的有效监督机制,杜绝设备招标采购过程中出现的违法违纪现象。

3.完善信息公开机制,提升采购透明度。一是推进采购意向公开,让供应商及时了解采购项目相关信息。二是增强采购透明度,将采购需求、项目预算、投标人资格、评判结果通过省、市级招标采购信息平台进行公开,最大限度地避免暗箱操作,做到招标信息公开、透明,切实铲除滋生腐败温床的土壤。

4.科学设置岗位职责,规范权力运行。根据设备招标采购流程,充分配备专业设备招标采购人员,明确每个工作岗位职责,严格执行采购计划编制、采购文件审核、合同履行和验收管理等岗位设置,使整个采购流程置于多部门相互制衡和集体决策的环境中,确保“不相容岗位相互分离、相互制约、相互监督”^①。同时,实施定期轮岗制度,防止设备招标采购人员利用职权收受贿赂,出现腐败问题。

(二)严格实施过程监管,确保高校设备招标采购工作科学合法、程序规范

“没有规矩不成方圆”,坚持用制度管权、管事、管人,有效利用现代化信息手段,让权力在阳光下运行。根据采购过程中的风险点,划分风险等级,全面梳理工作流程,建立完善的采购全流程业务系统,将业务流程信息化、公开化,充分去除人为因素,避免越权行使权力和“暗箱操作”。

1.完善采购方式变更,规范采购程序。如南通大学,根据高校科研设备采购特点制定了《仪器设备采购管理办法》(以下简称《管理办法》),该办法对采购方式有明确的界定,公开招标已成为高校自主采购的主要方式。但是,对于高精尖的科研设备,技术复杂,且预算金额在200万以下的设备,可采用竞争性磋商的方式,对于不满足3家品牌的科研设备,要经过网上发布招标采购二次公告后,才可继续采用竞争性磋商方式进行评标,或者通过变更采购方式申请后,转为竞争性谈判或者单一来源采购。

2.规范编制招标文件,明确编制要求。对设备技术参数编写提出明确要求,对于单价50万元以上的设备,招标前由国有资产管理处组织专家进行论证,用户单位以外的专家不少于2名,高级职称的专家不少于3名,对设备的选型提出科学合理建议,避免出现倾向性和排他性条款。公平公正对待每一个投标单位,公开发布招标信息,让更多符合招标要求的供应商参与到招标活动中,形成有效竞争格局,给学校更多的选择机会,从而购买到性价比高的设备和优质高效的服务,使高校资金的使用效益达到最大化。

3.强化供应商管理,建立诚信机制。学校实行供应商诚信管理制度,通过建立供应商考核评价机制,记录其不良行为及失信行为,并给予相应处罚。学校对中标成交供应商以项目为单位进行考核,考核内容主要包括价格、交付、质量、服务等方面。对签订合同时提出附加条件或更改合同实质性内容等情形的供应商将列入不良行为记录名单,并将处罚结果公布于招投标管理办公室网站,记入供应商信用档案。打击串标、围标行为,将违规、诚信差的供应商列入黑名单,拒绝其参与学校采购活动。

4.加强合同管理,严审合同约定。建立规范的合同模板,合同中要详细标明设备的规格型号、配置清单、数量、技术要求,明确货期、付款、质保、双方责任等要求,双方按合同履行职责,有效防范合同中可能存在的风险。关注合同附件中的细小环节,严格控制合同的变更,原则上不允许变更,如果确有必要变更,必须走网上审批流程。

5.加强验收管理,严管验收过程。验收工作是高校设备招标采购过程的最后关键环节,设备能否通过验收、中标单位能否拿到设备款,就取决于这个环节。以南通大学为例,《管理办法》规定:“10万元以下的设备由用户老师填写验收单并签字;10万元~50万元的设备填写验收报告,由使用部门组织验收,3名以上专家人员参加;单价50万元(含)以上的贵重仪器设备,由国有资产管理处职能部门和用户单位共同组织开箱验收,5人以上专家人员组成,从而降低设备质量风险。对50万元以上的设备使用效益进行综合评估,多方联动,提高合同履行监管水平,同时邀请纪委监委采购合同的履行,必要时邀请未中标单位一起验收,如果发现质量、配置、质保等问题,一律不予验收通过。”对可能存在的腐败

行为实行高压态势,提前预防。^④

6.加强专家库建设,保证评审质量。一是不断壮大专家库队伍,遴选熟悉设备招标采购领域相关政策法规和业务理论知识、能胜任高校设备招标采购评审工作的专家加入专家库,并要求加入专家库的人员签订《评标专家组成员承诺书》,参加招标办组织的专家学习培训,持证上岗。二是定期对评审专家履职情况进行考核评价,为了保证评标过程的公正性和独立性,只允许用户代表作为工作人员简单介绍项目情况和调研情况,不得作为评审专家之一。加大评审专家评分的监督力度,如有违规等现象,取消其评标资格,情节严重的走法律程序。

(三)全面提高综合素质,保证高校设备招标采购人员胜任岗位、廉洁从政

“双一流”高水平大学建设背景下,高校仪器设备招标的种类、数量和金额越来越大,技术要求、性能指标也越来越高,对设备招标采购人员的专业知识水平、业务技能、工作效率、廉洁意识等要求也越来越高,因此,需要不断加强采购人员队伍建设,提高设备招标采购人员的整体素质。

1. 加强业务技能培训。优化设备招标采购人员队伍管理,注重优化采购人员队伍的学历、专业、能力结构,根据不同人员的专业特长分配工作,充分发挥采购人员的优点,提高设备采购效率。通过理论学习、业务培训、举办讲座、专题讨论等方式,不断提升设备招标采购人员队伍的专业素质。要求设备招标采购人员做到与时俱进,加强政策学习,不定期组织开展招标采购管理专题培训,及时了解并认真学习新出台的招投标法律法规系列政策,熟悉业务流程,按照正确程序行使职权,敢办事、会办事,确保开评标过程的规范性、严谨性和公正性。同时建立招标工作廉政档案,并与干部选拔、绩效考核等工作挂钩,实施工作问责制度,加强责任追究,将权力关进制度的笼子里。

2. 建立岗位轮换制度。高校设备招标采购管理岗位是廉政风险较高的关键岗位,应建立岗位责任制,明确岗位职责和具体分工,依据不同人员的能力安排不同的岗位,对相应的工作人员业绩进行考核评估,实现人员与岗位的最优配置,确保不相容岗位相互分离。建立轮岗制度,明确轮岗周期,防止设备招标采购人员和供应商交往过深,结成利益联盟,暗箱操作,收受贿赂,损害学校利益。

3. 加强职业道德教育和廉政教育。一是采购管理部门建立道德风险防范机制,加强廉政文化建设及内部管理的风险控制,培养设备招标采购人员的风险意识,形成“以廉为荣、以贪为耻”的社会文化。二是规范采购过程各个环节的工作行为,挤压权力寻租空间,增强拒腐防变能力,打击腐败行为,使采购相关人员不敢腐败、不能腐败、不想腐败。^⑤三是在日常管理中,通过学习党的文件精神及观看廉政警示教育纪录片等,引导设备招标采购人员遵循职业行为准则和岗位要求,严守纪律规矩的“底线”,远离违法乱纪的“红线”,筑牢拒腐防变的思想防线。四是强化责任意识、风险意识和预防意识,处处检点自己的行为,时刻做到“防患于未然”。

(四)加强信息化建设,促进高校设备招标采购工作廉洁规范、优质高效

以南通大学为例,学校以“互联网+招标采购”为理念,在传统采购模式的基础上,还积极推动信息技术与高等教育管理的深度融合,建立物品采购平台、网上竞价平台等招标采购信息化管理平台,“让数据多跑腿”,减少申购用户往各校区和各相关部门办理审批等手续,配合学校智慧校园信息化建设,进一步推进信息公开。同时加强内控建设,着力构建以依法采购为核心,规范采购、效能采购为两翼的招标采购管理模式。例如把采购预算完整编制、国有资产入库建账、验收、使用、报废全生命周期管理和招标采购信息管理系统有机结合起来,实行电子化开评标,实现了招标采购全流程规范化、信息化、公开化、无纸化的管理目标。实践证明,信息化建设在节约大量的人力和财力的同时,全程操作留痕,促进管理手段规范化、标准化,既保护了自己,又规范了程序,有效降低了设备招标采购过程中的腐败风险,促使设备招标采购工作切实做到廉洁规范、便捷高效。

总之,高校设备招标采购领域的廉政风险防控是一项“永远在路上”的系统工程,也是近年高校反腐倡廉工作的重点之一。尽管高校设备招标采购工作中的廉政风险点较多,情况纷繁复杂,但南通大学招标采购相关职能部门通过查找廉政风险点,不断实施完善采购制度,规范采购流程,创新监督方法,形成监督合力,加强信息化建设,增强全过程、全方位的监督,加强采购人员队伍廉洁自律意识的培养等防控措施后,使学校的设备招标采购工作走上科学化、制度化、规范化的轨道,最大限度地遏制腐败现象的发生,为高校“双一流”建设、持续健康和谐发展形成有力保障,为高校相关部门廉政风险防范管理提供借鉴和参考。

参考文献:

- [1] 周亮,张宇.探索高校招标采购视域下构建制度笼子的途径[J].中国现代教育装备,2014(1):32-34.
- [2] 谢应霞.反腐败语境下的职务犯罪及其成因探析[J].法制与社会,2016(8):297-298.
- [3] 陈伟.高校科研设备采购风险分析与控制研究——以浙江大学宁波理工学院为例[J].科技与创新,2016(18):34-35.
- [4] 马艳辉.基于内部控制视角对行政事业单位预算绩效管理的分析[J].会计监督,2018(12):213-214.
- [5] 奈良毅,黄燕.高校招标采购领域廉政风险防控机制研究[J].大众科技,2016(8):141-142,97.
- [6] 卢加元.高校物资采购廉政风险防控机制优化[J].实验室研究与探索,2019(5):275-278.
- [7] 刘国菊,刘洪宇.高校采购工作内部控制管理研究[J].现代经济信息,2017(15):130.
- [8] 刘曦.廉政文化建设视域下地方本科高校政府采购刍议[J].淮南师范学院学报,2014(6):38-42.
- [9] 梅少粉.新时代中国特色的反腐“三不”机制研究[J].廉政文化研究,2019(2):49-53.

责任编辑 陈 瑶

Risks in the Field of Bidding Procurement of Equipment in Higher Education Institutes and Preventative Measures

NIU Shuhua (State Assets Management Office, Nantong University, Nantong 226019, Jiangsu, China)

Abstract: Risk prevention and control in equipment procurement in higher education institutes is a never-ending systematic project involving multiple rings likely to incur integrity risks where corruption is frequently found, severe trials brought about to integrity construction. The risk points are mainly found with the system and mechanism, business procedures, morality and ideology, and procurement supervisions, etc. For a regulated, safe and effective operation of procurement to safeguard its integrity, relative regulations are to be designed and perfected, working procedures to be regulated, working mode to be innovated, reinvestigation mechanism to be established, overall qualities of personnel to be improved, information management to be strengthened, etc.

Key words: higher education institutions; equipment procurement; integrity risks; prevention and control

新时代大学生廉洁教育的 现实困境与机制创新

张煜洋

(南通大学 杂志社, 江苏 南通 226019)

摘要:开展大学生廉洁教育,是确保党和国家事业辉煌的战略工程,是丰富和完善高校德育内容的有力举措,是促进大学生健康成长成才的内在需要。针对当前大学生廉洁教育中存在的部分大学生对廉洁教育缺乏认同感、少数高校对廉洁教育的认识存在误区、复杂的社会环境影响大学生廉洁教育效果等现实困境,应着力加强机制创新。机制创新的路径主要有:提升理论武装,充分发挥课堂教学的主渠道机制;加强日常培育,健全完善党团活动的建设机制;注重环境熏陶,全面建构校园文化引领的生态机制;遵循科学管理,建构健全系统的保障机制;积极拓展渠道,形成全社会共同参与的合力机制。

关键词:新时代;大学生廉洁教育;机制创新

中图分类号:C641

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2020)06-0082-05

我们党历来重视对高素质人才的培养,大学生是中国特色社会主义事业的建设者和接班人,是国家的未来和民族的希望。新时代切实加强大学生廉洁教育,是党中央面对新形势、新发展、新要求语境下做出的重大决策和战略部署。高校作为培养人才的重要基地,担负着倡导、引领和推进廉洁教育的历史重任。高校要充分认识新时代加强大学生廉洁教育的重要性和紧迫性,切实把大学生廉洁教育摆在重要位置,全面推进大学生廉洁教育,营造清廉文明和谐校园氛围。

一、新时代大学生廉洁教育的重要意义

党的十八大以来,党中央从多方面大力推进党风廉政建设和反腐败工作,习近平总书记长期以来关心高校大学生的成长进步与全面发展,特别在全国高校思想政治工作会议的讲话中强调:“高校思想政治工作关系高校培养什么样的人、如何培养人以及为谁培养人这个根本问题。要坚持把立德树人作为中心环节,把思想政治工作贯穿教育教学全过程,实现全程育人、全方位育人,努力开创我国高等教育事业发展新局面。”^①高校作为培养高素质人才的重要场所,切实加强大学生廉洁教育,关系到我国社会主义现代化事业的高质量发展,关系到中华民族伟大复兴的中国梦能否如期实现。基于此,高校应在

收稿日期:2020-09-17

作者简介:张煜洋(1992—),女,江苏南通人,南通大学杂志社编辑。

教育实践中加强对德育的重视程度,尤其要将大学生廉洁教育摆在突出位置。“大学生廉洁教育是指高校用反腐倡廉的理论和实践,对大学生进行有目的、有计划、有组织的教育,培养大学生的廉洁意识和廉洁技能,增强拒腐防变的理念和能力,逐步形成廉洁自律、爱岗敬业职业观念的社会实践活动”^①。

(一) 开展大学生廉洁教育是新时代确保党和国家事业辉煌的战略工程

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央团结带领全党全国各族人民,推动党和国家事业发生历史性变革、取得历史性成就,中国特色社会主义进入了新时代。^②近年来,中国经济发展成就举世瞩目,成为世界第二大经济体;社会主义核心价值观和中华优秀传统文化广泛弘扬,社会主义文化繁荣兴盛;生态文明建设成效显著,美丽中国令世界各国人民称羡。新时代实现中华民族伟大复兴的中国梦,需要当代青年学生不断奋斗。习近平总书记在给中国石油大学(北京)克拉玛依校区的毕业生们回信中寄语全国广大高校毕业生志存高远、脚踏实地,不畏艰难险阻,勇担时代使命,把个人的理想追求融入党和国家事业之中,为党、为祖国、为人民多作贡献。^③大学生廉洁教育是我们党以战略眼光所做出的重大决策部署之一。开展大学生廉洁教育是新时代推进我国发展的客观要求,是进一步巩固和不断提升党的执政能力和执政根基的内在需求,是确保党和国家事业辉煌的战略工程。新时代全面启动大学生廉洁教育,一方面,可以让大学生比较系统地学习反腐败知识,深刻剖析腐败的危害,不断增强自身的免疫力,并将理论学习内化为自身的廉洁品质;另一方面,在大学生中开展廉洁教育是一项长期的基础性工程,为社会主义事业培养一大批优秀的建设者和接班人,进一步提高党的领导水平和执政能力,早日圆梦中华民族的伟大复兴。

(二) 开展大学生廉洁教育是新时代丰富和完善高校德育内容的有力举措

2018年5月2日,习近平总书记在北京大学师生座谈会上的讲话中强调:“要把立德树人的成效作为检验学校一切工作的根本标准,真正做到以文化人、以德育人,不断提高学生思想水平、政治觉悟、道德品质、文化素养,做到明大德、守公德、严私德。”^④高校为社会培养了什么样的大学生,这一点至关重要。德育教育是高校思想政治教育重要的组成部分,也是大学时期学生的必修课。德育教育为学生树立了正确的思想观念,对于大学生树立正确的人生观、世界观、价值观具有重要意义。^⑤大学生在走出大学校园后,有一部分人还将成为党政机关、企事业单位等各条战线上的领导者、管理者和主力军。他们的素质高低,将直接影响到社会的发展质量,对他们进行必要的廉洁教育,努力培养他们的廉洁意识和廉洁品质,是新时代高校德育教育不可或缺的重要部分,必须贯穿于大学生活的全过程。新时代高校要将传承和弘扬中华优秀传统文化与廉洁教育紧密结合,丰富和完善高校德育教育的内容体系,创新载体,提升高校德育教育的针对性和实效性,从而整体提升高校德育的科学化水平。

(三) 开展大学生廉洁教育符合新时代大学生健康成长成才的内在需要

从大学生的健康成长角度看,浇花浇根、育人育心。当前大学生的主体已经是“00后”,这个群体不似“80后”“90后”那么个性张扬,为社会所关注,他们在学习生活各方面是积极向上的。无论是新冠疫情下的自我管理还是国家大型活动的志愿服务,我们都能欣喜地看到他们身上的光荣与梦想、青春与激情、责任与担当。当前的中国,正处于一个新的历史发展时期,伴随着经济的快速发展、利益的日益分化和社会的急剧变迁,社会矛盾不断被激化。特别是近些年来,整个社会的贫富差距加剧明显,市场经济的功利思想影响颇深,文化多元化下的道德滑坡和道德挫折现象屡见不鲜,腐败现象屡禁不止,处于拔节孕穗期的大学生,因为“阅历不广,容易从自身角度、从理想状态的角度来认识和理解世界,难免给他们带来局限性”^⑥。他们容易受到错误思想的干扰,造成精神上迷茫、认同上混乱、行为上失序。^⑦因此,高校必须采取有效的教育方法和手段对这些价值观、是非观尚未成熟的大学生进行及时地纠正和引导,同时社会也应该积极营造崇廉尚廉的浓厚氛围,形成教育合力,共同促进大学生的健康成长。

二、当前大学生廉洁教育的现实困境

十八大以来,全国各高校在多方面对大学生廉洁教育开展了创新探索,也取得了显著成效。但是,

腐败距离大学生并不遥远,近年来腐败年轻化已成为一种值得警惕的现象,甚至一些刚走上领导岗位的年轻干部也经不住金钱的诱惑而锒铛入狱。^④当前的大环境下大学生廉洁教育形势依然严峻,客观存在的一些问题影响了高校开展廉洁教育的效果。

(一)廉洁教育方式单一,导致大学生对廉洁教育缺乏认同感

目前,针对大学生的廉洁教育缺乏与受教育者的特点相匹配的教育方式,没有采用形象直观的方法和生动有趣的活动形式,让学生在体验和感悟中得到启迪,逐步形成正确的认识。尤其是对于当代大学生,很多高校还没有做到以理性思考和辨析为主,通过说理、讨论等形式,使他们对廉洁的认知从感性认识提高到理性层面。^⑤除了思想政治理论课课堂教学之外,当前绝大多数高校大学生接受廉洁教育的渠道还是相对局限的,往往不能给他们留下深刻印象。这样“不走心”的廉洁教育浮于表面,并不能增强大学生面对腐败问题时的“免疫力”,甚至可能会让大学生产生厌烦、排斥廉洁教育的负面心理,进而导致他们对当前弘扬的的廉洁文化缺乏认同感。

(二)少教高校对大学生廉洁教育缺乏正确认识

在党中央的文件指导下,全国大部分高校积极开展大学生廉洁教育,但是仍有少数高校没有响应政策,仅是做一些表面功夫应付上级检查。在廉洁教育方面,部分高校没有正确认识高校廉洁文化的内涵,误认为高校廉洁文化是独立于高校自身文化之外的一种文化,而将其与大学校园文化、大学精神、师德师风建设、校风学风建设等割裂开来,没有真正渗透到学生的教学活动和校园日常生活之中。^⑥有些地区的教育主管部门也存在认识上的误区,认为大学生年龄小、涉世浅,离社会还很远,发生腐败的可能性为零,大学生并不是接受廉洁教育的主体,需要接受教育的应该是机关以及党政管理人员,因此没有组织开展有针对性的大学生廉洁教育,也没有相应的保障体制。

(三)复杂的社会环境影响大学生廉洁教育效果

当前,社会主义市场经济高速发展,高校大学生面临着越来越复杂的社会环境,校内校外存在各种竞争压力。一方面,社会的不公平竞争会给大学生带来价值冲击,高校就是小社会,大学生也开始效仿“社会人”行事谋划,相对也会沾染一些不良风气;如学生干部中存在以权谋私现象,有的学生干部效仿腐败干部,谋取个人或小团体利益;有的学生为了拿到奖助学金,不惜欺骗老师,考试作弊,拉票贿选,等等。^⑦另一方面,在科学技术日新月异的今天,五花八门的网络媒介对每个人的人生观都产生着或轻或重的影响,高校如果忽视大学生的网络信息接受情况,那么就等于主动放弃了培养大学生廉洁修身品德的机会,如何正确利用网络宣传对大学生开展廉洁教育也是现在高校应重点考虑的问题之一。如不及时加以正确地引导,将会破坏校园风气,侵蚀大学生思想,导致腐败现象进一步滋生蔓延。

三、新时代大学生廉洁教育的机制创新

新时代高校要坚持求真务实,以人为本,改革创新的精神,充分发挥廉洁教育在加强和改进大学生思想政治教育中的价值与功效,为培养全面发展的高素质人才做出积极贡献。

(一)提升理论武装,充分发挥课堂教学的主渠道机制

教育部《关于在大中小学全面开展廉洁教育的意见》中明确要求,高校组织学习党和国家关于党风廉政建设和反腐败方面的方针政策、法律法规等,引导大学生树立报效祖国、服务人民的信念,不断提高大学生的道德自律意识,增强拒腐防变的良好心理品质,逐步形成廉洁自律、爱岗敬业的职业观念。^⑧高校思想政治理论课是帮助大学生树立正确的世界观、人生观和价值观的重要途径,担负着大学生思想政治教育的重要职责,是大学生进行廉洁教育的主渠道、主阵地,要将以上内容渗透到高校思想政治理论课的教学中,增强廉洁教育的系统性。要充分发挥思想政治理论课的主渠道作用,把廉洁教育纳入思想政治理论课教育教学计划中,并逐步探索完善廉政学的学科体系。教学内容上,要进行全面规划,增强廉洁教育的系统性,充分利用教学素材,挖掘其中的廉洁文化资源,通过授课教师的引

领,使学生入脑、入心、入行;教学方式上,灵活选择教学方法,提高学生的积极性,为增强廉洁教育的有效性,思想政治理论课教师应尽量少用“灌输式”的教学方法,多采用讨论式、启发式、开放式、辩论式等“互动式”的教学方法。另外,在专业课课堂教材中也可以增加廉洁教育内容,丰富专业课课堂的“廉洁味道”。例如,在广告学教材中增加对公益广告的道德操守宣传,在会计学教材中增加廉洁廉政的职业操守教育,在法律学教材中增加法律工作者应当如何做廉洁法律人,在建筑学教材中增加建筑行业如何自律等廉洁廉政教育内容等等。^[10]

(二) 加强日常培育,健全完善党团活动的建设机制

大学生党团组织在思想政治教育中具有很多优势,与思想政治理论课这一主渠道相辅相成,相互促进。加强大学生党团组织建设,使其更好地发挥在大学生廉洁教育中的作用,主要应从两个方面着手:一是把廉洁教育纳入党团组织的生活内容,定期组织开展专题组织生活会,不断增强大学生的党性修养和思想素养,夯实他们的思想道德防线,培育他们廉洁自律的良好作风,培养他们做到吃苦在前,享受在后,积极工作,乐于奉献,发挥其先进表率作用。二是鼓励学生党团组织开展廉洁教育的社会实践活动,走出课堂体验和接受教育。比如在学校开展“校园廉洁文化活动周”活动,以研讨会的方式扩大廉洁教育的深度和广度,增强大学生的廉洁意识;有的学校团委利用微博、微信公众平台等多种媒介,在校园掀起了一股弘扬正气、勤俭节约、敬廉崇洁、诚信守法的浪潮。

(三) 注重环境熏陶,全面建构校园文化引领的生态机制

文化的力量,深深熔铸在民族的生命力、创造力和凝聚力之中,成为综合国力和国际竞争力的重要组成部分。校园文化作为先进文化的重要源头和创新基地,是引导人、鼓舞人、激励人的一种内在动力,是凝聚人心、鼓舞斗志、催人奋进的一面旗帜,它能对大学生的思想政治、道德品质、行为规范产生深刻影响。校园文化是大学生廉洁教育的主要载体,营造风清气正的浓厚校园氛围,有利于大学生身临其境地感受廉洁文化,从而自觉养成良好的生活习惯。加强校园文化建设,营造良好的廉洁教育氛围,可以从以下几个方面着手:一是加强宣传,浓郁校园廉洁氛围。二是精心设计,深入开展主题鲜明的校园文化活动。三是注重拓展,不断丰富廉洁文化建设的新载体。

(四) 遵循科学管理,构建健全系统的保障机制

新时代我国大学生廉洁教育各项工作面临着基础有待加强、推进力度不够等实际情况。因此,必须健全和完善廉洁教育组织管理机制的基本框架,从而推进大学生廉洁教育向纵深发展。主要涉及以下三种保障机制:一是组织保障机制,这是保证大学生廉洁教育顺利开展、有序推进和快速提升的前提和基础,领导重视是工作开展是否顺利的关键,高校党委切实履行主体责任,聚焦主责主业,支持纪委坚决落实相关要求,形成齐抓共管的工作格局。建立一支政治坚定、专兼结合、素质优良的师资队伍,是大学生廉洁教育顺利实施的重要保障。二是任务分解机制,在党委的统一领导下,要注重任务分解,层层落实,责任到人,任务到人。廉洁教育不仅仅是纪委监察部门、思想政治理论课管理部门、学生管理部门等主要职能部门的任务,而应该是全体教职员的责任与使命。三是督导评价机制。高校应建立专门的督导小组,并真正履行职责,加强对廉洁教育的指导、协调、督查和监控。同时,高校还应将开展大学生廉洁教育的情况和实效列入思想政治教育工作日常考核评价之中,形成多种途径、正常运行的考评机制。

(五) 积极拓展渠道,形成全社会共同参与的合力机制

大学生廉洁教育不能仅靠高校的力量来推进,需要与家庭教育、社会教育有机结合起来,形成合力,以提高廉洁教育的整体效应。高校要充分发挥组织协调能力,紧密联系家庭与社会,让全社会共同参与到大学生廉洁教育中来。一是高校应该与家长齐心协力,营造有助于廉洁意识、廉洁品行养成的良好家庭教育环境,父母不管自己从事何种职业、担任何种职务,都要对自己的子女负责,要对他们进行正面的引导,不要把社会上各种腐败的丑闻当成茶余饭后的谈资不加批判地讲给孩子听,而应该对

这些腐败的案例进行理性分析,引导孩子了解腐败的心理机制及腐败对自身、对家庭、对社会的危害等。父母在教育自己的下一代时,应该把他们往积极的方向引导,鼓励他们成为清白做事、堂堂正正的人中君子。二是高校应主动吸纳社会资源,广泛开辟大学生廉洁教育社会化工作渠道,社会教育往往比学校教育更具有说服力,高校应探索有效途径,促进大学生廉洁教育良好社会环境的形成。高校可以利用现有的爱国主义教育基地、廉政文化教育基地,组织大学生参观学习,增强他们的直观感受,也可以与纪检、监察部门、企业等单位联手,让他们提供大学生廉洁教育的实践基地,大学生在这些实习基地可以组织参与廉洁教育专题讲座、专题座谈,参加反腐倡廉宣传教育活动等。

参考文献:

- [1] 习近平出席全国高校思想政治工作会议并发表重要讲话 [EB/OL].(2016-12-08)[2020-08-30].http://www.moe.gov.cn/topnews/2016-12/08/content_4766058.htm.
- [2] 李红权,张春宇.大学生廉洁教育:目标、现状与对策[J].黑龙江高教研究,2011(10): 119-121.
- [3] 同志民.创造新时代中国特色社会主义新辉煌[EB/OL].(2019-01-04)[2020-08-01].<http://theory.people.com.cn/n1/2019/0104/c40531-30502862.html>.
- [4] 习近平给中国石油大学(北京)克拉玛依校区毕业生的回信[N].人民日报(海外版),2020-07-09(01).
- [5] 在北京大学师生座谈会上的讲话[M].北京:人民出版社,2018.
- [6] 王颖.新时代文化繁荣背景下大学生德育教育[J].汉字文化,2020(15):187-188.
- [7] 习近平.在纪念五四运动100周年大会上的讲话[M].北京:人民出版社,2019.
- [8] 赵阳.新时代推进高校思想政治理论课改革创新的路径探析[J].国际公关,2020(12):274-275.
- [9] 贾玥.“80后”干部涉贪千万令人扼腕“腐败年轻化”如何避免[J].决策探索,2012(5):78-79.
- [10] 教育部关于在大中小学全面开展廉洁教育的意见[EB/OL].(2007-03-27)[2020-07-20].http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_307/200703/20977.html.
- [11] 李国良.加强高校廉洁文化建设的路径[EB/OL].(2017-01-09)[2020-08-03].<http://theory.people.com.cn/n1/2017/0109/c40531-29007598.html>.
- [12] 张亚峰.论大学生廉洁教育的现状与对策[J].教育教学论坛,2017(16):3-4.
- [13] 陆汉栋,张靖.新时代高校大学生廉洁廉政“三进”式教育多维路径探索[J].南京理工大学学报:社会科学版,2020(4):87-92.

责任编辑 陈 瑶

Integrity Education Among College Students in the New Era: Predicaments and Mechanism Innovations

ZHANG Yuyang (Publishing House, Nantong University, Nantong 226019, Jiangsu, China)

Abstract: Integrity education among college students is a powerful measure and internal requirement to carry out the Party's education policy and enrich and perfect the ideological and political work in colleges and universities. Given the lack of recognition of integrity education, the wrong interpretation, and the interference of the complicated social environment, innovations with mechanism are to be emphasized in particular. This can be done from the following five aspects: improving the theory qualities to make use of the major channel of classroom lectures; enhancing daily education and perfecting Party and League activity mechanisms; emphasizing the nurturing function of the environment to strengthen the guiding function of campus culture; adopting scientific management measures to construct and perfect the safeguard mechanism; making explorations into new channels for the joint forces of the whole society.

Key words: new era; integrity education; college students; mechanism innovation

德治视野下的毛泽东作风建设思想 及其当代启示

张文富^{1,2},王春芬²

(1.贵州省中国特色社会主义理论体系研究中心,贵州 贵阳 550001;
2.贵州师范大学 马克思主义学院,贵州 贵阳 550001)

摘要:党的作风建设是一种现代德治,毛泽东非常重视用德治手段实现反腐倡廉。毛泽东通过以身作则倡导简约主义生活方式、以劳动锻炼净化领导干部的心灵、高度重视传承艰苦奋斗的革命传统等方式来进行作风建设。毛泽东强化党的作风建设思想为当代中国治理带来重要启示:党员干部的生活作风建设是治党关键,要重视党员领导干部在作风建设反腐败工作中的关键角色,要从战略高度认识领导干部参加生产劳动的反腐败意义,干部管理上应重视有效的思想政治工作。

关键词:毛泽东;作风建设;反腐败;国家治理

中图分类号:A84

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2020)06-0087-06

党的十九大重申:要全面推进党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设及纪律建设,把制度建设贯穿其中,深入推进反腐败斗争,不断提高党的建设质量,把党的建设成为始终走在时代前列、人民衷心拥护、勇于自我革命、经得起各种风浪考验、朝气蓬勃的马克思主义执政党。几年来,以习近平总书记为核心的党中央从党和国家发展的长远大计出发,对党的作风建设反腐败工作做出许多重要探索和战略性安排,取得了明显的成效。着力推动党的作风建设反腐败工作成为中国特色社会主义进入新时代以来两个突出特点。党中央近年来在全面从严治党方面出台的不少措施及颁布的众多党内法规都体现了我们党努力扭转不良党风、以优良党风推动反腐倡廉工作的战略考虑。这一思路与毛泽东同志当年强化党的作风建设这一思想有着相通之处,我们有必要重温该思想的丰富内涵,以获得治党治国的新启示。

收稿日期:2020-04-23

基金项目:教育部高校示范马克思主义学院和优秀教学科研团队项目(18JDSZK034);贵州省教育厅高校人文社会科学研究基地项目(0515105)

作者简介:张文富(1972—),男,河南南阳人,贵州省中国特色社会主义理论体系研究中心特约研究员,贵州师范大学马克思主义学院教授,博士;王春芬(1995—),女,贵州遵义人,贵州师范大学马克思主义学院硕士研究生。

一、党的作风建设是一种“德治”

办好中国的事情关键在党，党风与党和国家的命运休戚相关，这是我们长期以来形成的共识。因为优良的党风必然带来清正廉洁的政风，而恶化的党风则必然带来腐败丛生和人亡政息。这里所讲的党风是指党的作风。所谓作风，是一个团体或者个人在思考问题和处理各种事务时因为遵循一定的原则、规则而形成的比较固定的风格、习惯，包括思想、工作、生活作风及文风、学风等。而最能体现党员干部思想风貌的是其生活作风。一个人的生活作风是其世界观、人生观和价值观在其日常生活中的外在表现，同时也是其政治品质和道德素养的外化产物。从过去几年中国反腐败政治实践的情况来看，那些被查处的党员领导干部大多数在日常生活中有腐化堕落、疯狂追逐金钱美女、大搞铺张浪费的行为，体现出其丧失共产主义理想和信念、严重脱离群众、变身为特权阶层的状况。中央在十八大之后之所以重拳打击官僚主义、形式主义、享乐主义和生活奢靡这“四风”，之所以在最新的《中国共产党廉洁自律准则》中明确规定党员要坚持尚俭戒奢、艰苦朴素、勤俭节约，党员领导干部要廉洁修身，自觉提升思想道德境界，说明中央清醒地认识到领导干部作风问题的重要影响。历史经验告诉我们，作风建设搞得好不好决定着党员干部队伍的纯洁与否和党的肌体是否健康，一定程度上也可以说它是党风廉政建设的温度计、风向标，是党员及领导干部政治信仰和政治道德的孵化器。

正如上文所讲，作风是一个人政治信仰和道德修养的具体体现，同时它又对个人的政治信仰和伦理道德养成产生积极或消极的作用。而政治信仰和道德素养则决定着党员干部的政治选择。没有坚定的政治信仰和高度的道德水平，一个党员干部就无法自觉抵制各种各样腐败因素的侵蚀。反之，一个党员干部有了坚定的政治信仰和高度的道德修养水平，其为政施政就有了良好的思想基础，腐败行为的发生就会减少。因此，有必要加强党的作风建设，以构建防腐反腐的隔离墙。这一思想事实上就是中国古代政治家和思想家们所讲的“德治”思想。例如孔子提出了“为政以德”思想，强调道德对政治生活的决定作用，主张以道德教化作为治国的基本原则。该思想在几千年的中国封建社会产生了巨大影响。后世的不少封建统治者为了延续其政治统治时间，在选拔官员时也比较注重德才兼备和道德为先，通过这延揽了不少维护封建统治的人才。一些有作为的中国封建皇帝还为后人留下了他们对“为政以德”思想的论述，如唐太宗著有《帝范》，唐玄宗辑有《开元训诫》，明宣宗写过《帝训》，清康熙帝写下《君道》等等，这些皇帝都认为君主应有“君德”。

然而所谓的“君德”有赖于身居高位的人在日常生活中严格执行自己定下的规则和制度，自身形成良好的作风，体现出君主的高风亮节并转化为让人敬畏的道德力量，才能达到德治的效果。历史事实则极具讽刺意味，因为绝大多数封建统治者囿于其阶级局限性而难以遵守那些“君德”，这就为其后来的人亡政息埋下了伏笔。

针对党员干部这一群体的政治建设问题，习近平总书记提出了讲“政德”这一重要理念强调：“领导干部要讲政德。政德是整个社会道德建设的风向标。立政德，就要明大德、守公德、严私德，坚持从小事小节上加强修养，从一点一滴中完善自己。”^⑩从当代政治视野来看，只有用马克思主义理论和共产主义信仰武装起来的共产党人才能树立起高尚的道德观念，做到以身作则，严格要求自己和家人，长期保持良好的思想作风、工作作风和生活作风，永不变色。作为党的第一代中央领导集体核心的毛泽东同志就是这样的楷模，他在大力搞好党的作风建设方面的理论和实践，与我国历史上形成的德治文化是一脉相承而又有巨大创新，值得我们深入探讨和借鉴。

二、毛泽东推进党的作风建设的主要做法及其思想

毛泽东在缔造、建设党和国家的几十年时间里，始终不渝地坚持进行作风建设，使中国共产党这支革命队伍在延安时期就形成了理论联系实际、密切联系群众、批评与自我批评的三大优良作风。正

是由于共产党长期保持了这三大优良作风,才使得她成为一个伟大的、团结的、胜利的党,使得中华民族至今屹立于世界民族之林。建国前夕毛泽东提出“两个务必”思想,即“务必使同志们继续地保持谦虚、谨慎、不骄、不躁的作风,务必使同志们继续地保持艰苦奋斗的作风”,给即将“坐天下”的战友们敲响了防止腐化堕落的警钟,之后又高度重视领导干部的作风建设和反腐倡廉问题,使我们党从农村进入城市后没有步太平天国时期李自成等人的后尘。

毛泽东之所以能够在其一生中坚决地与党内外腐败势力做斗争并最终取得胜利,与他本人以身作则、带动全党,并且在日常工作和生活中时时刻刻严于律己、严于用权、严于修身是分不开的。他极力保持在日常工作和生活中克勤克俭的个人作风,并且也特别注意要求广大党员干部在生产劳动和日常生活中锤炼良好的革命意志,这是他那个时代保持党风清气正的关键路径。毛泽东在治党治国方面更加倾向于用道德和精神权威等低成本的柔性手段来实现目的,其德治色彩是显而易见的。

其一,以身作则倡导简约主义生活方式。毛泽东终生都在为民族独立和人民解放而奋斗,“全心全意为人民服务”的思想既是毛泽东对党、人民军队和各级政府的要求,也是他自己勤政爱民的生动写照。从诸多党的文献及其它资料我们可以得知,毛泽东长期呕心沥血地为党和人民劳作,活到老干到老,可谓勤政的典范;同时,他又践行了简约主义的生活方式,即他将自己的日常生活过得又简单又节约,崇尚自然洒脱,在吃穿住行等各方面不事奢华、花费极少,体现出自己高尚的人生追求和卓尔不群的人格特征。他主要通过散步、游泳、打乒乓球、看戏或者看电影等来调节自己的身心,而将大部分时间用来进行读书、调研、听报告、批文件。令人感慨的是,毛泽东将读书学习视为自己生活中不可或缺的一部分,直至他逝世之前几个小时,还在读书及了解日本大选的情况。这样的生活方式伴随这位伟人的一生,既使自己终身处于一种积极学习的不懈状态,又影响了身边无数的人。在毛泽东时代,全民学哲学用哲学、全社会积极向上蔚然成风,并不是偶然发生的事情,其带来的党风和社会风气的进步效应是可观的。成千上万的党员干部看到了自己学习的榜样,这种榜样的力量再加上党的有效监督和管理,推动这些人将自己的时间和精力用在党和国家的事业之上,心无旁骛,使勤政廉政蔚然成风,焦裕禄式的好干部层出不穷。

其二,以劳动锻炼净化领导干部的心灵。毛泽东高度重视领导干部参加生产劳动的意义,他通过这种方式保持干群之间的密切关系和防止领导干部思想腐化。毛泽东告诉我们,领导干部参加劳动能够有效抵御资产阶级思想的侵蚀和反对脱离群众的官僚主义。为了推动这一工作,自己带头参加生产活动,还说“这样一来,党和群众就打成一片了,主观主义、官僚主义、老爷作风就可以大为减少,面目一新”^④。回顾过去的历史我们看到,由于以毛泽东为首的党的领导人的高度重视,领导干部当时参加劳动成为一种工作常态。这种做法的效果在于:参加体力劳动对于净化干部的心灵、拉近干部和群众的关系、阻止干部思想腐化起了很大作用,这使全党上下一改旧国民党时代官员那种贪污腐化、欺压百姓、弄虚作假的恶劣风气,转而形成了廉洁自律、热爱人民、风清气正的崭新政治生态。历史经验也证明,腐败分子往往首先在思想上脱离了群众,无视群众的疾苦,个人主义膨胀,然后才会利用手中的职权和资源为自己谋取私利,损害国家和人民的利益。而那些能够体察民情并与人民群众同甘共苦的人,其贪污腐化的几率会小很多。

其三,高度重视传承艰苦奋斗的革命传统,狠抓党员干部革命意志的锤炼。毛泽东对于艰苦奋斗这种作风的思想政治作用有着充分的认知。他总是启发周围的人:“我们民族历来有一种艰苦奋斗的作风,我们要把它发扬起来。”“没有艰苦奋斗的工作作风,就不能执行坚定正确的政治方向”。^{⑤⑥}毛泽东一直引用李自成农民起义军进北京后因腐败而失败的惨痛历史教训教育全党。在建国前的七届二中全会上 he 说到:“因为胜利,党内的骄傲情绪,以功臣自居的情绪,停顿起来不求进步的情绪,贪图享乐不愿再过艰苦生活的情绪,可能生长。”他告诫大家,“同志们,我们就要进北平了……我们进北平,可不是李自成进北平……”“可能有这样一些共产党人,他们是不曾被拿枪的敌人征服过的,他们在这

些敌人面前不愧英雄的称号；但是经不起人们用糖衣裹着的炮弹的攻击，他们在糖蛋面前要打败仗……。”¹⁰⁰牢固树立共产主义理想和信念是一个合格共产党员的首要要求，而且也是其抵御各种错误思潮侵蚀的最重要的防火墙，但是，能否一辈子坚守信仰而不改变信仰则对很多人是一个巨大考验。因此，我们党要做好拒腐防变这项工作，就必须处理好如何锤炼党员意志，如何永葆纯真信仰的问题。每一个共产党员都认同共产主义的理想和信念，但是如果他在日常生活上习惯于铺张浪费、奢靡炫耀，就容易堕入消费主义和物质主义的资产阶级旋涡而无法自拔，进而其共产主义理想和信念就会被稀释掉。相反，如果他的日常生活能够像毛泽东那样长期保持节俭作风不改变，时时考虑人民群众的生活状况，那这样的共产党人就会是一个有坚定的理想和信念的人，与腐败和堕落保持距离的人。很多人未能认识到物质生活上保持节俭的政治意义，毛泽东在1957年的一次党员干部会议上的讲话告诉了我们这一点：“要经过整风，把我们党艰苦奋斗的传统好好发扬起来。因为革命胜利了，有一部分同志，革命意志有些衰退，革命热情有些不足，全心全意为人民服务的精神少了，过去跟敌人打仗时的那种拼命精神少了，而图地位，图名誉，讲究吃，讲究穿，比薪水高低，争名夺利，这些东西多起来了。”¹⁰¹他这些话提醒我们注意：没有艰苦奋斗的作风，革命意志就会消退，就会脱离群众，就会产生腐败的因素。当军队里有人要求增加薪水、埋怨伙食差，毛泽东则说：“解放军得人心就是这个酸菜……但根本的是我们要提倡艰苦奋斗，艰苦奋斗是我们的政治本色。”¹⁰²周恩来完全理解毛泽东的思想，他曾经告诫党内一些高级干部：“物质生活方面，我们领导干部应该知足常乐，要觉得自己的物质待遇够了，甚至过了，觉得少一点好，人家分给我们的多了，都应该居之不安。要使艰苦朴素成为我们的美德。精神生活方面，我们应该把整个身心放在共产主义事业上，以人民的疾苦为忧，以世界的前途为念。这样我们的政治责任感就会增强，精神境界就会高尚。”¹⁰³周恩来的话诠释了毛泽东坚持艰苦朴素生活方式的意义所在。这一思想也得到了邓小平的认同，他曾经指出，“应该保持艰苦奋斗的传统。坚持这个传统，才能抗拒腐败现象。”¹⁰⁴

三、毛泽东强化党的作风建设思想为当代中国治理带来的启示

在坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的时代背景下，我们必须重视毛泽东在党的作风建设问题上留给我们的宝贵精神财富。正如前文所讲，党的作风建设事实上达到了德治的治理效果，如果我们把作为执政党的中国共产党建成一个作风优良、政治过硬的党，则增强党的治理能力、实现中国国家治理现代化这一战略性目标必能实现。

第一，党员干部的生活作风建设是治党关键。过去有一段时间我们在生活作风建设上着力不够，这就为腐败分子的灰色行为留下了空间。一个人的理想信念纯洁与否主要通过其在公开场合发表的语言和公共行为表现出来，而腐败分子往往善于在此时伪装自己，所谓“台上是人，台下为鬼”就是这些人的写照。原安徽省阜阳市市长肖作新在当选市长后当着记者的面慷慨陈词，信誓旦旦地要坚决惩治腐败、倡导廉政，然而当天晚上，他就收了别人上百万元的道贺红包。这真是莫大的讽刺！事实上，更能够反映一个人真实思想状况的是其八小时之外的做派而非八小时之内的表现。所以，我们观察一个党员干部是否清廉要看他的吃喝穿住行如何，他的朋友圈子是什么人，他的兴趣爱好是什么，他的私生活是干净的还是肮脏的等方面。一句话，他的日常消费状况是有党性的还是无党性的，这才能够反映一个党员或者领导干部的真实政治信仰和道德状况。众多资料表明，毛泽东在日常生活上完全体现了一个共产党人的共产主义素养，是表里如一的、本色自然的、毫不掩饰的。他是各级领导干部在个人生活上的榜样。十八大以来，以习近平总书记为核心的党中央先后出台多项规章制度，对广大党员和领导干部的生活作风问题进行集中整治，特别是八项规定的出台，狠狠地打击了一些人大吃大喝、要面子摆阔气等腐败行为，很大程度上净化了党内的风气，体现了中央领导集体重视吸收毛泽东等老一辈革命家的经验和做法、重视党的作风建设的深远战略眼光。

第二,重视党员领导干部在作风建设和反腐败工作中的关键角色。斯大林曾经说过,“在制定了经过实践检验的正确的政治路线以后,党的干部就成为党的领导和国家领导的决定力量。”^⑩毛泽东极为赞同这样的观点并且在一些重要场合又强调了斯大林的这一思想。同时,毛泽东积极地将这一思想落实到革命和建设实践中去。在他领导和治理党和国家的伟大一生中,他一直非常重视做领导干部的工作。这种重视表现在两个方面:其一,每一次整风运动他都将整顿的重点对象放在领导干部特别是高级领导干部身上,出重拳打击那些领导干部中的腐败分子;其二,从自己做起,带头严格要求自己、家人和身边工作人员,用自己这个最高领导的模范行为教育其他干部。当前我们党的反腐败工作仍然面临严峻的挑战,如何改进工作以提高成效值得我们深思。而根据党的历史经验,搞好党员领导干部的党风廉政建设应该作为多方面工作的重中之重来抓才行。因为只有领导干部特别是党的高级领导干部以身作则、全面践行党的各项方针和政策,让周围的人看到了学习的榜样,整个党才会上下一致,形成反腐倡廉的综合力量。反之,领导干部自己作风差、身子不干净,甚至以腐败的手段反腐败,则必然出现上行下效的糟糕状况,其造成的影响会更严重更恶劣。

第三,要从战略高度认识领导干部参加生产劳动的反腐败意义。生产劳动不但能够创造生产力、创造物质财富并为精神财富提供物质基础,而且能够在党风廉政建设中发挥极大的作用,而这一点我们很多人都未认识到。毛泽东一生勤政,积极倡导领导干部参加生产劳动,说这样可以减少官僚主义。事实上,减少了官僚主义,也必然会减少腐败堕落现象。我们发现,一些领导干部之所以犯官僚主义和腐败的错误,与其长期脱离群众、与群众离心离德是有关的。如果他们能够坚持与群众打成一片、与群众同吃同住同劳动,从而深入了解群众的生产和生活状况,知道了群众的疾苦,就会从感情上接近群众、同情群众、尊重群众,就会少犯很多错误。因此,必须在当前的反腐倡廉工作中重新提出干部参加生产劳动的要求,通过恢复这一重要革命传统来推动党风廉政建设。

第四,干部管理上应重视有效的思想政治工作。治国先治吏,对广大党员干部进行科学管理和教育在中国特色社会主义新时代有着突出意义和价值。思想政治工作在政治学意义上是一种德治形式。这种治理模式主要通过对国民的政治和道德信仰进行重塑以及发挥领导人的个人魅力来实现有效的国家治理,它常常能够起到法律和制度等有形力量所不可比拟的作用。这种低成本、高效率的治国模式在毛泽东那里是极受重视的,毛泽东善于运用思想政治工作这种德治手段来实现国家治理,将腐败消灭在萌芽状态。事实上,毛泽东是将党的领导干部作风建设放在一个思想政治工作大环境下进行的,他的个人日常生活方式、对领导干部强调参加生产劳动的重要性、不遗余力地维护艰苦奋斗的好传统等,都是在对领导干部进行潜移默化的思想政治教育。对领导干部的思想政治工作做好了,进行反腐败治理工作自然就好做了。革命导师列宁曾经告诫他的同志:“如果你们同人们打交道,从政治上教育他们,经验就会告诉你们,政治上有修养的人是不会贪污受贿的。”^⑪这个告诫清楚地指明了思想政治工作在反腐败斗争中所具有的特殊意义。在当前我国进行的反腐倡廉和推进国家治理现代化的伟大事业中,我们当然要加强制度建设,用法律和制度这种长效机制约束人,但是我们也必须认识到法律和制度不是万能的,这是因为:“制度无论如何周全、正当,如果人们不具备良好的道德,也不可能对人的行为发生什么作用,只有那些具有正义德性的人才有可能知道怎样运用法律。”^⑫正是基于这一认识,我们认为,对于党员干部加强思想政治教育工作是一项实现国家的良治和善治之策。近些年来以习近平总书记为核心的党中央通过加强对党员干部的思想政治和道德素养的培育,不断增强他们的高尚情操和理想信念,使其树立正确的政治观念和道德习惯,从而逐步筑牢了反腐败的思想道德屏障,取得了治国理政的良好成果。例如2013年启动的党的群众路线教育实践活动、2014年在县处级以上领导干部群体开展“三严三实”专题教育活动、2016年开展的“两学一做”教育实践活动,以及2019年以来在全党范围内以县处级党员干部为重点开展的“不忘初心、牢记使命”主题教育活动等,延续了党的思想政治工作好传统,这必将大大有利于推动党风廉政建设和实现新时代国家治理现代化。

参考文献：

- [1] 领导干部要讲政德[EB/OL].[2018-03-14].[2020-04-03].<http://theory.people.com.cn/n1/2018/0314/c40531-29866664.html>.
- [2] 刘金田.清廉领袖毛泽东[M].南京:江苏人民出版社,2013.
- [3] 史全伟.清廉勤俭毛泽东:上[M].北京:中央文献出版社,2013.
- [4] 毛泽东文集:第 7 卷[M].北京:人民出版社,1999:284.
- [5] 中共中央文献研究室.毛泽东邓小平江泽民论世界观人生观价值观[M].北京:人民出版社,1997.
- [6] 邓小平文选:第 3 卷[M].北京:人民出版社,1993.
- [7] 斯大林选集:下[M].北京:人民出版社,1979.
- [8] 列宁选集:第 4 卷[M].北京:人民出版社,2012.
- [9] (美)麦金太尔.德性之后[M].龚群,戴扬毅,等,译.北京:中国社会科学出版社,1995.

责任编辑 张煜洋

Mao Zedong's Thoughts on the Party's Style Construction from the Morality Governance Perspective and Their Contemporary Enlightenments

ZHANG Wenfu^{1,2}, WANG Chunfen² (1.Research Center of Theoretical System of Socialism with Chinese Characteristics in Guizhou Province, College of Marxism, Guizhou Normal University, Guiyang 550001, Guizhou, China;2. College of Marxism, Guizhou Normal University, Guiyang 550001, Guizhou, China)

Abstract: Party style construction is a modern kind of morality governance on which Mao laid much emphasis. Mao promoted a simplified life with his own practice, trying to purify the souls of cadres, laying much emphasis on the tradition of hard-working to promote construction of Party style. Mao's thoughts contribute remarkably to contemporary governance of China. Laying emphasis on the construction of Party member cadres is a key point for Party administration. Emphasizing the key roles of Party cadres must start from emphasizing the significance of taking part in labor and production from a strategic height when cadre management is to emphasize effective ideological work. Mao's thoughts concerning the construction of Party style enlighten considerably for contemporary anti-corruption efforts and modernization of state governance.

Key words: Mao Zedong; style construction; anti-corruption; state governance

《廉政文化研究》2020 年 1~6 期总目次

■ 本刊特稿

- | | |
|--------------------------|---------------|
| 新时代党的政治建设:历史启迪·理论逻辑·实践理路 | 包心鉴(1·01) |
| 公共权力与私人资本的博弈:政商关系之历史与现实 | 虞崇胜,何路社(2·01) |
| 党的纪律建设的形成和发展概述 | 李雪勤(3·01) |
| 人大监督与监委监督的区别分工和衔接配合 | 黄晓辉(4·01) |
| 一体推进不敢腐、不能腐、不想腐体制机制研究 | 王世谊,周琴(5·01) |

■ 专题研究

新时代共产党人价值观

- | | |
|--|-----------|
| 新时代中国共产党人价值观的形成机理与践行路径 | 罗静(1·15) |
| 新时代中国共产党人价值观的三个基本问题 | 陈思雨(1·23) |
| 价值观与廉政文化:深入推进反腐败斗争的思想支撑
——“新时代共产党人价值观与廉政文化建设”会议综述 | 徐泽琪(1·30) |

初心与使命

- | | |
|--|---------------|
| 牢记初心使命与推进自我革命的逻辑蕴涵 | 蔡娟,任胜男(2·15) |
| “初心使命”失守衍生的贪腐后果与成因
——基于教育系统 15 个违纪违法案件的考察 | 苏玉璋,肖云忠(2·21) |

疫情防控与国家治理

- | | |
|-------------|-----------|
| 中国抗疫的伟大文化力量 | 吴天明(3·27) |
|-------------|-----------|

新冠肺炎疫情网络舆情的特点及其治理启示 陈毅(3·36)

大学生廉洁教育与高校廉政文化建设

新时代大学生廉洁教育的时代表征与路径创新 顾剑锋,李智水(4·25)

大学生廉洁教育方法论的四维向度

——基于主渠道与微传播深度融合的视角 邱德进(4·31)

全媒体时代高校廉政文化建设中的问题及其对策 吴益民(4·38)

监察官制度建设及监察官法制定

构建中国特色监察官制度的必要性、原则及基本思路 李斌雄,廖飚(5·31)

监察官法制定的现实必要、争议及具体设想 陈翠玉,杜强(5·39)

百年之建党精神及廉政建设

中国共产党建党精神的属性、定位和特质 齐卫平(6·01)

党员领导干部民主生活会的制度变迁与绩效提升 肖剑忠,马原(6·09)

延安时期廉政建设理论与实践的四大要点 陈志杰,徐妹影(6·19)

理论前沿

党内法规效力范围的一般法理与特殊表现 吴延溢,王雷(1·36)

习近平关于全面从严治党重要论述的缘起、特征与价值 董伟武,龚春宇(1·44)

中国特色廉政治理体系的核心要件及治理效能 陈天驰,吴国斌(1·51)

区块链技术在反腐中的功能及其应用 王方方(2·29)

“四风”隐形变异的特征、根源与治理对策 史亚博(2·34)

大数据视阈下公职人员廉政风险动态监测及预警 丁璐,缪国书(2·42)

算好“政治账”,深刻把握从严治党的历史与现实 于安龙(2·50)

中国语境下“廉政生态圈”功能意蕴与现实研判 张扬金,邓观鹏(3·04)

滋长贪腐行为的价值观偏异及其矫治 张春和,裴泽庆(3·14)

党内法规案例研究法的需求分析与应用探索 孙凯民,武丽娜(3·22)

廉政政策滞后的原因及防治路径 田湘波,戈琳(4·10)

新时代推进国家廉政治理现代化的价值、基础与路径 顾玉平,丁日(4·18)

试论习近平反腐倡廉重要论述中的辩证思维 蒋国宏,许琰晗(5·11)

马克思廉政思想与社会主义核心价值观的内在统一性 段文健(5·19)

- 我国民众参与廉政文化建设论要 刘爱新(5·25)
 论香港廉政公署咨询委员会之监督职能 袁柏顺,吴晓梦(6·27)
 权力视阈下的多层次协同反腐体系构建 徐国冲,韩可心(6·40)

■ 纪监论坛

- 党的纪律建设应贯彻到党的建设各方面 李 昱(1·58)
 锻造一支忠诚干净担当的纪律部队
 ——习近平关于纪检监察干部队伍建设重要论述探析 田 坤(1·64)
 巡视制度建设科学化应遵循法治原则 于学强(2·57)
 高校基层党组织深化运用监督执纪第一种形态问题研究
 ——基于 60 所高校专职纪检监察干部的调研 刘 虎,刘红旗(2·65)
 我国监察官制度设计初探
 ——以监察官法的制定为视角 宋振策(3·43)
 村级巡察工作存在的问题及对策研究 余忠剑(3·52)
 监察一体化模式下指定管辖的意蕴与规制 李海峰,杨玉华(4·45)
 协同与制约:纪检监察内部机构设置的完善 孙 军(4·53)
 监督执纪“四种形态”的研究述评及若干前沿问题探讨 罗 星(4·60)
 国家监察权的基本属性与运行规范 皇甫鑫(5·54)
 基层纪检派驻(出)机构工作中的问题与对策 张立进(5·63)
 一体推进“三不”与监委的职能履行方式创新 杜治洲,刘妹君(6·56)
 高校纪检监察与审计协同监督体系构建研究 刘晓宾(6·62)

■ 案例研究

- 角色冲突视角下农村党组织软弱涣散问题研究
 ——以潮汕 J 村为例 张可翔(1·72)
 秦岭北麓违建别墅事件的性质、原因及影响 罗新远,岳 瑶(6·48)

■ 国际视野

- 国外廉政文化建设的经验与启示 陈永忠(2·72)

■ 实践探索

- 高校廉政教育与廉洁文化建设中的学科融入路径研究
 ——以历史学科为例 蓝 武,赖小华(3·60)

中国特色廉政文化是建设廉洁乡村的重要保障	卜万红(3·67)
县委书记职务犯罪的风险点及防控机制建设	邹易村(3·73)
“小官大贪”现象产生的原因及治理对策	宋柳杨(3·80)
人情干扰执法及其排除机制研究	张桂珍,蒋娟(4·69)
高校纪检监察组织发展现状及特点 ——基于辽宁省高校纪委书记任职情况数据分析	蒋兴旺,王洪玉,刘睿(4·76)
构建基于大数据的廉政风险分级预警机制	龚朝杰(4·81)
正定时期习近平从严治党实践研究	姜高,田雪梅(5·68)
诚信文化推进廉政建设的内涵界定与路径选择	宗海勇(5·74)
实践视角:政治监督内涵特征的辨析及界定	焦俊成(5·80)
廉洁家风建设的价值、困境及实施路径	廖冲绪,杨旭(6·67)
高校设备招标采购领域的廉政风险及其防控措施	牛书花(6·75)
新时代大学生廉洁教育的现实困境与机制创新	张煜洋(6·82)

■ 廉政史论

王树枏的廉政思想及其当代启示	许富宏,倪益震(1·80)
朱熹的廉政思想及其当代价值	冯正强,张倩(1·86)
二程论公及其当代启示	王治伟(2·79)
于成龙家训:家国共建有德有“分”社会	王娟,康长春(2·85)
《论语》中的廉政思想及其当代启示	徐瑾,杨惟(3·85)
《晏子春秋》的官德思想及其当代启示	齐卫平,秦宁波(4·85)
新时代坚决防止党内形成利益集团的历史镜鉴 ——基于中国共产党与苏联共产党命运对比的分析视角	黄红平,张胤熙(5·86)
德治视野下的毛泽东作风建设思想及其当代启示	张文富,王春芬(6·87)