

# 改革开放以来我国地方纪检监察制度的嬗变与启示

——以陕西省为例

李景平, 张晋宏

(西安交通大学 马克思主义学院, 陕西 西安 710049)

**摘要:** 改革开放以来国家纪检监察体制改革得以持续深化的重要基础是地方实践的探索与创新。其中, 陕西省基于厚重建都史和伟大革命史的优秀廉政制度和文化积淀, 其纪检监察制度具有其他省份无可比拟的先天性历史继承和改革创新优势。在党中央统一部署下, 陕西纪检监察制度历经恢复重建和初步改革、构建警示训诫防线以源头防腐推进改革、创建反腐倡廉“制度群”以制度治腐深化改革、构建“三项机制”以激发动力全面深化改革、建立监察委员会以整合监督力量纵深推进改革五个阶段的艰辛探索, 创新出一批具有典型性、先导性、实效性的富有陕西特色的纪检监察制度, 积累了丰富的地方实践经验。其中, 坚持制度反腐与过程防腐相结合, 把教育挽救制度化和常态化; 坚持以人民为中心和防止利益冲突相结合, 把制度建设精细化和科学化; 坚持制度管人和情感化人相结合, 把干部激励正向化和精准化, 这三项独特经验既为未来陕西纪检监察制度发展与改革提供了有益借鉴, 也是从陕西这一“特殊”中总结出的“一般”, 为我国持续深化权力监督制度改革提供陕西方案和智慧。

**关键词:** 改革开放; 陕西; 纪检监察制度; 发展历程; 经验启示

**中图分类号:** D262.6

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1674-9170(2019)03-0001-10

自党的十一届三中全会重新恢复党的集体领导和权力监督制度以来, 面对腐败激增这一经济发展的伴生困境, 反腐败成为我国权力监督制度改革的焦点。在党的集中统一领导下, “党、政、法”三套权力监督机关的机构设置、职能范围、工作制度等历经重建、调试和整合, 渐进改革为纪检监察合署办公模式以及与检察院反腐败专门机构的分工协作机制。党的十八大以来, 在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下有序推进的国家监察体制改革, 全新整合了“党、政、法”三套权力监督机构的反腐

**收稿日期:** 2019-03-22

**作者简介:** 李景平(1958-), 男, 陕西礼泉人, 西安交通大学廉政研究所常务所长, 马克思主义学院教授, 博士生导师; 张晋宏(1990-), 女, 山西晋中人, 西安交通大学马克思主义学院博士研究生。

**基金项目:** 国家社会科学重点基金项目(17AZZ014); 陕西省纪检监察重点课题研究项目(2018-4)

职能,实行新型纪检监察合署办公制度,构建了“四位一体”政治体制下的独具中国特色的权力监督制度模式,强化了党对反腐败工作的统一领导,彰显了注重顶层设计的制度自觉与自信。同时,在我国“中央—地方—社会”政治架构内,地方和社会的改革试验与创新始终是顶层设计实现科学性和实践性的助推器。改革开放以来国家纪检监察体制改革得以持续深化的重要基础也是地方实践的探索与创新。其中,陕西省基于厚重建都史和伟大革命史的优秀廉政制度和文化积淀,其纪检监察制度具有其他省份无可比拟的先天性历史继承和改革创新优势。在党中央统一部署下,陕西纪检监察工作先后率先探索创新出警示训诫防线、反腐倡廉“制度群”、“鼓励激励、容错纠错、能上能下”三项机制等制度,为中央顶层设计提供地方实践经验。当前监察体制改革又进一步使陕西纪检监察制度建设提质增效。由此,系统梳理改革开放以来陕西纪检监察制度发展历程和成效,总结经验,既可为未来陕西纪检监察制度发展与改革提供有益镜鉴,也可从陕西这一“特殊”中总结出“一般”,为我国持续深化权力监督制度改革提供陕西方案和智慧。

### 一、改革开放以来我国地方纪检监察制度的历史嬗变

纵观改革开放以来我国地方纪检监察制度的演进历程,既与国家纪检监察体制改革同步而行,也依据省情主动探索、持续革新。据此,依照党的历次代表大会及陕西纪检监察制度创新时间节点,将改革开放以来陕西纪检监察制度发展历程主要划分为五个重要阶段:

第一阶段:恢复重建和初步改革纪检监察机构和制度(1978年12月—2002年10月)

从党的十一届三中全会决定恢复重建中央纪律检查委员会,到第六届全国人大常委会决定恢复并确立国家行政监察体制,在党政分开原则下再次形成纪委管党纪、行政监察管政纪局面。在纪检层面,纪委在复建之初就将“维护党规党法,切实搞好党风”<sup>[1]</sup>确立为根本任务。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》以一部较为全面系统的党规党法提出了党建任务和要求以规范党内政治生活。党的十二大新修订的党章单设“党的纪律检查机关”一章对纪检机关的产生方式、领导体制、工作任务和职责范围等作出具体规定,明确工作中心为纠正不正之风以整顿党纪和端正党风,并将“纪委由同级党委产生”更改为“受同级党委和上级纪委的双重领导”<sup>[2]</sup>,提升了纪检机关的监督权限和政治地位。此外,派驻纪检组制度在党政职能分开下历经短暂撤销后再次恢复并日渐发挥重要作用。在行政监察层面,1988年底恢复了省、地、县三级行政监察建制,规定县级以上地方各级人民政府及其所属部门的监察机关实行双重领导体制。随着改革开放的全面展开,经济和作风问题日渐成为纪检和监察机构的工作焦点和联结点。同时,为减少职能交叉和提高工作效率,中央纪委、监察部于1993年1月开始合署办公,实行“一套工作机构、履行党的纪律检查和行政监督两项职能”体制。同年5月出台《关于中央直属机关和中央国家机关纪检、监察机构设置的意见》,具体部署合署办公的机构设置、领导体制、职务设置和人员编制等,并将工作重心聚焦于党风廉政建设和反腐败斗争,由此建立起具有中国特色的“纪检监察”反腐败模式,也拉开我国纪检监察体制改革序幕。

与此相应,陕西纪检监察制度也呈现出恢复重建和初步改革的特点。从1979年7月恢复党的纪律检查机关、到1987年12月恢复组建监察机构,二者都着眼于纠正不正之风,立足组织、思想、作风和制度建设,及宣传教育和廉政文化建设、业务培训等,以建立起正常的工作和生活秩序,保证思想统一和党的路线的一贯性,保障党的纪检检查体制和行政监察工作尽快步入正轨。这一时期,以权谋利、违法受贿、奢侈浪费及有令不行、有禁不止、失职渎职等造成重大经济损失或群众反映强烈的重要案件是二者工作重点。其中,监察工作内容较为细化,侧重于纠正如化肥专营、企业负担、农业投入、日用百货商品和计划生育等群众身边的不正之风。1993年3月,省纪委机关与省监察厅合署办公,从组织机构、队伍建设、党风廉政建设责任制、廉洁自律与专项治理、查办案件、执法监察、纠正不正之风、源头防腐和廉政宣传教育等方面作出总体部署。

这一阶段,陕西纪检监察制度在职能设置和工作机制上都处于探索和初步发展阶段,并在思维方

式上完成三个转变,即从解决政治问题到经济和作风问题再到党风廉政建设和反腐败工作;从党纪政纪独立并行到注重分工基础上的协作;从注重运动式反腐到开始探索标本兼治和制度反腐。在实践上,在系统部署基础上细化工作内容,开始注重建立健全源头性防腐制度。

第二阶段:推进改革,源头防腐,构建警示训诫防线(2002年11月—2007年9月)

新世纪新阶段随着社会主义市场经济和对外开放的持续推进,党长期执政面临国际国内双重风险。党的十六大新修订的党章中将“组织协调反腐败工作”新纳入纪委主要任务意味着纪委工作职责的进一步扩大。同时,在党的十六大报告强调要加强对权力的制约与监督基础上,十六届中央纪委二次会议进一步提出要着重从源头上预防和治理腐败。党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》中明确将党风廉政建设和反腐败斗争上升至关系党生死存亡的政治高度,要求“坚持标本兼治、综合治理,惩防并举、注重预防,抓紧建立教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系”<sup>[3]</sup>。2005年1月,中共中央印发《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》(以下简称《实施纲要》),将党风廉政建设和反腐败工作更加具体化。这些都标志着党对执政规律和反腐倡廉工作规律认识的进一步深化,从源头防腐成为党风廉政建设和反腐败工作的重点。

在中央集中统一部署下,陕西省依据省情于2003年2月提出构建警示训诫防线,并在商洛、渭南、汉中3市、48县(区)和省属42户国有企业进行试点,次年扩大试点范围。2005年1月印发《关于开展构建警示训诫防线工作实施方案》(以下简称《实施方案》),对建立警示训诫防线的指导思想、目的意义、具体内容、方法步骤、运作程序等作出明确规定,并正式在全省推开。同年6月制定贯彻落实《实施纲要》的具体意见,细致规划了建立健全惩治和预防腐败体系的时间表、路线图和任务分工表,并明确提出将构建警示训诫防线作为对建立健全反腐败惩防体系的具体实践。警示训诫防线以各级党政组织及其负责人为实施主体,以党员干部为实施对象,本质上是一种组织监督。其具体制度为:各级党委(党组)和纪检监察机关全面履行教育、监督、保护、惩处四项职能,实施事前防范的警示提醒、动态监督的诫勉督导、保护挽救的责令纠错三项制度,按照“筛选和甄别信息—确定警示训诫对象—实施警示训诫—监督整改—归档备案”的严格程序进行。同时,信息收集和处理机制、组织保障机制、监控协同机制、激励约束机制为警示训诫防线顺利运行提供支持,确保系统优化和目标实现。此外,还通过建立工作检查考核机制以保证部署、执行情况。2006年12月底陕西省又开发建设了警示训诫防线网络系统,首批在全省11个市(区)、3个县(市、区)和省直10个部门单位开通试运行并逐步实现与全省各县(市、区)、省直各部门的连接,开始在网上处理警示训诫业务。

这一阶段,陕西纪检监察制度主要在落实建立健全惩防体系基础上,针对大多数腐败现象游离于思想道德防线和党纪国法防线之间而造成的反腐败监督工作出现“空当”和“盲点”的现实困境,探索运用“教育+强制”的办法,将监督关口前移以源头防腐。在理论上,创新和深化了“惩前毖后,治病救人”的干部管理理念,通过强化组织监督使道德与党纪国法实现无缝衔接。在实践上,建立起以警示提醒、诫勉督导、责令纠错三项制度为支撑的独具陕西特色的警示训诫防线基本框架。

第三阶段:深化改革,治本之策,创建反腐倡廉“制度群”(2007年10月—2012年10月)

党的十七大报告提出“必须随着经济社会发展而不断深化”<sup>[4]</sup>政治体制改革。针对部分党员干部不良作风、奢侈浪费和消极腐败等问题,党中央创造性地提出“反腐倡廉建设”,把党的建设拓展为“五位一体”<sup>①</sup>总布局,并以完善惩防体系为重点,以更加注重治本、预防和制度建设为原则,以拓展源头防腐工作领域为目标来加强反腐倡廉建设<sup>[4]</sup>。由此,坚持用制度管权管事管人,“建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制”<sup>[4]</sup>成为完善权力制约与监督机制的发展方向。随后,党的十七届三中全会将健全权力监督制度延伸至农村党风廉政建设,四中全会通过的《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》进一步将“推进反腐倡廉

① 党的建设“五位一体”总布局:党的十七大报告提出“反腐倡廉建设”,把党的建设由思想、组织、作风、制度建设“四位一体”总布局拓展为思想、组织、作风、制度、反腐倡廉建设“五位一体”总布局。

制度创新”这一命题予以明确,指出制度创新要着眼于重要领域和关键环节以最大限度减少体制障碍和制度漏洞,提升反腐倡廉制度建设科学化和法制化水平<sup>[5]</sup>。是以,这一时期党中央将反腐倡廉制度建设视为“惩防体系建设的重要内容 and 加强反腐倡廉建设的紧迫任务,并逐步构建内容科学、程序严密、配套完备、有效管用的反腐倡廉制度体系”<sup>[6]</sup>。

相应的,陕西省立足权力运行、重点领域、社会关切和业务工作四方面强化反腐倡廉制度建设和创新力度。以建立健全制度体系和制度落实保障机制为重点,陕西于2008年开始连续四年在全省开展反腐倡廉制度建设“调研年”“创新年”“执行落实年”和“深化提升年”活动,集中创建出反腐倡廉14项制度,并上升为防治腐败“制度群”。即,在权力运行与制约层面,推行了村民监督委员会制度、党政主要领导向纪委全委会述廉制度、廉政风险防控制度;在监督重点领域和关键环节层面,推行了电子化政府采购制度、乡镇公务接待“廉政灶”制度和向重大建设项目派出监督检查组制度;在解决群众身边腐败问题层面,推出了纪检监察领导干部挂牌群众点名接访制度、基层医疗机构药品“三统一”制度、信访听证终结制度和基层便民服务制度;在纪检监察工作急需层面,实施了党风廉政建设责任制工作报告制度、领导干部任前廉政法规考试制度、乡镇办案协作区制度和查办案件考评办法。同时,通过加强组织领导、专门建立健全制度教育机制、监督检查机制、责任追究机制等推进制度有效落实。可以总结,陕西省反腐倡廉制度建设与创新,在总体思路上,注重解决全局性、普遍性、社会高度关注和群众身边的腐败问题;在创新内容上,围绕规范和制约权力运行、推进重点领域和关键环节改革等方面加大制度建设力度;在具体实践中,尊重群众首创精神,坚持先行试点、逐步完善。

这一阶段,陕西纪检监察制度主要着力于创新制度建设以完善惩防腐败体系和推进反腐倡廉建设。在思维方式上,制度建设更加体现“以人为本”,注重系统性、配套性、针对性和可操作性,体现出既要“全面”又要“重点”的辩证唯物主义方法论。在实践上,构成了独具陕西特色的防治腐败“制度群”和惩防体系。

#### 第四阶段:全面深化改革,激发动力,构建“三项机制”(2012年11月—2017年9月)

在新历史起点上,我国改革开放步入攻坚区和深水区,面对“四大考验”“四大危险”。习近平在党的十八大报告中进一步强调用制度管权管事管人,首次提出要“健全权力监督体系”,在确保决策权、执行权、监督权相互制约和协调上更加细化和严格。尤其在决策层面要求“建立健全决策问责和纠错制度”,在执行层面要求“健全质询、问责、引咎辞职、罢免等制度”<sup>[7]</sup>,体现出对领导干部这一“关键少数”的监督重点。党的十八届三中全会在作出全面深化改革部署的同时,也深刻指出同步革新干部选拔任用机制的迫切性。习近平也多次强调领导干部要做强干派,坚决反对“懒政、怠政、不作为”现象,并提出“三个区分开来”<sup>①</sup>,清晰划分了容错机制的适用范围,列出了可包容纠正和必须接受处罚的错误和失误清单。为此,破除体制壁垒、创新激励机制以调动领导干部敢作为、勇担当的积极性和主动性成为关键之举。

2015年2月13日至16日,习近平总书记来陕西视察工作,针对陕西经济社会发展提出“五个扎实”<sup>②</sup>。陕西为落实“追赶超越”定位和“五个扎实”要求,建立一种全新动力生成机制,树起能者上、庸者让、干者容、劣者汰的鲜明导向,激励和鞭策干部积极作为,于2016年4月开始探索建立“鼓励激励、容错纠错、能上能下”三项机制。6月13日印发《陕西省党政干部鼓励激励办法(试行)》《陕西省党政干部容错纠错办法(试行)》《陕西省推进省管党政领导干部能上能下办法(试行)》。其中,“鼓

①“三个区分开来”:习近平总书记于2016年1月18日省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上提出:把干部在推进改革中因缺乏经验、先行先试出现的失误和错误,同明知故犯的违纪违法行为区分开来;把上级尚无明确限制的探索性试验中的失误和错误,同上级明令禁止后依然我行我素的违纪违法行为区分开来;把为推动发展的无意过失,同为谋取私利的违纪违法行为区分开来。

②“五个扎实”:扎实推进经济持续健康发展、扎实推进农业现代化建设、扎实推进文化建设、扎实做好保障和改善民生工作、扎实落实全面从严治党。

励激励”机制以年度目标责任考核、县域经济社会发展监测考评、贫困县扶贫绩效考核结果为主要依据,充分运用领导班子和领导干部平时考核、综合研判等结果,制定出评优评先、考核奖励、选拔重用三种形式。“容错纠错”机制细化了先行先试出现探索性失误或未达到预期效果等11类可采取容错的类型以及澄清保护机制。“能上能下”机制明确调离岗位、改任非领导职务、引咎辞职、责令辞职等五种领导干部下的调整方式,并规定以年度目标责任考核、县域经济社会发展监测考评、扶贫绩效考核等七方面考核结果为干部调整依据,并详细列出相应调整情形。为确保“三项机制”落地生根,陕西于2017年1月印发了《贯彻落实“三项机制”细化配套措施》以确保操作性和执行力。

这一阶段,陕西纪检监察制度主要集中于为落实全面深化改革和本身“追赶超越”“五个扎实”而深化领导干部动力生成机制。在理论创新和思维方式上,打破领导干部能上不能下的固有思维,更加注重发挥正向激励和组织情感关爱对干部行为的积极影响。在实践上,建立起覆盖省、市、县各领域的干部激励机制,形成追赶超越、“三项机制”、考核工作闭环,为有效激发干部干事创业活力和动力,为建设陕西良好政治生态奠定基础。

第五阶段:纵深推进改革,监督合力,建立监察委员会(2017年10月至今)

党的十九大报告作出“健全党和国家监督体系”<sup>[8]</sup>,持续深化国家监察体制改革的全新部署。要求将试点工作在全国推开,组建起国家、省、市、县监察委员会,并同党的纪律检查机关合署办公,实现对所有行使公权力的公职人员的监察全覆盖,由此创建了中国特色的纪检监察模式。

在中央统一部署下,陕西积极推进监察体制改革。监察体制改革试点工作全面开展以来,陕西省委明确主体责任、省纪委明确专责责任,按照“先市、再省、后县”次序,推进改革试点工作。2018年1月19日,铜川市监委的正式挂牌成立标志全省10个市级监委组建工作全部完成,同月30日正式组建省级监察委员会;至2月10日,陕西省监察委员会和10个市、107个县(市、区)监察委员会全部挂牌成立;同时,为全面落实“打铁必须自身硬”要求,打造陕西纪检监察铁军,6月27日省纪委印发《陕西省纪检监察干部“十条禁令”》,从言论、职权、工作及亲属等方面划定严令禁止范围,防止纪检监察工作出现“灯下黑”。

这一阶段,陕西纪检监察制度建设主要集中于按照中央精神及省委要求,深化国家监察体制改革,确保党中央决策部署落地见效:在理论和思想上,学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,深刻理解国家监察体制改革的意义和要求;在实践上,则处于探索符合本省实际的纪检监察体制,把制度优势转化为治理效能,为实现新时代陕西的追赶超越提供坚强保证。

## 二、改革开放以来我国地方纪检监察制度建设的主要成效

改革开放以来,我国地方纪检监察制度建设在与国家纪检监察体制改革的同步进行中,纷纷建立起富有地方特色的纪检监察制度。其中,陕西省在渐进改革与探索创新中,也始终坚持问题导向,建立起一批具有典型性、先导性、实效性的纪检监察制度。

(一) 警示训诫防线填补道德与制度双重防线“空隙”,形成反腐败预警、挽救和保护机制

针对多数腐败问题大都游离于思想道德防线和党纪国法防线之间而单纯依靠“软约束”难以奏效、“硬约束”相对滞后的困境,陕西省构建的警示训诫防线通过实行“教育+强制”方式强化组织监督以纠正错误、强行挽救。并将组织监督主动化、动态化和全程化,使预警、挽救和保护制度化、规范化和常态化。具体而言,主要包括:一是形成了轻微违规违纪问题的处理依据。警示训诫防线主要针对一般性、轻微性的不够党纪政纪处分的违规违纪问题,化解过去因不够处分便不予处理或信访了解的难题,扭转对领导干部平时疏于管理以致酿成大错再处理的局面。自防线构建工作开展的4年间,便对15733名党员干部实施了警示训诫,其中警示提醒9948名,诫勉督导3047名,责令纠错2738名,社会综合效果显著。二是促进了政风建设和行政效能的提高。警示训诫把政府管理和公务员队伍中存在的不廉洁行为、行政不作为或乱作为,办事效率低下、工作偏差失误等都纳入监督视野,通过采取提醒批评、督察

引导、强制纠错、组织处理等措施,提升行政效能和促进廉政勤政建设。如陕西办案指标出现“两升两降”,即:全省纪检监察机关受理群众信访举报数量下降,办结率明显提高;查办案件数量有所下降,办案质量明显提高。三是提高了监察机关执纪监督能力。警示训诫防线丰富了监督内容和手段,延伸了监督触觉,使监督职能规范化、制度化。如对群众反映的尚不足纪律处分问题予以及时发现和纠正,并及时反馈于公众;对严重腐败问题则用于拓展案源线索、促进案件查处工作,提高办案质量。四是为改革发展稳定营造良好环境。警示训诫防线以服务经济建设为中心,精准把握执纪监督尺度和纪律惩处手段,保护了广大领导干部改革创新和干事创业的积极性,形成良好政治生态。同时畅通了政府与民众的沟通渠道,为构建和谐社会的创造良好环境。五是中央提出“四种形态”提供了参考。2015年9月王岐山在福建调研时首次提出监督执纪“四种形态”,在十八届中纪委六中全会将其列进全会工作报告后,十八届六中全会通过的《中国共产党党内监督条例》进一步将其纳入党内法规。

### (二) 反腐倡廉“制度群”补齐关键领域监督制度短板,形成用制度管权管事管人长效机制

陕西省注重解决权力运行、社会高度关注、群众反映强烈、实际工作急需等突出问题,构建起一批涉及面广、可操作性强的惩防腐败“制度群”,形成用制度管权管事管人长效机制。具体体现为:一是完善了不同层级权力监督与制约机制,深入推进党风廉政建设。如村民监督委员会制度通过创建决策权、执行权、监督权相互制约和协调的新型村级权力架构,弥补了村民自治组织缺乏有效监督的制度性缺陷,强化了对村干部用权行为的监督。领导干部述廉制度规定了向市县两级纪委全会述廉的领导干部职级和部门,增强了对党政主要领导干部的廉政监督。廉政风险管理防控制度通过全面排查、制定针对措施,形成超前、动态、科学的权力运行监控机制。二是弥补了不同重点领域和关键环节的监督漏洞,优化政治生态。通过对政府部门采购暗箱操作、基层公务员接待超标、重大工程项目投机取巧等突出问题的各个击破,从制度上规范相关标准,堵塞滋生腐败漏洞,培养了各级党员领导干部廉洁从政作风,形成良好政治生态。三是畅通了民意沟通渠道,维护社会和谐稳定。针对人民群众用药贵、信访难等切身利益问题,陕西省推出基层医疗机构药品统一采购、统一价格、统一配送的“三统一”制度以理顺药品供应渠道,有效解决了民众用药贵问题。通过建立县乡两级群众点名接访制度和县以下纪检监察机关信访听证终结制度,有效地将信访问题解决在萌芽状态,提高了纪检监察机关的公信力,密切了党群干群关系,维护了社会和谐稳定。四是打造了一支业务素质强、廉洁作风硬的纪检监察干部队伍,促使纪检监察工作提质增效。通过实施落实党风廉政建设责任制追究、任前廉政法规考试、随时调遣协作办案等制度,从强化外在刚性约束和提升内在廉洁意识同向发力提高了领导干部廉洁自律的自觉性和办案工作的高质性。

### (三) “三项机制”化解干部“不善为、不敢为、不愿为”难题,形成新型干部动力生成机制

“三项机制”在陕西省干部队伍中树起了能者上、庸者让、干者容、劣者汰的鲜明导向,建立起一种全新有效的干部动力生成机制。具体而言,主要包括:一是建立了覆盖全省各级各领域的干部激励机制。截至2018年7月,陕西省已建立起省、市、县(市、区)、省直部门、省属国有企业、省属高等院校的干部激励制度体系,全面推进“三项机制”有效落实。二是有效激励了各级干部干事创业的活力和动力。截止2018年5月,陕西省共鼓励激励干部9353名,容错纠错1150名,能上能下1784名,形成了干部担当作为的良好氛围。三是形成了重点工作任务突破的联动效应。通过将脱贫攻坚、生态环保等重点工作纳入干部奖惩和职务调整范围,为实现重点工作突破提供保障。如陕西省将脱贫攻坚任务逐一分解量化为可考可评指标,依据“省总负责、市县抓落实”思路,逐一梳理细化脱贫攻坚责任,建立“省级‘八办两组’相关部门轮流牵头考核市县、市县轮流牵头考核省级单位”<sup>①</sup>的相互考核机制,锻造了一支高素质、精业务、勇干事的脱贫攻坚干部队伍,有效提升了陕西省脱贫攻坚工作整体水平。四是为中央

<sup>①</sup>“八办两组”:陕西省农业厅、省人社厅、省教育厅、省民政厅、省卫计委、省国土资源厅、省住建厅、省林业厅八个厅局牵头的脱贫、产业生态脱贫、就业创业脱贫、移民搬迁脱贫、教育脱贫、健康脱贫、危房改造脱贫、社会兜底脱贫八个办公室和省发改委、省财政厅牵头的公共服务和基础设施协调组、资金保障协调组。

作出激励新时代领导干部敢于担当和作为的顶层设计提供地方实践经验。中组部先后5次安排陕西省在全国性培训班和研讨会上介绍“三项机制”情况。随着《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》的出台,在全国树立起了干部担当作为的鲜明导向。

以上制度相辅相成、同频共振,是陕西纪检监察制度改革探索的典型成效,也是将纪检监察体制改革立足本省经济社会发展实际、坚持问题导向的生动体现。但同时,也应实事求是地正视陕西纪检监察体制改革进程中新旧问题叠加的客观现实,如有的党组织管党治党责任意识不够强、个别领导干部对党不忠诚不老实、基层“微腐败”时有发生、有的纪检监察机关履职不力<sup>[9]</sup>、一些领导干部不能正确运用警示训诫防线和“三项机制”、一些村监委运行过程中人员素质参差不齐及经费紧张等。

这些问题或属于当前社会发展阶段的共生问题,或属于因陕西纪检监察体制不完善、省纪检监察机关对反腐败斗争的新情况预见不够、调查不足等导致的地方问题。对此,需统筹规划和有的放矢,而不可因噎废食,否定、动摇,甚至使陕西纪检监察体制改革进程倒退。

### 三、反思与镜鉴:改革开放以来我国地方纪检监察制度建设的经验启示

立足新时代,总结运用改革开放以来陕西纪检监察制度发展成功经验,将有力助推全面深化陕西及全国纪检监察体制改革进程。总体而言,地方纪检监察制度发展与改革必须在国家政治体制改革顶层设计框架下因地制宜、推陈出新,将尊重群众首创精神视为变革和创新基层纪检监察制度的重要方法。同时,陕西纪检监察制度发展也积累了一些独特经验与启示,具体包括:

#### (一) 坚持制度反腐与过程防腐相结合,把教育挽救制度化和常态化

腐败的本质是“非法滥用公权谋取物质私利”<sup>[10]</sup>,即公权提供腐败资本、私利催生腐败欲望、公私互动创造腐败条件,由此权力资源、腐败动机和腐败机会三者的联合互动产生腐败行为<sup>[11]</sup>,并在腐败程度上呈现出个体差异性、在腐败轨迹上呈现出渐进性。由此,治理腐败需限制权力、抑制动机和消除条件三管齐下,即“治”“防”结合。制度约束作为刚性规制是治腐之本,但基于其静态性和滞后性局限,必须辅之以过程防控机制,确保制度有效落实。而对反腐制度落实的监督正是对腐败产生过程环节的控制,旨在将处于萌芽期、发展期和形成期的腐败苗头或轻微腐败遏制在量变阶段。同时,制度建设也应贯穿于过程防腐始终,保证过程防腐制度化和规范化。“惩前毖后、治病救人”是党管理干部的一贯原则,并在党的十二大通过的党章中首次以党内法规最高形式加以确立,要求“按照错误性质和情节轻重,给以批评教育直至纪律处分”<sup>[12]</sup>。党的十九大通过的党章中进一步要求“抓早抓小、防微杜渐”<sup>[12]</sup>,并首次将“监督执纪四种形态”纳入党的纪律建设中。顶层设计需制度建设相配套,依靠制度预防腐败、防治结合方是强化治本效能之良策。

陕西省构建的警示训诫防线以游离于思想道德防线和党纪国法防线之间的腐败行为为对象,以反腐败监督工作“空隙”为问题导向,立足监督,运用“教育+强制”办法,发挥组织监督主动性和积极性,同时,注重分类处置,依据警示训诫对象和范围的不同层面进行制度设计,将制度建设与过程预防有机统一。具体体现为:一是在过程界定上细化腐败行为所处阶段。将处于两道防线之间的腐败行为所处阶段分解为“可能出现、正在演化、已酿错误但可不予处分”三个相继阶段,将腐败源头过程化、具体化和清晰化;二是在制度设计上将分类治之与系统整合相结合。依据腐败行为所处的三个不同阶段相应设置警示提醒制度、诫勉督导制度和责令纠错制度,形成廉政预警机制、动态监督机制和保护挽救机制,建构起以三项制度、三项机制为支柱且同向发力的警示训诫防线基本框架;三是在制度运行上将明确主体、规范程序和注重实效有机统一。《实施方案》中明确将各级党委(党组)和纪检监察机关作为实施警示训诫防线的主体,全面履行教育、监督、保护、惩处四项职能,实施三项制度。并从信息筛选和甄别到确定对象再到制度实施和后续监督作出具体规定,以防止以警示训诫代替党政纪处分和把警示训诫与一般性思想教育混淆。在保证制度实施程序化和规范化的同时,省纪委要求注重方式方法,以“柔性”措施增强工作实效。如在训诫方法上要以警示训诫对象个人情况为前提采

取易于被接受的方式;在批评教育上要用真情实感引导干部以彰显组织的关心和爱护等。

概而言之,制度惩治和过程预防是党风廉政建设和反腐败斗争的根本途径,制度建设贯穿过程防控,过程防控深化制度反腐。陕西省构建的警示训诫防线通过细化腐败进程、分类设置制度、建立长效机制,形成主动、动态和全程监督,将教育挽救工作制度化、规范化和常态化,保证教育挽救制度的适应性、复杂性、自治性和内部协调性<sup>[13]</sup>,提升了警示训诫防线的制度化水平。

### (二)坚持以人民为中心和防止利益冲突相结合,把制度建设精细化和科学化

利益是一切社会关系形成的逻辑起点。基于其本身内涵的“实现要求的主体性与实现途径的社会性”<sup>[14]</sup>之间的基本矛盾,形成错综复杂的利益关系,并表现为利益关系矛盾性与共同性的对立统一。在政治学范畴,腐败可视为“发生在各级领导机关、领导干部和国家公职人员中的私人利益与公共利益的冲突行为”<sup>[15]</sup>。虽然公权力与私利的冲突并不必然产生腐败行为,但利益冲突存在的客观性内含着腐败发生的机会性,即廉政风险的潜在性。同时,基于“权由民所赋”的政治实践决定“权为民所用”的政治逻辑,因此,反腐倡廉制度建设必须在坚持以人民为中心的价值立场上,构建一种具有触发性的以防止利益冲突为核心的“正人治权”机制,突出“人”“权”并重、重点在“人”的权力监督理念<sup>[16]</sup>。一方面,坚持以人民为中心推进反腐倡廉制度建设意味着人民群众始终是制度建构和创新的主力力量和最终旨归。实质上,权力监督对人民利益的追求本身也包含着对正当私利的包容、拓展与实现<sup>[17]</sup>。另一方面,坚持以防止利益冲突为核心建构和创新反腐倡廉制度旨在将极易产生利益冲突的领域、环节、岗位等成为廉政风险查找的核心点,将“权力运行过程”和“领导干部”视为监督重点,以提升廉政风险防控的针对性、准确性和可靠性。同时,据此制定的廉政风险防控措施中所涉及的伦理立法、利益回避、利益申报和信息公开等内容使反腐败预防制度体现规范性、前瞻性和系统性。

陕西省在坚持人民立场基础上,以防止利益冲突为出发点,结合陕西实际,针对人民群众需求迫切、权力集中和资金密集领域、纪检监察工作瓶颈等突出问题推进反腐倡廉制度创新,构建起一个具有广泛性、普遍性、可操作性的惩防腐败“制度群”。具体表现为:一是制度建设必须体现以人民为中心的价值立场,尊重群众首创精神。群众利益诉求是否畅通、群众实际问题是否解决、群众是否认可可是制度建构的前置性设计要求,也是制度创新的出发点和落脚点。陕西省反腐倡廉“制度群”中的大多数制度或源自基层,或涉及群众切身利益,这既体现了人民民主的内生需求,也是立党为公、执政为民的具体行动实践。如村民监督委员会制度由澄城县罗家洼乡杨家陇村发端,到全省农村普遍推开并形成制度,再到《村民委员会组织法》用法律形式赋予村务监督委员会合法地位并于全国推广,创新了我国村级权力架构,推动了基层民主政治建设。此外,信访听证终结制度和群众点名接访制度也彰显出从群众需求出发和倾听群众呼声的核心理念。二是制度建设需坚持系统性与精准性的有机统一。陕西省反腐倡廉制度建设以完善惩治和预防腐败体系强化源头防腐为重点,以重要领域和关键环节等利益冲突风险点为突破口,在宏观设计的同时注重细化制度内容和程序,推行权力清单制度,公开审批流程,强化内部流程控制等,提升了反腐倡廉制度的科学化水平。三是将提升制度执行力作为制度建设和创新的关键。陕西省通过积极先行试点、逐步总结推广、加强组织领导、强化监督检查、广泛宣传教育等多维举措保障反腐倡廉“制度群”得以严肃执行。

一言以蔽之,反腐倡廉制度建设是一项系统工程,在坚持以人民为中心价值立场下,制度建设的系统性与精准性、配套性与有效性的有机统一是实现其实体化和科学化的重要前提和保障。陕西省反腐倡廉“制度群”内生于人民群众反腐败的主体需求,外化于防止利益冲突的制度设置,活化于试点推广、加强组织领导及强化监督检查等的落实保障,在实践中不断得以精细化和科学化。

### (三)坚持制度管人和情感化人相结合,把干部激励正向化和精准化

干部激励是一项系统工程,干部激励研究也渐趋向跨学科发展。管理心理学将行为科学与需求层次理论相结合,认为激励是对人“彼此关联且按照一定优先次序排列”的基本需要的满足,并逐渐缩小不同层次需要的满足落差。<sup>[18]</sup>因此,为实现需求满足的优先性与持续性,既需要制度化机制保证

激励的长期性、规则性和认受性,也需要传统与习俗等非制度化机制加以道德激励<sup>[19]</sup>。制度经济学则将委托—代理理论引入干部激励研究中,认为激励问题源于委托人与代理人之间目标不一致和信息不对称,由此提出将激励契约、效率工资和职业前景作为基本激励机制<sup>[20]</sup>,以及通过制度改革缩短“委托—代理”链条和通过强化组织工作进行“柔性激励”<sup>[21]</sup>。其实,无论是将干部激励研究立足于提高组织效率还是促进经济增长,都意在平衡和协调外部动机和内在动机。实质上,从政治理性视角来看,建构一种适应市场经济时代要求的规则化激励机制是根本举措。但同时市场经济时代也将以人为基点,将满足人的需要融入了干部激励机制设计与运行之中,即建构起以制度性惩戒体系为底线、以激发干部公共服务动机为核心的干部激励机制。公共服务动机对个体绩效具有正向影响<sup>[22]</sup>,而制度的静态性和滞后性局限会对干部造成负向激励<sup>[23]</sup>。因此,既需要制度兜底以规范行为和施加压力,也需要正向激励以激发公共服务动机与热情。

陕西省建立的“三项机制”立足制度约束与正向激励的互补、协调和统一,建立起一种全新的动力生成机制。主要表现为:一是在制度顶层设计上坚持系统思维、内外发力。鼓励激励聚焦内在动力不足、容错纠错纾解顾虑过重、能上能下传导外部压力,“三项机制”形成一个紧密联系、相辅相成的制度体系,将激发内在动机与传输外部压力有机统一。二是在制度运行上细化指标体系、依规行事。鼓励激励机制坚持精神上受鼓舞、物质上得奖励、政治上有提升的鲜明导向,细化评优评先、考核奖励和选拔重用3种形式共11种具体措施,对选拔比例、名次、奖金数目、获奖级别等都作出细致规定。容错纠错机制细化容错情形、认定程序及免责减责具体措施,同时还明确规定了纠错改正和澄清保护措施。能上能下机制具体规定了调离、改任、辞职等5种方式,以及以年度目标责任考核为基础,综合运用县域经济社会发展监测考评、扶贫绩效考核等的多维调整依据。“三项机制”明确列出正负面清单,使奖励、惩戒、调整有据可依,提升了“三项机制”的信服度、精准性和权威性。三是在具体执行上凸显厚爱聚心。陕西“三项机制”中无论是坚持精神、物质和政治奖励的统一,打破逐级晋升常规,还是在干部调整中更加注重人岗相适,以及将教育挽救、纠错改正作为重点,都是对固有思维模式的重新确立,旨在将干部激励日常化、精细化和情感化,与制度激励形成刚柔并济之举。

要而言之,以制度管人和情感化人是将领导干部行为有效约束在“公共服务者”状态中的重要举措。陕西省“三项机制”体现出制度约束与情感爱护有机统一、外在压力与内在动机同向发力、系统化与精细化相辅而成的鲜明特色。

## 参考文献

- [1] 中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报[N].人民日报,1978-12-24(1).
- [2] 中国共产党章程[M].北京:人民出版社,1982.
- [3] 中共中央关于加强党的执政能力建设的决定(2004年9月19日中国共产党第十六届中央委员会第四次全体会议通过)[N].人民日报,2004-09-27(1).
- [4] 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2007-10-25(3).
- [5] 中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定[N].人民日报,2009-09-28(1).
- [6] 建设科学严密完备管用的反腐倡廉制度体系[N].人民日报,2010-01-13(1).
- [7] 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2012-11-09(2).
- [8] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——习近平同志代表第十八届中央委员会向大会作的报告摘登[N].人民日报,2017-10-19(01).
- [9] 中国共产党陕西省第十三届纪律检查委员会第二次全体会议决议(2018年1月21日中国共产党陕西省第十三届纪律检查委员会第二次全体会议通过)[N].陕西日报,2018-01-22(3).
- [10] 潘维.治理腐败的原理——兼论竞争型选举不能治腐败[J].马克思主义研究,2008(1):93-99.
- [11] 刘占虎.制度反腐、过程防腐与文化倡廉——中国特色反腐倡廉道路的探索与思考[J].马克思主义与现实,2014

- (1): 192-198.
- [12] 中国共产党章程[M].北京:人民出版社,2017:51.
- [13] (美)亨廷顿(Huntington, S.P.)变化社会中的政治秩序[M].王冠华,等,译.上海:上海人民出版社,2008:10.
- [14] 王浦劬.政治学基础[M].北京:北京大学出版社,2006:49.
- [15] 杨绍华.把权力关进制度的笼子里——中国特色反腐倡廉制度创新研究[M].北京:中国方正出版社,2013:331.
- [16] 徐玉生,严旻佳,商阳.论权力监督的理论逻辑及其机制建构[J].河南社会科学,2017,25(1):22-29.
- [17] 吴永生.公私之辨:权力监督目的的生态学分析[J].河南社会科学,2017,25(11):17-23,31.
- [18] (美)奥特(Ott, J.S.),帕克斯(Parkes, S.J.),辛普森(Simpson, R.B.).组织行为学经典文献[M].王蕾,朱为群,孔晏,等,译.第3版.上海:上海财经大学出版社,2009:168-172.
- [19] 任剑涛.在正式制度激励与非正式制度激励之间——国家治理的激励机制分析[J].浙江大学学报:人文社会科学版,2012,42(2):140-147.
- [20] 周黎安.转型中的地方政府:官员激励与治理[M].上海:格致出版社、上海人民出版社,2017:392-400.
- [21] 魏姝.中国官员激励机制的发展与改革[J].江苏行政学院学报,2013(4):103-109.
- [22] 李小华,董军.公务员公共服务动机对个体绩效的影响研究[J].公共行政评论,2012,5(1):105-121,181.
- [23] 王浦劬,杨晓曦.当前党政干部公共服务动机状况调查——基于中部某市党政干部的实证研究[J].人民论坛,2017(7):70-81.

责任编辑 王学青

## Transmutation of Local Discipline Inspection and Supervision System Since the Initiation of Reform and Opening up and Its Enlightenment: A Case Study of Shaanxi

LI Jingping, ZHANG Jinhong (School of Marxism, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, Shaanxi, China)

**Abstract:** The continuous deepening of reform with the system of national discipline inspection since the beginning of reform and opening up is based on the exploration and innovation in local practice. Based on its long history as where feudal capitals were set, and on the superior integrity system in the revolutionary history as well as the long cultural accumulation, a discipline inspection system unparalleled as regard its gifted legacy and innovative superiority is found in Shaanxi. A series of mechanisms characterized by their typical, precursory, and effective features belonging to Shaanxi have been created together with profound local practical experience after the five stages of arduous exploration under the unified deployment of the Central Committee of the Party, namely, the restoration and initial reform, the construction of the warning blockage for anti-corruption from the source and promoting reform, the deepening of reform with systematic treatment of corruption by the construction of mechanism series, the promotion of comprehensive deepening of reform by the construction of "Three Mechanisms", and the establishment of supervision committee for the integration of supervisory powers to further promote reform. Out of this, the three unique lessons of stressing anti-corruption both by systematic means and in the process for the systemization and normalization of education and help, sticking to the combination of centering around the people and preventing interest conflicts for the refinement and scientific improvement of the construction of the system, and sticking to personnel management with mechanisms in combination with empathetic efforts for positive and targeted stimulation of officials have provided beneficial measurements for future developments and reforms in discipline inspection in Shaanxi, and a "normalization" outline out of the "uniqueness" of Shaanxi, supplying Shaanxi schemes and wisdom for continuous deepening of reform with power inspection mechanisms.

**Keywords:** reform and opening up; Shaanxi; discipline inspection and supervision mechanism; historical development; enlightenment from experience

# 继承与创新：新时代国家监察体制改革的政治逻辑

蔡文成, 陈海超

(兰州大学 马克思主义学院, 甘肃 兰州 730000)

**摘要:** 国家监察体制改革是事关全局的重大政治改革, 创建监察委员会, 改革国家权力结构, 是推进国家治理体系和治理能力现代化的战略举措。国家监察体制改革实现了我国监察组织、制度、体系等一系列改革创新, 体现了新时代制度改革的政治逻辑: 始终坚持党的领导、坚持人民立场、坚持历史继承、坚持创新发展。深化国家监察体制改革是一项长期复杂的过程, 必须坚持党的统一领导、形成纪检监察合力, 加强基层组织建设、统领协同监察体系, 完善法律规章制度、促进体制高效运行, 健全内部监督机制、优化外部监督体系, 实现国家监察体制的不断完善发展。

**关键词:** 国家监察体制; 监察委员会; 政治逻辑

**中图分类号:** D262.6

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1674-9170(2019)03-0011-08

国家监察体制改革是新时代事关全局的重大政治改革, 是推进国家治理体系和治理能力现代化的战略举措。习近平总书记在十九大报告中指出: “深化国家监察体制改革, 要将试点工作在全国推开, 组建国家、省、市、县监察委员会, 同党的纪律检查机关合署办公, 实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。”<sup>[1]</sup>如何理解和认识新时代国家监察体制改革的制度设计和政治逻辑, 怎样提升国家监察体制改革的成效, 是本文研究的主要问题。

## 一、国家监察体制改革的政治意义

2018年12月13日, 习近平总书记在十九届中央政治局第十一次集体学习上强调: “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

收稿日期: 2019-04-31

作者简介: 蔡文成(1977-), 男, 甘肃天水人, 兰州大学马克思主义学院党委书记, 教授, 博士, 博士生导师; 陈海超(1994-), 男, 河北邯郸人, 兰州大学马克思主义学院硕士研究生。

基金项目: 国家社会科学基金项目(12CZZ016); 国家社会科学规划重点项目(15AZZ004); 中央高校基本科研业务费专项资助项目(2022015skzd021); 兰州大学全国重点马克思主义学院建设科研项目

现代化的一项重要改革。”<sup>[2]</sup>国家监察体制改革具有重要的政治意义,既是十八大以来反腐倡廉工作的制度总结,又是监察制度发展到国家监察时期的必然结果,更是推进国家治理体系和治理能力现代化的制度基础。

#### (一) 实践意义:新时代反腐倡廉的现实需要

监察制度是政治体系中必不可少的权力监督和制约机制,在正风肃纪、打击腐败方面发挥着重要的作用。国家监察体制改革的首要目的就是深入推进反腐倡廉建设,实施国家监察体制改革既是对过去一段时期反腐败斗争的制度总结,也是新时代背景下增强监察机关反腐能力、提高监察机关工作水平的制度需要。十八大以来,党和国家对腐败行为采取零容忍的态度,在全国范围内开展了声势浩大的反腐运动,既打“老虎”,又拍“苍蝇”,“这场反腐败斗争的范围之广、力度之大、程度之深,恐怕是新中国历史上少有的”<sup>[3]</sup>,取得了一系列重大成果,但是依靠阶段性的反腐风暴,只能使腐败势力在一段时期内有所收敛,无法从根源上解决腐败问题。如何将运动反腐转换为久久为功的制度约束?如何形成“不敢腐、不能腐、不想腐”的新时代政治风气?这就需要更多地采取制度反腐和法治反腐,将反腐经验以法制化的形式确立下来,进行深刻的监察制度改革,使监察机构的设置能够更加科学化、合理化,更加适应新时代的反腐需要,以实现反腐倡廉的常态化运行。深化国家监察体制改革,既可以促进监察机构的组织优化,又能够提升监察效能,有利于调动监察机关及监察干部的积极性,推动监察机关依法履行职责、发现国家治理的漏洞、惩处违法违规的行使公权力的公职人员,也有利于监察机关及监察干部依照法律支持和鼓励行使公权力的公职人员忠于职守、保障行使公权力的公职人员的合法权益,提升其工作积极性,维护社会公平正义。

#### (二) 理论意义:新时代监察思想的集中体现

“没有思想为指导的制度和法律是僵死的,没有制度和法律为载体的思想是空虚的。”<sup>[4]</sup>国家监察体制改革是在马克思主义基本原理和习近平新时代中国特色社会主义思想指导下进行的,是新时代监察理论创新的制度体现,主要表现在以下三个方面:首先,十八大以来,以习近平同志为核心的中央领导集体就反腐败和监察工作做了一系列探索和研究,产生了一系列思想和理论。2013年11月提出要“健全反腐败领导体制和工作机制,加强党对党风廉政建设和反腐败工作统一领导”<sup>[5]</sup>。2016年1月提出要“整合监察力量,健全国家监察组织架构,形成全面覆盖国家机关及其公务员的国家监察体系”<sup>[6][69]</sup>。2019年1月1日,习近平总书记在十九届中央纪委三次会议上指出,要用巩固发展反腐败斗争压倒性胜利来取得全面从严治党的更大战略性成功。新时代的中央领导集体对于监察工作的思考是随着实践的发展而不断丰富完善的。其次,国家治理体系和治理能力现代化这一理论是关于新时代政治发展的科学理论,要求完善的国家政治架构、合理的国家权力配置和高效的政治协同能力,而监察制度正是国家政治体系中的重要一环,所以深化国家监察体制改革是推进国家治理体系和治理能力现代化理论的必然要求。第三,实现国家监察体制改革还吸收借鉴了唐代《监察六法》中“察官人善恶,使监察的覆盖面拓展到所有的官僚”<sup>[4]</sup>等古代理论经验,是古今中外监察理论综合创新发展的成果。

#### (三) 发展意义:纪检监察体制发展的必然结果

“随着经济基础的变更,全部庞大的上层建筑也或慢或快地发生变革”<sup>[7]</sup>,任何监察制度都是在广泛吸收和保留了原有监察制度的优点和经验,克服其缺点和弊端的基础上发展而来的,都是原有监察制度的优化发展。我国的监察制度既是一脉相承,又是不断创新的。新中国成立后,中央人民政府在政务院内部设立了副总理级别的人民监察委员会,这是新中国监察制度的发端。改革开放之后国家恢复并确立了行政监察体制,在各级人民政府设立了双重领导制的行政监察机构。但是,随着我国政治实践的不断发展,行政监察制度在实际工作中产生了诸如反腐败主体多但力量分散、监察覆盖范围重叠但有遗漏、执法活动频繁但效果不佳等弊端,不适应新时代监察实践的发展,导致了监察效能下

降,出现了腐败猖獗的严重问题,削弱了人民群众对党和政府的信任。基于此,以习近平为核心的中央领导集体厉行反腐,直面行政监察制度的各种问题,借鉴监察制度发展的历史经验,经过充分讨论成功实施国家监察体制改革。国家监察体制改革是行政监察制度发展的优化路径,是适应新时代中国监察制度发展的必然选择,既充分吸收和保留了原有监察制度的优点和经验,又解决了原有监察制度想解决但不能解决的问题,是原有监察制度发展的必然结果。

#### (四) 制度意义: 国家治理现代化发展的基础

国家治理体系和治理能力现代化是一个国家的制度及其执行能力的集中体现。构建现代化的国家监察体系,实现监察能力现代化,这与国家治理体系和治理能力现代化要求的“在治国理政方面形成一套完备的、成熟的、定型的制度”<sup>[8]</sup>高度一致,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措之一。国家监察体制改革将监察机构统合起来,使监察权作为独立的国家权力从行政权和司法权之中剥离了出来,构建了新时代的国家权力结构,深刻改变了中国特色社会主义的政治制度,使其更加适应新时代的实践需要且更加具有生机活力。治理现代化的成功与否在于现代化治理体系的执行与否,所以推进国家治理能力现代化最重要的就是增强国家治理体系的执行能力,而保持制度合理运行的重要方面就是“要防止滥用权力”<sup>[9]</sup>。深化国家监察体制改革,就是要加强对所有行使公权力的机关及其公职人员的行政监督,实现国家监察的全面覆盖,深入地开展反腐败工作,这对防治权力的越位、缺位和滥用有着十分重要的作用,有利于维系政治制度的长效运行,保持政治机关的合理配置,鼓励公职人员积极工作,从而提升我国政治体系的实际效能,推进国家治理体系和治理能力的现代化。

## 二、国家监察体制改革的政治过程

国家监察体制改革是一个复杂、系统的政治过程,大致经历了三个阶段:2016年10月至2017年10月的试点阶段、2017年10月至2018年3月的推广阶段、2018年3月至今的深化阶段。各地在国家监察体制改革中结合本地实际情况,以组织优化为先导、以制度改革为支撑、以系统整合为依靠,以管理优化为补充切实推进,实现了党对监察工作的统一领导,推动了新时代国家监察体制改革的顺利实施。

### (一) 创建监察委员会,实现监察全覆盖

监察委员会的创建既是国家监察体制改革的主体内容,又是国家监察体制改革组织建设成功的标志,其创建过程和特点具有深厚的政治价值。组织建设的核心在于组织架构,反映到国家监察体制改革上就是各级监察委员会的创建过程与体系成果。国家监察体制改革发端于2016年10月中共十八届六中全会公报中将监察机关与人大、政府的并列提出;试点开始于同年11月中共中央办公厅印发的《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》,其决定在三地进行国家监察体制改革试点;推广开始于2017年10月中央部署的深化监察体制改革,其要求按期完成全部省、市、县的监察委员会机构创建;深化开始于2018年3月《中华人民共和国监察法》的制定出台,其以法制化的方式宣告国家监察体制改革初步完成,走向深化。由此,监察委员会将分布于行政机关、司法检察机关和审计机关等主体中面向特定范围的监察力量整合到一起,形成了一个将所有行使公权力的监察对象分门别类,将所有行业、部门和领域的公权力机关有效管理,将大量监督“盲区”全面覆盖的独立监察机关。从各级监察委员会的创建过程和特点可以看出,各级监察委员会的设立不同于以往小修小补的局部完善,是由点到面、由浅到深的整体改革,即监察委员会的组织体系全面取代了原有监察组织,创建了从中央到地方的覆盖所有公权力的强大监察机构。监察委员会以全新的组织架构和制度体系实现了组织领域的巨大改革,而这种组织改革又为国家监察体制改革的其他方面提供了组织基础。

### (二) 制定国家监察法,改革国家权力结构

制度建设的核心在于立法,而国家监察法的制定就是以法律形式明确各级监察委员会的地位和

职权、是以法治思维来反对腐败的重要表现。国家监察体制改革的制度建设主要包括：《宪法》的修改、国家监察法及相关法律法规的制定，由此带来了国家监察体制的制度确立和国家权力结构的巨大改革。2018年3月通过的中华人民共和国宪法修正案在第三章“国家机构”中增加了第七节“监察委员会”，并将“中华人民共和国各级监察委员会是国家的监察机关”“中华人民共和国设立国家监察委员会和地方各级监察委员会”“国家监察委员会领导地方各级监察委员会的工作，上级监察委员会领导下级监察委员会的工作”<sup>[10]</sup>写入其中，这在宪法意义上确立了国家监察体制改革的制度成果。同期通过的《中华人民共和国监察法》和之前各地出台的监察机关工作条例将宪法意见加以细化，完善了国家监察体制的各方面制度内容，一方面改善了以往监察法制不健全、法治思维缺乏的不利局面，更为重要的是带来了国家权力结构的巨大变化。根据宪法规定，国家及各级监察委员会由全国及各级人民代表大会产生，这使得国家监察委员会的政治地位与“一府两院”持平，而“监察权乃一种有别于立法权、行政权、检察权、审判权的一种新型国家权力，而这五种权力相互关系共同构成我国的国家权力结构”<sup>[11]</sup>，由此完成了新时代国家权力的优化配置，这是事关全局的重大权力结构改革，为国家监察体制改革的其他方面提供了法律支撑和制度保障。

### （三）塑造监察机关权威，统合强大监察力量

监察委员会通过整合各方面监察力量形成了党统一领导的权威监察机关和统一指挥的强大监察体系，构建了运行合理的联动监察机制。在监察体制内部，监察委员会将原属于行政系统的监察力量、检察系统的反贪反渎力量和预防职务犯罪等监察力量整合到一起，从根本上改变了以往各监察机关的多重领导困境，建立了从中央到地方的独立监察组织，实现了监察机关内部力量的集中统一。在监察体制外部，监察委员会统筹宪法规定的政党监督、立法监督、司法监督、社会监督和舆论监督，凭借其独立的监察组织和统一的监察权威，初步构建了协调有序、内外联动的协同监察体系，面对社会热点问题及时发声，善于使用网络平台等新媒体工具，关注重大舆情事件，极大地取得了人民群众对监察机关的认同和支持。监察委员会一方面通过统合内外监察力量，另一方面因其由各级人民代表大会产生而形成“一府一委两院”新格局，同时又与中国共产党各级纪律检查委员会合署办公，形成了强大的监察权威，而这也使得监察委员会在我国政治体系中更有话语权，有利于破解同级监督不力等一系列难题。

### （四）完善管理制度建设，提高监察工作水平

监察委员会的高效运行需要一系列管理制度的建设，其中最关键的就是人事管理和技术管理。第一，“正确的路线确定之后，干部就是决定的因素”<sup>[12]</sup>，各级监察委员会的人事管理在转隶工作中就坚持了党的统一领导的正确方向，各地纪委书记出任监委主任，同时坚持“严把准入关、强抓思想关、聚焦业务关”的原则，着重考察了转隶人员的业务能力、政治素质和党风廉政情况，出台了相关方案，打消了监察人员的思想顾虑，同时要求所有监察人员都要参与岗前培训与日常培训，着重锻炼了监察人员的反腐败能力和法治思维。第二，各级监察委员会根据监察实践的发展，拓展了更新更全的行政技术。“制定国家监察法，依法赋予监察委员会职责权限和调查手段，用留置取代两规措施。”<sup>[13]</sup>由此监察委员会的职能拓展至监督、调查和处置三方面，可以采取谈话、讯问、询问、查询、冻结、调取、查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置等措施。2017年4月7日北京市通州区某镇财政所出纳李某因涉嫌挪用公款罪，被通州区监委留置，5月5日，经通州区检察院决定被逮捕。6月12日，李某以挪用公款罪获刑3年，缓刑5年。对李某的宣判是全国第一次对由监委查处的公职人员职务犯罪案件的宣判。<sup>[13]</sup>行政技术的创新有利于监察委员会适应新时代监察实践的需要，更好地对监察对象进行监察和帮助。第三，对网络技术应用以及技术创新负面效应的制约也是行政技术创新的重要内容。各级监察委员会应用了大数据、云计算和生物科技等新时代监察技术利器，能够更好地应对新时代的监察挑战。相关

管理制度的完善有利于各级监察委员会更好地开展监察业务, 提高监察机关工作水平。

### 三、国家监察体制改革的政治遵循

国家监察体制改革由理论到实践、由试点到推广, 是新时代国家政治体制的重大改革, 有着统一的政治方向, 鲜明的人民立场, 明确的政治目标和明晰的改革思路等一系列深刻的政治逻辑遵循, 体现了新时代的政治创新。

#### (一) 改革的立场: 始终坚持人民立场

国家监察体制改革始终坚持人民至上的立场, 在改革中始终做到了为人民谋福利、谋幸福。人民立场就是始终坚持最广大人民的根本利益高于一切, 尊重人民主体地位, 依靠人民群众, 带领人民创造幸福生活, 反映到政治改革的逻辑中就是要求改革要始终坚持人民导向。国家监察体制改革的人民立场主要体现在指导理念和制度设计上。首先, 在指导理念上, 国家监察体制改革以“惩治群众身边的不正之风和腐败问题、着力增强人民群众获得感”<sup>[4]</sup>为初心和使命, 坚持“做到老百姓关心什么、期盼什么, 改革就要抓住什么、推进什么, 通过改革给人民群众带来更多获得感<sup>[6]103</sup>”, 将为人民利益服务的指导理念贯穿于改革的全过程。在制度设计上, 各级监察委员会都是由各级人民代表大会产生的, 而人民代表大会制度是我国的根本政治制度, 各级人民代表大会更是民意的代表, 因此各级监察委员会及监察干部都是由民意选举产生。其次, 监察委员会的派驻组织深入最基层, 聚焦人民最关心的基层腐败问题, 实现了监察全覆盖, 做到了全心全意为人民服务。最后, 党的领导是人民意志的体现, 各级监察委员会在党的领导下与党的纪检监察机关合署办公充分体现了其人民立场。

#### (二) 改革的目标: 职能体系优化提升国家治理能力

国家监察体制改革的目标是监察制度的职能优化和体系调整, 这需要通过大量的实践探索和理论创新来实现。职能优化是对特定组织所承担的职责和具有的功能进行优化调整, 政府组织职能优化就是对政府组织的职责和功能进行优化, 使政府组织效能得到提升, 更好地适应经济社会的发展。职能优化首先体现在各级监察委员会的创建上, 其创建是对十八大以来反腐败实践探索的经验总结, 是对原有监察制度漏洞的应对, 最终实现了从运动反腐到制度反腐的质的飞跃, 而这种制度改革与优化正是职能优化的最大体现。其次体现在监察委员会的组织架构上, 即从中央到地方、独立于其他国家机关的监察组织体系。这个组织体系统合了其他监察力量, 完成了从同体监督到异体监督、从分散监督到统一监督的巨大职能优化。还体现在反腐效能上, 各级监察委员会以制度反腐为依托深入开展反腐败斗争, 惩治了一批腐败分子, 完成了“不敢腐, 不能腐”的重要目标, 监察效能大大提升。最后体现在各级监察委员会的管理制度上, 其相对于行政监察机构的行政权限大大拓展、行政技术的应用更广泛, 从而使各级监察委员会更加适合新时代的监察实践, 推动各级监察委员会的体制运行更加合理。

#### (三) 改革的思路: 创新性继承与转化

国家监察体制改革中对中国古代监察制度和社会主义国家监察制度的经验教训进行了批判吸收, 实现了合理继承与创新。历史继承体现着社会意识的前后相继关系, 政治改革的历史继承就是在政治改革中对本民族历史上优秀政治经验和理论的延续和发展。中国古代建立了世界上最完善的监察制度, 在先秦时期就产生了监国、巡狩、述职等基本的监察方式, 在汉代就以中丞制为标志创建了独立监察制度, 蕴藏着丰富的监察经验与制度启示, 因此各级监察委员会在创建过程中充分借鉴了古代中国的监察思想、监察方式和监察制度的有益部分, 丰富了自身的历史内涵。国家监察体制改革还借鉴了我国社会主义监察制度的经验。社会主义国家始终高度重视监察制度的建设, 早在1927年中国共产党就在中共五大会议上决定成立中央监察委员会, 新中国成立后, 又在政务院设立了监察委员会。长期的革命斗争和社会主义建设中的监察实践对国家监察体制改革提供了直接的经验启示, 而国家监察体

制改革本身就是针对原有监察制度的优化改革。最后,十八大以来的以习近平为核心的中央领导集体继承历史经验,对监察工作提出了一系列行之有效的理论和论断,直接指导了国家监察体制改革的创新发展。习近平总书记在2014年讲到“善于继承才能善于创新”<sup>[15]</sup>,这是对国家监察体制改革创新性继承与转化的最生动注解。

#### 四、深化国家监察体制改革的政治路径

深化国家监察体制改革是一个系统的政治工程,必须始终坚持党的统一领导,形成纪检监察合力,加强基层组织建设,统领协同监察体系,完善法律规章制度,促进体制高效运行,健全内部监督机制,优化外部监督体系,持续聚焦反腐败建设,不断完善监察体制,最终形成现代化监察体系。

##### (一) 坚持党的统一领导,形成纪检监察合力

党的统一领导是新时代加强党的领导的重要方式,在深化国家监察体制改革中必须推进党的统一领导,形成强大的纪检监察合力,共同营造风清气正的政治氛围。一要明确监察体制变革的目标是加强党对监察工作的统一领导,必须把增强党的领导贯穿于深化国家监察体制改革的全过程,必须建立起党委负主责,纪委和监委合署办公负专责、高效权威的国家监察机构。二要深化各级监察委员会和纪检机关在组织人事方面的深度融合发展,继续探索新时代党的统一领导的具体组织模式,加强监察人员培训力度,使其成为既懂纪律又懂法律的新时代纪检监察干部。三要保持纪法畅通,形成强大的纪检监察合力。在具体业务工作开展中,必须坚持依规治党和依法治国相结合,处理好党内监督和国家监察的相互关系,一方面要强化党内监督,坚持纪严于法、纪在法前,用纪律管住党员干部,另一方面在党内监督达不到的地方,或者对不适用执行党的纪律的公职人员,交由监察委员会来解决,依法实施监察,实现纪检监察全覆盖。

##### (二) 加强基层组织建设,统领协同监察体系

加强监察机关基层组织建设是监察机关深入实践、深入群众的关键一步,进一步优化协同监察体系是监察体系真正发挥监督合力的重要保证。首先是加强监察委员会基层组织建设,“推动监察工作向基层延伸,使群众身边的公职人员受到严密监督”<sup>[16]</sup>。要以提升组织力为重点,创新多种派驻机制,优先向重要部门、薄弱领域派驻监察组,切实将监察机构派驻到公权力的细微领域,深入群众,解决基层腐败;加强基层监察组织队伍建设,建立起完善的基层交流机制,保证基层监察队伍的吸引力和活力;同时要加强对基层监察队伍的培训,增强业务培训、思想培训和基层实践培训,确保基层监察队伍更好地适应基层、服务基层。其次是各级监察委员会必须推进纪律监督、监察监督、巡视监督、派驻监督协调衔接,推动党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督的有效贯通,形成党统一指挥的协同监察体系,真正发挥国家监督合力。要处理好监察委员会与纪检机关的关系,坚持依规治党和依法监察相结合,在合署办公中增强与纪检队伍的信息交流、组织协作。各级监察委员会要重视与司法检察机关的关系,在业务协作中要形成监委调查、检察院起诉、法院审判这样的工作机制,还要充分加强与审计机关的合作,将监察全覆盖与审计全覆盖有机结合起来,充分利用审计工作中发现的腐败线索,严肃惩治经济腐败问题。最后,要积极听取群众意见,坚持正确的舆论导向,始终做到为人民服务。

##### (三) 完善法律规章制度,促进体制高效运行

深化国家监察体制改革必须在国家治理体系和治理能力现代化框架内开展,要以监察能力现代化和监察体系现代化为重要改革方向。一要完善监察机构法律规章,建立起合理的运行机制,将制度优势转化成实际效能,加速推进监察法律的“立、改、废”工作,通过完善法律制度来推进监察工作的开展。同时,要鼓励各地区在国家监察法允许范围内根据实际情况制定出具体规章、条例和政策,探索

出符合当地监察实践的规章条例以更好地适应各地的监察实践。二要打造透明型监察机关, 建立健全监察信息公开制度, 积极开展监察机构人员信息公开、文件公开、活动公开等项目, 切实做到透明公开地开展监察工作。三要优化民意互动机制, 充分利用好各种媒体的沟通作用, 尽可能全面地听取民意, 同时也要将监察委员会通过各种媒体生动形象地介绍给人民群众, 做到既听取人民的意见, 为人民服务, 又要为人民所亲。四要推进监察手段的应用技术创新, 提高监察人员运用信息手段的本领。五要优化内部人力物力协调机制, 建立起内部实时信息沟通渠道, 实现人员、物资高效流动。完善监察法律规章制度, 促进监察体系内外机制合理高效运行, 才能将监察委员会的制度优势转换成效能优势。

#### (四) 健全内部监督机制, 优化外部监督体系

各级监察委员会自身也需要完善的内外监督, 以防止监察权力的不当使用。一要健全内部监督机制。各级监察委员会必须坚持依法监察, 要以法律规章为根本性制约, 通过具体规章制度来约束监察机构及其人员。要加强监察队伍党风廉政建设, 坚持培养德才兼备的监察人员, 若监察人员违纪违法必须从严从重处分。要改进监察干部管理和任用方式, 严格晋升程序, 积极探索监察官制度, 建立监察官学院, 完善监察人事安排制度。要执行重大事项报告和回避、保密等制度, 建立打听案情、过问案件报告和备案制度, 防止内部人员干涉案件的处理。二要优化外部监督体系。积极引导和加强政党监督、立法监督、司法监督、民主监督和舆论监督对监察委员会的监督作用, 各级党委要对各级监察委员会的工作负主要责任和主要监督义务, 党的纪检机关要对监察队伍中的党员实施执纪检查。各级人民代表大会要对监察委员会进行监督审查, 保证监察权不被滥用。司法检察机关要坚持和完善“监委调查、检察院起诉、法院审判”的工作机制, 在法律制度上对监察委实施监督。同时, 要发挥民主监督和舆论监督对监察委员会及监察干部的全方位监督作用。

监察委员会既是行之有效的反腐机构, 又是国家政治体系中的重要组成部分, 在新时代推进国家治理体系和治理能力现代化过程中发挥着重要作用。深化国家监察体制改革要继续推进监察机构的组织建设、制度建设和体系建设, 完善监察机关的管理制度和协同机制, 只有综合推进, 相辅相成, 才能获得实效。

#### 参考文献

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2017: 68.
- [2] 吕腾龙, 常雪梅. 习近平: 持续深化国家监察体制改革 推进反腐败工作法治化规范化[EB/OL]. (2018-12-14) [2019-03-05]. <http://epc.people.com.cn/n1/2018/12/14/c64094-30468056.html>.
- [3] 陈宏彩. 地方监察检查派驻机构制度创新研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2016.
- [4] 张晋藩. 中国古代监察思想、制度与法律论纲——历史经验的总结[J]. 环球法律评论, 2017(2): 28-39.
- [5] 习近平谈治国理政: 第一卷[M]. 北京: 外文出版社, 2014: 83.
- [6] 习近平谈治国理政: 第二卷[M]. 北京: 外文出版社, 2017.
- [7] 马克思恩格斯选集: 第二卷[M]. 北京: 人民出版社, 1972: 83.
- [8] 马怀德. 国家监察体制改革的重要意义和主要任务[J]. 国家行政学院学报, 2016(6): 15-21.
- [9] (法) 孟德斯鸠. 论法的精神: 上[M]. 孙立坚, 等, 译. 西安: 陕西人民出版社, 2001: 183.
- [10] 中华人民共和国宪法[M]. 北京: 法律出版社, 2018.
- [11] 江国华. 国家监察体制改革的逻辑与取向[J]. 学术论坛, 2017(3): .
- [12] 毛泽东选集: 第二卷[M]. 北京: 人民出版社, 1952: 526.
- [13] 杨慧中. 聚焦国家监察体制改革以来的N个“第一”[J]. 中国纪检监察, 2018(13): 38-39.

- [14] 习近平.增强全面从严治党系统性创造性实效性[J].党史纵横, 2017(2): 1.
- [15] 习近平.儒学:世界和平与发展——在纪念孔子诞辰2565周年国际学术研讨会暨国际儒学联合会第五届会员大会开幕会上的讲话[J].孔学堂, 2015, 2(1): 1-4.
- [16] 赵乐际.以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导 坚定不移落实党的十九大全面从严治党战略部署——在中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第二次全体会议上的工作报告[J].中国纪检监察, 2018(2): 6-13.

责任编辑 张煜洋

## Inheritance and Innovation: Political Logic of Reforms with the National Supervision Mechanism in the New Era

CAI Wencheng, CHEN Haichao (School of Marxism, Lanzhou University, Lanzhou 730000, Gansu, China)

**Abstract:** Reform with the national supervision mechanism is one with overall significance, the creation of supervisory committee to change the power structure of the country being strategic measures promoting modernization in state management mechanism and management abilities. Reforms and innovations in the organization, regulations and mechanisms of supervision have been realized by means of reforms with the supervisory mechanism, which demonstrate the political logic of reforms with mechanisms in the new era: abiding by the leadership of the Party, the standing point of the people, the history legacy, and innovative development. This long and complicated process in deepening reforms with the supervisory mechanism has to be realized in continuously deepening integrated development of the Party and the government, in the formation of joint forces of discipline inspection and supervision, in strengthening organizational construction at the bottom level, in unification and coordination of the supervisory mechanisms, in the perfection of the legal system and regulation mechanism, in the facilitation of effective operation of the mechanism, in making sound internal supervision mechanisms and optimizing external supervision system, so that the state supervisory mechanism can be perfected and developed continuously.

**Keywords:** state supervisory mechanism; supervisory committee; political logic

# 干部选拔任用中圈子文化的成因、影响与整治

唐兴军<sup>1</sup>, 丁俊萍<sup>2</sup>

(1.湖北师范大学 马克思主义学院, 湖北 黄石 435002; 2.武汉大学 马克思主义学院, 湖北 武汉 430072)

**摘要:** 干部选拔任用中圈子文化盛行主要源于传统官僚文化的承袭与市场利益驱动的交织、人事任免权力过于集中、干部的资源依赖与人身依附心理作祟等多重因素。圈子文化一旦渗入干部选任的各个环节, 会造成破坏干部选任原则与标准、削弱干部队伍的领导和治理能力、阻碍动议与民主推荐中的制度执行等负面影响。要破除干部选拔任用中圈子文化的束缚与藩篱, 在积极正向的政治文化和政治生态中打造忠诚干净担当的干部队伍, 就必须构建科学的干部选任标准, 优化干部选任制度体系, 做实民主推荐强化过程监督, 多主体协同培育优良政治文化, 同时也要从源头加大对圈子文化的整治力度, 防止圈子文化的蔓延和对政治生态的侵蚀。

**关键词:** 干部选拔任用; 圈子文化; 政治文化; 政治生态

**中图分类号:** D262.3

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1674-9170(2019)03-0019-08

习近平总书记在党的十九大报告中指出, 要把建设高素质专业化干部队伍作为全面从严治党的的重要内容, 要坚决防止和反对宗派主义、圈子文化、码头文化, 坚决反对搞两面派、做两面人, 通过匡正选人用人风气, 突出政治标准, 打造忠诚干净担当的干部队伍。<sup>[1]</sup>这是“圈子文化”首次出现在党的全国代表大会报告中, 也凸显了整治圈子文化在党的政治建设尤其是干部队伍建设中的重要性、紧迫性。圈子文化是传统官僚政治文化的残留, 在市场经济与利益驱动下, 圈子文化在官场中表现出新的特征, 深刻地影响着政治现代化与优良政治生态的构建。针对党内出现的政治文化与干部队伍不纯洁等问题, 习近平总书记指出: “有的干部信奉拉帮结派的‘圈子文化’, 整天琢磨拉关系、找门路, 分析某某是谁的人, 某某是谁提拔的, 该同谁搞搞关系、套套近乎, 看看能抱上谁的大腿。”<sup>[2]</sup>随着全面从严治党 and 高压反腐不断向纵深推进, 大量落马官员编织经营的圈子显露出来。圈子文化在干部选拔任用

**收稿日期:** 2019-03-12

**作者简介:** 唐兴军(1984- ), 男, 湖北鹤峰人, 湖北师范大学马克思主义学院讲师, 博士, 武汉大学马克思主义学院访问学者; 丁俊萍(1955- ), 女, 安徽濉溪人, 武汉大学马克思主义学院教授, 博士生导师。

**基金项目:** 教育部人文社会科学研究规划项目(15YJA710010); 教育部人文社会科学研究规划项目(17YJA710037); 湖北师范大学教研项目(2017021)

领域表现为干部政绩观与价值观扭曲、干部人身依附于小圈子,领导任人为亲、带病提拔,组织内拉帮结派,导致民主机制与干部选任制度湮没。圈子文化的盛行,催生了政治派系、小山头、小团伙,诱发了局部地区塌方式腐败,恶化了地方政治生态与社会风气,若任其发展将形成党内利益集团,阻碍“四个全面”战略布局的稳步推进。今年3月新修改的《党政干部选拔任用工作条例》(以下简称《条例》)明确要求新时代党政干部的选拔任用要严把政治关、突出政治标准,严格遵照规范干部选拔任用程序。本研究以建设优良党内政治文化、净化党内政治生态为目标,紧密结合《条例》内容,就干部选拔任用中圈子文化的成因特质、消极影响与破解之道进行深入探讨,以期为新时代打造忠诚干净担当的干部队伍提供可鉴之策。

## 一、官僚文化与现实利益交织:圈子文化的特质与成因

“圈子”也称社会关系网络,是由来已久的社会现象。中国社会以注重礼俗而闻名,长期以来礼尚往来的人际关系文化形成了以亲缘为中心、亲疏关系为半径的“圈子”,其中核心层是家人,向外依次为亲戚、朋友同事、陌生人等,这种人际关系结构被费孝通先生称为“差序格局”。而在官场中,差序格局演化为圈子文化,在封建时期形成了朋党与派系之争。在现实政治生活中,圈子文化脱离了无产阶级为共产主义奋斗终生的崇高志趣与价值追寻,成为国家治理现代化的羁绊,其主要特征表现在:一是政治生活中江湖义气浓厚,以狭隘的义利观指引个人行为,漠视政治规矩和政治纪律,法制意识淡薄,惯于义气行事。二是重出身轻实绩,派系意识根深蒂固,圈子成为政治生活的界限与沟壑,圈内领导干部及追崇者只知门户派系,亲缘、地缘、业缘、学缘等成为重要的社会关系纽带,特殊圈子和特殊利益集团野蛮生长,无视正式组织与政治制度。三是家长制作风大行其道。领导干部集权力与资源于一身,将下属视为“家臣”,处心积虑经营权力圈子。出于资源依赖和人身依附,下属往往忠于领导而不是人民。四是权钱交易频发,政治生态局部腐化。追逐私利成为加入和扩大官场圈子的动因,圈子被视为权钱交易利益互换的隐蔽场域和保护伞。处于权力高位和圈子核心的领导,在干部选任中一方面安插亲信,另一个重要的目标则是追求个人利益最大化。总的来看,政治生活中圈子文化的本质就是社会关系网络在政治生活中的衍生,是传统官僚文化与利益交织的产物,其成因具体包括以下三个方面。

### (一) 传统宗族观念与现实利益交织是圈子文化形成的社会基础

政治文化是一种特定的政治态度,是由本民族的历史和现在社会、经济、政治活动进程所形成。<sup>[3]</sup>当前干部选拔任用中的圈子文化可以归为一种特殊的政治亚文化,其实质是传统政治文化在现实社会中承袭与演变的结果。正如费孝通先生在《乡土中国》中指出的,与西方“机械团结”的法理社会不同,中国社会依靠宗族亲缘关系维系,是一种“有机团结”的礼俗社会。<sup>[4]</sup>家庭、宗族、同乡、同僚环环相扣,圈圈相连,人际关系也依次展开,尊长独治的圈子文化由此而生。官僚政治中,以父家长为中心的家族制和宗法组织相继传承,“人治”与“礼治”被宣扬来代替“法治”。<sup>[5]32-33</sup>宗法文化日积月累,宗法思想这种远近亲疏的观念早已渗透融入中华民族每个成员的个性意识之中。<sup>[6]</sup>在现代转型中权力依附加上市场经济的自利性,圈子文化演变得更加复杂。市场经济强调效率优先和个人利益至上,倡导将自由竞争机制应用到经济社会治理之中。

经过四十年的市场经济改革与发展,市场效率与利益观已经深入人心,也驱使部分党员干部步入见利忘义、以升官发财为行动目标的误区。很多党员干部在晋升中得到组织或领导的关照,于是怀揣“滴水之恩当涌泉相报”的义气,苦心寻求报答领导上司的途径,而不是将精力集中在为民执政谋求公共利益之上。为获得进一步升迁,不惜在领导面前卑躬屈膝点头哈腰,狭隘的“江湖义气观”与自私的利益观相交织,就形成了唯领导马首是瞻的官场圈子文化。而信息技术的发展尤其是互联网的普及,公众对微信、微博等新媒体的过度依赖,让人际关系由陌生人社会回归熟人社会,<sup>[7]</sup>在一定程度上助长了官场圈子文化的蔓延。从技术手段来看,当前圈子的形成及信息和利益的交换渠道逐渐转向网络,网上与网下的圈子相互交织,圈子的外在表现更加隐蔽,监控和治理难度加大。

## (二) 权力过于集中是导致圈子文化盛行的制度根源

在人治为主导的传统官僚系统中,各级官员的升迁罢黜基本都掌握在上司手中,隶属官员为获得提拔晋升机会,不得不围绕独揽权力的上司领导行事。尤其在封建专制时期,拉帮结派的朋党政治兴起,圈子文化与官僚政治相互助长。正如欧阳修在《朋党论》中所言:“朋党之说,自古有之,……君子与君子,以同道为朋;小人与小人,以同利为朋。”虽然封建专制废除一个世纪以来,中国政治制度化与现代化取得了显著成就,但是专制主义延续几千年的等级意识、门宦观念等深植于中国文化,加之官僚政治本身具有延续性、包容性和贯彻性,<sup>[5]32-33</sup>因此在当前政治系统中并未完全清除圈子同僚文化。新中国成立初期,在法制尚不健全的体制下,权力仍然相对集中在高层和少数领导人手中,人们对权力的追随依然存在。改革开放后,集权体制的惯性与市场体制并存,思想文化趋于多元,利益诉求有所分化,圈子文化在官场中有所演化变异,圈子表现形式更加隐蔽,结构更为复杂。现实中,大部分党员干部认识到圈子文化的毒害性,但也有部分官员艳羡圈子所带来的“法外特权”“圈内利益”,甚至基于“进了班子没有进圈子就等于没进班子,进了圈子没有进班子也等于进了班子”的逻辑,屈服于圈子中心的掌权者,加入圈子寻求庇护。表面上看,当前干部任用中以亲缘、地缘为纽带的圈子文化得到遏制,但实质上以学缘、行业、部门系统为纽带的隐蔽性圈子网络仍然纵横交错,官学商各领域圈子文化大有复燃之势。正如习总书记所说的,十八大以来全面从严治党,重拳整治政治生态,带动选人用人风气有了明显好转,但选人用人上的不正之风并没有销声匿迹,有的依然相信“不跑不送、原地不动”“又跑又送、提拔重用”那一套,变着法子拉关系、走门子。<sup>[8]</sup>

## (三) 资源依赖与人身依附是助长圈子文化的心理动机

亚里士多德指出,人是天生的政治动物,具有群居的特征。这与中国古人所说的“物以类聚,人以群分”语意相通,揭示了圈子文化形成的心理基础。从社会心理的形成机理来看,圈子文化源于圈子成员对权力核心的盲目崇拜,经历了认知、认同、追随的心理过程。部分党员干部之所以追随并信仰圈子文化,主要基于三个方面的心理动机。一是出于对执掌权力和资源的其他者或组织的盲目追随依赖。官场圈子虽不是正式组织,但是能够提供互助和庇护的资源。如已被查处的军中大老虎谷俊山,从一个营职助理到总后勤部副部长,其升迁倚靠的正是与郭伯雄、徐才厚等结成的圈子。在圈子文化盛行的政治系统内,党员干部及普通公职人员深信要获得提拔升迁,首先要站好队跟对人,博取“掌门人”的欢心认可与提携。一些干部通过一定努力而未获得组织认可,长期难以升迁时,更加迫切寻求加入非正式组织通过非正常渠道谋求晋升,圈子应运而生。当干部晋升不是依靠组织科学考评而是领导“钦点”,关系就成为一种稀缺的资源,就会出现“形形色色的关系网也就会越织越密,方方面面的潜规则越用越灵”<sup>[9]</sup>的现象。二是为增进自身经济利益。市场经济条件下个体的能量十分有限,而分散个体存在着利益的交集,基于利益驱动,官员往往会采取聚合抱团以壮大自身力量。一旦圈子成型,就会在人员任用中吸纳更多利益相关者,拉拢权力与资源执掌者,加固既有利益格局,开辟占领利益新领域。三是为凸显自身地位或身份,在政治经济上博取优越感。身份认同理论认为,公民个体往往以作为某个组织或群体的成员为荣,因此部分官员加入某个圈子,不仅仅为升迁逐利,也可能是为获得认同,以接近接触某位圈子核心人物为耀,追求身份与地位的优越感。

总而言之,从心理认知理论来看,中国式圈子源于公民个体的三重心理动机,即个体的相互依赖性、强烈的归属感和对利益合优越地位的虚荣欲求。<sup>[9]</sup>中国青年报社会调查中心的一项在线调查显示,74.2%的受访者表示身边存在“山头”“圈子”现象,75.9%的受访者坦言当前社会以“山头”“圈子”为代表的附庸思维普遍存在,47.3%的受访者表示正因“山头”“圈子”或附庸问题而苦恼。<sup>[10]</sup>可见,圈子文化仍环绕在我们周围,干扰着干部选任的法制化规范化,成为当前政治生态的毒瘤顽疾。在全面从严治党,重塑优良政治生态的大势之下,无论是落马的中央高官还是普通公职人员,圈子流毒就如一张大网笼罩着局部恶化的政治生态。当前从个体到社会,追随圈子的心理动机普遍存在,并在官场尤其是干部任用领域负面影响突出,如及时发现并严惩整治,终将形成“圈内选人、圈内晋升、圈内

相护”的恶性循环，党政领导干部选任的原则标准与程序规范将流于形式，帮派圈子化党的干部队伍将严重污染破坏党内政治生态。

## 二、渗入与销蚀：干部选拔任用中圈子文化的负面影响

圈子文化作为一种政治亚文化，对当前及未来政治参与者的行为具有强制内化的消极作用，影响着政治角色的行为和参与者的诉求取向。圈子文化渗入到干部选拔任用的各个环节，从分析研判和动议、民主推荐、考察到讨论决定和任用都在销蚀着正式组织和民主制度。

### （一）破坏干部选任原则和标准，削弱干部队伍的领导和治理能力

习近平总书记在2018年全国组织工作会议上指出，选用干部首先要看政治上是否过硬、是否靠得住，尤其强调要从政治忠诚、政治定力、政治担当、政治能力、政治自律全方位考察评判干部政治素质。<sup>[11]</sup>新修改的《条例》也明确规定，干部选任必须把政治标准放在首位，坚持“德才兼备、以德为先，五湖四海、任人唯贤；事业为上、人岗相适、人事相宜；公道正派、注重实绩、群众公认”的原则。而圈子内奉行任人唯亲而不是选贤任能，忽略政治道德与工作实绩，严重妨碍了干部竞争上岗机制的有序运行，剥夺了优秀干部员工晋升的机会，部分领导为关照“自己人”，无视被选拔干部的政治立场政治原则问题，降低标准破格选任甚至带病提拔下属，干部队伍不能实现有序新陈代谢与优胜劣汰。部分靠走关系、拜山头提拔上来的干部，缺乏实干精神和公共治理能力。圈子文化弱化了党员领导干部的是非善恶判断力，在干部选拔任用中忽视选贤任能、精中选优的重要性。<sup>[12]</sup>

圈子文化盛行的体制中，下属盲目服从上级领导，工作因循守旧，缺乏创造性和责任担当。一些干部一旦攀上“大树”，尝到“甜头”，就不再相信组织而迷信圈子，不依靠个人努力一心为民执政，而指望通过攀附关系走后门谋求提拔，把时间与精力都放在了加入圈子、维系圈子、经营圈子，讨好圈子“老大”上，误入歪门邪路，形成了对圈子的依附，而缺乏独立自主的领导和治理能力。更为严重的是，圈子文化削弱了社会主义核心价值观的引领功能。<sup>[13]</sup>圈子内选拔出来的干部缺乏坚定的政治立场和理想信念，不忠于党、国家和人民。作为圈子核心的“山头”，将一些歪风邪气带入体制内，在圈内传染扩散，大大削弱了领导干部的领导力。比如中央巡视组在向天津市委反馈“回头看”情况时指出：“天津圈子文化不绝、好人主义盛行，黄兴国作为当时的‘一把手’，是主要污染源，他违背五湖四海、任人唯贤的组织原则，大搞任人唯亲，奉行好人主义，为自己人设计路线，着意栽培使用，使拜码头、拉山头等歪风邪气蔓延，败坏了政治风气，带坏了一批干部。”<sup>[14]</sup>圈子是利益共同体，讲究一荣俱荣、一损俱损，对内拉拢腐蚀，对外携手排拒，激化派系斗争，干部任用提拔不以德才兼备为基本条件，而是以派系或“忠诚”作为评判标准，因此带病提拔屡见不鲜，贤能志士遭遇冷落，长此以往干部队伍终将斗志涣散，治理能力孱弱。圈子文化加剧了帮派政治斗争，不利于干部队伍团结，不利于加强党的领导与维护中央权威，削弱了党员干部的领导和治理能力。

### （二）阻碍动议与民主推荐中的制度执行

官场圈子作为陈腐的非正式组织，推崇的是“潜规则”，漠视制度的存在与贯彻执行，腐蚀着圈内成员的价值观念。正如张献忠指出的，圈子文化对正式社会组织与规则起到消解作用<sup>[15]</sup>。圈子文化奉行的是以圈子为中心的“人治”，在这样的组织或体制内，人员晋升比拼的是关系，一把手的意图决定干部的升降去留。在分析研判和动议环节，处在圈子核心的一把手对拟选拔的职位、条件、范围、方式和程序都握有控制权，参与晋升的干部与组织部门将通过非制式私下交流摸清一把手意图，从源头干扰干部选任。随着圈子文化的渗入，组织人事部门“一言堂”现象严重，组织部长独揽分析研判动议推荐权力，民主推举、民主测评和竞争上岗等制度难以落实，人事制度形同虚设。如若地方党政一把手主导圈子，则组织人事部门虚弱，一把手紧握干部选任大权，党委书记直接决定干部的去留与任免，无视人事制度和干部选拔任用法规条例。

一旦圈子文化盛行，干部选任过程中的民主推荐也就名存实亡。由于圈内人占有资源优势，往往

会在会议推荐之前的隐性场域中进行私下动员,从而使得圈子成员能够轻松获得多数票,<sup>[16]</sup>造成劣币驱逐良币的现象。圈子文化盛行必将严重阻碍干部选任制度的贯彻执行,干部选拔、任用、考评与晋升陷入人为操纵与潜规则的陷阱。另一方面,圈子政治形成特殊利益共同体,不断通过提拔任用圈内人来加固同盟,编织错综复杂的关系网来维系圈子内部利益。而全面深化改革正是一场利益格局的大调整,必然触动既得利益者的切身利益,圈内人力图通过抱团或寻求高层领导庇护来捍卫自身利益。因此,改革越深入越是触及圈子核心利益,所受阻力也就越大,甚至出现了政令不畅、中梗阻、执行难等问题,严重阻碍了全面深化改革的进程。

### (三) 考察和讨论决定环节虚化,任用过程腐败滋生

圈子文化介入干部选任的考察程序,将直接影响考察工作的真实有序运行。由于圈子核心及组织部门一把手在选择谈话对象时拥有高度的自主性,一般情况下,参与考察谈话的都是圈子内成员,对被考察对象的德能勤绩廉等要素正向评价往往会片面夸大,考察的预期目的难以实现。同样,在讨论决定环节,受圈子的诱惑和压力,即使与考察对象有矛盾和冲突的参与者,也出于理性计算避而不谈考察对象的缺陷,因为他们深知,少数人的反对或不赞同不仅难以影响最终结果,而且有可能因此得罪人,遭遇既有圈子的排挤。因此,谈话和讨论所获取的信息基本都是正面的,考察和讨论也就流于形式。考察和讨论决定之后,任用也就成为顺理成章之事。圈子以利益为纽带,并结成特殊利益集团不断蚕食公共利益。干部选任中,圈子文化促使领导核心琢磨着安插亲信,排除异己,抵抗外部监督力量的介入,以不断加固利益共同体,最大程度上谋取私利。拉帮结派的初衷是为了获取政治经济利益,“结党”就是为了“营私”,圈子文化最终将助长小团体不断利用公共权力谋取个人利益,加剧寻租腐败。更为严重的是,官场圈子与企业等经济领域的媾和,不正当的官商关系亦由此而生。比如十八大以来中央巡视发现,在江苏,一些领导干部与企业老板结成关系圈子,进行封闭式权钱交易。在河北,个别领导干部搞团团伙伙,并与企业老板结成利益纽带。<sup>[17]</sup>近几年部分地方出现的塌方式腐败都是圈子文化侵蚀地方政治生态,党员干部结党营私、廉洁度与自制力下降而导致的。而这将直接影响到执政党和政府形象,削减公共权力部门的公信力,危及政府部门的合法性,耗竭执政资源。

圈子文化渗入干部选拔任用全过程,诱导部分党员干部误入江湖义气和个人利益的圈套中,扭曲了一些干部的价值观、政绩观,削弱了干部队伍的战斗力,影响到执政党和政府等公共部门的治理能力。如习总书记所说,党员干部任用与换届中,圈子文化毒害严重,有的明知在换届中组织没有安排他,仍派亲信到处游说拉票,搞非组织活动;有的政治野心不小,扬言“活着要进中南海,死了要入八宝山”;有的在其主政的地方建“独立王国”,搞小山头、拉小圈子,对党中央决策部署阳奉阴违,为实现个人政治野心而不择手段。<sup>[18]</sup>由此可见,圈子文化对干部选拔任用的影响可谓贻害无穷。

## 三、重构与调适:新时代干部选拔任用中圈子文化的整治

圈子文化表面看起来只是当前政治系统和党内政治生活中的瑕疵,但实际上已经对执政党和政府的形象和公信力构成威胁,侵蚀着党员干部的理想信念和治理能力,有碍于整个政治生态系统的良性循环。若其传播与蔓延趋势得不到及时遏制与治理,终将危及党的执政基础和生命力。正如习近平总书记所指出的,尽管十八大以来党中央反复强调党员干部要严守纪律摒弃圈子文化的毒害,针对圈子文化与山头主义也施以重拳,但仍有部分地方官员置若罔闻,搞结党营私、拉帮结派、团团伙伙,一门心思钻营权力。<sup>[18]</sup>这是由于圈子文化本身属于封建传统的历史遗留,加之改革开放与市场经济的引入带来的思想观念与利益价值诉求的多元化,圈子文化陋习与现实利益驱动交织致使当前官场中的圈子文化错综复杂。因此,消除其负面影响需多角度全方位入手,必须将规范干部人事制度,防止圈子文化对干部选任过程的渗透销蚀,重构良好干部生态作为一项长期的系统工程。

### (一) 构建科学的干部选任标准,优化干部选任制度体系

习近平总书记指出,选人用人必须把好政治关,把是否忠诚于党和人民,是否具有坚定理想信念,

是否增强“四个意识”、坚定“四个自信”，是否坚决维护党中央权威和集中统一领导，是否全面贯彻执行党的理论和路线方针政策，作为衡量干部的第一标准。<sup>[8]</sup>而目前干部选任考核仅从德能勤绩廉几个方面考量，缺乏对选任对象的政治素养考核，更缺少精细的二三级指标。因此新时代的干部选拔任用必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，把政治标准放在首要位置，同时需要进一步完善考核标准，细化考核指标，并切实将之纳入干部考核选任之中，建立日常考核、分类考核、近距离考核、全方位考核等干部考核制度，发掘培育政治立场坚定的专业化高素质领导干部。在干部选任的实际操作中，首先需要做好综合分析研判。对拟选任的职位进行科学分析精准定位，将拟公开选任的领导岗位所应具备的基本素质、能力和经历等，清晰、直观地表达出来，增强笔试、面试命题的针对性、适配性和组织考察判断的准确性、科学性，提升人岗匹配度和选任的公开透明度。<sup>[9]</sup>优化干部选拔任用工作的必经程序和基础环节，只有严格规范、认真落实好相关民主程序，健全并贯彻执行干部选任制度，构建并严格执行科学的干部选任标准，方能有效克服圈子文化的滋生与蔓延。建立多角度、全方位的人才举荐制度，健全的现代化制度体系与衰朽的圈子文化存在此消彼长的关系，权力运行的民主化有助于杜绝干部任用中的“一言堂”“一支笔”等问题。只有在干部选拔任用过程中，充分发挥民主推选、民主测评的优势，健全权力运行制约和监督体系，让权力在阳光下运行，才能从源头清除圈子文化的“核心”，移除圈子中的“大树”，削平权势中的“山头”，消除小团体主义与政治派系纷争的局面。

### （二）做实民主推荐，强化干部选任的过程监督

圈子文化本身是一种极端利己的维护帮派私利的衰朽价值观，是传统官僚文化的承袭与复燃，与共产党人执政为民一心为公的价值追求与政治文化是相冲突背离的，与民主政治也是不相容的。为此，做实民主监督，扩大干部选任的社会基础和民主度，强化干部选拔任用过程监督，唯有如此才能做到选人用人不搞小圈子，不走腐败路，始终坚持立党为公、执政为民。<sup>[20]</sup>首先，明确民主推荐的参与主体，扩大会议推荐的范围。要让更多了解选任对象同时来自基层的党员群众参与其中，避免圈内核心领导一手遮天。将前置性职务资格条件调整至民主推荐环节，强化民主推荐的地位与作用。在调研考察和谈话环节应考虑调研谈话对象的广泛性多元化，根据需要开展专项调查、延伸考察，注意了解考察对象生活圈、社交圈。<sup>[21]</sup>其次，有序推进竞争性和跨域选拔。竞争性选拔是遏制圈内选人的有效路径，在精准科学分析选任职位的前提下，对专业化强的职位特别是事业单位的非主职职位在原则上应该采用竞争性公开选拔模式。通过跨部门、跨地域推荐选拔人才则可以有效防止荐人为亲。最后，强化民主推荐和选任运行的监督。及时矫正干部扭曲的晋升观念，塑造积极正派的政绩观，对依靠拉帮结派、依附权力关系升迁的干部施以重拳，实行一票否决制。彻底清除党内特权，在党内乃至整个政治系统内形成平等互爱的氛围，既要杜绝领导干部颐指气使，也要反对下级阿谀奉承。正如习近平总书记所指出的：“不能把党组织等同于领导干部个人，对党尽忠不是对领导干部个人尽忠，党内不能搞人身依附关系。干部都是党的干部，不是哪个人的家臣。”<sup>[1]</sup>只有清除传统陋习的干扰，摒弃圈子文化的羁绊，将监督贯穿于分析研判和动议、民主推荐、考察任用全过程，方能净化干部选拔任用领域的风气。

### （三）培育清廉政治文化，防止圈子文化对干部选拔任用的渗入与销蚀

要发挥组织的思想文化引领与价值导向作用，破除“相信圈子不相信组织”的怪现象。做到“每个党员特别是领导干部都要强化党的意识和组织观念，自觉做到思想上认同组织、政治上依靠组织、工作上服从组织、感情上信赖组织”<sup>[11]</sup>。从价值理念上肃清传统官僚文化陋习，用共产党人的先进文化抵制圈子文化对干部选拔任用的渗透与销蚀。负责干部选拔的组织部门领导，作为干部中的“关键少数”，必须始终把为党和国家选拔信念坚定、勇于担当的好干部作为使命，肃清官僚陋习的侵蚀干扰。普通党员和基层干部也不能有丝毫懈怠，要成为弘扬和践行社会主义核心价值观的模范，牢记共产党人的初心使命，传承马克思主义政党的优良传统与价值观。物必先腐而后虫生，领导干部必须行正坐端，增强自身免疫力，经得起市场利益的诱惑和“糖衣炮弹”的侵蚀，提升拒腐防变的免疫能力。为此，领导干部首先要坚定信仰固本培元，牢固树立正确的世界观、价值观、政绩观，反对任人唯亲、拉

帮结派,确保党的先进性和纯洁性。<sup>[23]</sup>组织部门要充分发挥其职能,坚持以文育人、以文化人,把先进政治文化融入育人、选人、管人的全过程。<sup>[23]</sup>诚然,圈子文化是历史与现实交织而生的,具有错综复杂性。因此,整治圈子文化不是朝夕之事,正如王亚南先生所言,作为官僚政治作风的圈子文化在一个政体内延续了数千年之久而又极有包容性和贯彻性,要改革它,要铲除它,就不能单凭一时高兴,也不能单凭外力的推动,而应诊查病因,并采取内外结合之治术。<sup>[5]32-33</sup>在治理手段上也不能全靠堵,还应进行有效地疏导。

#### 四、结语

在政治生活中,圈子文化作为附着“负能量”的政治亚文化,是干部选拔任用中权力与物质利益媾和的媒介与催化剂,对党内政治生态、政风民风具有强大的腐蚀作用。圈子文化之所以能够滋生,主要是缘于不正常的人身依附和利益输送。<sup>[24]</sup>从政治生态的视角来看,要清除干部选拔任用中圈子文化的干扰与毒害,必须以政治生态的内核为重点,强化领导干部的责任,抓领导干部这个“关键少数”。尤其是“高级领导干部和各级主要领导干部要承担更大的责任”<sup>[25]</sup>,其中最重要的就是要求各级党政领导干部始终把政治纪律政治规矩挺在前面,务必坚定政治信仰摆正位置,营造积极向上的党内人际关系。圈子文化的疏导整治必须契合全面依法治国与全面从严治党的新要求,通过抓关键少数树先进典型,以严肃规范的党内政治生活孕育优良的党内政治生态,以风清气正的党内政治文化抵制圈子文化的逆生长。此外,要彻底消除圈子文化对干部选拔任用的侵蚀与影响,不仅要完善干部选拔任用制度建立隔离防范措施入手,而且要着力正本清源,构建清正廉明的现代政治文化与政治生态,将“同利营私”的圈子文化转化为“同道共进”的优良政治文化。在总结执政经验教训的前提下进行政治文化传承与重构,在尊重执政规律的基础上进行政治文化创新,要善于从红色文化与革命传统中挖掘新的政治文化素材,传承红色基因且推陈出新,将优良政治文化的培育与党的干部队伍建设及执政党的与时俱进永葆生机紧密结合起来。

总之,只有党员干部尤其是高层领导、公民社会与国家共同参与协作监督,以参与、分权和制约机制来重塑优良政治文化,方能斩断干部选拔任用中的权力与利益相媾和的纽带,营造和重构优良政治文化与政治生态。通过“树立正确的用人导向、扩大民主参与度、增强过程透明度、保障结果满意度、培育文化认同度”<sup>[26]</sup>等制度体制与机制的改革与创新,采取源头治理和过程疏导转化相结合的方式,方能彻底消除圈子文化在政治生活中的消极影响,实现干部选拔任用的有序规范,促进政治生态系统更新代谢的良性循环,从而提升干部队伍的凝聚力、战斗力与治理能力,打造一支忠诚干净担当的现代化干部队伍,为全面从严治党夯牢基础,为推进国家治理体系和治理能力现代化提供不竭动力。

#### 参考文献:

- [1] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[EB/OL].(2019-10-27)[2019-04-06].http://cpc.people.com.cn/19th/n1/2017/1027/c414395-29613458.html.
- [2] 中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2014:769-770.
- [3] 加布里埃尔·阿尔蒙德·阿尔蒙德,等.比较政治学:体系、过程和政策[M].北京:东方出版社,2007:26.
- [4] 费孝通.乡土中国[M].北京:生活·读书·新知三联书店,1985:5.
- [5] 王亚南.中国官僚政治研究[M].北京:商务印书馆,2010:32-33.
- [6] 邱少明.刍论党内“圈子文化”及其消弭进路[J].理论导刊,2015(5):42-44.
- [7] 曾一果.由陌生人社会回归熟人社会:微信中的新圈子文化[J].探索与争鸣,2017(7):49-52.
- [8] 习近平.努力造就一支忠诚干净担当的高素质干部队伍[J].求是,2019(2):3-5.
- [9] 季乃礼.中国式圈子的三种心理属性[J].济南大学学报:社会科学版,2017(3):28-30.
- [10] 向楠,亓玉昆.74.2%受访者表示身边就有“山头”“圈子”[N].中国青年报,2015-03-02(07).
- [11] 习近平.在全国组织工作会议上的讲话[EB/OL].(2018-09-17)[2019-04-06].http://www.12371.cn/2018/09/17/

ARTI1537150840597467.shtml.

- [12] 邱少明.党内“圈子文化”:凸显表征、现实危害、催生机理及消弭进路[J].领导科学, 2015(11): 37-39.
- [13] 郝丽.政治亚文化是社会稳定的“双刃剑”[J].中共福建省委党校学报, 2012(9): 32-35.
- [14] 姜洁.力克圈子文化、好人主义[N].人民日报, 2017-04-25(17).
- [15] 张献忠.圈子文化的根源与危害[J].济南大学学报:社会科学版, 2017(3): 25-27.
- [16] 吴思红.权力“圈子”对干部选拔任用的影响与干部选拔程序的改进[J].中共杭州市委党校学报, 2017(3): 24-30.
- [17] 张立新.官场“圈子文化”的危害与治理[J].中国党政干部论坛, 2015(3): 108-109.
- [18] 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, 2016-05-03(02).
- [19] 郭庆松.领导干部公开选拔:价值理性与工具理性的双重考量[J].国家行政学院学报, 2011(4): 55-59.
- [20] 李君如.“圈子文化”不是共产党人的文化[J].思想政治工作研究, 2015(3): 14-16.
- [21] 中共中央印发《党政领导干部选拔任用工作条例》[EB/OL].(2019-03-17)[2019-04-06].<http://www.12371.cn/2019/03/17/ARTI1552825567208273.shtml>.
- [22] 文丰安.论领导干部“圈子文化”的负面影响及有效防范[J].观察与思考, 2015(10): 70-75.
- [23] 王少峰.不断培厚良好政治生态土壤[N].人民日报, 2017-08-07(7).
- [24] 孔德永.防止和反对圈子文化须臾不可松懈[N].人民日报, 2018-03-14.
- [25] 本书编写组.开创治国理政新局面[M].北京:中国言实出版社, 2016: 15.
- [26] 陈朋.重构政治生态:权力制约监督的一种新视角[J].江苏行政学院学报, 2016(3): 90-95.

责任编辑 张煜洋

## Genesis and Influence of Faction Culture in the Selection and Commission of Officials

TANG Xingjun<sup>1</sup>, DING Junping<sup>2</sup> (1.School of Marxism, Hubei Normal University, Huangshi 435002, Hubei, China; 2.School of Marxism, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

**Abstract:** The ongoing popularity of faction culture in selection and commission of officials mainly stems from the cross-function of inheritance of traditional bureaucratic culture and the drive of market interests, the excessive concentration of power in personnel management, and the dependence of officials on resources and the parasitic nature of the psyche of such officials. When this culture infiltrates into any stage in the selection and commission of officials, it erodes the principles and standards for such procedures, impairs the abilities of officials in leadership and management, and hinders the execution of regulations in motions and democratic recommendation together with other negative influences. To breakthrough such restrictions and barriers for the formation of an official team that is loyal, clean and competent in a positive and upright political culture and ecology, scientific standards for official selection and commission must be constructed, relative mechanisms are to be optimized, democratic recommendation is to be put into actual practice with strengthened procedural supervision, a superior political culture is to be nurtured with plural entities, and the treatment of such faction culture is to be strengthened at its source for the prevention of its spread and its erosion of political ecology.

**Keywords:** selection and commission of officials; faction culture; political culture; political ecology

# 小岗精神的历史形成、科学内涵与时代价值

——纪念改革开放40周年

秦正为

(聊城大学 政治与公共管理学院, 山东 聊城 252059)

**摘要:**小岗精神,是以小岗村为载体所展现的改革精神。小岗精神,是正反对比的历史经验、思想解放的改革萌动、周边地区的实践探索、小岗村人的敢为人先、各级领导的包容支持等诸多因素综合作用的结果。小岗精神,一是率先改革的“大包干精神”,二是再次改革的“沈浩精神”。大包干精神,是小岗人和各级领导共同创立的敢为人先的改革精神、坚持真理的无畏精神、忠诚守信的契约精神、调查研究的求实精神、为民服务的担当精神、与时俱进的开拓精神;沈浩精神,是沈浩带领小岗人进行再次改革的忠诚为民的公仆精神、扎根基层的献身精神、坚持改革的创新精神、艰苦奋斗的清廉精神。前者是核心,后者是升华,二者一脉相承,相得益彰,共同组成改革特征鲜明的小岗精神。小岗精神具有重大的时代价值,即小岗精神是群众路线实践的典型体现、是全面深化改革的不竭动力、是乡村振兴战略的鲜活教材。

**关键词:**小岗精神;历史形成;科学内涵;时代价值

**中图分类号:** D64

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1674-9170(2019)03-0027-08

四十年前,小岗村以敢为天下先的精神揭开了中国农村改革的序幕,成为具有历史标志性意义的“中国改革第一村”。此后,小岗村,并没有像华西村、南街村等那样迅速走上富裕之路,而是经历了诸多坎坷曲折,但这却代表了大多数村庄的改革发展历程。更为重要的是,在此过程中形成的小岗精神,无论对于改革之初还是全面深化改革时期,都具有极大的时代价值。

## 一、小岗精神的历史形成

小岗精神,是以小岗村为载体所展现的改革精神。因而,小岗精神的主体和空间所在是小岗村,时间所在是小岗村改革的整个历程。但是,小岗村的改革和小岗精神,离不开梨园公社(小溪河镇)、凤

**收稿日期:**2019-04-13

**作者简介:**秦正为(1973-),男,山东阳谷人,聊城大学政治与公共管理学院、中国乡村研究院、廉政研究中心、世界共运研究所教授,博士,中共中央编译局博士后。

**基金项目:**国家社会科学基金项目(13BKS022);山东省社会科学基金项目(14CXJJ21)

阳县、滁县地委(滁州市)、安徽省乃至全国的大环境,离不开改革开放的大时代,因而小岗精神是诸多因素综合作用的结果,是历史形成的。

### (一) 正反对比的历史经验

建国初,该村有24户人家,1955年因地处岗地成立小岗互助组而得名。此前,农户基本均为单干,全村年均产粮18万斤、上交国家4万斤,被称为“黄金时代”。1956年加入高级社,当年收粮减为16万斤。1957年,收粮6万斤,开始吃救济。1958年,出现了“十里芋峰岭,一片茅草荒,百里菜花香,收了半土缸,千里水稻一大方,结果没栽一棵秧。”1959至1962年,全村175人,饿死60人,讨饭76人;34户,死绝6户。1962至1965年,一度实行责任田,粮食总量从1.6万斤增到3.5万斤。1966至1978年,受“文革”影响,吃救济粮22.8万斤,贷款1万余元。这样,小岗村成了“吃粮靠返销、用钱靠救济、生产靠贷款”的“三靠村”。1978年,又遭遇特大旱灾,饥饿的阴影严重笼罩,20户人家中有2户已经外出讨饭。1978年11月24日晚,18个人以“托孤”的悲壮按下了红手印。对此,2016年4月25日,习近平总书记视察小岗村时感慨:“当年贴着身家性命干的事,变成中国改革的一声惊雷,成为中国改革的标志。”<sup>[1]</sup>非常明显,他们敢于冒着“坐牢杀头”的危险实行“大包干”,正是基于正反历史经验的对比而做出的无奈选择。

### (二) 思想解放的改革萌动

1978年5月11日,《光明日报》发表特约评论员文章《实践是检验真理的唯一标准》,由此引发了一场关于真理标准问题的大讨论。这场大讨论,在全国迅速展开,也影响到小岗村,特别是“注重实践”“让实践说话”的观念逐渐得到重视。1978年10月11日,万里在省委常委会议上鼓励大家,“要准确、完整地理解毛泽东思想,解放思想,大胆工作。要调查研究、实事求是,坚持实践是检验真理的唯一标准,省委没有决定的,只要符合客观情况的就去办,将来省委追认”,“各级领导处理问题,都应按这个精神办”。<sup>[2]</sup><sup>108</sup>正因如此,得知小岗村的动向后,尽管有各种争论乃至冒有政治风险,时任县委书记陈庭元说:“干到秋季再说,有啥事我顶着!”后来他回忆说:“不是我胆特别大,也不是我有什么远见卓识。大包干从兴起到被肯定、被全国推广,是因了天时地利人和。”而“天时”,就是当时正是真理标准大讨论之后,“实践是检验真理的唯一标准”就被这位“知识分子”常常作为理论根据。<sup>[3]</sup>1979年6月,邓小平与时任安徽省委第一书记的万里谈话,就有人反对包产到户一事发表意见说:“不要争论,你就这么干下去就行了,就实事求是干下去。”<sup>[4]</sup><sup>531</sup>1980年5月31日,邓小平在同中央负责工作人员谈话时明确指出:“‘凤阳花鼓’中唱的那个凤阳县,绝大多数生产队搞了大包干,也是一年翻身,改变面貌。有的同志担心,这样搞会不会影响集体经济。我看这种担心是不必要的。”<sup>[5]</sup><sup>15</sup>可以说,没有思想解放的大背景,就不会有小岗精神。

### (三) 周边地区的实践探索

面对1976-1978年的特大干旱,皖东农民根据1960年代初推行“责任田”的经验,开始自发改革。1978年2月,来安县烟陈公社魏郢生产队实行“包产到组”。9月18日,肥西县黄花大队实行包产到户,9月23日下辖的小井庄则实行了“分田单干”。10月,来安县十二里半公社前郢生产队实行“包产到户”。“包产到组”“包产到户”逐渐被许多社队所效仿。受此影响,小岗村先是分成4个作业组,后又分成8个组,群众均不同意,最后干脆一竿子到底——包干到户。此后,“大包干”迅速形成浪潮。1981年6月,皖东地区96%的生产队实行了“大包干”,剩余生产队也很快推广。实际上,在全国各地也有一些地方较早实行了分田到户。如1970年山东长清县双泉镇贾庄村开始偷偷分地,1976年春湖北宜昌县邓村公社谭家垭村试行“包产到组”,1977年前浙江台州皂树村就已经把地分完了(何建明著有《台州农民革命风暴》),1978年初以东明县小井村为代表的菏泽地区开始推行大包干,1978年3月山西闻喜县南郭村签订了包产到户的“秘密合同”,1978年10月21日甘肃陇西县红岩湾村试行承包到户,等等。由此可

见,小岗精神是改革浪潮的缩影和集中体现。

#### (四)小岗村人的敢为人先

小岗精神,自然首先属于小岗村。小岗改革,自然也首先归功于小岗人。小岗人,首先是小岗的带头人,即严宏昌。严宏昌,在1978年9月26日下午选举会上高票当选队长,由于自认太年轻,甘当副队长,让严俊昌当队长。上任伊始,严宏昌就走访群众,与村干部交流,下定决心:“为大家吃饭的事,就是死了,别人也不会骂我们的。我们又没给上辈祖先和下辈小孩丢脸。”<sup>[6]14</sup>在做通了大家的思想后,严宏昌在“秘密契约”上第一个按下了负全责的指印。在《人民日报》、中央电台“反对大包干”“反对复辟倒退”的舆论下,在区、公社领导的压力下,严宏昌说:“坐牢我去,该杀头我也不怨。”在县委许多领导的围攻下,严宏昌横下一条心说:“坐牢、杀头任你们发落。”<sup>[6]18</sup>可以说,没有严宏昌的坚持和坚韧,就没有小岗的改革,即使改革了也可能被扼杀掉。小岗人,当然也包括全体村民。尽管各有想法、想通有先后,但全村20户均按了手印,并表示:“万一走漏风声,宏昌为此坐牢,全队社员共同负责把他的小孩抚养到18岁。”<sup>[6]14</sup>这样,责任人1印,18户18印,外出的2户代印,共21个红印,最终成为小岗精神永恒的红色印记。

#### (五)各级领导的包容支持

在前面陈庭元曾讲到小岗的“天时地利人和”,“地利”,就是贫苦的凤阳成为“穷则思变”的最好注脚;“人和”,就是下有小岗村的挑头人严宏昌、严俊昌,上有与他患难与共的滁县地委书记王郁昭,更有敢拍着胸脯让老陈“干他个三五年再说”的省委第一书记万里。<sup>[3]</sup>1977年11月15日,在解放思想、实事求是精神的指导下,在农村调研的基础上,安徽下达了“省委六条”。接着,凤阳出台了“县委三条”。其中,都包括将收回的“自留地”退回农户。此后,凤阳县又实行了“一组四定”(分作业组,定任务、时间、质量、工分)、“联产计酬”“大包干到组”,对无法分到组的特殊户“特批”“单干”。这些都为小岗改革提供了政策依据和实践经验。在小岗改革中,公社书记张明楼始终抱有同情心,说:“我也想叫你们这样干……”县委书记陈庭元始终包容支持,先后说过,“小岗已经穷灰了,穷透顶了,还能搞什么资本主义?……群众既下了那么大的决心,就让他们试试吧,也许这个办法对他们能起作用”,“同意小岗包产到户,有问题由县委负责”,“我的乌纱帽可以不要,要想办法干下去”等等,<sup>[6]15-16</sup>并成为“大包干到户”的主要起名人。地委书记王郁昭带领7名常委到小岗开常委会,并说:“县委书记能批你们干1年,我们批你们干3年。”<sup>[6]16-17</sup>省委书记万里,1979年12月26日亲自到小岗走访座谈,说:“我们早就想这样干了,就是没人敢带这个头。没有想到农业的出路你们想到了办法,马列主义竟出在你们这小茅屋里。”临走时三次下车,一再叮嘱“一定要实事求是”,“以后哪个人再说你们搞资本主义,你写信给我,或者你去找我也行”。<sup>[6]19-20</sup>后来,万里向中央和邓小平汇报,得到肯定。可以说,之所以是小岗而不是别的村成为“中国改革第一村”,与这些领导的包容支持是分不开的。

## 二、小岗精神的科学内涵

小岗精神,内涵丰富,特征鲜明。简单概括,一是率先改革的“大包干精神”,二是再次改革的“沈浩精神”。前者是核心,后者是升华,二者一脉相承,相得益彰,共同组成改革特征鲜明的小岗精神。

### (一)大包干精神

大包干精神,是小岗人和各级领导共同创立的,因而他们的思想行为都是这一精神的重要组成部分。大包干精神,概括起来,就是:敢为人先的改革精神、坚持真理的无畏精神、忠诚守信的契约精神、调查研究的求实精神、为民服务的担当精神、与时俱进的开拓精神。

敢为人先的改革精神。小岗精神的核心和首要特征,就是敢为天下先、敢于改革、走在前列。尽管

当时已是改革暗流涌动,出现了“包产到组”“包产到户”等,但小岗村却干脆彻底,直接实行了“包干到户”。之所以如此,与小岗村的典型性有关,即凤阳县有名的“三靠村”(“吃粮靠返销、用钱靠救济、生产靠贷款”)、“讨饭村”(“不论户大小,户户外流;不论男人女人,只要能蹦跳的都讨过饭”),户户都当过队干部(“算盘响,换队长”“轮流坐庄”),穷极则大变,在这里得到真实验证。这种新的生产方式被定名为“大包干”后,也被编成了《大包干》歌:“大包干,大包干,直来直去不拐弯;保证国家的,留足集体的,剩下都是自己的。”1980年,邓小平讲话肯定了“大包干”的名称。1984年,正式定名为“家庭联产承包责任制”,推广全国。由此,小岗精神成为中国改革精神的典型标志和永恒符号。

坚持真理的无畏精神。小岗改革,面临着严峻的政治风险和坐牢杀头的危险,也遭遇到了种种压力和围攻,但其能够改革成功,得益于小岗人的大无畏精神。萌生了改革想法时,严宏昌说:“我就不信这个邪!这么厚的黄土还养活不了几个人?”面对“刘少奇都被打倒了”的告诫,严俊昌也下决心:管它倒霉不倒霉,只要大家能吃饱饭就行。<sup>[7]148</sup>实行改革后,严宏昌面对着各级各方面的威胁、打压,但都坚忍不拔、据理力争,“我需要向县委书记汇报意见”,“你们有权利对我一个小小的农民这样做,但是你们要给我一个申诉的机会,要讲不赢了,我自己来,坐牢、杀头、任你们发落。”“国家是不是共产党领导的?你们是不是共产党员?”<sup>[6]17</sup>除了带头人,小岗全村人集体按手印、表示抚养干部的孩子,在改革过程中均表现出了一种大无畏精神。

忠诚守信的契约精神。小岗改革的典型标志,就是那纸红色契约。在开会的时候,会议作出决定,瞒上不瞒下,不许任何人向外透露;收了粮食,该完成国家的就完成国家的,该是集体的留给集体,粮食多了,要向国家多做贡献,不准任何人到时候装蒜。<sup>[8]7</sup>大家均表示同意,随后签订了那份著名的契约:“我们包田到户,户户主签字盖章,如以后能干,每户保证完成每户的全年上交和公粮,不再向国家伸手要钱要粮。如不成,我们干部作牢杀头也甘心,大家社员也保证把我们的小孩养活到十八岁。”此后,小岗人严格履行契约。1979年,获得1957年来第一次大丰收,向国家交公粮29995斤,归还贷款800元,队里储备粮1000多斤,公积金150多元,人均收入从往年的20多元增至400多元。此后,小岗村逐渐实现了“家家吃新粮、盖新房,还有余钱存银行”,同时交给国家、集体的也逐渐增多。“交足国家的,留够集体的,剩下都是自己的。”这是小岗人自己总结的“口头禅”,也成为“家庭联产承包责任制”基本特征的形象表述。这是一种契约精神,也表现出了博大的家国情怀和共富精神。

调查研究的求实精神。在小岗改革的过程中,各级开明的领导干部保持了一种调查研究、实事求是的态度和精神。县委书记陈庭元一年十多次到小岗村调研,知道每家多少人、小孩是谁家的,说:“这样干有把握干好吗?”“就做个试点吧!”在小岗获得丰收后,他又派人在小岗做了10天的调查,写了《一剂必不可少的补药》的调查报告,肯定了成绩,也叙述了小岗的困难。地委书记王郁昭带领7名常委到小岗调研,并当场召开常委会,进行座谈。省委书记万里亲自到小岗调研,挨家挨户进行查看,对比新房子旧房子、新家具旧家具,掀锅盖、衣箱,问吃饭、穿衣。正是基于调查研究的基础,这些领导干部才得出了实事求是的结论,最终肯定了小岗改革。小岗改革的成功,离不开这些领导的支持,而这些领导干部的调查研究、求真务实的精神,也自然成为小岗精神的重要组成。

为民服务的担当精神。由于政治大环境的影响,禁区还没有突破,这些开明的领导干部也冒有风险和面临压力,但他们都表现出了一种舍身为民的担当精神。县委书记陈庭元,一开始允许小岗“试试看”,丰收后亲自到小岗宣布:“同意小岗包产到户,有问题由县委负责。”面对要求并组的压力,他到小岗说:“我的乌纱帽可以不要,要想办法干下去,把情况向上级反映。”在缓解了压力后,亲自主持讨论定名“大包干”。地委书记王郁昭,面对争论,说他负责到省里反映,从而力排众议。省委书记万里,作为改革闯将,其主持颁布的安徽“省委六条”为小岗提供了宽松环境,但却与刚刚下发的“中央49号

文件”精神完全背道而驰。万里在小岗调研时又表示：“哪个再说你们搞资本主义，不搞社会主义，这官司你们交给我，我替你们和他打官司。”此后，通过自己的努力在中央高层扩大了小岗的影响，获得肯定。“要吃米，找万里。”这是中国农村改革起点的写照，是农村改革对开明领导干部的期盼，也是党的领导干部为民担当精神在小岗精神中的体现。

与时俱进的开拓精神。小岗改革，有辉煌，也有曲折。1979年，小岗粮食总产就到了13万多斤，“干了1年，够吃5年”。此后，小岗村也在不断扩大。1993年与相邻的大严合并，2008年与相邻的石马、严岗村合并，仍称小岗村，下辖849户、3823人，耕地面积8713亩。但是，长期以来，小岗仍沿袭传统的生产模式，以致“一年跨过温饱线，二十年未进富裕门”。当然在此期间，小岗人一直在探索。1983年严宏昌办起了第一家工厂，1993年成立小岗村农工商联合公司，1994年新建一个年产能100吨的粮食加工厂和一个镀锡铜线厂，1995年建立了小岗石英加工工业区，1996年创办了安徽长江矿业有限公司等。<sup>[9]P52</sup>尽管大多因为经营不善而倒闭，但为进一步发展积累了经验。2004年，省财政厅干部沈浩被选派担任小岗村党委第一书记、村委会主任，带领小岗人进行了再次改革，即通过土地流转，实现土地集约化经营；通过招商引资，发展工业化集体经济；通过打造“大包干精神”，发展旅游业；通过发展现代农业，带动城镇化建设。“大包干精神”，作为一种改革精神，在全面深化改革时期继续展现耀眼光芒。

## （二）沈浩精神

沈浩精神，是沈浩带领小岗人进行再次改革的精神，是小岗精神在新时代的展现和重要组成。沈浩精神，概括起来，就是：忠诚为民的公仆精神、扎根基层的献身精神、坚持改革的创新精神、艰苦奋斗的清廉精神。

忠诚为民的公仆精神。沈浩在铜陵财专毕业之前就加入了中国共产党，2003年当组织决定选派他到小岗时便毫不犹豫答应了，并表示：小岗村是大包干的发源地，去了后一定好好干，对得起组织和人民。这充分体现了其对党忠诚、为民服务的公仆情怀。他是这样说的，也是这样做的。初到小岗，两不适应。他看小岗，比想象的还差：人均收入低，村里还有外债，村里环境差，柴垛垃圾遍地，交通不便，土路成泥，更为重要的是人心离散，领导班子形同虚设。群众看他，认为只是来镀金、回去就提拔，呆不长。沈浩知难而上，1个月就把全村108户走了两遍，拉家常，解民忧。不嫌脏，不怕苦，和村民同吃同住同干活，很快与大家打成了一片，以实实在在的成绩赢得了大家的信任。小岗人的三次红手印，是对这名党的好干部、群众的好书记的最佳证明。2008年9月30日，胡锦涛总书记考察小岗，热情地鼓励沈浩说：“群众拥护你，这是对你最大的褒奖！”他还荣获了全国农村基层干部“十大新闻人物”特别奖、“全国百名优秀村官”、全省选派干部标兵、安徽省改革开放“三十人三十事”先进个人等荣誉称号。这是其忠诚为民的公仆精神的绝佳写照。

扎根基层的献身精神。第一书记去的地方，基本都是最基层、最贫穷落后的地方。小岗村就是典型，有人称其“偏、穷、乱、散”。“是啊！小岗肯定难搞，既然来了，还怕吗？要退缩吗？绝不！”沈浩在日记中写道：“要得到群众的信任和支持，就必须融入小岗，了解民意，踏踏实实干几件事，让村民了解自己、认识自己。”<sup>[10]</sup>正是这种“不怕”“不退缩”“必须融入”的信念和精神，使得沈浩由一个“省城领导”变成了真正的“基层干部”“庄稼人”，变成了真正的“小岗人”“村里人”。为修路，他跑贷款，为省钱，又和大伙一块扛水泥、拌泥浆；和大家一块干农活，人变得黑瘦，满手老茧；村民的剩茶剩饭，端起来就喝就吃；他的房门从不上锁，来人直接坐床交谈……尽管上有老母下有妻女，但他却常年泡在小岗村，6年5个春节，他在小岗过了3个，即使回家过年也是行影匆匆。2006年，第一届期满，小岗人按下红手印挽留他；2009年，第二届期满，小岗人又按下红手印挽留他。尽管很矛盾、有困难，但沈浩依然留了下来，因为大家离不开他，他也已经离不开小岗。“只要大家欢迎我，我愿意一辈子留在小岗！”

最后,他为小岗鞠躬尽瘁,村民的红手印把他的骨灰也永远地留在了小岗。他在入党志愿书上曾经写道:在祖国和人民需要的时候,我将毫不犹豫地挺身而出,甘愿牺牲自己的一切。他真地实现了永远扎根基层、献身小岗的心愿!

坚持改革的创新精神。沈浩精神,核心是改革精神。因为,带领小岗人走新路、谋发展、求致富才是最根本的初衷和最大的功绩。为此,他钻研理论,“三农”书籍堆满书架;实地考察,带领大家去华西村、大寨、南街村等取经。通过多方调研,他带领大家制定了“调整产业结构,发展特色农业;加快设施建设,发展旅游业;跳出小岗求发展,着力办好工业园”的发展思路。<sup>[11]6</sup>2004年,壮大葡萄园产业;2005年起,引进粮油食品公司、医疗器械公司等;建成“大包干纪念馆”、农家茅草屋、村民文化广场等,创建国家“4A”级旅游景区;2006年,26户贫困户住进二层新楼房,村里实现了硬化、绿化。2008年后,小岗村又提出了“四型村”战略目标,即现代农业的示范村、制度创新的实验村、城乡统筹的先行村、文明和谐的新农村。在此指导下,小岗村开始探索土地承包经营权流转,实行规模经营;引进“美国GLG集团”“从玉菜业”“瑶海”“天下一碗”等公司,发展甜菊糖生产加工、现代蔬菜生产基地、生态农业园;从安徽科技学院引进苗娟等三名大学生来村创业,建蘑菇大棚、成立“小岗村利民食用菌合作社”;设立“教育基金”,开展“好婆婆、好媳妇、文明示范户”评选活动,等等。“大包干”带头人、村委会副主任关友江说:“沈浩在小岗的6年,是村里发展最快的6年,是大家受益最大的6年,也是小岗村树立新形象的6年。”<sup>[10]</sup>2008年,小岗人均纯收入6600元,是2003年的2.87倍,比全县农民人均纯收入高出2000多元。沈浩常说:“纪念改革的最好方式,就是深化改革。”因此,沈浩精神,就是小岗精神在全面深化改革时期的新升华。

艰苦奋斗的清廉精神。沈浩出身农村,自幼就养成了艰苦朴素的作风。后来尽管任职省财政厅,本色未变。2004年首赴小岗,90岁老娘深明大义:“乖乖,在人家那儿把人家搞好,把老百姓搞好。我的乖乖要听党的话。”10岁女儿暖暖祝愿:“我爱你爸爸。祝你身体健康、万事如意,还有别做贪官!”<sup>[10]</sup>他在日记里还写道:“老母亲每次见我(记得从上大学时)就讲,要听党的话,听领导的话,不该用的钱千万不能用,要学父亲再穷都不孬。”坚定的党性、良好的家风使沈浩始终保持了艰苦奋斗的廉洁之风。他住在村头10几平方的简陋的小屋里,穿5块钱买的农村老棉鞋,抽2块钱一包的烟。对于群众,他却很慷慨,给86岁的邱世兰老人买拐棍,掏出身上所有的钱给五保户韩庆江看急病,送去1000元给困难户韩德国的孙子买奶粉,给全家6人有4人残疾的关友林每年送年货和慰问金,给困难户殷广勇照全家福……艰苦奋斗,过度操劳,使沈浩体力严重透支。“心力疲倦、口干舌燥、浑身无力、特别累……”这些词在沈浩的日记里频繁出现。<sup>[10]</sup>2009年11月5日,沈浩接待了第三批来小岗考察的客人,一直忙到下午三点多。已经累了几天,他说“我回去睡会儿。”结果,就再没有醒来。生也清贫,死亦平淡,鞠躬尽瘁,死而后已,这是新时代共产党人的精神丰碑!

### 三、小岗精神的时代价值

小岗精神,作为一种改革精神,始于改革,也必将贯穿整个改革过程,因而也始终具有重大的时代价值。

#### (一)小岗精神是群众路线实践的典型体现

群众路线是党的根本工作路线,也是党的生命线。小岗改革和小岗精神,是群众路线的集中反映和典型体现,那就是一切为了群众,一切依靠群众,从群众中来,到群众中去。大包干,是为了群众吃饭问题,全部依靠群众先干起来,实践源于群众,形成政策后又回到群众中去实践、检验。对此,邓小平专门谈到:“农村搞家庭联产承包,这个发明权是农民的。农村改革中的好多东西,都是基层创造出

来,我们把它拿来加工提高作为全国的指导。”<sup>[12]</sup><sup>[38]</sup>沈浩,也是为了群众、深入群众、扎根群众、依靠群众,最终赢得了群众。群众路线的前提和核心是党对群众的领导,无论是大包干精神还是沈浩精神,都是党领导群众改革的精神。习近平总书记在“小岗”主持召开农村改革座谈会强调,党管农村工作是我们的传统,这个传统不能丢。各级党委要加强对“三农”工作的领导,要把农村基层党组织建设成为落实党的政策、带领农民致富、密切联系群众、维护农村稳定的坚强领导核心。<sup>[13]</sup>因此,小岗精神对于新时代党的群众路线教育实践活动的持续开展具有重大指导意义。

### (二)小岗精神是全面深化改革的不竭动力

小岗因改革而活,因改革而兴。为此,安徽省委改革办副主任王飞感慨:“小岗村的改革实践证明,大改革大发展,小改革小发展,不改革难发展。”<sup>[14]</sup>在全面深化改革的新时代,改革进入深水区、攻坚期,为此要涉险滩、啃硬骨头、拔硬钉子,其难度不亚于改革开放初期。在这一时期,我们仍极为需要敢试敢闯敢为天下先的大无畏精神、改革精神。正因如此,习近平在小岗村强调,“雄关漫道真如铁,而今迈步从头越”,今天在这里重温改革,就是要坚持党的基本路线一百年不动摇,改革开放不停步,续写新的篇章。“实践证明,唯改革才有出路,改革要常讲常新。”<sup>[15]</sup>“大包干”带头人之一严金昌也说,接下来还要继续往前走,不断深化改革开放,老百姓才能拥有更加美好的生活。改革开放不停步,改革永远在路上。小岗作为改革的发源地,小岗精神作为改革的精神高地,也永远不会过时,并必将成为贯穿整个改革全过程的不竭动力。

### (三)小岗精神是乡村振兴战略的鲜活教材

小岗是农村,小岗改革是农村改革,小岗精神是农村改革精神。习近平总书记在“小岗”考察时也说,改革开放30多年,真是发生了翻天覆地的变化。小岗梦也是广大农民的梦。<sup>[16]</sup>因而,小岗改革和小岗精神本身就是乡村振兴的缩影。从率先改革到二次改革再到全面深化改革,从包产到户到土地确权再到三权分置,从“化整为零”到“化零为整”,从“户户包田”到“人人持股”,从“分田到户”到“分红到人”,从“十年倒有九年荒,身背花鼓走四方”到“凤阳再不是旧模样,致富的道路宽又长”,“变化”可以说是小岗的常态。2018年4月,小岗村组织了“小岗要振兴,我该怎么办”主题大讨论;6月2日,45个国家和地区66个政党的代表齐聚小岗,讨论“改革发展与国家治理现代化”和“新发展理念与乡村振兴”;9月21日,中国农村改革40年暨中国乡村振兴高层论坛在小岗开幕。2018年下发的《小岗村乡村振兴实施方案》显示,小岗村下一步将着力推进一、二、三产业融合发展,其中包括加快推进5平方公里的产业园区建设、争创国家5A级景区、建设4300亩高标准农田等多项内容,力争成为中国“乡村振兴”的示范。相信小岗改革和小岗精神在新时代乡村振兴中会继续发挥引领作用。

### 参考文献:

- [1] 习近平考察小岗村 重温中国改革历程[EB/OL].(2016-04-25)[2019-04-20].[http://www.xinhuanet.com/politics/2016-04/25/c\\_1118732259.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2016-04/25/c_1118732259.htm).
- [2] 万里文选[M].北京:人民出版社,1995.
- [3] 陈庭元.小岗的“保护伞”[EB/OL].(2018-10-02)[2019-04-20].<http://ah.anhuinews.com/system/2018/10/02/007974205.shtml>.
- [4] 邓小平年谱(1975-1997)[M].北京:中央文献出版社,2004.
- [5] 邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994.
- [6] 俞劲松.小岗人大包干的经历[J].文史精华,1999(2):12-20.
- [7] 严俊昌.小岗村30年的改革历程[J].今日中国论坛,2008(2-3):148-151.
- [8] 李孙强.中国农村改革源头探究——凤阳小岗村大包干到户[J].经济与社会发展,2012(8):5-9.

- [9] 赵伟峰, 刘菊.“新小岗模式”的演进历程、路径分析及启迪[J].现代经济探讨, 2012(11): 51-54.
- [10] 刘晓鹏, 钱伟, 杨维汉.农民群众的贴心人——记鞠躬尽瘁一心为民的安徽小岗村党委第一书记沈浩[EB/OL].(2010-01-04)[2019-04-20].[http://news.cntv.cn/china/20100104/101447\\_3.shtml](http://news.cntv.cn/china/20100104/101447_3.shtml).
- [11] 聂玉月, 王欢.六度春秋热血为民 三纸手印真情挽留——沈浩与小岗村[J].中国集体经济, 2010(1): 5-7.
- [12] 邓小平文选: 第3卷[M].北京: 人民出版社, 1993.
- [13] 习近平在小岗村主持召开农村改革座谈会[EB/OL].(2016-04-28)[2019-04-20].[http://news.cnr.cn/native/gd/20160428/t20160428\\_522016371\\_1.shtml](http://news.cnr.cn/native/gd/20160428/t20160428_522016371_1.shtml).
- [14] 小岗, 与时代同行——“中国农村改革第一村”40年变迁的改革启示[EB/OL].(2018-10-16)[2019-04-20].[http://www.xinhuanet.com/mrdx/2018-10/16/c\\_137535342.htm](http://www.xinhuanet.com/mrdx/2018-10/16/c_137535342.htm).
- [15] 习近平小岗调研释放出什么信号[EB/OL].(2016-04-28)[2019-04-20].[http://www.xinhuanet.com/politics/2016-04/28/c\\_128942112.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2016-04/28/c_128942112.htm).

责任编辑 王学青

## Xiaogang Spirit and Its Formation History, Scientific Connotation, and Contemporary Value: Commemorating the 40th Anniversary of Reform and Opening up

QIN Zhengwei (School of Politics and Public Administration, Liaocheng University, Liaocheng 252059, Shandong, China)

**Abstract:** Xiaogang Spirit is a reform spirit established in Xiaogang Village. It is an achievement arising out of, together with the comprehensive function of a series of factors, the comparison of positive and negative historical lessons, the budding of reform from ideological emancipation, explorations from surrounding areas, the daring spirit of its inhabitants in taking the lead, the tolerance and support of different layers of officialdom. Xiaogang Spirit demonstrates itself first in the “overall contract spirit” and then in the “Shen Hao Spirit” as a second reform. The overall contract spirit is a reform spirit co-established by the local inhabitants and leaders of different levels, a dauntless one sticking to truth, the spirit of contract that is loyal and faithful, the spirit of seeking truth in investigation and research, the spirit of shouldering responsibility in serving the people, and the pioneering spirit of making progress with the time; Shen Hao Spirit, one demonstrated in Shen Hao leading the village inhabitants going to a second reform, is one demonstrating the spirit of public servants loyal to the people, one with a willingness of making sacrifices at the bottom level, one innovative spirit sticking to reform, and also one that is upright and clean in hard work. With the former working as the core and latter being its sublimation, they originate from one source and mutually upholding each other, together constituting the Xiaogang Spirit of reform with distinct features. Xiaogang Spirit carries with it significant contemporary values: a typical manifestation of the mass route in practice, an inexhaustible motivation of comprehensive deepening of reform, and a lively textbook of rural resurrection strategy.

**Keywords:** Xiaogang Spirit; formation history; scientific connotation; contemporary value

# 新时代全面从严治党理论创新与实践

冯新舟

(中国纪检监察学院, 北京 100877)

**摘要:** 新时代我们党根据实际提出管党治党的新思想新论断新要求, 推进全面从严治党, 成为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分, 发展了马克思主义党建理论。新时代推进全面从严治党, 要旗帜鲜明讲政治, 把党的政治建设摆在首位; 要以思想建设为先导, 坚定理想信念; 坚持从严管理干部, 加强干部队伍建设; 把纪律和规矩挺在前面, 持之以恒正风肃纪; 加强监督, 惩治腐败; 把制度建设贯穿其中, 提高管党治党规范化水平。

**关键词:** 新时代; 全面从严治党; 理论创新

**中图分类号:** D262.6

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1674-9170(2019)03-0035-06

办好中国的事情, 关键在党, 关键在党要管党, 从严治党。进入新时代, 为了应对世情、国情、党情的变化, 以习近平同志为核心的党中央大力推进全面从严治党, 推动管党治党不断从“宽松软”走向“严紧硬”, 净化了党内政治生态, 为开创党和国家事业新局面提供了重要保证。我们党新时代全面从严治党的理论不仅是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分, 更是对马克思主义党建理论的创新和发展。总结提炼新时代全面从严治党实践中的有益经验, 系统梳理相关理论, 把握规律, 对于新形势下加强党的建设具有重要的指导意义。

## 一、旗帜鲜明讲政治, 把党的政治建设摆在首位

旗帜鲜明讲政治是马克思主义政党的根本要求。在《共产党宣言》中, 马克思、恩格斯就对无产阶级政党的政治目标以及实现路径进行了论述。在指导欧洲无产阶级革命实践的过程中, 马克思和恩格斯也指出, 共产党应该有明确的政治纲领、严肃的政治纪律, 要维护政治权威。十八大以来, 以习近平同志为核心的党中央高度重视党的政治建设, 在多个重要场合强调全党要讲政治。党的十九大报告中, 党中央深刻总结了推进全面从严治党所取得的成就和鲜活经验, 并在此基础上提出: “党的政治建设是党的根本建设, 决定党的建设方向和效果”<sup>[1]</sup>, 强调党的建设要以党的政治建设为统领, 要把党

收稿日期: 2018-12-24

作者简介: 冯新舟(1982-), 男, 山西大同人, 中国纪检监察学院副研究员, 博士。

的政治建设摆在首位。

新时代加强党的政治建设,首先,要坚定理想信念,要牢固树立马克思主义信仰,坚定对中国特色社会主义共同理想和共产主义远大理想的信念,坚定“四个自信”。其次,强化“四个意识”,切实做到“两个维护”“五个必须”,自觉与个人主义、分散主义、宗派主义、圈子文化等作斗争,坚决贯彻落实党中央的决策部署,做到令行禁止,防止搞变通、打折扣。再次,要尊崇党章、维护党章,践行党的宗旨,履行党员义务,完成党章规定的各项任务。然后,要严肃党内政治生活,增强党内政治生活的政治性、时代性、原则性、战斗性。最后,要坚持和完善民主集中制,坚持集体领导和个人分工负责相结合,对于“三重一大”等重大事项要按照少数服从多数的原则集体决策,同时党委领导班子成员要强化责任担当,在各自分管的领域内主动开展工作,要增强全局观念,做到“四个服从”,反对自作主张、自行其是。

## 二、以思想建设为先导,坚定理想信念

思想建设是党的基础性建设。加强党的思想建设是落实全面从严治党的内在要求,就是要让马克思主义成为全党全社会的主流意识形态。十八大以来,我们党开展了群众路线教育实践活动、“两学一做”学习教育等活动,要求全体党员运用马克思主义的科学真理及其中国化的理论成果武装头脑,模范践行社会主义核心价值观,牢记党的性质,增强宗旨意识,全面理解党的纲领,厘清党员的权利和义务,遵守党的纪律和规矩,锤炼党性,做合格共产党员,实现了全党在思想意识上的高度统一,为深入推进全面从严治党提供了扎实的思想保障。当前,加强党的思想建设,就是要用习近平新时代中国特色社会主义思想武装全党。

党的思想建设承载着全党对于理想信念的追求。坚定理想信念是党的思想建设的重要任务和关键抓手。习近平总书记曾讲到:“坚定理想信念,坚守共产党人精神追求,始终是共产党人安身立命的根本。对马克思主义的信仰,对社会主义和共产主义的信念,是共产党人的政治灵魂,是共产党人经受住任何考验的精神支柱。”<sup>[2]</sup>“理想信念就是共产党人精神上的‘钙’,没有理想信念,理想信念不坚定,精神上就会‘缺钙’,就会得‘软骨病’”<sup>[2]</sup>。“理想信念动摇是最危险的动摇,理想信念滑坡是最危险的滑坡”<sup>[3]</sup>。加强党的思想建设,有力推动了全体党员树立正确的世界观、人生观和价值观,帮助其坚定了对马克思主义的信仰,对共产主义和社会主义的信念,增强了中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信、文化自信,自觉抵御庸俗腐朽思想的侵蚀。

## 三、坚持从严管理干部,加强干部队伍建设

干部队伍一直是推动党的事业发展和胜利的中坚力量。正如毛泽东同志所说:“政治路线确定之后,干部就是决定的因素。”<sup>[4]</sup>新时代推进全面从严治党,关键就是要从严管理干部。习近平总书记提出:“组织工作必须认真贯彻党要管党、从严治党方针。党要管党,首先是管好干部;从严治党,关键是从严治吏。”<sup>[5]</sup>管好干部,从严治吏,就要严格教育、管理、监督干部。严格教育干部,就是使党员干部坚定理性信念,牢记全心全意为人民服务的根本宗旨,始终保持党同人民群众的血肉联系,增强拒腐防变的自觉性和坚定性,保持共产党人的本色。严格管理干部,要充分发挥基层党组织在宣传贯彻党的政策、主张、决定以及监督、管理党员的重要作用,坚持“三会一课”制度,健全干部日常管理机制,通过谈心谈话、经常性开展批评和自我批评以及落实巡视、审计等制度,注重及时发现和解决苗头性问题,杜绝干部管理工作重选拔、轻管理和“失之于宽、失之于松、失之于软”的现象。严格监督干部,通过畅通信访举报等监督渠道、完善干部个人有关事项报告制度等措施,健全权力监督制约机制,督促党员干部严格要求自己。

加强干部队伍建设,重点是坚持正确的选人用人导向。习近平总书记指出:“各级党委及组织部门

要坚持党管干部原则,坚持正确用人导向,坚持德才兼备、以德为先,努力做到选贤任能、用当其时,知人善任、人尽其才,把好干部及时发现出来,合理使用起来。”<sup>[6]343</sup>同时,他还对新的历史时期好干部的标准作了概括,即“信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁”<sup>[5]</sup>。实践中,要强化党组织的领导和把关作用,做到公道对待干部,公平评价干部,公正使用干部。党组织要把正派、有进取心、肯付出、敢担当、有才能的好干部选拔出来、用起来。领导干部要率先垂范,带领广大党员干部自觉践行新时期好干部标准。同时,还要匡正选人用人不正之风,不唯分唯票唯GDP,坚决防止和克服以领导个人亲疏好恶选拔干部,切实解决搞小山头、小圈子、小团伙的问题。

#### 四、把纪律和规矩挺在前面,持之以恒正风肃纪

纪律建设是全面从严治党取得实效的根本,作风问题则关系到党的生死存亡。因此,推进全面从严治党就是要把纪律和规矩挺在前面,持之以恒正风肃纪。

##### (一)把纪律和规矩挺在前面

作为马克思主义政党,严明的纪律是我们党保持凝聚力和战斗力,保证党的路线、方针、政策贯彻落实的重要前提。尤其是我们党在面临复杂的形势、肩负艰巨任务的时候,加强纪律建设尤为重要。深入推进全面从严治党,同样需要严明的纪律来提供保障。正如习近平总书记提到的:“党要管党,从严治党,靠什么管,凭什么治?就是要严明纪律。”<sup>[6]764</sup>中国共产党的先进性和纯洁性,决定党员不能仅仅以国家法律的标准要求自己,要把纪律和规矩挺在法律的前面,自觉地遵守“六大纪律”,坚持纪严于法、纪在法前。为了做到真正“全面”“从严”治党,就要实事求是地严格执行纪律,不容许有一丝侥幸心理。同时,还要在实践中深化运用监督执纪“四种形态”,抓早抓小,及时处理轻微违纪,治病救人,挽救处在危险边缘的党员干部。实践证明,把纪律和规矩挺在前面,使纪律真正成为带电的“高压线”,才能真正做到依规依矩从严治党。

##### (二)严明政治纪律

加强党的纪律建设,就要把严明政治纪律放在更为重要更为突出的位置。政治纪律是各级党组织和全体党员在政治方向、政治立场、政治言论、政治行为方面必须遵守的规矩,是维护党的团结统一的根本保证。<sup>[6]131-132</sup>遵守党的政治纪律,最核心的就是坚持党的领导,坚持党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验、基本要求,同党中央保持高度一致,自觉维护中央权威。<sup>[7]386</sup>目前,严明政治纪律,就要做到“两个维护”,牢固树立“四个意识”,做到“五个必须”“五个决不允许”,杜绝“七个有之”的问题。

##### (三)驰而不息纠正“四风”

作风问题关系到党的生死存亡,关系到党的事业的兴衰成败。中国共产党自成立以来,就非常重视作风建设,也取得了一些成绩。但是,很长一段时间以来,我们党内的“四风”问题仍然存在,亟需加以纠正。在这种情况下,党中央于2012年12月出台了八项规定,各地区各部门根据实际情况分别出台了相关配套制度,对落实中央八项规定精神提出具体要求,并取得了显著成绩。以落实中央八项规定精神为切入点和突破口,我们党大力整饬党风,尤其是纠正“四风”问题,其核心就是要增强宗旨意识,与人民群众保持血肉联系,把“为民务实清廉”作为工作要求和价值追求。在工作思路,强调领导带头,以上率下,管住“关键少数”,层层传导压力。习近平总书记提出:“‘己不正,焉能正人’,我们要从中央政治局常委会、中央政治局、中央委员会抓起,从高级干部抓起,持之以恒加强作风建设。”<sup>[8]</sup>在工作方法上,强调抓早抓小,从管住公款吃喝、节日送礼等具体问题入手,以点带面,促进党的作风整体实现转变。同时,由于作风问题具有顽固性和反复性等特征,纠正“四风”不可能一蹴而就、一劳永逸,作风建设要抓常、抓细、抓长,要密切关注“四风”新动向,抓铁有痕、踏石留印,严防“四风”问题反弹。在建立长效机制上,强调用制度管人管事,完善制度,严格监督执纪,严肃追责问责,加大通报

曝光力度。十八大以来,我们党的作风建设取得了巨大成果,优良的作风正在成为全党的习惯,风清气正的党风正在形成。

## 五、加强监督,惩治腐败

加强党内监督有利于提高党拒腐防变的能力和党的执政能力,也是推进全面从严治党的重要内容。加强党风廉政建设和反腐败工作则是全面从严治党的内在要求和应有之义。

### (一) 加强监督

加强监督首先要做到精准发力,提高针对性。为了做到精准发力,把管理人、财、物以及有审批权限的部门、各级党委领导班子尤其是“一把手”作为监督的重点对象,把选人用人、工程建设、政府采购等作为监督的重点环节,把领导干部遵守政治纪律和规矩的情况、履行“一岗双责”的情况、廉洁用权的情况等作为监督的重点内容,并突出节假日等监督的重点时机。其次,创新监督机制。比如:强化巡视监督,发挥其从严治党的“利剑”作用;由重视事后监督向全程监督转变;在定性监督的基础上强调量化监督的重要性等。最后,完善监督体系。要坚持自上而下的组织监督和自下而上的民主监督并重的思路,促进同级相互监督。通过落实民主集中制、开展批评和自我批评等落实党委监督,强化纪委监督,通过深化国家监察体制改革提高监督的覆盖面,充分发挥人大监督、司法监督、社会监督的重要作用,构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系,增强监督合力。

### (二) 以“零容忍”的态度惩治腐败

古往今来,腐败问题一直是困扰世界各国的难题。目前,中国正处于经济起飞期和社会转型期,腐败问题更是易发、高发,其消极影响也更为明显。腐败会涣散党心民心,使部分党员干部忘却党的宗旨,利用公权谋取私利,损害党的形象,降低人民对党的认同感;腐败会使党的路线方针政策的贯彻落实大打折扣,损害人民利益;腐败会在党内形成利益集团,使党产生分裂等等。十八大以来,针对腐败问题的巨大危害以及我国严峻复杂的反腐败斗争形势,党中央以“零容忍”的态度、猛药去疴的决心、刮骨疗毒的勇气推进反腐败斗争,并取得显著成效。首先,坚持“老虎”“苍蝇”一起打。习近平总书记反复强调:“保持惩治腐败的高压态势,做到有案必查、有腐必惩,坚持‘老虎’‘苍蝇’一起打,切实维护人民合法权益,努力做到干部清正、政府清廉、政治清明。”<sup>[7]392</sup>既查处大案要案,严肃查处发生在领导机关和领导干部中的违纪案件,也严肃查处小官巨贪等损害群众利益的各类案件,着力解决发生在群众身边的腐败问题。其次,坚持反腐败全覆盖、无禁区、零容忍。只要发生腐败问题,不论职位高低,不论行业领域、所处地域,都要受到纪律追究。十八大后查处的违纪领导干部级别之高、分布领域之广,都是前所未有的。同时,反腐败国际追逃追赃工作也取得重大进展,使得外逃的违纪官员再无容身之处。最后,构建遏制腐败的有效机制。通过减少存量、遏制增量保持反腐败高压态势,压缩腐败空间,严肃执纪问责,严厉惩治腐败,形成“不敢腐”的惩戒机制。通过查缺补漏健全权力运行机制,让权力在阳光下运行,厘清权力边界,优化权力运行,形成“不能腐”的防范机制。通过宣传教育祛除“特权思想”“享乐思想”等腐败思想根源,提高反腐倡廉意识,严以修身、严以用权、严以律己,锤炼党性,增强拒腐防变的能力,形成“不想腐”的保障机制。

### (三) 强化责任担当

强化责任担当是将全面从严治党不断引向深入、推进反腐败斗争取得胜利的重要保证。强化责任担当首要是落实党委的主体责任和纪委的监督责任。第一,党委要落实主体责任。管党治党、从严治党是党的建设的一贯要求,也是党章赋予党委的重要责任。全面从严治党,核心就是加强党的领导。落实全面从严治党的主体责任,首先要增强党的观念,每位党员不管担任什么职务,都要清楚自己首先是一名党员,是党的干部。党委对党的建设负责,落实全面从严治党的要求,敢于担当。党委要把党的领导落到实处,党委不仅要任命干部,更要监督干部,把领导班子、带队伍体现在日常管理监督中,及时

咬耳扯袖、红脸出汗,使党员干部时时感受到纪律的约束。<sup>[9]</sup>党委“一把手”不仅要抓业务,更要抓党的建设,要对本地区本单位的政治生态负责,对干部的健康成长负责。<sup>[9]</sup>若党委落实全面从严治党主体责任不力,要进行责任追究。第二,纪委履行好监督责任。监督责任是党章赋予纪委的神圣职责。纪委要在党委的领导下履行监督责任,同时保障党委主体责任的落实。十八大以来,纪委围绕党风廉政建设和反腐败斗争的中心任务,通过转职能、转方式、转作风,聚焦监督执纪问责。作为党内监督的专责机关,纪委通过加强对主体责任和监督责任落实情况的监督检查、处置相关问题线索等,完成党章赋予的任务。纪委要通过信访举报、巡视等渠道及时发现问题,并尽快处理,因监督责任落实不力导致所在地区或部门党风廉政建设出了问题,特别是如果出现区域性、系统性问题,要进行责任追究。派驻机构纪检组要聚焦主责主业,充分发挥“探头”作用。为了更好地履行监督责任,纪委要加强自身建设,强化自我监督,自觉接受党内和社会的监督。

## 六、把制度建设贯穿其中,提高管党治党规范化水平

制度对于政党治理来说带有根本性、全局性和长期性,用制度管权管事管人已经成为现代政党治理的重要特征。推进全面从严治党,就是要把制度建设始终贯穿其中,提高管党治党规范化水平。

新时代,我们党本着“于法周延、于事简便”的原则,注重实体性规范和保障性规范的结合和配套,确保针对性、操作性、指导性强<sup>[7]379</sup>;注重把中央要求、群众期盼、实际需要、新鲜经验结合起来,努力形成系统完备的制度体系<sup>[10]88</sup>。制度建设首先要保证出台的制度务实管用。针对新形势,我们党坚持问题导向,修改了宪法和党章,制定了国家监察法,废除了《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》等已经无法适应新形势需要的党内法规,修订了《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党党内监督条例》等,根据实际需要出台了《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《中国共产党巡视工作条例》等,力求在这些法规中充分体现落实中央八项规定精神、履行好“两个责任”、把纪律和规矩挺在前面、深化运用监督执纪“四种形态”、严肃问责等全面从严治党取得的成就和新鲜经验,体现国家监察体制改革的成果和要求,注重党规党纪和国家法律的有效衔接,指导全面从严治党的实践并取得良好效果。

制度建设要为全面从严治党保驾护航,关键是维护制度的严肃性和权威性,提高制度的执行力。制度执行力强,就可以落地生根,发挥出监督和制约作用;反之,制度即使制定了也难以推进,不能发挥其应有的作用。习近平总书记指出:“要狠抓制度执行,扎牢制度篱笆,真正让铁规发力、让禁令生威。”“要坚持制度面前人人平等、执行制度没有例外,不留‘暗门’、不开‘天窗’,坚决维护制度的严肃性和权威性,坚决纠正有令不行、有禁不止的行为,使制度成为硬约束而不是‘橡皮筋’”<sup>[10]127-131</sup>。同时,制度建设与思想建设要紧密结合,同时发力、同向发力,充分发挥制度的应有作用,才能更好地为全面从严治党提供坚强保障。

总之,从严治党是马克思主义政党的本质特征。中国共产党要成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心,就要坚持党要管党,从严治党。实践证明,新时代全面从严治党的理论符合当前我们党管党治党的实际,对于指导未来我们党的建设、促进我们党带领全国人民赢得具有许多新的历史特点的伟大斗争、实现中华民族伟大复兴的中国梦具有非常重要的现实意义。

### 参考文献:

- [1] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017:62.
- [2] 习近平.紧紧围绕坚持和发展中国特色社会主义 学习宣传贯彻党的十八大精神[N].人民日报,2012-11-19.
- [3] 习近平.在全国组织工作会议上的讲话[N].人民日报,2013-06-30.

- [4] 毛泽东.毛泽东选集:第2卷[M].北京:人民出版社,1991:526.
- [5] 习近平.建设一支宏大高素质干部队伍 确保党始终成为坚强领导核心[N].人民日报,2013-06-30.
- [6] 中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编:上册[M].北京:中央文献出版社,2014.
- [7] 习近平.习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2014.
- [8] 习近平在庆祝中国共产党成立九十五周年大会上的讲话[EB/OL].(2016-07-02)[2018-09-17].<http://www.cpc.people.com.cn/n1/2016/07021c64093-28517655.html>.
- [9] 学思践悟:关键在主体责任 要害在一把手[EB/OL].(2016-03-21)[2018-09-17].[http://www.cnews.chinadaily.com.cn/2016-03/21/content\\_\\_23998638.htm](http://www.cnews.chinadaily.com.cn/2016-03/21/content__23998638.htm).
- [10] 中共中央纪律检查委员会,中共中央文献研究室.习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编[M].北京:中央文献出版社、中国方正出版社,2015.

责任编辑 陈 瑶

## Theoretical Innovation and Practice in Comprehensive and Strict Administration of the Party in the New Era

FENG Xinzhou (Chinese Academy of Discipline Inspection and Supervision, Beijing 100877, Beijing, China)

**Abstract:** The promotion of strict and comprehensive administration of the Party in the new era, putting forward new ideals, new judgments and new requirements for the administration and treatment of the Party in accordance with reality, has become a significant component of the thoughts of Xi Jinping for socialism with Chinese characteristics, a development of Marxist theories for the construction of the Party. Comprehensive and strict administration of the Party in the new era requires plain and clear standpoint of politics, putting political construction of the Party at primary place; ideological construction must take the lead for the consolidation of ideology and faith; strict management of the officialdom must be adhered to for a strengthened construction of officials; Disciplines and regulations must take the lead and be well kept for a righteous Party mood; with construction of regulations running through supervision that is being strengthened and punishment of corruption, standardized management and administration of the Party is to be improved.

**Keywords:** new era; comprehensive and strict administration of the Party; theoretical innovation

# 马克思主义经典作家的廉政思想 及其现实启示

成 建

(南通大学 党委宣传部, 江苏 南通 226019)

**摘 要:** 马克思、恩格斯在对空想社会主义批判继承的基础上, 科学总结巴黎公社的经验教训, 对无产阶级取得政权后建设“廉价政府”进行了科学构想。列宁在建设新型马克思主义政党过程中, 尤其是十月革命胜利后, 提出了以防范官僚主义、打击贪污受贿为核心的反腐倡廉建设思想, 开展了完善检察制度、强化廉政教育等具体实践。马克思主义经典作家的廉政思想对于当代中国共产党人坚持全面从严治党, 深入推进反腐败斗争, 具有重要启示意义: 一是继续加大反腐力度, 强化“不敢腐”的震慑; 二是深入推进法制建设, 筑牢“不能腐”的堤坝; 三是补足理想信念之钙, 增强“不想腐”的自觉。

**关键词:** 马克思主义经典作家; 廉政思想; 全面从严治党

**中图分类号:** A81

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1674-9170 (2019) 03-0041-07

党的十八大以来, 以习近平同志为核心的党中央以更坚定的决心、更务实的举措、更空前的力度持续深入推进全面从严治党, 着力解决党内存在的腐败问题。习近平总书记在党的十九大报告中深刻指出: “人民群众最痛恨腐败现象, 腐败是我们党面临的最大威胁。只有干部清正、政府清廉、政治清明, 才能确保党和国家长治久安。” 惩治腐败、建设廉洁政府是马克思、恩格斯、列宁等马克思主义经典作家基于革命斗争和党的建设的实践基础上总结得出的科学结论, 是马克思主义理论的重要组成部分。认真挖掘和研究这一重要思想, 对于当前继续深入推进全面从严治党, 实现中华民族伟大复兴的中国梦具有重要的理论意义和实践指导作用。

## 一、马克思主义经典作家的廉政思想

马克思、恩格斯在对空想社会主义批判继承的基础上, 科学总结巴黎公社的经验教训, 对无产阶级取得政权后建设“廉价政府”作了一系列构想和阐述。列宁在建设新型马克思主义政党过程中, 特

**收稿日期:** 2019-01-17

**作者简介:** 成建 (1989- ), 男, 江苏南通人, 南通大学党委宣传部研究实习员。

**基金项目:** 江苏省高校哲学社会科学研究重点项目 (2017ZDIXM133); 教育部人文社会科学研究青年基金项目 (15YJC710052);

南通市社会科学基金项目 (2019BNT001)

别是十月革命胜利后,形成了一系列反腐倡廉思想。

### (一)“廉价政府”属于无产阶级

在马克思主义诞生之前,空想社会主义者就认识到腐败与私有制之间的关系。在英、法资产阶级革命时期,他们就洞悉到资产阶级取代封建统治阶级,建立资产阶级政权,不过是“旧瓶装新酒”,私有制的本质没有发生改变,政治腐败现象会愈发突出。在此基础上,马克思、恩格斯深刻指出:“腐败现象是生产资料私有制的必然产物,是与剥削阶级的意识形态相伴相生的,剥削制度是一切齷齪事物的温床。”<sup>[144]</sup>从人类社会的发展历史来看,原始社会生产力低下,物资匮乏,不存在私有制。随着生产力水平的提高,出现了剩余产品,人的私欲被诱发出来,为了争夺剩余产品,产生了私有制,从而导致阶级对立,出现了剥削和被剥削。马克思、恩格斯说道:“自从阶级对立产生以来,正是人的恶劣的情欲——贪欲和权势欲成了历史发展的杠杆,关于这方面,例如封建制度的和资产阶级的历史就是一个独一无二的持续不断的证明。”<sup>[128]</sup>他们深刻地认识到,在以私有制为主导的阶级社会中,权力成为追逐利益、满足私欲的工具。“得到更大程度发展的还是贪污舞弊和普遍的盗窃……从繁荣所带来的财富中抽取巨额的红利”<sup>[138]</sup>。他们在进一步总结过往的历史经验时得出:“任何剥削制度下的国家政权,包括资产阶级革命,都不可能实现‘廉价政府’”。他们进而指出:“无产阶级将取得公共权力,并且利用这个权力把脱离资产阶级掌握的社会化生产资料变为公共财产。通过这个行动,无产阶级使生产资料摆脱了它们迄今具有的资本属性,使它们的社会性质有充分的自由得以实现。”<sup>[148]</sup>只有通过无产阶级暴力革命,废除私有制,实现生产资料公有制,才能将腐败毒瘤彻底根除。

虽然巴黎公社仅持续了短短几十天,但是巴黎公社的很多理念和做法无疑是人类历史上的一大创举。马克思、恩格斯后来总结陈述为:“公社的本质在于工人阶级领导,只有工人阶级执掌政权的国家才是真正的民主国家,公社实现了所有资产阶级革命都提出的廉价政府这一口号……实质上是工人阶级的政府,是生产者阶级同占有者阶级斗争的产物,是终于发展的可以使劳动在经济上获得解放的政治形式。”<sup>[192]</sup>这里,马克思、恩格斯明确地阐述了“‘廉价政府’属于无产阶级”这一重要观点,并且说明实现的途径就是建立无产阶级领导的真正的民主政权,建设廉洁的国家。

### (二)无产阶级政党的本质要求推进廉政建设

马克思、恩格斯在《共产党宣言》中掷地有声地宣告:“过去的一切运动都是少数人的,或者为少数人谋利益的运动。无产阶级的运动是绝大多数人的,为绝大多数人谋利益的独立的运动。”<sup>[235]</sup>共产党作为工人阶级的先锋队,他们“没有任何同整个无产阶级的利益不同的利益”<sup>[235]</sup>,他们代表的是广大人民群众的利益,在马克思、恩格斯眼中,无产阶级政党非但没有特殊的利益,而且还要消灭特殊的利益,也就是消灭贪污腐败,建立廉洁、民主、高效的政府。马克思、恩格斯认为无产阶级政权机关的工作人员应该是人民的勤务员,是为人民服务的社会公仆。同时,他们也敏锐地预见到,随着时间的推移和无产阶级执政环境的变化,无产阶级政权工作人员的“公仆”本质也会发生变化,恩格斯在为《法兰西内战》再版而作的《导言》中说道:“这些机关一为首的是国家政权——为了追求自己的特殊利益,从社会的公仆变成了社会的主人。”<sup>[346]</sup>马克思、恩格斯在总结巴黎公社的经验教训时,对如何防止革命成功后“公仆”蜕变成“主人”进行了深刻地构思,他们从普选制、罢免制和监督制着手,进行了一系列制度设计,对于共产党执政国家推进反腐倡廉建设具有重要的指导意义。

列宁充分肯定了马克思、恩格斯关于“社会公仆”的思想,认为苏维埃政权是苏俄人民的政权,国家机关工作人员应该忘我地为实现共产主义而奋斗。他清醒地认识到,新生政权的建立并不等于旧的腐朽思想宣告消亡,升官发财的错误思想仍然腐蚀着一部分公职人员。在《苏维埃政权的当前任务》一文中,他指出:“现在有一种使苏维埃成员变为‘议会议员’或变为官僚的小资产阶级趋势。必须吸引全体苏维埃成员实际参加管理来防止这种趋势。”<sup>[520]</sup>为此,列宁采取了动员国家公职人员上前线、参加星期六共产主义义务劳动等手段,试图消除公职人员的腐败思想。

### (三)社会主义制度是推进廉政建设的政治基础

马克思、恩格斯认为:“腐败是剥削制度的必然产物”,“政治权力不过是用来实现经济利益的

手段”<sup>[4]250</sup>。他认为,要根除腐败,实行廉政,唯一的途径就是建立无产阶级政权。因为社会主义制度“会把靠社会供养而又阻碍社会自由发展的国家这个寄生赘瘤迄今所夺去的一切力量,归还给社会机体”<sup>[3]129</sup>。巴黎公社第一次在人类历史上建立了无产阶级政权,实行了公有制,马克思曾在《法兰西内战》中揭示:“它实质上是工人阶级的政府……一定会使农民免除血税,一定会给他们一个廉价政府。”<sup>[1]393</sup>马克思、恩格斯通过分析认为,在巴黎公社实践中,奴役和剥削人民的政权消失了,建立在生产资料公有制基础上的无产阶级政权诞生了。他们坚信社会主义国家是真正民主的国家政权,他们提出的“廉价政府”思想就是对社会主义制度的一种具体阐释。

列宁在领导布尔什维克党和苏俄人民建设社会主义国家的实践中指出:“任何一个自觉的社会主义者,任何一个考虑过革命历史的工人,都不能否认,苏维埃政权是最高的国家类型,是巴黎公社的直接继续。”<sup>[6]</sup>这充分表明,列宁认为苏维埃政权是巴黎公社制度的延续,是社会主义国家政权的代表,是自觉维护广大人民群众利益的新型国家政权,其无产阶级政权的本质与巴黎公社无异。列宁一系列的重要思想和实践,都表明他认为社会主义制度是实行廉政的政治基础,只有在社会主义国家才有推进廉政建设的可能。列宁认为,社会主义法制能够提供与官僚主义等腐败现象作斗争的条件,他在全俄政治教育委员会第二次代表大会上说:“苏维埃的法律是很好的,因为它使每一个人都有可能同官僚主义和拖拉作风作斗争。在任何一个资本主义国家里,都没有给工人和农民提供这种可能。”<sup>[7]242</sup>列宁在探索改造工农检察院、吸收群众参加苏维埃工作、扩大中央委员会等具体举措中,都充分展示出在社会主义制度下推进廉政建设的现实可能性和巨大优越性。

## 二、列宁关于廉政建设的理论探索与实践

十月革命胜利后,列宁在领导苏俄人民进行经济、政治和文化建设中,发展了马克思主义廉政学说,形成了重要的理论并积累了丰富的经验。

### (一) 警惕执政党的引诱力,防范官僚主义的危险

随着十月革命的成功,党由革命党转变为执政党,“执政”“掌权”的引诱力是客观存在的,加入党组织的人员构成也变得复杂,动机也不再纯粹。列宁十分重视并且高度警惕这一问题。他说:“必须注意到,参加执政党的引诱力在目前是很大的……小资产阶级分子和十分敌视整个无产阶级的分子涌进党里来的势头就会更猛烈。”<sup>[8]</sup>他认为,对于一个无产阶级执政党,最大的危险就是脱离群众,由人民公仆变成官僚主义,他把官僚主义视为“祸害”“毒疮”,他在写给格·雅·索柯里尼柯夫的信中一针见血地指出:“共产党员变成了官僚主义者。如果有什么东西会把我们毁掉的话,那就是这个。”<sup>[9]</sup>

列宁清醒地认识到,官僚主义在党和国家机关中是普遍存在的,如果不加以遏制,就会有断送前途的危险。在刚刚诞生的苏维埃政权中,他就发现:“官僚主义不仅在苏维埃机关里有,而且在党的机关里也有。”“在我们的人民委员部里,官僚主义还很严重,各部都如此。”<sup>[10]470</sup>列宁严厉批评了这种“官气十足”“摆委员架子”的行为,认为“这是在共产党员和非党工人之间出现的一堵墙”,如果不严加惩治,就会有亡党亡国的危险。对此,列宁采取了教育、警告、行政撤职、开除党籍、法庭审判等措施,严厉惩治官僚主义。

### (二) 贪污受贿是共产党执政面临的三大敌人之一

十月革命后,列宁领导的布尔什维克党成为执政党,但是贪污受贿、腐化堕落的气息逐渐在党内显现出来,列宁对此表示深恶痛绝,他把“贪污受贿”列为俄共(布)面临的三大敌人之一,另外两个敌人分别是“共产党员的狂妄自大”和“文盲”。针对党内出现的腐败现象,列宁愤怒地指出:“要巩固新生的苏维埃政权,就要整顿自己队伍的纪律,清除一切懒汉、寄生虫;要逮捕和枪毙受贿者。”<sup>[5]199</sup>为保卫和巩固新生的苏维埃政权,俄国先后采取了以余粮收集制为主的战时共产主义政策和以粮食税为主的新经济政策。在这一阶段,腐败成为这一时期的重要斗争对象,对此,列宁尖锐地指出:“只要有贪污受贿这种现象,只要有贪污受贿的可能,就谈不上政治。”<sup>[7]248</sup>他认为,只要有腐败存在,任何经济、政治、文化建设措施都会落空。列宁号召全党要同腐败现象做斗争,对腐败行为严惩不贷。

尤其是在实行新经济政策时期,列宁清醒地认识到受资本主义和资产阶级思想影响的干部不在少数,腐败蜕化的倾向已经十分明显。列宁深感贪污腐败不仅仅是作风问题,还严重威胁到新生的苏维埃政权。他正告全党:“如果不进行有系统和顽强的斗争来改善国家机关,那我们一定会在社会主义基础还没有建成之前灭亡。”<sup>[5]693</sup>列宁提出“宁肯少些,但要好些”的精简机构、裁撤人员的原则,力争从制度上抓好队伍建设,整治贪污腐败现象。

### (三) 列宁关于廉政建设的具体措施

列宁十分重视廉政建设,他深刻认识到党内腐败问题会割裂党同人民群众的血肉联系,使党失去群众的信任和支持,一旦失去民心,国家的发展就无从谈起。他指出:“只要有贪污这种现象,只要有贪污的可能,就谈不上政治,甚至连搞政治的门径都没有,这就不能搞政治,因为一切办法都会落空而不能产生任何结果。”<sup>[10]81</sup>因此,执政的俄共(布)把反对腐败、建设廉洁政府作为党的一项长期政治任务写入党纲,并且采取了一系列行之有效的措施。

第一,发展社会主义民主。过去的历史表明,一个政权越民主,腐败现象就越能被束缚。换言之,要有效地同贪污腐败作斗争,就必须发展社会主义民主,保障人民的民主权利。列宁强调,苏维埃必须实行选举制,人民必须被赋予选举、监督和罢免国家干部的权利并且得到保障。在列宁起草、后来颁布的《罢免权法令草案》中,就明文规定:“任何由选举产生的机关或代表会议,只有承认和实行选举人对代表的罢免权,才能被认为是真正的民主和确实代表人民意志的机关……·改选问题,这是一个真正实现民主原则的问题。”<sup>[10]42</sup>可以看出,列宁认为人民群众的选举罢免权最能体现人民民主的实质,最能说明无产阶级政权的人民性。列宁还十分重视人民群众对国家机关的监督作用,提出要吸收人民群众进入中央委员会和中央监察委员会,通过扩大党的中央委员会、改组工农检察院等措施,让人民群众和领导干部在一起工作,确保人民群众的知情权、参与权和监督权,让公权力在阳光下运行,从而达到预防腐败、遏制腐败的目的。

第二,强化廉政教育。批判的武器不能代替武器的批判,理论只有被人掌握,才能转化为指导实践的强大力量。列宁十分重视运用马克思主义的立场、观点和方法来教育党和国家机关工作人员,加强廉政教育,以提高他们拒腐防变的能力,保持马克思主义政党的先进性和纯洁性。列宁认为:“这种毒疮不能用军事上的胜利和政治上的改造来医治,它只能用提高文化来医治。”<sup>[10]79</sup>他在《青年团的任务》一文中说:“只有用人类创造的全部知识财富来丰富自己的头脑,才能成为共产主义者。”<sup>[11]348</sup>列宁在这里提到的文化和知识就是指教育的具体内容,实际上就是要用马克思主义科学理论和其他人类历史上的先进文化来教育广大干部群众,他甚至提出要建立一支专门从事廉政教育的队伍,这支队伍应该以党的思想为武装、以党的精神为指引、善于团结群众、从群众中汲取养分的专业廉政教育队伍,以负责教育和培养合格的共产主义事业接班人。

第三,完善监察制度。列宁一贯重视党内监督和社会监督的作用,强调要完善党和国家的监察制度,建立一套行之有效的检查体系,加强对党政领导干部的监督。他指出:“不论那时和现在,苏维埃全部政策的关键在于组织、统计和监督”,并且监督工作要成为“全民的、包罗万象的、到处通行的”<sup>[11]107</sup>。1918年,在列宁的提议下,苏维埃成立了国家监察部,之后改造工农检察院,设立中央监察委员会,提出将党的监察机关与国家监察机关联合办公的设想。列宁对完善监察制度进行了很多具有建设性的探索,他对于监察机构的职责、权限等进行了深入的思考。作为苏维埃政权的国家监察机关,工农检察院成立时,列宁明确界定了其工作性质,即“监督各国家机关和经济管理机关的活动,监督各社会团体;同官僚主义和拖拉作风作斗争,监察苏维埃政府法令和决议的执行情况等”<sup>[12]</sup>。他认为,工农检察院的职责不仅是检查工作、捉拿“骗子”,还应该教育干部、挽救“病人”,是改进机关作风的重要工具。

## 三、马克思主义经典作家廉政思想的现实启示

马克思主义经典作家的廉政思想是无产阶级政党革命斗争和建设实践的经验总结,对于当代中

国共产党人进一步加强反腐倡廉建设,深入推进全面从严治党,具有重要的启示意义。

#### (一) 继续加大反腐力度,强化“不敢腐”的震慑

如前所述,马克思、恩格斯对巴黎公社运动的评价以及对“廉价政府”的具体描述,强调了无产阶级专政对于反腐倡廉建设的重要性,着眼于无产阶级夺取政权后应实现“廉价政府”的理念,以实现每个人自由而全面的发展。列宁在发动革命和领导苏维埃建设的过程中,特别注重廉政建设,强调要同贪污腐败、官僚主义作坚决斗争。也就是说,马克思、恩格斯和列宁都强调无产阶级政党的廉洁性,着眼于反腐败斗争,给腐败分子和抱有贪腐思想的党政干部予以震慑。当前,中国特色社会主义进入新时代,实现“两个一百年”的奋斗目标必须始终坚持中国共产党的领导,党必须要有新气象新作为。同时我们也要清醒地认识到,当前反腐败斗争形势依然严峻复杂,必须以持久的毅力和坚定的决心,继续加大反腐败斗争的力度,持续深入推进全面从严治党,强化“不敢腐”的巨大震慑力。

第一,彰显巡视“利剑”作用。以习近平同志为核心的党中央高度重视巡视工作,习近平总书记强调要把巡视锻造成“国之利器、党之利器”。他指出:“巡视是党章赋予的重要职责,是加强党的建设的重要举措,是从严治党、维护党纪的重要手段,是加强党内监督的重要形式。”<sup>[13]156</sup>他强调:“巡视工作是党内监督的战略性制度安排,必须保证巡视‘利剑’的权威性。”他指出:“我们的巡视不是八府巡按,但必须有权威性,成为国之利器、党之利器。”<sup>[13]212</sup>在复杂多变的反腐败斗争中,巡视制度起到了不可替代的重要作用,为全面从严治党提供了有力支撑。新形势下,应进一步彰显巡视“利剑”作用,实现巡视全覆盖、无禁区,针对特定领域、腐败高发领域采取有的放矢、精准打击,形成强大的震慑效应。

第二,保持反腐败高压态势。人民群众最痛恨腐败现象,中国共产党要一刻不停歇地推进反腐败斗争,保持反腐败高压态势。以习近平同志为核心的党中央坚持有腐必反、有贪必肃,保持反腐败高压态势,以“零容忍”态度治理腐败。习近平总书记在党的十九大报告中指出:“当前,反腐败斗争形势依然严峻复杂,巩固压倒性态势、夺取压倒性胜利的的决心必须坚如磐石。”<sup>[14]</sup>反腐败斗争是一项长期的、复杂的、艰巨的任务,必须真抓实干、长抓不懈、坚定不移、精准有序,“打虎”“拍蝇”“猎虎”,长效开展,形成持续震慑,巩固“不敢腐”的成果。

第三,大力整治群众身边的腐败问题。进入新时代,以习近平同志为核心的党中央深切关心人民诉求,精准研判反腐倡廉工作新形势,积极开展扫黑除恶专项斗争,整治人民群众身边的黑恶势力和腐败问题,保障人民安居乐业,维护社会和谐稳定,实现共产党人“河清海晏、天朗气清”的治国理想。我们必须坚持打早打小、除恶务尽的斗争原则,深挖黑恶势力“保护伞”,把反腐败斗争推进到“最后一公里”。

#### (二) 深入推进法制建设,筑牢“不能腐”的堤坝

如前所述,马克思、恩格斯在对社会主义历史发展的科学分析中,在指导国际共产主义运动尤其是巴黎公社运动的实践和总结中,提出了许多关于反腐倡廉建设的构想。马克思、恩格斯提出了有关选举和罢免制度、监督制度的设想,指出了节约国家开销、降低党和国家工作人员工资、建立“廉价政府”的具体途径。列宁在领导党和国家建设中,探索出强化监察制度、健全社会主义法制、合并和精简国家机构等一系列具体做法和措施,对于我们深入推进法制建设,依法反腐、以法促廉,具有重要借鉴意义。

第一,进一步健全完善党内法规。我们党一贯重视党内法规建设,毛泽东同志在1938年就曾提出:“须制定一种较详细的党内法规,以统一各级领导机关的行动。”<sup>[15]</sup>自此,党在加强和改进党的建设的过程中不断丰富和完善党内法规。习近平总书记指出:“加强党内法规制度建设是全面从严治党的长远之策、根本之策。”<sup>[13]213</sup>他同时强调:“党内法规在全面从严治党中具有根本性、全局性、稳定性、长期性、完备性、管用性的重大作用。”因此,必须全面梳理现有党内法规,健全党内法规体系,推动党内法规制度创新,维护党内法规权威性,保障党内法规有效运行,筑牢“不能腐”的制度堤坝,以制度建设助力全面从严治党。

第二,全面推进国家监察体制改革。我们党历来重视党内监督和政权监督,在长期的革命斗争和建设实践中,积累了丰富的理论知识和实践经验。习近平总书记十分注重加强对党和国家的监督,提出要不断完善监督制度体系,推进国家监察体制改革。他指出,国家监察体制改革是一项重大政治体制改革,事关党集中统一领导反腐败工作的全局。党的十九大报告明确提出要深化国家监察体制改革。十三届全国人大一次会议表决通过了《中华人民共和国监察法》,成立了国家监察委员会,标志着国家监察体制改革取得重大成果。紧接着,各级政府相继成立了监察委员会,并且赋予其十分重要的监察职能,是全面推进国家监察体制改革的一大创举,这将更加巩固党对反腐败工作的集中统一领导,实现对公职人员的监察全覆盖,深入推进党和国家治理体系、治理能力现代化。

第三,深入贯彻落实八项规定。木受绳则直,金就砺则利。作风问题看起来不大,实则关乎民心向背,关系到党的执政根基。“工作作风上的问题绝对不是小事,如果不坚决纠正不良风气,任其发展下去,就会像一座无形的墙把我们党和人民群众隔开,我们党就会失去根基、失去血脉、失去力量”<sup>[16]</sup>。八项规定出台短短五年多,奢靡浪费、享乐主义、脱离群众等积弊得到有效荡涤,“四风”问题得到有效控制。五年多来,典型案例通报曝光力度不断加大,问责力度有增无减,违反中央八项规定的现象得到有效遏制,治理党风党纪成效显著。作风建设永远在路上,全面从严治党一刻不能停歇,共产党人要永葆初心,继续前进,深入贯彻落实八项规定,巩固拓展作风建设所取得的成果,一以贯之纠正“四风”问题,久久为功,善作善成,不信清风唤不回。

### (三) 补足理想信念之钙,增强“不想腐”的自觉

马克思、恩格斯在他们的惊世巨著《共产党宣言》中开宗明义地说:“共产主义运动是绝大多数人的、为绝大多数人谋利益的独立的运动”,指出“造福人民,为绝大多数人谋福利”是共产党人的神圣使命。列宁也认为共产党员不应该有自己的私利,他为了防止共产党人在革命成功后由“公仆”蜕变成“主人”,开展了星期六义务劳动等群众性教育活动。由此可以看出,我们党要夺取反腐败斗争的彻底胜利,必须标本兼治,在加大反腐败斗争力度、健全制度的同时,要加强廉洁教育,增强党性修养,补足理想信念之钙,永葆共产党人的初心,保持党的群众性和先进性,帮助其在思想上、意识上牢固树立“不想腐”的自觉。

第一,加强廉洁教育。“思想纯洁是马克思主义政党保持纯洁性的根本,道德高尚是领导干部做到清正廉洁的基础”<sup>[17]</sup>。习近平总书记要求各级领导干部必须把思想建设摆在十分突出的位置,把廉洁教育当作政治必修课来严肃认真对待。这就要求我们必须坚持从教育抓起,教育引导广大党员干部坚守道德底线,坚定理想信念,不断巩固执政为民的政治品格。一是要加强马克思主义理论教育,坚持读经典、读原著,在经典著作中汲取廉洁自律的思想源泉,牢固树立马克思主义信仰,坚定共产主义信念。二是加强党性教育,不忘初心、牢记使命,永葆共产党人的先进本色,增强全心全意为人民服务的宗旨意识。三是加强法制教育,增强法制意识,提高依法从政、廉洁从政的本领。四是加强警示教育,借助典型案例来查摆问题,防微杜渐、惩前毖后、治病救人,守住政治生命线。

第二,加强群众教育。水能载舟,亦能覆舟。人民群众是历史的创造者。“人民拥护和支持是党执政的最牢固根基。人心向背关系党的生死存亡,党只有始终与人民心连心、同呼吸、共命运始终依靠人民推动历史前进”<sup>[13][34]</sup>。实现“两个一百年”的奋斗目标,必须依靠人民。很多领导干部出了问题,归根到底是公仆意识蜕化了,群众观念淡薄了,变得高高在上,脱离了群众。因此,在反腐倡廉建设中,要注重对领导干部的群众观念教育,要坚持从群众中来,到群众中去的原则,促使领导干部放得下架子、弯得下身子,善于倾听群众心声,“以百姓心为心”,做为人民谋幸福的勤务员,永远保持对人民的赤子之心,让人民成为我们党不竭的力量源泉。

第三,加强家风教育。“天下之本在国,国之本在家,家之本在身”<sup>[18]</sup>。家风和政风的关系,历来为人们所重视,人类政治生活的实践早就证明,家风和政风,既可以良性互动,也可以恶性循环。习近平总书记指出,领导干部的家风,不是个人小事、家庭私事,而是领导干部作风的重要体现。好的家风能够为政风提供道德基础和亲情动力,能够让不良政风消失在萌芽状态,能够让站在悬崖边的领导干部

迷途知返。反之,大量事实表明,家风败坏是领导干部违纪违法的重要原因。因此,在反腐倡廉建设中,要重视家风所发挥的重要作用,注重对领导干部加强家风教育,用制度促进优良家风,用教育倡导优良家风,让优良家风成为领导干部廉洁修身、廉洁从政的精神保障和坚强后盾。

#### 参考文献:

- [1] 马克思恩格斯选集:第2卷[M].北京:人民出版社,1995.
- [2] 马克思恩格斯选集:第4卷[M].北京:人民出版社,1995.
- [3] 马克思恩格斯选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1995.
- [4] 马克思恩格斯全集:第26卷[M].北京:人民出版社,2014.
- [5] 列宁全集:第34卷[M].北京:人民出版社,1985.
- [6] 列宁全集:第27卷[M].北京:人民出版社,1957:193.
- [7] 列宁全集:第42卷[M].北京:人民出版社,1987.
- [8] 列宁全集:第43卷[M].北京:人民出版社,1987:61.
- [9] 列宁全集:第52卷[M].北京:人民出版社,1988:300.
- [10] 列宁全集:第33卷[M].北京:人民出版社,1957.
- [11] 列宁全集:第4卷[M].北京:人民出版社,1972.
- [12] 列宁选集:第4卷[M].北京:人民出版社,2012:929.
- [13] 习近平谈治国理政:第2卷[M].北京:外文出版社,2017.
- [14] 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017:73.
- [15] 毛泽东选集:第2卷[M].北京:人民出版社,1991:311.
- [16] 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,2016:160.
- [17] 习近平总书记系列重要讲话读本[M].北京:学习出版社,2016:139.
- [18] 曾振宇.孟子新注[M].北京:人民出版社,2012:115.

责任编辑 陈 瑶

## Integrity Thoughts of Classic Writers of Marxism and Their Practical Enlightenment

CHENG Jian (Department of Propaganda of Party Committee, Nantong University, Nantong 226019, Jiangsu, China)

**Abstract:** On the basis of the critical inheritance of Utopian socialism, Marx and Engels summed up the experience and lessons of the Paris Commune, and framed the “cheap government” when the proletariat obtained ruling power, both in a scientific manner. During the process of the construction of the new type of Marxist party, especially after the victory of the October Revolution, Lenin put forward some thoughts for the campaign against corruption and promoting integrity, the core being the prevention of bureaucracy, and the attack on corruption and bribe-taking, concrete practice in the perfection of discipline inspection and the strengthening of integrity education started. Integrity thoughts of such classic writers of Marxism are of considerable enlightening significance for contemporary Chinese Communists in their comprehensive and strict administration of the Party and further promoting the campaign against corruption: to begin with, keeping with the campaign against corruption to strengthen fear of “not daring to corrupt”; second, further promotion of legal construction to build the dam making it impossible to corrupt; thirdly, strengthening the ideology and faith for a strengthened awareness of “not intending to corrupt”.

**Keywords:** classical writers of Marxism; integrity thoughts; comprehensive and strict administration of the Party

# 动力耦合：地方政府廉政制度创新的浙江经验

付翠莲, 申爱君

(温州大学 法政学院, 浙江 温州 325035)

**摘要:**近年来,浙江省在廉政制度创新过程中打破了传统的碎片化、运动式的反腐倡廉治理路径,紧扣“清权、确权、亮权、督权”四个关键环节,构建权力清单和责任清单制度,实行政务公开制度,通过推进廉政文化建设、制定严格的考评机制等,探索出一套制度化的廉政制度创新模式。浙江省地方政府廉政制度创新的动力机制,与贯彻型创新模式、发展型创新模式和竞争型创新模式相契合,也与中央对地方政府廉政建设的要求、本地发展要求、社会环境以及其他内外源动力因素相耦合,为浙江省廉政建设夯实了坚实的基础。

**关键词:**地方政府;廉政制度创新;责任清单;权力清单

**中图分类号:** D630.9

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1674-9170(2019)03-0048-07

## 一、廉政制度创新的理论渊源与研究视角

社会进化论认为,利益是维持生存和发展的必要条件,经济人的本质是逐利,政治人的本质是争权。英国保守主义历史学家阿克顿勋爵早有“有权必腐,极权极腐”的著名论断。孟德斯鸠也认为:“一切有权力的人都容易走向滥用权力,这是一条千古不变的经验。”<sup>[1]</sup>霍布斯从社会现实出发提出了“人性本恶”。休谟则指出:“在设计任何政府体制和确定该体制中的若干制约、监控机构时,必须把每个成员都设想为无赖之徒,并设想他的一切作为都是为了谋求私利,别无其他目标。”<sup>[2]</sup>“用这种方法(分权与制衡)来控制政府的弊病,可能是对人性的一种耻辱。但是政府本身若不是对人性的最大耻辱,又是什么呢?如果人都是天使,就不需要任何政府了。如果天使统治人,就不需要对政府有任何外来的或内在的控制了”<sup>[3]</sup>。麦迪逊等人主张必须设计出各种制度对政府进行约束防范的同时,还要建立相应的机制对政府进行“制衡”。德国社会学家贝克在风险社会理论中提出“有组织地不负责任”

收稿日期:2019-01-07

作者简介:付翠莲(1973-),女,内蒙古乌兰察布人,温州大学法政学院教授,博士;申爱君(1992-),男,甘肃礼县人,温州大学法政学院硕士研究生,北京源大智库研究专员。

(organized irresponsibility), 即公司、政策制定者和专家结成的联盟制造了当代社会中的危险, 然后又建立一套话语来推卸责任。<sup>[4]</sup>他认为政府组织并不是为公众谋求利益, 相反, 政府组织往往是推卸责任的, 所以在政策制定以及政策实施中都要对其进行监督和防范。无论是休谟的“无赖假定”还是霍布斯的“人性原则”都对权力怀有戒心, 深信政治权力的存在是一种“必要的恶”, 权力是一种有风险的东西, 认为有必要对权力进行监督和防范。

在历史实践中, 中国共产党历来重视党风廉政建设和反腐败工作, 尤其是党的十八大以来, 以习近平同志为核心的党中央始终保持反腐败高压态势, 坚持以“零容忍”的态度惩治腐败, 深入推进党风廉政建设和反腐倡廉工作, 反腐败斗争取得了重大成效。当前, 学界有关政府廉政建设的研究成果较多, 但通过对其梳理研究, 发现其研究成果大体可分为三类: 一是关于廉政建设途径的研究。孙应帅提出, 十八大以来党的廉政建设要更多地依靠制度和法律建设推进反腐倡廉建设, 更好地完善全方位反腐倡廉体系, 以更快回应人民的反腐败要求。<sup>[5]</sup>陈凌鸿和杨玮认为, 廉政建设必须要在提高机关工作人员素质上下功夫。他们认为人的问题是管理的中心问题, 廉政建设的关键在于育人。<sup>[6]</sup>李永忠提出通过制度反腐的具体路径: 通过在地方党委实现直选这一方式来实现用人制度的改革; 以特赦化解“腐败呆账”; 动员并发挥群众在反腐败中的作用; 设立改革试验区等。二是对地方政府廉政建设的力度和效度进行研究。李和中在《中国地方政府廉政建设责任制考核评价体系研究》一书中分析了地方政府各项廉政指标的共性特征, 系统阐述了地方政府党风廉政建设责任制评价运行体系, 将第三方评价纳入评价主体, 激励社会公众参与政府廉政评价。<sup>[7]</sup>杜治洲等人以“投入—效果”为指标来测量地方政府治理腐败的努力及成效<sup>[8]</sup>, 在对地方政府廉政建设的评估体系、评估指标、评估方法充分调研的基础上, 将地方政府在廉政建设方面的投入与产出进行对比来计算地方政府廉政建设的力度和效度。三是对廉政建设衡量指标的研究。汤艳文等人认为, 地方政府廉政建设评价指标筛选的科学性不足, 指标畸轻畸重、贪大求全、投入导向、数据处理标准化和重要指标遗漏。要平衡使用主客观指标, 坚持结果导向, 筛选关键指标, 并用数据挖掘的筛选方法。<sup>[9]</sup>总体看来, 这些研究大多都还停留在宏观层面对地方政府廉政制度进行研究, 整体性和系统性略显不足, 从廉政建设逻辑结构角度进行探究较少。

廉政建设的关键是廉政制度建设。反腐败是出发点, 廉政制度建设是主要抓手, 形成清廉的政治生态才是最终目的。只有不断地创新并建立有效的反腐败机制才能最终遏制腐败增量, 形成清廉的政治环境。从现实来看, 在党中央号召下, 各地方政府积极响应并根据自身情况走出各具特色的廉政建设道路。基于此, 本文将通过对浙江省地方政府廉政制度创新的经验进行总结, 剖析地方政府廉政制度创新的动力机制, 总结地方政府廉政建设的经验, 探索当前我国地方政府竞相开展廉政制度创新的原因, 探究并挖掘地方政府廉政制度创新的动力来源, 找到二者的联结点, 以进一步保证廉政制度创新的持续力。

## 二、浙江省地方政府廉政制度创新的现实考察

廉政风险防控机制是涉及政府内外部的一项复杂的系统工程。作为中纪委查办腐败案件体制机制改革试点省份之一的浙江, 近年来在廉政建设中已经建立了一套全覆盖的腐败风险防控机制。浙江省廉政制度建设主要是围绕如何通过预防、识别、处理、评估的过程控制廉政风险的发生, 抓住“清权、确权、亮权、督权”四个关键环节, 进行了一系列制度建设和防控措施的落实, 规范权力运行, 从源头上预防和遏制腐败。

### (一) 构建权力清单和责任清单制度

反腐败工作的第一要务是规范权力运行, 对权力实行有效的监督。在中共中央、国务院发布《关于推行地方各级政府工作部门权力清单制度的指导意见》之前, 为了规范各部门权力, 明确责任, 提高

办事效率,服务地方经济社会快速发展,浙江省于2014年就率先公布省、市、县三级政府部门的权力清单和责任清单,并将这项工作列入到党风廉政建设责任制考核内容中。权力清单就是对于各级政府及其各个部门权力的数量、种类、运行程序、适用条件、行使边界等予以详细统计,形成目录清单,为权力划定清晰界限。权力清单首先是通过合法确权,明确行政权力的合法行使范围和边界,避免权力缺位、权力越位和胡乱作为现象,减少自由裁量权,压缩权力设租寻租空间。其次,通过编制权力运行流程图和时限表并及时向全社会公布,主动接受社会公众监督,减少乃至杜绝政府工作人员特别是领导干部不作为、乱作为或以权谋私的现象发生。

由于无限的政府权力与有限的政府责任严重不对称,基于对政府和人民关系的重新审视与回归,建立与权力清单相匹配的责任清单成为构建责任政府的现实需求。“责任政府的要义在于公共权力的行使者必须对公共权力的最终所有者负责”<sup>[10]</sup>。责任清单是以细化政府部门职责、理清责任边界、健全权力监管制度为核心,强化政府部门的公共服务理念,形成权责明确、权责一致、分工合理、运转高效的部门职责体系。<sup>[11]</sup>责任清单是针对政府部门的消极履职、越权以及不作为等行为制定的刚性的责任约束,以确保权力清单的实施效果。权力清单在解决部门乱作为问题的同时,责任清单在解决不作为问题上也发挥了重要的作用。另外,权力清单还明确了各部门间的职责,划清了相关部门的职责边界,减少了“灰色地带”的存在,有效地防止了部门间“打太极”“踢皮球”等腐败现象的发生。

### (二) 实行政务公开制度

政务公开是建设阳光政府和塑造服务型政府的必要条件。《中华人民共和国政府信息公开条例》的颁布和实施,使我国的政务公开进入了法制化、制度化的新阶段。政务公开能促进公众参与国家管理,保障公民个人权利,增加政务工作的透明度,防止腐败,其对廉政建设的作用也不容忽视。<sup>[12]</sup>政务公开是建设廉洁政府的前提和保障。同时,政务公开通过保障公民的知情权,吸引公民参与国家公共事务管理,改善个人和社会组织的决策质量,增进社会福利。<sup>[13]</sup>2012年浙江省制定了《浙江省政府信息公开暂行办法》,全力推动政务公开,着力打造阳光政府网络平台。全省一体化的“互联网+政务服务”以及“一站式”审批,在提高政府办事效率的同时,也让权力的运行更加公开透明。2014年浙江省主动公开政府信息达577.6万条,2015年主动公开政府信息已经达到791.3万条,2017年主动公开政府信息已经达到934.2万条,同比增长11%。<sup>①</sup>到2017年底,浙江政务服务网累计注册用户数突破1400万,其中,80%为高级实名用户,政务服务网PC端累计访问量近9亿。<sup>[14]</sup>2013年,浙江省提出“四张清单一张网”改革<sup>②</sup>,致力于打造“审批事项最少、办事效率最高、投资环境最优”的目标,强化政务公开为常态,信息公开率在全国处于领先地位,入选2017年度“省级政府网上政务服务能力”全国排名第一。<sup>[15]</sup>

同时,浙江省为了全面实行政务公开、建设阳光政府还持续几年实行了政务公开绩效评估,信息公开指数和政务服务指数的分数均排名全国第一,被国务院办公厅列为全国“互联网+政务服务”试点示范省份。全省加大政务公开力度,建立绩效评估机制,不仅降低了政府工作成本,而且提高了政府工作效率,增强了政府的廉洁度,政务公开成为浙江省地方政府廉政建设的有力保障。

### (三) 推进廉政文化建设

近年来,浙江省大力推进廉政文化建设,宣传和弘扬廉洁精神。例如,台州市仙居县的“正风肃纪”主题漫画展,仙居县通过挖掘一批勤廉兼优的好干部的先进事迹,在全县塑造了一批廉洁自律的先进典型。此外,通过在节假日前向领导干部发送廉政短信、寄送廉政贺卡等形式,及时提醒干部廉洁过节,营造崇廉尚廉的社会氛围。另外,浙江省在廉政文化建设中进一步形成了“廉政文化也是战

① 来自浙江省政府门户网站历年公布的政府信息公开工作年度报告数据。

② “四张清单”,指的是政府权力清单、企业投资负面清单、政府责任清单、部门专项资金管理清单;“一张网”,指的是浙江政务服务网(www.zjzfw.gov.cn)。

斗力”的理念共识,将廉政文化建设作为源头抓预防的基础工程和重要抓手,纳入领导班子量化考核内容和“主官工程”,先后制定下发了《廉政文化“进机关、进基层、进辖区、进家庭”活动三年规划》《廉政文化建设示范点创建标准》等文件,为廉政文化建设的全面铺开提供了坚实基础和有力保障。目前,浙江省已把反腐倡廉宣传教育融入到政府各部门工作领域,在全省掀起党风廉政建设的学习热潮,在潜移默化中使广大干部职工接受廉政文化的教育和熏陶。

通过加强廉政文化建设,弘扬了社会正气,营造了风清气正的社会氛围,为浙江省廉政建设打下了坚实基础。同时,廉政文化建设也提升了地方群众参与反腐败斗争的积极性,增强了反腐败斗争中的向心力,减小反腐败运动的摩擦力。

#### (四) 力抓基层党风廉政建设

基层党风廉政建设是廉政建设的重要内容,其直接影响着党和政府的廉洁形象。“基础不牢,地动山摇”。长期以来,浙江省坚持以改革创新为抓手,把廉政制度创新与维护群众利益相联系,扎实推进基层党风廉政建设,积极探索具有浙江特色的基层党风廉政建设道路。首先,把村级监督组织纳入村级组织建设的内容,实现村务监督全覆盖。从2008年试点开始,到目前全省30032个行政村实现了村务监督委员会全覆盖。这一做法取得了很大的成功,并在全国范围内得到了有力推广。其次,浙江在基层党风廉政建设中实行了激励机制,结合当地创新资源和优势开展廉政制度创新。如绍兴打造了一批“勤廉双优示范乡镇”、宁波余姚规范农村资金、资产、资源监管、嘉兴海盐塑造一批村级非生产性开支管理等具有示范性的样本。最后,强调廉政教育的前瞻性,重视廉政教育制度创新。从2006年起浙江省在全省大中小学开展廉洁教育活动,深入推进廉政文化建设,在加强青少年思想道德教育的同时,给青少年注入了廉洁基因,为反腐倡廉建设打下了长远的基础。通过这一系列方式,浙江省基层党风廉政建设取得了丰富的成果,“基层组织日趋廉洁,村务财务日渐透明,干部履职日益规范”,“群众意见减少,各类矛盾减少,信访举报减少”。

#### (五) 制定严格的考评机制

近年来浙江省各政府部门普遍把责任制检查考核纳入本地本部门综合考核和工作目标考核之中,以督查求实效。温州、金华等地实行党风廉政建设“一票否决制”,即在考核时对党风廉政建设中存在突出问题的单位和个人,取消其评先评优资格。绍兴市实行市领导带队全面检查制度、市纪委监委带队专项督查制度、特邀监督员重点巡查制度。衢州市在重点检查与全面普查的基础上,每年召开县(市区)委书记落实责任制情况汇报会,在市纪委书记逐一对各县(市区)“一把手”进行分析点评后,由市委书记提出具体整改要求并认真抓好整改工作。通过一系列严格的考评机制,进一步加强党风廉政建设和反腐败工作,推动全面从严治党向纵深发展。

### 三、浙江省地方政府廉政制度创新动力耦合机制

北京大学廉政建设研究中心庄德水教授认为,按照廉政制度创新的动力机制分类,廉政制度创新模式可以分为贯彻型创新模式、发展型创新模式和竞争型创新模式。这三类模式中,贯彻型创新动力来自于上级权力中心,发展型创新动力来自于本地实际工作需要,竞争型创新动力来自于政绩需求。<sup>[16]</sup>浙江省在地方政府廉政建设方面取得系列创新成果的关键要素、制度创新动力正是与中央对地方廉政建设的要求、本地发展要求、社会环境等内源性动力和外源性动力因素的耦合。

#### (一) 中央对地方政府廉政建设的要求是外源动力

1998年中共中央、国务院就印发了《关于实行党风廉政建设责任制的规定》,2010年11月,中共中央、国务院颁布了修订后的《关于实行党风廉政建设责任制的规定》,在充实和完善了责任考核范畴后,要求建立责任制的检查考核制度。党的十七届四中全会提出:“坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针,严格执行党风廉政建设责任制。”十八大以来,党中央将地方政府廉政建设提上

了新的高度,出台了大量相关文件,同时也对地方政府廉政建设提出了新要求。在十八届中央纪委第三次全会上,习近平总书记强调,要落实党委的主体责任和纪委的监督责任,党委、纪委或其他相关职能部门都要对承担的党风廉政建设责任做到守土有责。“两个责任”的提出,抓住了党风廉政建设和反腐败斗争的关键环节,是十八届三中全会关于全面深化改革部署的一个重点。在自上而下的反腐败斗争中,在中央政府铁腕反腐与强烈要求下,各地方政府紧跟中央改革步伐,积极响应党中央的反腐败要求,成立了专门的小组,出台了相关具体政策,落实了相关制度。中央反腐要求是浙江省地方政府廉政建设的重要推动力之一。浙江省委深入学习和贯彻落实习近平总书记关于巡视工作的重要讲话精神,强化整改主体责任,坚持把巡视整改落实作为重要政治任务来抓,并研究制定了《中共浙江省委落实中央巡视组反馈意见十大整改行动方案》。浙江省委成立整改工作推进小组,省委书记亲自挂帅,班子成员各负其责,并组织有关部门单位狠抓整改落实。由此可见,中央反腐的坚定决心和魄力对地方政府推进反腐败斗争的积极性具有决定作用,也是地方政府廉政建设创新的外源性动力。

### (二) 地区经济转型压力转化为廉政建设的内源动力

熊彼特在其《经济发展理论》中提出,制度创新就是为了追求更大的效益。依据诺斯和戴维斯的制度创新理论,制度创新是能够使创新者获得追加或额外利益的、对现存制度的变革。<sup>[17]</sup>一般来说,促成制度创新的因素有三种:市场规模的变化、生产技术的发展以及由此引起的一些社会集团或个人对自己收入预期的变化。在地方官员的晋升机制围绕GDP增长而进行的“晋升锦标赛”考核机制下,当地方经济发展陷入困境时,政府行政体制改革、提升政府在经济发展中的服务水平、提高政府效率则成为必然。构建“廉洁、法治、高效”的政府,保证政府权力的规范行使,是发挥市场活力、促进地方经济健康快速发展的关键。根据诺思的思路,科学技术的进步对经济的发展虽然起重要作用,但真正发挥关键作用的是制度,包括所有制、分配、机构、管理、法律政策等。制度是促进经济发展和创造更多财富的保证,若社会群体发现现有制度已不能促进经济发展,就应当酝酿建立新制度,否则经济就会处于停滞状态。

浙江省经济的发展对地方政府廉政建设提出新的要求,地方政府廉政建设助推其经济发展,而经济发展又需要反腐败提供有力的保证。<sup>[18]</sup>随着各级政府不断将注意力集中到经济发展上来,GDP的增长成为党政机关领导班子最关心的议题,地方党委重视经济建设,将其作为首要任务,反腐败自然而然被认为是服务于经济发展的中心工作。在现实中,地方政府为了眼前经济的高速发展,使得一些不符合、不该上马的项目顺利上马,寻租腐败滋生,市场公平正义丧失<sup>[19]</sup>,这时市场往往就会被垄断,一些微小型企业难以生存,导致市场失去活力和竞争力。2011年2月,浙江省召开的反腐败协调小组会议,深刻认识到地方政府廉政建设对于地方经济发展的重要性,辩证看待反腐败与经济社会发展的关系,明确指出了反腐败对于浙江省经济发展的必要性和迫切性。经过几年的反思与追赶,地区经济转型压力转化为廉政建设动力,近几年浙江省经济增速重新提升,说明地区经济转型压力转化为地方廉政建设的内源性推动力之一,创新的动力主要来自于政府内部经济社会发展需求,属于内驱式创新。

### (三) 开放的社会环境倒逼地方政府重视廉政建设的内外源耦合

制度创新是一个实践过程,从实践的角度来看制度创新,制度创新首先要以思想观念的更新为前提。<sup>[20]</sup>更加开放的社会环境成为浙江省地方政府廉政建设的内外源推动力。浙江省地处东南沿海,改革开放后经济得到了快速地发展,浙商、浙江华侨遍布全世界,与外界联系密切,这为浙江人公民意识的提高起到了重要作用。公民意识的不断提高就意味着公民热衷参与公共事务,维权意识也更为强烈,对政府公共服务提出更高的标准和要求。公民重法守法意识对地方政府廉政建设非常重要。<sup>[20]</sup>浙江省影响力庞大的浙商群体也是浙江地方政府廉政建设的一个不可缺少的重要推动力。另外,浙江人素来有敢为天下先的创新精神,具有担当排头兵的雄心壮志。在内外效应的双重驱动下,浙江省廉政制度创新的积极性比以往更高更强。再次,浙江省社会组织发育良好,公益性社会组织占比庞大,通过

开展各种类型的活动, 不断地提高了公民意识。弗雷德里克森认为, 公民精神有助于行政伦理的实现, 进而有助于公共行政的实践。那些具有公民精神倾向的人通常对政府有兴趣并尊重政府, 具有公民精神倾向的人有更大的善或公共利益的观念。<sup>[21]</sup>浙江省发达的社会组织通过一系列与政府间的博弈, 进一步推动了公民意识的提升。上述三方面内外源动力的推动及其耦合作用, 成为浙江省地方政府廉政建设的助推力。当然, 当前浙江省的廉政风险防控实践仍处于本地区各部门和单位的试验阶段。

从全国范围来看, 当前我国地方政府廉政治理仍处于碎片化、运动式治理的局面, 这主要还是由于地方政府对廉政建设的重要性认知不清晰, 从而使得廉政建设与地方经济发展之间出现矛盾, 进而导致地方政府廉政建设踏步不前。浙江省地方政府廉政建设与其他地方相比具有先天的优越条件, 它具有广泛的社会参与和群众基础, 廉政制度建设已形成内外源动力交互耦合。浙江省地方政府廉政建设从不断完善自我约束机制、明确权力责任到教育引导, 再到营造“不敢腐、不能腐、不想腐”的清廉环境; 从限制政府权力, 明确部门责任, 公开政府信息, 营造浓厚廉政文化氛围, 到注重基层党风廉政建设, 建立完善的考核机制等, 已经打破了地方政府廉政建设止步不前的尴尬格局, 走在了其他省份前列。在未来的一段时间里, 浙江省地方政府廉政建设将继续呈良好态势发展, 并且也将会取得更大的成绩, 为促进地方经济发展、改善政治生态、提升政府公信力持续发力。

廉政制度是清廉政治环境的坚实保障, 廉政制度建设是营造清廉政治环境的根本途径。廉政制度建设是政府为自己“织网”的一个过程。基于此, 总结并探寻地方政府廉政制度建设的内外源动力, 对地方政府廉政制度建设具有重要意义。当然, 廉政建设具有一定的反弹性, 如何避免反腐倡廉建设陷入“历史周期率”, 以保证廉政制度创新的持续性, 既需要政府监管部门长抓不懈, 也需持之以恒构建“制度化”“规范化”的廉政制度建设路径。

#### 参考文献:

- [1] (法) 孟德斯鸠. 论法的精神[M]. 许明龙, 译. 北京: 商务印书馆, 2009: 183.
- [2] (英) 休谟. 休谟政治论文选[M]. 张若衡, 译. 北京: 商务印书馆, 2009: 27.
- [3] (美) 汉密尔顿, 杰伊, 麦迪逊. 联邦党人文集[M]. 程逢如, 等, 译. 北京: 商务印书馆, 1997: 264.
- [4] (德) 乌尔里希·贝克. 风险社会[M]. 吴英姿, 孙淑敏, 译. 南京: 南京大学出版社, 2004: 191.
- [5] 孙应帅. 十八大以来新一届中央领导集体反腐倡廉的理论与实践[J]. 沈阳工业大学学报: 社会科学版, 2015(1): 1-11.
- [6] 陈凌鸿, 杨玮. 加强机关党风廉政建设[J]. 云南林业, 2016(5): 52-53.
- [7] 高小平. 地方政府党风廉政建设研究的“破”与“立”——评《中国地方政府党风廉政建设责任制考核评价体系研究》[J]. 2016(1): 155-156.
- [8] 杜治洲. 地方政府廉政建设评价指标筛选科学性的缺失及对策[J]. 中国行政管理, 2012(2): 105-109.
- [9] 汤艳文, 敬又嘉, 刘春荣. 中国地方政府廉政建设测评体系的指标研究[J]. 社会, 2008(5): 203-223.
- [10] 陈国权, 徐露辉. 责任政府: 思想渊源与政制发展[J]. 政法论坛, 2008(2): 31-38.
- [11] 崔浩, 桑建泉. 责任清单制度的建构理念与责任关系[J]. 行政管理改革, 2015(3): 61-65.
- [12] 欧阳建. 政务公开对廉政建设的作用分析[J]. 法制与社会, 2010(7): 145-146.
- [13] 鞠连和. 吉林省政务公开与服务型政府建设[J]. 行政与法, 2006(12): 32-34.
- [14] 2017浙江政务服务网年度数据报告出炉! 首次揭秘浙江人的“互联网+政务”使用习惯[EB/OL]. (2018-01-23) [2018-12-28]. [http://nbbbl.zjzfw.gov.cn/art/2018/1/23/art\\_1179697\\_15301601.html](http://nbbbl.zjzfw.gov.cn/art/2018/1/23/art_1179697_15301601.html).
- [15] 要闻《省级政府网上政务服务能力调查评估报告(2018)》发布[EB/OL]. (2018-04-20) [2018-12-28]. [http://www.hanweb.com/art/2018/4/20/art\\_330\\_3124.html](http://www.hanweb.com/art/2018/4/20/art_330_3124.html).
- [16] 庄德水. 地方政府廉政制度创新实践及其行为模式研究[J]. 江苏行政学院学报, 2011(4): 113-119.
- [17] (美) 道格拉斯·C·诺斯. 制度, 制度变迁与经济绩效[M]. 上海: 上海三联书店, 1990: 137-138.
- [18] 吴玉良. 经济的发展需要反腐败提供有力的保证[EB/OL]. (2016-10-28) [2018-12-28]. <http://news.163.com/16/1028/16/>

C4FQK75R000187VE.html.

- [19] 倪星, 孙宗锋. 经济发展、制度安排与地方反腐败力度——基于G省面板数据的分析[J]. 经济社会体制比较, 2015 (5): 92-103.
- [20] 傅大友, 宋典. 地方政府制度创新的动力机制研究[J]. 苏州大学学报: 哲学社会科学版, 2004 (1): 26-29.
- [21] (美) 弗雷德里克森. 公共行政的精神[M]. 张成福, 等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 156.

责任编辑 陈 瑶

## Power Coupling: Innovative Zhejiang Experience in Integrity System in Local Governments

FU Cuilian, SHEN Aijun (School of Law and Politics, Wenzhou University, Wenzhou 325035, Zhejiang, China)

**Abstract:** Means of anti-corruption in Zhejiang in recent years have broken away from the traditional mode of fragmentation and movement. By keeping to the key rings of “clarification, confirmation, disclosure and supervision” of power, a system of power list and accountability list has been constructed; with disclosure of public affairs, and promotion of the construction of integrity culture and the formulation of strict assessment mechanism, a series of innovative integrity mechanisms have been established. This motivation mechanism of innovation in the local governments of Zhejiang complies with the innovation modes of implementation, development and competitiveness, and also coupling with the requirements of the central government for integrity construction, local development, social environment and other internal and external motivations, thus laying a solid foundation for integrity construction in Zhejiang.

**Keywords:** local governments; innovation in integrity mechanisms; accountability list; power list

# 亲缘腐败：典型特征、诱发因素与矫正之道

肖政军

(中国人民大学 中共党史系, 北京 100089)

**摘要:** 亲缘腐败的典型特征主要表现为扩张性、稳定性和不可持续性。扩张性是亲缘腐败的首要特征, 即腐败多为一种“裂变式扩散”的蔓延形态, 必须警惕“亲缘腐败”模式制度化所带来的极大危害。其次, 亲缘腐败中的利益共同体由血亲、姻亲等关系黏合而成, 所以通常具有强稳定性的组织形态。最后, 由于亲缘腐败的扩张性和稳定性, 腐败规模必会越来越来大, 所积累的问题也会越来越严重, 最终不可持续。从诱发因素来看, 制度因素和文化因素是诱发亲缘腐败的深层原因, 官员职业角色的错位通常是其直接诱因。遏制亲缘腐败, 就必须把政治建设摆在首位, 对症下药, 形成一套作风建设与家风建设双管齐下、制度建设与思想建设双向发力的综合治理模式。

**关键词:** 亲缘腐败; 典型特征; 诱发因素; 矫正

**中图分类号:** D630.9

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1674-9170(2019)03-0055-08

党的十八大以来, 以习近平同志为核心的党中央一以贯之、坚定不移推进全面从严治党, 党内政治生态展现新气象, 全面从严治党取得重大成果。经过七年努力, 从“在实现不敢腐、不能腐、不想腐上还没有取得压倒性胜利”到“巩固压倒性态势、夺取压倒性胜利”, 再到“反腐败斗争取得压倒性胜利”, 不敢腐、不能腐、不想腐的长效机制不断形成, 制度的笼子越扎越密, 党和国家监督体系不断完善, 党风廉政建设和反腐败斗争取得了重大成效。在取得反腐败斗争压倒性胜利的同时, 也暴露了形形色色的腐败行为, 反映了我国腐败问题的严重性。从当前中国腐败现象的蔓延形态来看, 一方面, “塌方式”的集团腐败越来越多; 另一方面, 集团腐败家族化的特征日益明显, 腐败主体以亲缘网络为纽带, 结成坚固的利益共同体, 表现为一种亲缘腐败的形式, 危害巨大。

通过梳理党的十八大以来中央纪委发布的党纪处分通报, 笔者发现, 涉及家庭成员的腐败案件不在少数。以2015年为例, 从2015年2月13日至12月31日, 中央纪委共发布34份部级及以上领导干部纪律处分通报, 其中涉及亲属、家属的违法违纪行为21起, 比例高达62%。<sup>[1]</sup>据笔者不完全统计, 党的十九大

收稿日期: 2019-03-25

作者简介: 肖政军(1997-), 男, 湖南长沙人, 中国人民大学中共党史系硕士研究生。

基金项目: 教育部哲学社会科学重大课题攻关项目(18JZD009)

以来,共有26名中管干部受到党纪政务处分,其中至少有15起涉及官员的亲人家属,比例高达57.7%。由此可见,“亲缘腐败”是一种不容忽视的腐败形式。

“亲缘腐败”并非某种新腐败形式,中国历来有“一人得道,鸡犬升天”的封建思想观念。新中国成立后,高度集中的计划经济体制在一定程度上压缩了腐败滋长的空间。改革开放后,我国的经济社会体制由高度集中的计划经济体制转入了市场经济体制,不可避免地带来了利益关系的巨大调整。在调整过程中,由于“体制转换过程中体制的缝隙较多”“资源分配规则的失范”及“道德制约的松弛”,政治腐败又成了一个严重的社会问题。<sup>[2]</sup>早在1995年,就有学者注意到:“在个人取向、裙带取向、朋辈取向这三种取向继续为主要取向的情况下,团体取向大大上升。团体取向往往设法披上“合法”的外衣,而且通常数量大,后果比较严重。”<sup>[3]</sup>党的十八大以来,习近平总书记高度重视党风廉政建设和反腐败斗争,对“腐败的团体取向大大上升”有着深刻认识。在第十八届中央纪律检查委员会第三次全体会议上,习近平指出:“各种复杂的人际关系和利益关系对党内生活带来不可低估的影响,引发了种种问题……有的只对领导个人负责而不对组织负责,把上下级关系搞成人身依附关系;有的办事不靠组织而靠熟人、靠关系,形形色色的关系网越织越密,方方面面的潜规则越用越灵。”<sup>[4]</sup><sup>765</sup>习近平在多个场合都谈到,“党内决不能搞封建依附那一套,决不能搞小山头、小圈子、小团伙那一套,决不能搞门客、门宦、门附那一套”<sup>[4]</sup><sup>769-770</sup>;“我们共产党人决不能搞封建社会那种‘封妻荫子’‘一人得道,鸡犬升天’的腐败之道!”<sup>[4]</sup><sup>137-138</sup>。习近平针对领导干部这个关键少数,尤其强调要“管好配偶、子女和身边工作人员”,要“不为私心所扰、不为人情所困、不为关系所累、不为利益所困”<sup>[5]</sup><sup>111</sup>。

反腐败斗争不断深入,直接推动了国内学界对腐败问题的关注与研究。同时,由于腐败的“团体取向大大上升”,“集团腐败”“家族腐败”等议题也越来越受到学界的关注。<sup>①</sup>值得一提的是,当前学界多用“家族腐败”来指谓以亲缘网络为主要纽带的集团腐败。<sup>②</sup>但笔者认为,“亲缘腐败”这一概念更有助于认识和分析这类集团腐败的内生逻辑。“家族腐败”的定义往往将腐败行为主体局限于贪腐官员及其家族成员<sup>[6]</sup>;事实上,大部分“家族腐败”涉及的成员却并不限于落马官员的家族成员,非家族成员在这张腐败网络中的地位往往更重要。也就是说,这类腐败集团的关系网络并非“均质”的,常常与“友缘”“业缘”“地缘”等传统社会网络交叉重叠,只不过“亲缘网络”在复杂的利益关系网中起着更为主要的作用。此外,这腐败网络的关系构成是动态的而非静态的,通过利益交换,以地缘、学缘等为基础的工具性关系往往会转换为情感性因素更强的混合性关系或情感性关系,或以拟亲化的方式成为亲缘网络的一部分。<sup>[7]</sup>本文中,笔者拟从典型特征和诱发因素两方面研析亲缘腐败的发生机制,并结合新时代以来党的建设新的历史方位,就如何制定相关防治举措提供建议。

## 一、典型特征

在分析亲缘腐败的典型特征之前,有必要先厘清其概念。目前已有不少学者从不同视角对“何为

① 目前学界多倾向从社会学或政治学的角度来研究集团腐败,主要借用社会资本理论、社会网络理论、利益集团理论、公共选择理论、社会交换理论等分析框架来分析这一腐败现象。参见倪星:《集团腐败:根源与对策》,《探索》2001年第6期;周贇、赵晖:《集团腐败:基于社会关系视角的解读》,《北京行政学院学报》2017年第1期;汪明亮:《人际关系视角中的腐败犯罪窝案现象分析》,《现代法学》2011年第2期;卫磊:《社会资本的本土化与腐败网络》,《南京社会科学》2008年第9期;王尘子:《权力政治视角下的特殊利益集团腐败研究》,《浙江社会科学》2017年第2期;白锐:《社会网络的结构与文化:腐败问题再研究》,《中国行政管理》2010年第9期;唐利如:《腐败网络,特征、类型和机理——社会网络理论视角的腐败及其治理》,《兰州大学学报(社会科学版)》2011年第1期等。

② 目前相关研究多用“家族腐败”的概念来分析亲缘性的集团腐败。如谢红星:《家族主义伦理:传统中国腐败的文化之维》,《湖北社会科学》2016年第9期;何旗:《家族式腐败及其防治路径》,《理论探索》2018年第6期;任建民:《腐败家族化困局》,《决策与信息》2015年第3期;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》,《领导科学》2016年第12期;何旗:《家族式腐败的生成逻辑及其治理路径》,《中州学刊》2019年第1期;丁远鹏:《中国家族式腐败的利益冲突根源研究》,中共中央党校2016年硕士论文等。

腐败”进行过多方面探讨，得出的结论也各异。笔者认为，王沪宁的观点最有代表性。他认为：“公共权力的非规范非公共运用是政治腐败的核心。”<sup>[8]</sup>根据王沪宁的定义，政治腐败的关键要素无非在于公共权力和私人利益。其中，公共权力的定义比较清晰，但私人利益的边界相对模糊。“私”既可以指掌握公共权力的个体，又可以指以掌握公权力个体为核心的小圈子，甚至可以指某一部门、党派，或各类利益集团。“私”所覆盖的范围和群体，决定了政治腐败类型，并可相应将政治腐败分为“个体腐败”“部门腐败”或“家族腐败”多种形式。由此可见，政治腐败本身具有扩张性，而政治腐败扩张的形式和范围，往往由掌握公共权力的官员所处的社会网络所决定。

扩张性是亲缘腐败的首要特征。亲缘腐败是政治腐败的一种特殊形式，腐败的亲缘化特征就是政治腐败从贪腐官员个体向其所属的亲缘网络扩张的结果。腐败的扩张性带来的危害不仅巨大，且难以预测。亲缘腐败通常由个体向亲缘网络蔓延，被腐化的亲缘网络中的每一结点又可以成为新的腐败网络的中心，呈现为一种“裂变式扩散”的形态。由于这种腐败的蔓延速度是倍增的，所以产生的危害巨大。同时，如果监督机构没有及时介入，其产生的危害程度更是难以预测。<sup>[9]</sup>

从亲缘腐败扩张性的动力机制来看。一方面，腐败集团成员基于安全考虑，会想方设法地扩大腐败集团的覆盖范围。这是因为，“腐败行为具有被惩罚的风险，腐败行动者普遍具有不安全感”，“腐败的非法性质决定了获得其他行动者保护最有效的路径就是使其参与腐败，‘风险共同体’的形成使保守秘密成为共有物品”<sup>[9]</sup>。因此，“为了不暴露，‘权力家族’要继续贿赂官员，拉更多的人下水，进而演变为全面、系统的贪污行为”<sup>[10]</sup>。总的来看，腐败集团中成员的级别越高，越是身居要职，就越容易得到权力的庇护，也就越安全。这也可以解释为什么高级领导干部容易成为“围猎”的对象。

另一方面，腐败集团的形成即是为了非法攫取更多利益。随着反腐败斗争力度加大，制度的笼子越扎越密，个体往往难以单独凭借自己的力量完成腐败行为。贪腐官员之所以选择利用自己的亲缘网络结成腐败集团，一方面是因为“自己人靠得住”，更多的原因是因为通过分工合作，能提高整个腐败集团的利益汲取能力。因此，“家族式腐败中的官员会积极寻求各种方式深入开发自己的权力和影响力，建立以利益为基础的同盟圈，并在家族中构建权力产业链，提高权力的附加值，以期获取更丰厚的收益。”<sup>[11]</sup>

从扩张途径来看，亲缘腐败一般具有两种扩张途径。第一种即是试图通过“拟亲化”的方式，进一步扩张。腐败网络的扩张并非仅表现为寻求更有权势者的庇护，有时也可以是对临近者的同化，甚至是主动将被庇护者纳入自己的腐败网络中。以重庆市北碚区原副区长赵文锐为例，“赵文锐主动让其子认重庆市某房地产公司董事长蒋某为干爹，‘帮’蒋某开环保公司，承建经济适用房，办理规划、国土手续等，赵文锐也从中颇有‘斩获’。”<sup>[12]</sup>这明显就是一种主动通过“拟亲化”的手段将被庇护者纳入自己腐败网络的扩张形式。

第二种则是通过“荫庇”的方式。这主要指有的官员“已不满足于简单的贪污受贿、裙带提拔和家族亲属间私下暗地的关联交易和利益输送，而是直接将家族成员拉入自己的贪腐利益集团，充当其贪腐的助力，共同在政、商等各界编织关系网，将“权力的家族网”与“上下的权力关系网”纠合在一起，用权力的“保护伞”来保护“权力的家族网”，从而联手打造以亲属为核心的腐败阵营联盟”<sup>[13]</sup>。令计划案就是运用该方式的一个典型案件。令计划的贪腐利益集团，就是以令计划家族为核心，以所谓的“西山会”为纽带所组成的巨大利益网络。令计划落马后，人民日报海外版官网刊文指出：“没有处理好家庭问题，私人道德就已经有亏了，还怎么谈做官之道？这是中纪委以这两个作为令“落马”铺垫的原因。而反观令，令氏一族，身陷家族腐败，令政策、令完成、令计划等相继落马，是没有处理好家庭问题的一个反面。”<sup>[14]</sup>

综上，笔者认为，基于安全考量和利益最大化的倾向，亲缘腐败往往具有扩张性。从扩张途径来看，亲缘腐败往往嵌于亲缘网络之中，“腐败家族化”与“权力家族化”相伴而生，腐败者既获得了实际

的好处,又建立了腐败的家族关系网。<sup>[15]</sup>“权力家族化”往往导致“家族权力化”,而“家族权力化”则又构成“腐败家族化”的生成条件,一旦腐败行为不能受到监督权力的有效制约,“腐败家族化”就会向“家族腐败化”转变,从而由个体性的腐败发展为制度性的腐败。胡鞍钢指出,“从国际经验来看,如果腐败不能得到有效抑制,那么它将会迅速蔓延,成为社会有机体的“政治癌症”。一旦这种腐败行为被模仿,腐败模式被制度化,那么腐败的官员就有索取更大腐败收益的动机,就会滋生出一种“腐败文化”,进而助长腐败迅速蔓延。<sup>[16]</sup>如果“亲缘腐败”的模式一旦制度化,整个国家和社会就会为大大小小的权力家族所把持,导致政治现代化进程彻底中断,国家权力不断弱化,甚至沦为国家治理结构衰败、治理失效的“失败国家”。

稳定性是亲缘腐败的另一特征。不少学者倾向于用理性选择主义的研究范式研究腐败行为,他们多数主张“经济人”的分析范式,认为政治行为中的人都是利己主义的,制度缺陷是导致政治腐败的主因。但是,在亲缘腐败中,人们的行为选择并非完全出于纯粹的利益计算,人情、面子等都是影响人们做出选择判断的重要因素。也就是说,由于人情等非利益因素的考量,分赃过程中的利益冲突并不一定能导致腐败集团的瓦解,亲缘腐败中的成员甚至还会以对方的利益最大化作为制定行动策略的出发点。这类腐败集团是相对稳定的,并不因一次分赃的终结而瓦解。亲缘腐败集团主要是以血亲、姻亲等关系黏合而成的利益共同体。在中国传统文化观念中,“亲亲得相首匿”是一条重要的原则,以亲缘网络为联结纽带的腐败共同体具有强大的内聚性。此外,“社会交换为集团腐败所带来的交换义务促进了信任的发展、稳定了集团关系,尤其强化了感激与责任的纽带”,“使得集团腐败的持续时间更长、隐蔽性与稳定性更强、动机更为多样、关系网络更为复杂”。<sup>[17]</sup>腐败共同体的结构越是稳定,形成的时间越长,那么利益集团内部成员之间的信任程度也就越高,也就越难被监督。正如北京市丰台区检察院检察官韩雪所说:“家族腐败案几乎没有从内部‘反水’突破的可能性……正是由于这种亲密的血缘亲情关系产生的特殊信任,使得“家族式腐败”的犯罪动机明确、强烈,由此形成的利益链条更加坚固、持久,对查办力量的抵御也最强大,增加了取证和查处的难度。”<sup>[18]</sup>

亲缘腐败的扩张性和稳定性决定了其不可持续性。尽管亲缘腐败集团主要以血亲、姻亲等私人关系为基础,但这些私人关系并非一种完全平等的关系,而是一种不平等的恩惠关系,关系的维持全靠“恩主”的“施恩能力”。亲缘腐败的扩张性意味着腐败集团的扩张,也就意味着“恩主”必须具备更高的“施恩能力”,而这必然导致更加猖獗的政治腐败。同时,亲缘腐败的稳定性意味着除非强有力的监督权力介入,否则腐败集团难以瓦解。由于亲缘腐败的扩张性和稳定性,腐败规模势必会越来越来大,所积累的问题也会越来越严重。因此,亲缘腐败最终是不可持续的,造成的危害也是巨大的。

“殷鉴不远,在夏后之世”,国民党之所以在短短数年内丧失执政党地位,很大原因就是“亲缘腐败”模式的制度化——“四大家族”控制国家政权,疯狂掠夺国民财富,国民党的执政合法性在短短几年内迅速丧失。正如习近平总书记在十八届中央纪律检查委员会第二次全体会议上的讲话所指出:“腐败是社会毒瘤。如果任凭腐败问题愈演愈烈,最终必然亡党亡国……中国历史上因为统治集团严重腐败导致人亡政息的例子比比皆是,当今世界上由于执政党腐化堕落、严重脱离群众导致失去政权的例子也不胜枚举啊!”<sup>[19]</sup>

## 二、诱发因素

腐败何以发生?不同领域的学者有不同的回答。胡伟认为,“文化因素论和现代化因论通常是国际学术界对发展中国家腐败高发原因进行剖析的两种主要理论假说。”<sup>[20]</sup>从现代化的角度来分析腐败现象往往会将腐败诱因归于制度缺陷,持此观点的学者通常认为经济体制转型过程中制度的不完善导致了政治腐败,因此倾向于从经济转型和制度建设来剖析腐败现象,这也是当前学界研究腐败的主流范式。从实践层面来看,改革开放以来,历届中央领导人都强调用制度来制约和规范权力运行。党的

十八大以来，以习近平同志为核心的党中央尤其重视党内法规制度建设。在第十八届中央纪委第二次全会上，习近平就强调：“要善于用法治思维和法治方式反对腐败，加强反腐败国家立法，加强反腐倡廉党内法规制度建设，让法律制度刚性运行。”<sup>[4]135-136</sup>一方面，制度因素确实是反腐败研究中不能忽视的，但另一方面，目前学界的反腐败研究似乎又存在某种“制度决定论”的倾向。岳磊认为，由于“制度主义”的分析框架很大程度上是建立在西方学者对本国社会腐败行为考察的基础之上，并不能完全解释我国社会中的腐败行为；他强调国内学界应该注意腐败研究的文化转向，着重注意“关系”这一对现代中国社会发挥持续作用的本土性文化解释概念。<sup>[2]15-9</sup>

制度缺失无疑是腐败的根本成因，但“无论多么完善的制度体系，行为主体如果不去或者不愿遵守，那么再好的制度也都会被逐渐效解并最终流于形式”<sup>[2]111</sup>。本文认为，除了制度因素外，社会文化因素也是亲缘腐败发生的重要诱因。同时，公职人员职业角色发生的伦理错位往往是诱发亲缘腐败的直接原因。

不少社会学家对中国社会的研究对于我们理解亲缘腐败的文化诱因颇有帮助。梁漱溟认为，中国社会是一个“伦理本位底社会”，“这种伦理关系始于家庭，而不止于家庭……伦理关系，即是情谊关系，亦即其相互间底一种义务关系。‘伦理’之‘理’，尽正在此情与义上见之。”<sup>[22]134</sup>费孝通则将中国社会视为“差序格局”的社会。他认为：“在差序格局中，社会关系是逐渐从一个一个人推出去的，是私人联系的增加，社会范围是一根根私人联系所构成的网络，因之，我们传统社会里所有的社会道德也只在私人联系中发生意义。”<sup>[23]29</sup>

在这种“伦理社会”或“差序格局”中，“中国的任何一个家庭都是一个共产主义的单位，以‘各尽所能，各取所需’的原则指导着自己的各项活动。互相帮助发展到了一种很高的程度。一种道德义务和家庭责任荣誉促使他们要相互提携。”<sup>[24]189</sup>因此，在亲缘腐败中，官员为的“不是一己的事，而是为了老少全家”。在极端案例中，有的官员甚至持着“一人倒霉，全家享福”的错误观念。

此外，在“伦理社会”中，“人情”和“面子”很大程度上成为中国人在社会交往中所遵循的基本准则。近年来，不少学者从社会学本土化的立场出发，对“人情”“面子”等社会学概念进行了深入研究。黄光国认为，人情作为一种特殊的社会资源，“不仅可能包含有金钱、财货或服务等具体成分，同时还可能包含有抽象的情感成分，所以人情很难估计其客观价值。”<sup>[7]25</sup>正由于难以估计人情的客观价值，所以人情债很难还清，且一旦结成人情关系，当对方有所求时，就难以做到“不尽人情”。同时，这种“人情逻辑”同样可以适用于亲缘关系之外的社会关系。翟学伟指出：“从家庭转向社会的人情关系是基于中国传统社会和组织的结构正好是家庭结构的翻版和推延。这种人际心理结构和社会关系结构的吻合使得中国社会中的人情从家庭向社会泛化成为一种可能。”<sup>[25]85</sup>

中国“伦理社会”传统是亲缘腐败生成的社会文化土壤。习近平总书记痛心疾首地指出：“那张巨大的人情关系网，既有形又无形，把很多干部群众都网在里面。逢年过节、生日纪念、婚丧嫁娶，你来我往，永无休止，还不清的人情债；你有圈子，我有圈子，大家竞相找圈子、入圈子、织圈子，把人际关系搞得越来越庸俗，一些干部甚至因此误入歧途，走上违法犯罪道路。”<sup>[19]81-82</sup>因此，要根治腐败，不仅要注意制度建设，更关键地是要从根源上消灭这种社会文化心理根源。

公职人员职业角色发生的伦理错位往往是诱发亲缘腐败的直接原因。社会学认为，生活在社会中的人都在扮演着特定的社会角色。角色是指与人们的某种社会地位、身份相一致的一整套权力、义务的规范和行为模式，它是人们对具有特定身份的行为期望。<sup>[26]139-142</sup>但是，一个人在社会中扮演的角色是多样的，往往表现为“角色丛”，当角色主体对角色规范的认同出现偏差时，或角色丛之间互相矛盾时，就会引起角色冲突。一般来说，官员个体都具有除公职人员之外的其他角色，如丈夫、儿子、父亲、兄长、朋友等。当亲朋好友试图凭借“人情关系”找公职人员“帮忙办事”的时候，角色冲突就发生了。如果掌握公权力的公职人员不能妥善处理好角色丛之间的矛盾，就会导致亲缘腐败。通过苏荣、刘志

军等亲缘腐败的典型案件,我们可以看到,正是因为他们没有处理好作为公职人员和家庭成员双重角色间的冲突,模糊了公域和私域的界限,才导致了腐败的发生。

综上所述,制度缺失固然是亲缘腐败发生的重要因素,但不应忽视的是,中国“伦理社会”的社会文化背景是亲缘腐败的社会文化心理根源。如果官员不能处理好作为家庭成员和公职人员的双重角色身份,有效化解时有可能发生的角色冲突,则可能直接导致腐败发生。

### 三、治理之道

亲缘腐败深嵌于中国传统的由血缘、地缘、业缘等构成的“人情网络”之中,扎根于深厚的社会文化土壤,是一个复杂的社会现象。要根治亲缘腐败,必须针对其典型特征和诱发因素,对症下药,久久为功。

习近平总书记曾指出:“要继续全面推进惩治和预防腐败体系建设。要加强反腐倡廉教育和廉政文化建设,督促领导干部坚定理想信念,保持共产党人的高尚品格和廉洁操守,提高拒腐防变的能力,在全社会培育清正廉洁的价值理念,让清风正气得到弘扬。”<sup>[41]35</sup>治理亲缘腐败应从以下几点着手。

第一,作风建设与家风建设应该双管齐下。习近平总书记曾强调:“要加强反腐倡廉党内法规制度建设,加强反腐败国家立法,提高反腐败法律制度执行力,让法律制度刚性运行,尽快形成内容科学、程序严密、配套完备、有效管用的反腐败制度体系。”<sup>[5]45</sup>党的十八大以来,针对亲缘腐败频发的现象,中央出台了一整套相应的党内法规,奠定了治理的制度基础。<sup>①</sup>制度是在一定的社会环境中运行的,忽视制度运行环境而谈制度设计,最终只能堕入一个“制度决定论”的恶性循环——即制度愈设计愈多,但过多的制度反而更不利于制度的执行。笔者认为,作风建设和家风建设是铲除滋生亲缘腐败的社会文化土壤的有力举措。党的十八大以来,以习近平总书记为核心的党中央一开始就是将党风廉政建设紧紧抓在手上,制定落实中央八项规定,在全党展开党的群众路线教育实践活动,以党的作风建设为突破口,深入开展反腐败斗争。习近平曾指出:“党内存在的其他问题都与这“四风”有关,或者说这是这“四风”衍生出来的。”<sup>[4]313-314</sup>不良作风往往是腐败现象滋生的土壤,不少腐败就是在“逢年过节、生日纪念、婚丧嫁娶”的人情往来中发生的。而家风败坏则通常是不良作风在领导干部中的集中体现。习近平曾谈到:“从近年来查处的腐败案件来看,家风败坏往往是领导干部走向严重违纪违法的重要原因。”<sup>[27]192</sup>习近平高度重视家风建设,在会见第一届全国文明家庭代表时曾强调:“各级领导干部特别是高级干部要继承和弘扬中华优秀传统文化,继承和弘扬革命前辈的红色家风,向焦裕禄、谷文昌、杨善洲等同志学习,做家风建设的表率,把修身、齐家落到实处。各级领导干部要保持高尚道德情操和健康生活情趣,严格要求亲属子女,过好亲情关,教育他们树立遵纪守法、艰苦朴素、自食其力的良好观念,明白见利忘义、贪赃枉法都是不道德的事情,要为全社会做表率。”<sup>[28]6</sup>要杜绝亲缘腐败,首先就应该从作风建设和家风建设抓起。一方面,要以改革巩固作风建设的成果,将作风建设融入制度建设之中,健全作风建设长效机制;同时发挥好舆论监督和群众监督的作用,完善监督体系。另一方面,要加强党员干部尤其是高级领导干部的家风建设,将家风建设纳入“两个责任”落实机制,并应考虑将领导干部的家风建设纳入干部考核机制,实施常态化监管。

第二,制度建设与思想建设应该双向发力。摒弃“制度决定论”并不意味着我们否认制度在反腐败斗争和党风廉政建设中所发挥的关键作用。党内的不正之风之所以屡禁不止,究其原因,一是制度

① 如2016年10月27日中国共产党第十八届中央委员会第六次全体会议通过的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》对党员干部的作风建设提出要求。此外,2018年10月1日施行的《中国共产党纪律处分条例》对规范党员干部的社会交往和人际关系做出了更加具体的规定。据笔者统计,第二编分则共九十五条,其中涉及干部利用亲缘、友缘、业缘等传统人际网络,实施腐败而制定的条款共十二条之多。

空洞乏力,出现“牛栏关猫”的现象;二是制度不落地,形同虚设,成为“稻草人”。习近平曾谈到:“这么多年,作风问题我们一直在抓,但很多问题不仅没有解决、反而愈演愈烈,一些不良作风像割韭菜一样,割了一茬长一茬。症结就在于对作风问题的顽固性和反复性估计不足,缺乏常抓的韧劲、严抓的耐心,缺乏管长远、固根本的制度。”<sup>[29]</sup>因此,党的十八大以来,以习近平为核心的党中央,以反腐败国家立法和反腐倡廉党内法规制度建设为抓手,大力推进反腐倡廉法规制度建设,“不敢腐的目标初步实现,不能腐的笼子越扎越牢”。党的十九大确立了“加快形成覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系”的目标任务。

此外,推进反腐倡廉建设,必须坚持依法治国和以德治国相结合。习近平强调,“反腐倡廉是一个复杂的系统工程,需要多管齐下、综合施策,但从思想道德抓起具有基础性作用”<sup>[19]</sup>。正如上文所述,公职人员职业角色发生的伦理错位往往是亲缘腐败的直接诱因,而说到底还是信仰迷茫、精神迷失。因此,在强调制度建设的同时,还要加强反腐倡廉教育和廉政文化建设。在实践层面,要以思想理论建设,党性教育和道德建设为三大抓手,引导党员干部坚定理想信念,明确公私界限,提高拒腐防变的能力,以党风政风带动民风和社会风气好转,在全社会培育清正廉洁的价值理念,从根源上消灭亲缘腐败社会文化心理因素。

第三,把政治建设摆在首位,以政治建设作为亲缘腐败治理的出发点和落脚点。反腐败体系建设是政治体系建设的一个重要组成部分,腐败问题很大程度上就是政治问题。党政体制是中国政治体系的中轴,中国共产党在中国现代政治体系的确立与发展过程中发挥着核心作用。林尚立指出:“中国的反腐败体系的建构与成长,就与中国的政治体系和国家建设逻辑密切相关,形成了以政党为中心的中国特色的惩治与预防腐败体系。”<sup>[30]</sup>以党政体制为核心的中国政治体系决定了在构建惩治和预防腐败体系的过程中,“党的领导”始终起着关键性的作用。因此,中国的腐败治理从根本上来说主要是政党行为,而不是单纯的国家行为。进入新时期以来,在惩治和预防腐败的实践中,党都始终高度重视制度建设和作风建设,但政治腐败现象仍屡禁不绝,作风问题愈演愈烈,根本上就是党的政治建设出现了问题。政治建设是党的根本性建设,坚持和加强党的全面领导,是推动反腐败斗争和党风廉政建设的根本政治保证。习近平总书记指出:“腐败问题与政治问题往往是相伴而生的。”<sup>[27]</sup>笔者认为,亲缘腐败之所以多发,“潜规则”之所以盛行,主要是由于党的领导弱化、党的建设缺失、全面从严治党不等问题。从根源上说,党内的一切问题都是政治问题,不抓政治建设,包括纪律建设、制度建设在内的党的其他建设就无从谈起,正风肃纪、反腐惩恶更是无从谈起。目前曝光的大量亲缘性腐败、家族式腐败,大多都是政治问题与经济问题交织,任人唯亲、拉帮结派的政治问题必定导致“塌方式腐败”的经济问题。根据2019年2月27日出台的《中共中央关于加强党的政治建设的意见》,加强党的政治建设,要从坚定政治信仰、强化政治领导、提高政治能力、净化政治生态四大任务着手,把党的政治建设融入党和国家重大决策部署的制定和落实全过程。离开了党的政治建设,政治纪律无从落地,政治规矩无人遵守,制度形同虚设。因此,决策者在设计亲缘腐败的防治工程时,必须清醒认识到,政治建设是一切具体制度设计的出发点和落脚点,同时必须警惕“制度决定论”的错误倾向,否则必将陷入以制度保障制度的恶性循环,再次出现头痛医头、脚痛医脚的被动局面。

#### 参考文献:

- [1] 被查中管干部“问题清单”近2/3违纪涉亲属[EB/OL].(2016-01-05)[2019-02-28].[http://www.ccdi.gov.cn/toutiao/201601/t20160104\\_124477.html](http://www.ccdi.gov.cn/toutiao/201601/t20160104_124477.html).
- [2] 王沪宁中国抑制腐败的体制选择[J].政治学研究,1995(1):7-8.
- [3] 王沪宁当前腐败的特点和趋向:政策选择[J].社会科学,1995(5):30-34.
- [4] 十八大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2014.
- [5] 习近平关于全面依法治国论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2015.

- [6] 丁远册.中国家族式腐败的利益冲突根源研究[D].北京:中共中央党校, 2016.
- [7] 黄光国.人情与面子 中国人的权利游戏[M].北京:中国人民大学出版社, 2010.
- [8] 王沪宁.论中国产生政治腐败现象的特殊条件[J].上海社会科学院学术季刊, 1989(3): 72-80.
- [9] 陈国权,毛益民.腐败裂变式扩散:一种社会交换分析[J].浙江大学学报:人文社会科学版, 2013(2): 5-13.
- [10] 任建明.“腐败家族化”困局[J].决策与信息, 2015(3): 34-36.
- [11] 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].廉政文化研究, 2017(1): 91.
- [12] “打干亲”成腐败新温床 “一禁了之”难以治本[N].东莞日报, 2015-08-24(04).
- [13] 何旗.家族式腐败的生成逻辑及其治理路径[J].中州学刊, 2019(1): 7-11.
- [14] “周徐苏令”中央为何打这四虎:剑有所指[EB/OL].(2014-12-27)[2019-02-28].http://politics.people.com.cn/n/2014/1227/c1001-26285049.html.
- [15] 任建明.防止家族中多人当官,盘根错节 腐败家族化困局待解[J].人民论坛, 2015(1): 54-56.
- [16] 过勇.经济转轨、制度与腐败[M].北京:社会科学文献出版社.2007.
- [17] 周贇,赵晖.集团腐败:基于社会关系视角的解读[J].北京行政学院学报, 2017(1): 35-41.
- [18] 胡玉菡.拿什么治理“家族式腐败”?[N].检察日报, 2014-11-25.
- [19] 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.
- [20] 胡伟.腐败的文化透视——理论假说及对中国问题的探析[J].浙江社会科学, 2006(3): 57-62.
- [21] 岳磊.中国腐败行为的运作逻辑及其关系模式——基于“关系”视野的考察[M].北京:人民出版社, 2016.
- [22] 梁溯溟.中国文化的命运[M].北京:中信出版社, 2010.
- [23] 费孝通.乡土中国(修订版)[M].上海:上海人民出版社, 2013.
- [24] 林语堂.中国人[M].上海:学林出版社, 1995.
- [25] 翟学伟.人情、面子与权力的再生产[M].北京:北京大学出版社, 2005.
- [26] 郑杭生.社会学概论新修[M].北京:中国人民大学出版社, 2003.
- [27] 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.
- [28] 习近平.在会见第一届全国文明家庭代表时的讲话[M].北京:人民出版社, 2016.
- [29] 中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编:中[M].北京:中央文献出版社, 2016.
- [30] 林尚立.以政党为中心:中国反腐败体系的建构及其基本框架[J].中共中央党校学报, 2009, 13(4): 21-27.

责任编辑 张煜洋

## Consanguinity Corruption: Features, Inducements and Its Correction

XIAO Zhengjun (Department of Communist Party History, Renmin University of China, Beijing 100089, Beijing, China)

**Abstract:** Typical features of consanguinity corruption are mainly found in its qualities of expansion, stability and lack of sustainability. The primary feature of it being its quality of expansion, the quality of extension in the mode of atomic fission, serious attention must be paid to the extreme harms it is likely to bring about. Secondly, the composition of the community of consanguinity corruption by blood relations and marriage relations provides it with a distinctive feature of stability. Finally, due to its expansion and stability quality, it will necessarily result in growing scale of corruption, problems accumulated sure to become more and more serious, leading to its not being sustainable. Lying at the root, factors relating to the system and culture are the inducements of such corruption, misplaced professional role of officials being the direct one. To curb this form of corruption, political construction must be placed at the primary position, with remedy adjusted to the illness, so that a comprehensive mode of treatment with the construction of the mood and construction of family style both stressed on, and with efforts to be made from both ends of system construction and ideological construction.

**Keywords:** consanguinity corruption; characteristics; inducements; correction

# 公众举报腐败意愿影响因素的实证分析

韩琳<sup>1,2</sup>, 余凯<sup>1,2</sup>, 徐海燕<sup>1</sup>

(1.湖南大学 马克思主义学院, 湖南 长沙 410082; 2.湖南大学 廉政研究中心, 湖南 长沙 410082)

**摘要:** 举报是发现腐败问题的重要手段之一,也是公众参与腐败治理的主要途径。目前现实中仍存在着部分公众发现贪污腐败现象,但出于各种原因不愿意进行举报的困境。本文利用湖南大学廉政研究中心2016年在C市开展的“贪污腐败的感知与态度”调查的数据,运用定性访谈数据分析、定量数据相关分析和因子分析相结合的方法对影响公众举报意愿的解释变量分别进行探索性分析和验证性分析。在数据分析的基础上提出应从完善举报制度、加大廉政教育力度、拓宽举报平台和途径等方面来有效提高公众举报腐败的积极性。

**关键词:** 举报腐败; 公众意愿; 影响因素

中图分类号: D630.9

文献标志码: A

文章编号: 1674-9170(2019)03-0063-10

## 一、研究问题的提出

腐败往往发生在隐蔽的场所,发现腐败是反腐倡廉工作的关键环节。在我国反腐败斗争中,举报是发现腐败问题的主要方式之一。据报道,全国纪检监察机关2012年立案调查的案件中,线索来源于群众举报的占到41.8%<sup>[1]</sup>,这个比例在各种案件线索的来源中是最高的。另一方面,根据2016年在C市的腐败感知态度调查数据,只有36.9%的市民表示如果知道某人贪污时会举报,2015年的数据显示32%的市民表示会举报。而香港廉政公署2012、2013、2014、2015年民意调查中,分别有79.2%、80.6%、76.7%、78.8%的受访者表示如果知道有人贪污,他们愿意去举报<sup>①</sup>。从对比可以看出,我国大陆公众的反腐败举报积极性依然有很大的提升空间。因此,调动民众的力量让人们积极参与到反腐败斗争中来,对于我国反腐工作的顺利开展具有重要意义。

那么,人们在什么情况下愿意举报腐败?人们的举报意愿受到哪些因素的影响?对于这些问题的

<sup>①</sup> 数据来源于香港廉政公署网站,2017年6月5日。

收稿日期:2019-04-23

**作者简介:** 韩琳(1985-),女,山东泰安人,湖南大学马克思主义学院讲师,湖南大学廉政研究中心研究员,博士;余凯(1979-),男,湖南岳阳人,湖南大学马克思主义学院讲师,湖南大学廉政研究中心主任助理,博士;徐海燕(1991-),女,重庆人,湖南大学马克思主义学院硕士研究生。

**基金项目:** 湖南省社会科学基金基地项目(17JD15);湖南大学资政研究项目(531107051027)

研究,不仅有助于我们在理论上揭示公众参与反腐的因果机制,而且可以帮助我们在反腐败实践中充分调动人们参与反腐的积极性,完善公众参与反腐的制度和机制。

## 二、文献综述

对于上述问题,学术界已有一些相关的研究,不同的学科对公众举报腐败意愿的影响因素从不同的角度进行了分析:

1.从经济学的视角来看,潜在的举报腐败人会进行举报的成本-收益分析。如果成本较低,而收益(包括公共利益)较大时,人们倾向于举报;当收益不变,而成本增加时,举报意愿会降低。很多学者的研究都表明,奖励回报是影响雇员举报组织内部的不当行为的一个重要因素。<sup>[2-5]</sup>刘文革认为,检举腐败是一项个人提供公共产品的活动,成本由个人承担,收益由公众获得。经过建模分析后,他得出结论:举报的收益和成本是不对称的,尤其是当举报的风险和代价较大,而保护和奖励制度不健全的情况下更严重,由此导致公众的举报腐败意愿较低。<sup>[6]</sup>Marcia P. Miceli和Janet P. Near合作进行了一系列的研究,他们发现组织中因为有高水平的报酬和教育程度而不依赖其雇主的雇员,举报的可能性更大。<sup>[7]</sup>在另外一篇论文中他们指出,符合下列条件的雇员,举报的可能性更大:具有专业职务,对工作有积极的反应,服务时间较长,最近有较好的业绩,男性,较大工作团体中的成员。<sup>[8]</sup>

2.从政治学和法学的视角来看,举报腐败的官员是公民的一项权利,我国宪法第四十一条即有相关的规定。李志明认为,公民检举权<sup>①</sup>的实现,需要三个方面的条件:一是法律方面的条件,即制定专门的举报法,统一规范各种举报行为;二是外在组织与制度条件,即保障公民的知情权制度、言论自由制度以及结社自由制度,鼓励各种公民组织的建立;三是文化条件,即培育健康的公民意识等。<sup>[9]</sup>洪丹娜则认为,公民检举权的实现机制在于良好的法治秩序,主要包括个体基础、社会基础和制度基础三方面的内容。<sup>[10]</sup>杜治洲撰文指出,公众参与反腐倡廉的影响因素有参与能力、参与意愿和参与机会三大类。其中,参与能力跟年龄、文化程度和收入水平相关,参与意愿跟自身涉及腐败的程度、公众对腐败的认知度、公众对腐败的容忍度、公众对反腐败的信心、公众所受到的保护与激励这五个因素相关,参与机会跟信息公开水平和参与渠道的畅通程度有关。<sup>[11]</sup>余凯和孙牧欣在对中国、美国、英国、南非和香港地区的反腐败举报制度进行比较研究之后发现,受理举报的机构对民众的举报意愿也有重要影响。具体而言,受理机构的权威性、受理举报的范围、是否具有独立和完整的调查权以及与此相关的激励措施、法治文化环境等,都会影响到民众的举报意愿。<sup>[12]</sup>

3.实证研究方面,廉政评价或者对待腐败的态度调查开始在国内流行开来,不少学者利用这些调查展开了相关研究。岳磊利用2015年开展的“河南省居民反腐败社会参与调查”的数据,进行了次序回归分析。他发现,公众对举报制度完备性的感知、对腐败问题的关注度与举报腐败的可能性之间存在显著的正相关关系;腐败容忍度与举报行为的可能性之间存在显著的负相关关系;行贿经历与举报腐败的可能性之间并不存在显著的相关关系。<sup>[13]</sup>倪星和张军利用Logic回归模型,对中山大学廉政与治理研究中心主持的2015年度全国廉情调查的数据进行了分析,发现:一是腐败容忍度和利益相关性均对公众的反腐败意愿具有显著的影响。二是公众对政府反腐工作的信心在反腐败工作中具有显著的正向影响,但反腐满意度和腐败感知水平对公众反腐败意愿的影响比较复杂。三是举报的便利性、有

<sup>①</sup>我国宪法第四十一条第一款规定:“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员,有提出批评和建议的权利;对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利,但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。”根据此款规定,公民有申诉权、控告权和检举权,三者之间的主要区别在于:申诉和控告的主体一般是利益的直接受损者,而检举的主体不是。所以,这三项权利与举报腐败最接近的是检举权。

效性和安全性均对公众的反腐败意愿具有显著的正向影响。四是性别、受教育年限、居住地、户口类型和政治面貌等人口特征对反腐败意愿也有显著影响。<sup>[14]</sup>肖汉宇和公婷在一项基于香港市民的实证调查研究说明, 香港市民对腐败行为的文化认知会显著影响到举报腐败行为的可能性。“公众越认为腐败是由于‘熟人关系’或‘个人贪婪和自私’所造成的话, 其举报腐败行为的可能性就越低”<sup>[15]</sup>。刘昕则从伦理学的视角探讨了举报人的动机, 印证了上述结论。他认为, 举报人进行举报的主要动力就在于内心对于行为本质正义性的认定, 整个举报过程体现了举报人自我的伦理认同和救赎。<sup>[16]</sup>

实际上, 无论是私人组织内部还是在公共生活当中, 个体的某些特征或个人经历都会影响他(她)的举报意愿。世界价值观调查组织在50多个发达国家和发展中国家调查了个人对腐败的态度, 数据显示, 妇女、从业者、贫穷者和老人对腐败更不容忍。不过, 郭夏娟和张珊珊对在校学生(包括本科生、硕士研究生和博士研究生)和在职研究生(以党政人员为主, 包括MPA学生和行政管理专业在职研究生)的实证调研却表明:“在校学生的反腐意愿和积极性略高于在职人员, 更为理想和热情。”<sup>[17]</sup>

综上所述, 现有研究认为, 对公众举报腐败意愿的影响因素主要有以下几类: 一是政治文化因素。一般而言, 一个国家或地区的主流文化越是对腐败不能容忍, 公众举报腐败的意愿就越高。二是法律与制度因素。对举报人或证人的保护制度是否完备、举报是否安全便利、是否构建反腐举报激励机制、是否拥有一个强有力的反腐败机构等, 都会影响公众的举报意愿。三是反腐败力度及其成效。反腐越坚决, 成效越大, 举报意愿则越高, 这个因素可以看作法律与制度因素的具体实现。另外, 这个因素和举报意愿二者之间应当是相辅相成的。四是个体特征与心理因素。包括性别、年龄、性格、教育程度以及工作生活的经历(包括自身涉及腐败的程度)以及对举报的伦理认知等。当然, 对于其中某些个别的因素, 学术界尚未取得共识。

因此, 公众的举报意愿会受到所在地区的反腐力度、公众反腐意识以及地区性举报制度的影响。本研究的特点就在于在先前研究的基础上, 以对C市市民的廉政感知和态度调查数据为现实依据, 通过定性访谈和定量问卷调查数据相结合的方式, 进行探索性和验证性分析影响C市公众举报意愿的各类因素, 最终提出如何更有效地提高群众举报积极性的政策建议, 以期弥补既有研究在研究方法和结论上的不足。

### 三、研究设计

本研究数据来源于笔者所在的湖南大学廉政研究中心对C市城区居民腐败感知和反腐败态度的社会调查。访问员采用深度访谈和调查问卷的方式, 对C市市民关于社会整体腐败水平的看法、腐败容忍度以及反腐成效的评价等方面进行了综合调查。为了保证受调查者具有代表性, 我们采用了多阶段随机抽样的方法, 在C市5个城区(市辖区)各抽取了4个小区, 一共抽取20个小区, 之后在每个小区通过系统抽样抽取了50户家庭。通过KishGrid技术, 我们对抽取家庭中的成人进行再次抽样, 确保被抽样的成员能够代表整体。50名访问员从2016年12月3日至2016年12月15日对这1000户家庭进行了入户访问, 问卷回收后经过审核, 共获得969份有效问卷, 有效率为96.9%。在进行问卷调查的同时, 访问员使用事先设计的访谈提纲随机对其中30名市民进行了同一主题的深度访谈。在此基础上, 本文首先对深度访谈数据进行编码分析, 探索性提取居民(不)举报的原因。其次, 对问卷调查的数据进行定量分析, 基于相关分析和因子分析的方法对前一步定性数据提取的影响因素变量进行验证性分析和因子降维分析。最后, 根据数据分析的结果得出结论(见图1)。

### 四、数据分析

本研究采用定性分析和定量分析相结合的研究方法。首先, 根据扎根理论<sup>[18]</sup>的思路, 在经验资料

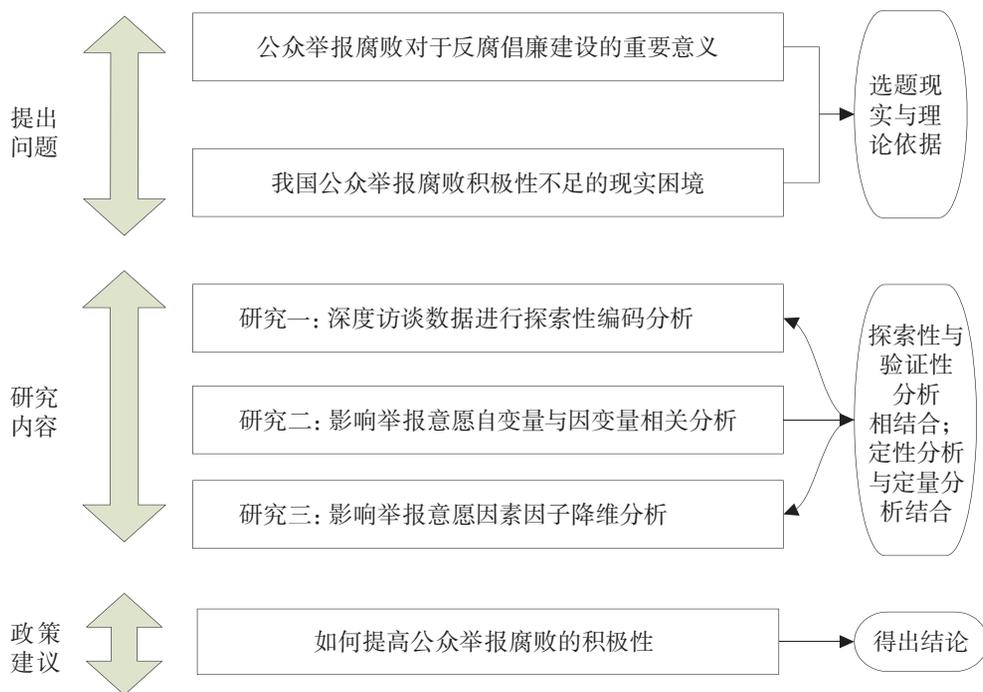


图 1 研究框架

的基础上进行归纳概括, 形成新的概念和思想。对访谈数据进行定性分析, 使用Nvivo11软件对访谈数据进行编码分析, 对受访者所陈述的(不)举报的原因进行探索性提取。然后, 进行定量验证性分析, 针对问卷中公众(不)举报原因的调查数据进行相关分析和因子分析。具体的分析思路如下:

(一) 定性访谈数据分析

定性访谈数据主要来自于对30位市民的深度访谈, 主要围绕公众是否举报的原因以及公众在反腐败中的角色等问题进行深度访谈。与本文主题相关, 我们选取了被访问者对于问题“如果您知道某人可能涉及贪污腐败行为, 是否会举报? 为什么?”的相关访谈数据, 对公众(不)举报原因进行提取和编码。

因此, 本研究首先使用Nvivo 11软件对访谈数据进行编码, 提取出市民反映的12个(不)举报的原因(见表1)。在30位受访者中, 有29位受访者回答了相关问题, 根据研究目的共提取了56种答案, 并对其归纳编码, 总结编码为12个原因。其中提到次数最多的影响因素包括腐败容忍度、举报人保护、社会关系、个人利益相关与否、举报有效性、反腐责任感。一些出现频次较高的变量, 将通过下一步的定量数据进行验证性分析。

(二) 定量数据变量测量和描述

通过对定性数据的探索性分析, 然后再进行基于问卷调查数据的验证性分析。首先介绍各变量取值情况, 一是因变量: 公众举报意愿。调查问卷中, 对受访者举报意愿的调查问题是“如果你知道某人贪污, 是否会举报?”答案包括“是”(赋值为1)、“否”(赋值为0)以及“不确定”(按缺失值处理)。二是自变量: 影响公众举报意愿的因素。

1.  $X_1-X_4$  (见表2): 在调查问卷中, 专门设计一个问题调查受访者是否举报的原因, 答案选项包括“举报方式是否便利”(举报途径)、“不确定举报是否有用”(举报有效性)、“担心信息是否都得到保密”“不想对我认识的人造成伤害”(举报人保护)、“不确定”和“其他”。选择某项赋值为1, 不选赋值为0, 选择“不确定”和“其他”按缺失值处理。

2.腐败感知程度(见表3)。问卷中对各领域贪污腐败程度的感知进行调查,主要包括党群系统、行政机关、司法机构、社会中介组织、银行及金融业等10个不同行业和领域的腐败程度进行调查,问题答案分为五个级别,分别是“非常严重”(赋值为1)、“比较严重”(赋值为2)、“不太严重”(赋值为3)、“根本不严重”(赋值为4)和“不知道”(按缺失值处理)。最后取所有回答的平均分即为各项最

表1 定性访谈数据分析

序号	原因编码	频率(%)	频次	举例
1	腐败容忍度	23.21	13	“已经习惯了,潜规则。” “这是一种普遍的社会现象嘛。” “对于腐败虽然痛恨,但是又不得不容忍。”
2	举报人保护	17.86	10	“怕被打击报复。” “担心自己受到伤害。” “害怕不健全的法制使自己的信息泄露。”
3	举报有效性	14.29	8	“不知道你举报有没有效。” “腐败的人他肯定有深厚的背景,你去举报他都没用。”
4	社会关系	12.50	7	“因为现在人与人之间有利益关系。” “如人情啊或其他的抹不开。”
5	个人利益相关与否	12.50	7	“涉及到个人利益,会举报,如果发生在别人身上,就不会举报。” “是否与自己的利益相关。”
6	反腐责任感	5.36	3	“为了国家的安危,让自己的生活更美好。” “因为社会风气意味着每个人应该尽力去净化和维护社会风气。”
7	反腐满意度	3.57	2	“习主席的政策好,先把腐败的问题解决。” “反腐败的效果比过去好多了。”
8	举报途径	3.57	2	“我不知道举报的方式和途径。”
9	信息公开	1.79	1	“接受不到相应的信息。”
10	政府信任	1.79	1	“不够相信政府。”
11	举报经历	1.79	1	“我看到有很多举报的。”
12	腐败感知度	1.79	1	“贪污腐败的情况确实比较严重。”
	合计	100	56	

表2  $X_1-X_4$ 取值情况

变量	有效观测值	占比(%)
$X_1$ : 举报途径	109	11.24
$X_2$ : 举报有效性	392	40.45
$X_3$ : 信息是否保密	286	29.51
$X_4$ : 举报人保护	181	18.68

表3 腐败感知度

序号	领域	腐败感知得分
1	党群系统	2.06
2	行政机关	1.94
3	司法机构	2.07
4	社会中介组织	2.47
5	银行及金融业	2.36
6	建筑及土地发展	1.87
7	公共采购	1.95
8	医疗卫生服务	1.98
9	教育	2.17
10	总体腐败感知度	1.88

终得分,得分越高表示该行业(领域)腐败感知程度越低,即清廉程度越高。问卷中同时询问:“总体来看,您认为目前C市的贪污腐败现象的普遍程度如何?”答案选项包括“非常普遍”(赋值为1)、“比较普遍”(赋值为2)、“比较少”(赋值为3)、“非常罕见”(赋值为4)和“不知道”(按缺失值处理),最后取均值即为C市总体腐败感知得分,得分越高表示总体腐败感知程度越低,即清廉程度越高。

3.反腐满意度。问卷中询问被调查者:“你认为,在过去一年,党和政府对贪污腐败的控制有效吗?”问题选项包括“非常有效”(赋值为1)、“比较有效”(赋值为2)、“不太有效”(赋值为3)、“完全无效”(赋值为4)、“不知道”(按缺失值处理)。所以,得分越低,则表示民众对反腐成效的满意度就越高。

4.腐败容忍度(见表4)。问卷中设计问题:“在你看来,下面的贪污腐败行为可以容忍吗?”选项涉及的贪腐行为包括行贿、受贿、索贿、买官卖官、贿选,得分从0(表示完全不能容忍)到10(表示完全能容忍)。该变量将公众在五个选项上的得分求均值而得。因此,得分越高,表示公众的腐败容忍度越高。

表4 腐败容忍度

贪腐行为	观测值	极小值	极大值	均值	标准差
行贿	969	0	10	0.98	1.883
受贿	969	0	10	0.69	1.624
索贿	969	0	10	0.49	1.514
买官卖官	969	0	10	0.39	1.381
贿选	969	0	10	0.46	1.402

5.腐败经历。问卷中询问公众:“在过去一年,你或你的亲友是否遇到过贪污腐败的情况?”如选择“是”赋值为1,选择“否”赋值为2,“不知道”按缺失值处理。

6.举报经历。问卷中询问公众:“你或你所认识的人是否曾举报过可疑的贪污行为?”回答“是”赋值为1,回答“否”赋值为2,回答“不确定”按缺失值处理。

7.举报程序。问卷中询问被调查者:“你是否知道举报贪污的程序?”回答“是”赋值为1,回答“否”赋值为2,回答“不确定”按缺失值处理。

三是控制变量。控制变量包括性别、教育程度以及在C市居住的时间。其中性别为虚拟变量,教育程度分为:小学或以下(赋值为1)、初中(赋值为2)、高中(中专)(赋值为3)、大专(赋值为4)、大学本科(赋值为5)、硕士及以上(赋值为6)。月薪收入答案分为:“无收入”(赋值为1)、少于2000元(赋值为2)、2000~4000元(赋值为3)、4000~8000元(赋值为4)、8000元以上(赋值为5)。在C市的居住时间,小于1年(赋值为1)、1~5年(赋值为2)、5~10年(赋值为3)、10年以上(赋值为4)。

### (三)定量数据分析

本研究的定量数据分析方法包括相关分析和主成分因子分析。首先,对 $X$ 和 $Y$ 是否存在相关关系进行卡方检验和斯皮尔曼等级相关分析。然后,对 $X_1-X_{10}$ 进行探索性因子分析,通过主成分因子分析法对10个自变量进行降维。具体结果如下:

1.自变量和因变量相关关系分析。首先,要对问卷中涉及的解释变量 $X_1-X_{10}$ 与因变量 $Y$ 之间是否相关进行分析。因变量 $Y$ 是定类变量, $X_1-X_4$ 和 $X_8-X_{10}$ 同样也是定类变量,因此它们之间的相关性检验方法是卡方检验(Chi-square test)。 $X_5-X_7$ 是定序变量,因此其与 $Y$ 之间的相关关系采用斯皮尔曼等级相关系数(Spearman Rank Correlation)进行检验(见表5)。

2.因子分析。上述一共有10个自变量,需要对其进行降维归类分析,因此采用探索性因子分析的

表 5 X和Y之间的相关性检验

	Y: 举报意愿		
	卡方值	显著性水平	是否相关
$X_1$ : 举报途径	54.215	0.000	是
$X_2$ : 举报有效性	268.264	0.000	是
$X_3$ : 信息是否保密	211.884	0.000	是
$X_4$ : 举报人保护	133.319	0.000	是
$X_8$ : 腐败经历	11.827	0.001	是
$X_9$ : 举报经历	2.750	0.097	否
$X_{10}$ : 举报程序	7.942	0.005	是
性别	0.574	0.449	否
	斯皮尔曼相关系数	显著性水平	是否相关
$X_5$ : 腐败感知度	-0.450	0.292	否
$X_6$ : 反腐满意度	-0.002	0.953	否
$X_7$ : 腐败容忍度	0.105	0.008	是
教育程度	0.006	0.889	否
居住时间	0.055	0.166	否

方法,使用SPSS21进行主成分因子分析方法,运算结果KMO=0.593,接近0.6且通过显著性检验,说明数据比较适合做因子分析。因子分析结果将10个变量合并为4个公因子(见表6),累积解释总方差为55.782%。虽然没有达到85%以上,但因为本文运用因子分析的主要目的在于将自变量进行归类总结,并结合定性分析和相关性分析的结果对公众举报意愿的影响因素进行归纳,因此这个结果不影响本文的研究目的。

按照因子分析的结果,将原有的解释变量 $X_3$ (举报信息是否保密)、 $X_4$ (举报人保护)、 $X_2$ (举报有效性),可以合并为一个新的解释因子。因为这三个变量都与举报制度相关,因此我们将其定义为公因子1:举报制度。同理,对于解释变量 $X_5$ 、 $X_8$ 和 $X_6$ ,根据以往研究,反腐满意度和腐败经历都与腐

表 6 旋转后的成分矩阵

	成分			
	1	2	3	4
$X_3$ : 信息是否保密	0.774			
$X_4$ : 举报人保护	0.667			
$X_2$ : 举报有效性	0.641			
$X_1$ : 举报途径				
$X_5$ : 腐败感知度		0.684		
$X_8$ : 腐败经历		0.668		
$X_6$ : 反腐满意度		-0.603		
$X_{10}$ : 举报程序			0.810	
$X_9$ : 举报经历			0.746	
$X_7$ : 腐败容忍度				0.824

败感知度有很强的相关性,因此这三个变量可以合并为一个新的解释公因子2:腐败感知度。对于 $X_9$ 和 $X_{10}$ ,是否有过举报经历与其是否知道举报程序也是相关联的,因此重新合并为公因子3:举报经历。最后一个解释变量 $X_7$ 单独归为公因子4:腐败容忍度。总结起来包括举报制度、腐败感知度、举报经历以及腐败容忍度。

## 五、结论

结合定性访谈数据分析和对问卷数据的定量分析,我们可以发现:

1.举报制度与公众的举报意愿有很显著的相关性。在定性访谈分析中,我们可以看到,在29位受访者提供的56种答案(说法)中,举报制度是被提及最多的原因,相关的答案(说法)比率达到35.72%,分别是举报人保护,占比为17.86%、举报有效性,占比为14.29%、举报途径,占比为3.57%(见表1)。而在因子分析中,举报制度这个变量维度包括 $X_3$ (举报信息是否保密)、 $X_4$ (举报人保护)和 $X_2$ (举报有效性)这三个变量,它们都与因变量 $Y$ (公众举报意愿)呈较强的相关性。同时,变量 $X_{10}$ (是否知道举报程序)、 $X_9$ (举报经历)也是与举报制度有关的变量,但是 $X_9$ 与 $Y$ 经过斯皮尔曼相关分析后没有相关性, $X_{10}$ 通过了相关性检验。因此,完善举报程序是优化举报制度中的重要一环。

2.腐败感知对公众的举报意愿没有多大的影响。在定性访谈分析中,与腐败感知相关的回答(包括腐败感知度、反腐满意度)合计只有3次,占有56种答案(说法)的5.36%。在因子分析中,腐败感知这一维度包括 $X_5$ (腐败感知度)、 $X_6$ (反腐满意度)、 $X_8$ (腐败经历)这三个变量。根据分析得出的结果,只有 $X_8$ 与 $Y$ 有相关性, $X_5$ 、 $X_6$ 与 $Y$ 没有相关性。因此,腐败感知与公众举报意愿之间的相关性在问卷调查的数据中没有得到验证。但是,腐败经历与公众举报意愿之间的相关性在问卷数据中得到了验证。

3.腐败容忍度对公众的举报意愿产生较大的影响。在定性分析中,有13个答案(说法)与腐败容忍度有关,占比达23.21%,是访谈数据中出现频数最高的变量。在因子分析中, $X_7$ (腐败容忍度)单独呈现一个变量维度,而且其与因变量 $Y$ 的相关性也通过了斯皮尔曼等级相关检验。因此,公众的腐败容忍度会对其是否举报产生较大的影响。腐败容忍度越高,越不倾向于举报腐败行为,这一结论在之前的研究中已得到证实。

## 六、政策建议

结合上述数据分析的结果,本文就如何健全完善反腐败举报制度,提高公众举报腐败的积极性提出以下建议:

(一)多层面健全反腐败举报制度,切实保障反腐败举报制度的有序运行和功能发挥

根据上述数据分析结果显示,反腐败举报制度设计的完善与否与公众举报意愿有着非常强烈的相关性,应从多个角度和环节对反腐败举报制度进行完善。首先,简化优化举报程序,减少公众举报需要经历的行政程序和中间环节,提高举报的效率和快捷性。其次,要完善保密制度和举报人保护制度,从访谈中可以看出,很多公众都会对举报以后所面临的安全问题表示担忧。因此,要从制度和法律上重视对举报人的保护,包括其他相关人员的安全都需要进行保障,免除举报人的后顾之忧,才能更好地提高其举报积极性。最后,针对不实举报数量不断增加的问题,要相应地完善“澄清不实举报”的相关政策,对一些“错报”“枉报”进行澄清,造成严重后果的要追究相关人员的行政责任和法律责任,切实保障举报制度正常发挥预防和打击腐败的功能,避免其功能错位。

(二)多视角加大廉政教育力度,为民众举报腐败营造良好的社会氛围

首先,加大廉洁文化的宣传力度,实现宣传全覆盖。不仅在政府公务部门,还应在企业和其他社

会部门中都要加大传播力度,营造全社会对腐败行为“零容忍”的社会风气。其次,进一步拓宽廉洁教育的受众群体,针对腐败风气不断向低龄人群渗透的问题,迫切需要加强对在校学生的廉洁教育,设立专门的廉洁教育课程,从小帮助青少年牢固树立廉洁意识,使其自觉养成良好的行为习惯。最后,提高公众对举报腐败的认知度和接受度。通过宣传相关的法律法规,加强公众对举报腐败必要性的认知,强化对举报腐败程序的了解。关于公众是否知道贪污腐败程序的调查,2017年有18.4%的公众表示知道举报贪污的程序,2016年和2015年分别为16.8%和15.9%,比重相对有所上升,这表明近几年反腐宣传力度的加大确实有利于增加公众对举报腐败的认知,但是还有较大的空间去提升。

### (三) 多渠道拓宽举报腐败平台,丰富民众举报腐败的途径和渠道

首先,完善传统的举报腐败方式,包括电话、信件等传统方式,对这些传统方式进行与时俱进地更新,使其更加适应现代社会的发展和公众的需求。其次,为适应互联网时代技术发展的需求,可采用网络、微信、公众号等平台,有力拓宽举报腐败的快捷性和公众的可达性。最后,进一步加强信息公开,在某些权力集中、资金密集、腐败现象易发多发领域,列出负面权力清单及可举报行为的清单,让公众可以有针对性地举报腐败,提高举报的精准度。

### (四) 塑造良性社会关系网络,增强个人反腐责任感

在访谈数据中,一些频次较高的解释变量虽然没有在定量数据中得到验证,但是也会对公众的举报意愿产生显著的影响。一方面,社会关系网络和个人利益相关与否这两个变量均被提到7次(见表1),表明我国关系社会的特征以及维护个人利益的正当性会对举报行为产生较大的影响。因此,从社会资本的角度来看,培育良性的社会关系网络,打破滋生腐败的社会关系,可以减少公众举报腐败的感情障碍。另一方面,访谈中反腐责任感也被提到3次(见表1),进一步说明对个人进行教育的重要性,针对不同行业的人员进行有的放矢的廉洁教育和廉洁文化宣传,可以有效增强公众的反腐使命感,将举报腐败行为内化为自身责任担当。

### 参考文献:

- [1] 2012年全国纪检监察立案调查案件中41.8%线索来自群众举报[EB/OL].(2017-06-21)[2019-03-20].<http://fanfu.people.com.cn/n/2013/0507/c64371-21390732.html>.
- [2] Yin Xu, Douglas E. Ziegenfuss. Reward Systems, Moral Reasoning, and Internal Auditors' Reporting Wrongdoing[J]. *Journal of Business and Psychology*, 2008(4): 323-331.
- [3] Alexander Dyck, Adair Morse, Luigi Zingales. Who Blows the Whistle on Corporate Fraud[J]. *Journal of Finance*, 2010(6): 2213-2253.
- [4] Siddhartha Dasgupta, Ankit Kesharwani. Whistleblowing: A Survey of Literature[J]. *IUP Journal of Corporate Governance*, 2010(4): 57-70.
- [5] 栾甫贵,田丽媛.吹哨者、公司、审计师的博弈分析——基于吹哨者保护制度的研究[J].*审计与经济研究*, 2017(1): 38-48.
- [6] 刘文革.腐败的检举成本与收益分析[J].*制度经济学研究*, 2005(1): 185-192.
- [7] Marcia P Miceli, Janet P Near. The Relationships Among Beliefs, Organizational Position, and Whistle-Blowing Status: A Discriminant Analysis[J]. *The Academy of Management Journal*, 1984(4): 687-705.
- [8] Marcia P Miceli, Janet P Near. Individual and Situational Correlates of Whistle-blowing[J]. *Personnel Psychology*, 1988(2): 267-281.
- [9] 李志明.公民检举权研究[D].武汉:武汉大学,2011.
- [10] 洪丹娜.公民检举权的实现机制研究[D].广州:华南理工大学,2015.
- [11] 杜治洲.公众参与反腐倡廉的影响因素及其挑战[J].*理论视野*, 2013(3): 39-43.
- [12] 余凯,孙牧欣.典型国家与地区的反腐败举报制度之比较[J].*广州大学学报:社会科学版*, 2017(3): 12-19.

- [13] 岳磊.正式制度、文化观念与信息传播对反腐败社会参与的影响[J].中国社会科学院研究生院学报, 2016(1): 130-134.
- [14] 倪星, 张军.文化环境、政府绩效、制度安排与公众反腐败意愿——基于2015年度全国廉情调查数据的分析[G]//江南大学廉政与治理研究中心.十八大以来中国反腐败的突破、创新及前瞻论文集(精华版).上海: 东方出版中心, 2017: 15-35.
- [15] 肖汉宇, 公婷.腐败容忍度与“社会反腐”: 基于香港的实证分析[J].公共行政评论, 2016(3): 42-55.
- [16] 刘昕.举报人动机的伦理正义性辨析[J].广州大学学报: 社会科学版, 2015(1): 44-49.
- [17] 郭夏娟, 张珊珊.腐败容忍度及其影响因素探析——基于比较的视角[J].伦理学研究, 2013(6): 104-112.
- [18] 陈向明.扎根理论的思路和方法[J].教育研究与实验, 1999(4): 58-63.

责任编辑 陈 瑶

## Empirical Analysis of Factors Affecting the Willingness of the Public to Report Corruption

HAN Lin<sup>1,2</sup>, YU Kai<sup>1,2</sup>, XU Haiyan<sup>1</sup> (1.School of Marxism, Hunan University, Changsha 410082, Hunan, China; 2.Integrity Research Center, Hunan University, Changsha 410082, Hunan, China)

**Abstract:** It is an important means to discover corruption for the public to report corruption cases, and it is a major means for the public to take part in the treatment of corruption. Instances of the public having discovered corruption but unwilling to make reports due to various reasons are not uncommon. Making use of statics collected in the survey “Recognition and Attitudes towards Bribery-Taking and Corruption” carried out in City C by Integrity Research Center of Hunan University in 2016, this paper makes a combined effort of qualitative analysis out of interviews, quantitative data analysis and factor analysis to probe into the explanatory variants affecting the willingness of the public in making reports both as an exploration and a verification, perfection of reporting mechanism, strengthening integrity education, and enlarging reporting platforms and means proposed upon an analysis of data to effectively improve the willingness of the public in making reports.

**Keywords:** corruption reporting; public willingness; affecting factors

# 基层干部“为官不为”现象研究

——基于全国350个典型案例的分析

王伟业

(上海大学 上海研究院, 上海 200444)

**摘要:** 在当前中央强力反腐和推进国家治理能力现代化的背景下, 基层政府干部的行政效能问题引发社会各界关注。基于中央纪委国家监委网站公开的350个“为官不为”典型案例, 研究发现履职不力、缺乏担当是基层干部“为官不为”的主要表现形态, 扶贫、拆迁和环保等领域是基层干部“为官不为”现象发生的集中区域。基层干部“为官不为”现象产生的原因主要包括自身主观意愿不积极、考核激励制度不完善和监督问责机制不健全。应该从增强个人修养、优化考核激励以及完善监督问责三个方面对“为官不为”现象进行规制。

**关键词:** 基层干部; 为官不为; 案例分析

**中图分类号:** D262.6

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1674-9170(2019)03-0073-07

## 一、问题提出与文献回顾

党的十八大以来, 以习近平同志为核心的党中央高度重视党风廉政建设, 大力惩治腐败, 反腐败斗争压倒性态势已经形成并巩固发展<sup>[1]</sup>, 中国政府官员的纪律性和廉洁度有了明显提升。然而, 在全党上下纠正“四风”取得重大成效, 政府治理能力现代化不断推进的同时, 形式主义、官僚主义在一定程度上仍然存在, “为官不为”现象暗地滋生<sup>[2]</sup>。有调查显示, 71.7%的受访者在与干部打交道办事时经常有“为官不为”的切身体验, 七成以上的受访者认为基层干部最容易出现“为官不为”现象, “为官不为”现象更多地发生在“县级部门”(47.1%), 其次是“乡镇部门”(23.5%)。<sup>[3]</sup>可见, 从主观感知角度来说, 多数民众对基层干部的行政效能问题仍颇有微词。

基层干部作为中央和上级政府政策的具体落实者, 其履职效能将直接影响到基层社会治理的成效。基层干部“为官不为”现象的滋生与蔓延, 不仅损害公权力的合法性, 也阻碍国家治理能力现代化的推进。因此, 对基层干部“为官不为”现象进行全面剖析并提出相关治理对策, 具有重要的现实意义和战略价值。

收稿日期: 2019-04-28

作者简介: 王伟业(1995-), 男, 浙江江山人, 上海大学上海研究院硕士研究生。

基金项目: “党和国家监督体系绩效测评研究”创新项目

近年来,学界针对官员“为官不为”现象的研究较为丰富。在“为官不为”的表现形态上,金太军、张健荣将“为官不为”区分为畏首畏尾、不敢为的怕政,能拖则拖、不肯为的懒政以及疏于研学、不会为的怠政三种表征;<sup>[4]</sup>石学峰则将“为官不为”分为碌碌无为“庸”、敷衍了事“懒”、不敢担当“避”和消极怠工“散”四种形态。<sup>[5]</sup>

在“为官不为”现象的成因上,学者们从不同角度进行了诸多讨论,进行文献梳理后可分为主观性原因和客观性原因。主观性原因关注行政主体的心理状态,何丽君指出党员干部思想作风不端正、理想信念动摇、宗旨意识淡薄、革命意识衰退是导致“为官不为”根本原因<sup>[6]</sup>;也有学者指出公共行政和职业道德精神的缺乏<sup>[7]</sup>和传统中庸处世之道的影响<sup>[7]</sup>也是基层官员庸政、懒政的主要原因;客观性原因主要聚焦于社会环境和制度建设,认为“为官不为”的滋生归咎于社会转型期异化的社会关系导致的市场交易泛化与裙带关系盛行<sup>[8]</sup>,以及公务员选拔任用、行政问责、绩效考核等机制和制度的不健全<sup>[9]</sup>。

组织学研究指出,在当前的政府层级治理结构下,由于政策制定和执行之间的分离,基层政府官员的日常工作具有一定的弹性和可操作空间,<sup>[10]</sup>这给一些基层政府官员的不作为、懒政怠政等行为提供了机会;从规避风险的角度出发,有学者发现,近年来政府官员的行为发生了很大变化,从之前的“邀功”<sup>[11]</sup>、共谋<sup>[12]</sup>发展到现在的避责、不作为。这种现象出现的原因是风险社会下,权责分立和问责力度加强,基层官员不得不采取避责策略来规避风险。<sup>[13]</sup>

在“为官不为”的规制上,龚晨提出应当建立“想为一能为一敢为一”的长效机制<sup>[14]</sup>。徐昌明从传统行政文化角度出发,提出应当强化自律意识,弘扬儒家经世致用思想,吸收古代法家思想,强化制度约束,清除传统文化糟粕。<sup>[15]</sup>也有学者认为政府应该明确公务员权责清单,完善绩效考核指标体系和激励制度安排,建立健全问责机制等。<sup>[16]</sup>

上述文献为本研究奠定了坚实基础。但梳理文献不难发现,针对基层干部“为官不为”现象,现有研究都比较偏重逻辑推演,缺乏实证和案例分析。本文选取了中央纪委国家监委网站公开的350个形式主义、官僚主义、不作为等“为官不为”典型案例,试图对当前基层干部“为官不为”现象进行一个简单的描述分析,并探究其成因,提出相应的对策建议。

## 二、基层干部“为官不为”现象的特征

目前,学界对“为官不为”的内涵界定丰富多样。在参考中华人民共和国公务员行政级别和卢汉桥等的定义基础上,本文将“基层干部‘为官不为’”定义为县乡两级和群众自治组织的正、副职领导干部,在负有法定职责的负责范围内不能及时、有效履行职责的不作为行为。<sup>[17]</sup>

腐败或廉政研究存在数据难以获得以及公开数据不连续等困难,而追踪某家媒体长时间的报道可以在一定程度上克服数据的碎片化和断缺<sup>[18]</sup>。中央纪委国家监委网站作为综合性党务政务门户网站,其发布的资料具有及时性、权威性和系统性,这为我们提供了难得的数据来源。根据先前的定义,我们在中央纪委国家监委网站搜索“为官不为”“不作为”“形式主义”“官僚主义”等关键词,通过整理和筛选,选取了350个典型案例(观测时间截至2018年12月31日),这些典型案例的发布时间从2013年至2018年,案例范围遍及全国22个省(区、市)和多个城市。样本具体描述统计结果见表1和表2。

表 1 “为官不为”表现形态描述统计

表现形态	案例数	占比
履职不力,缺乏担当	247	70.6%
弄虚作假,懒政怠政	76	21.7%
消极应对,推诿扯皮	27	7.7%
合计	350	100%

表2 “为官不为”现象发生领域描述统计

领域	案例数	占比
扶贫	128	36.6%
拆迁/危房改造	37	10.6%
环保	26	7.4%
社会保障	23	6.6%
其他	136	38.8%
合计	350	100%

需要说明的是,由于这些案例信息只是通过媒体报道来获取,既没有进行科学抽样,也无法涵盖所有的“为官不为”行为。但不可否认的是,这些案例具有一定的代表性,可以在一定程度上反映当前“为官不为”现象的表现形态和发生领域。从表1可以看出,在“为官不为”的表现形态上,“履职不力,缺乏担当”占据了大多数。

“履职不力,缺乏担当”的主要表现:基层干部不按照规定程序办事;对分管部门监管不力;作风漂浮,不认真调研和了解情况,导致违规事件的发生等。例如,吉林省四平市铁西区平西乡原副乡长杜国民、民政助理张文海未认真调查核实致使他人违规领取低保金问题。根据中央纪委国家监委网站报道,2015年至2016年,张文海在负责低保年度核查时,没有认真核实低保申报信息,没有入户走访调查,时任分管领导杜国民对该项工作部署不力、失察失管,致使不符合条件的2名村民违规领取低保补助金1.07万元。<sup>[19]</sup>

“弄虚作假,懒政怠政”主要体现:基层干部工作不实,例如纪律作风集中整顿活动心得体会材料照抄;向上级虚报、谎报基层情况,甚至骗取财政资金等。例如,重庆市开州区厚坝镇食药监办主任万小红在脱贫攻坚结对帮扶工作中弄虚作假问题。2017年3月至7月,万小红在对石龙村群众涂某开展结对帮扶工作过程中,未细致了解涂某的家庭情况及经济状况,为应付上级检查,在涂某不知情的情况下,万小红凭自己主观臆想填写扶贫档案,在《贫困户入户调查登记表》《贫困户2017年收入规划表》《贫困户2017年收入确认表》上擅自代涂某签名并按下指印,导致扶贫档案内容与实际情况严重不符。<sup>[20]</sup>

“消极应对,推诿扯皮”主要体现为基层干部事业心和责任感严重缺失,对群众关心的问题懒散拖沓,办事效率低,不及时呼应群众需求。例如厦门市思明区筓筓街道屿后西社区联络员郭珣办事拖拉等问题。2017年8月,屿后西社区户籍居民刘某向屿后西社区提交厦门市重度残疾人居家护理补贴申请材料,并于9月补交有关证明材料。但郭珣在接收材料后未及时处理,直到2018年4月,才将刘某的材料上报街道审核,导致刘某7个月的护理补贴延迟发放,严重影响申请人权益。在此期间,刘某亲属多次向社区反映,都没有得到及时处理。<sup>[21]</sup>

表2报告了“为官不为”现象的发生领域,可以看出,“为官不为”现象已经渗透到社会治理的多个领域。其中,扶贫领域尤甚,占据了36.6%。当前,扶贫开发已经进入攻坚阶段,越来越多的扶贫资金进入基层,为贫困群众脱贫致富提供了坚实基础。但与此同时,个别基层部门和干部,对扶贫数据和信息审核把关不严,对扶贫项目监管不力,甚至违规确定贫困户,弄虚作假,以权谋私,欺骗上级,将自己列为贫困户,骗取扶贫资金。脱贫工作是政治任务、民生工程,这一领域的“为官不为”应该引起我们的高度重视。除了扶贫,拆迁、危房改造等领域的“为官不为”现象也应当引起我们的重视。当前我国正构建服务型政府,政府应当履行好公共服务和社会管理职能,加强自身改革和建设,切实维护社会公正和社会秩序。

### 三、基层干部“为官不为”现象产生的成因

#### (一) 基层干部自身原因

干部的不作为可以分为客观性不作为和主观性不作为,前者是能力问题,后者是态度问题。<sup>[22]</sup>从客观性角度来看,当前国家正推进治理体系和治理能力现代化,这对基层干部的履职能力提出了新的需求。在新形势下,部分基层干部由于自身能力的欠缺,疏于研习,执政理念和能力与实践脱节,对政策的理解和执行存在偏差,出现“本领恐慌”,无法适应新形势,不能为、不会为。

但当前“为官不为”现象背后更多的是主观性原因。十八大之后,中央开展强力反腐。在从严治党的大背景下,某些基层干部将“为官不为”作为挡箭牌,甚至喊出“为官不易”“官不聊生”等奇谈怪论。在委托—代理模式下,基层政府是中央政策目标的具体执行者,政府官员应当追求公共利益,全心全意为人民服务;但从公共选择理论看来,政府官员是能够进行收益—成本计算的“理性经济人”,倾向于追求自身利益而不是公共利益。<sup>[23]</sup>这两者之间存在着一系列矛盾,导致很多基层干部在工作中采用“变通”“选择性应付”<sup>[24]</sup>等行为策略,降低了行政效能,很容易出现典型案例中所通报的监管不严、履职不力、失职失责等“为官不为”现象。

#### (二) 考核、激励制度的不完善

组织学研究认为,组织激励可以在很大程度上解释人和组织的行为。<sup>[25]</sup>政府作为一个正式组织,对基层干部最大、最现实的激励莫过于职位晋升与物质激励。基层工作条件较为艰苦,待遇一般,随着近年来社会经济的快速发展,基层干部的薪资待遇已经跟不上经济增长的步伐,这使得很多基层干部内心不平衡;在中央强力反腐的背景下,很多官员的特权和福利被取消,一些基层干部出现“权力瘦身”后的“相对剥夺感”<sup>[4]</sup>，“不求有功但求无过”的“太平官”思想弥漫。很多基层干部由于年龄、能力的限制,遭遇“职业天花板”,自知升迁、涨薪无望,干脆选择消极不作为。

在政绩考核方面,近年来呈现出从明确激励到弱激励的转变。过去我国对于官员的政绩考核偏向GDP的考核监督。GDP的指标容易量化,激励报酬体系明确,各地干部官员积极性高涨,出现一场场“政治锦标赛”<sup>[26]</sup>。但在新的政治生态下,政府不仅关注经济增长,也更加关注民生、环保等领域,但这些领域的考核指标体系和成果很难量化,这使得对基层干部的激励大大减弱,“为官不为”成为官员的一种理性选择。从我们的案例中也不难看出,“为官不为”现象更多地集中在民生、环保领域。

#### (三) 监督、问责机制的不健全

首先,在当前大力反腐的背景下,中央出台各种政策、法规,建立了巡视制度,旨在净化官场生态,正本清源。但是在严厉的制度制约下,基层干部的工作积极性却进一步降低,很多基层干部害怕犯错、不敢做事,畏首畏尾不敢为。

其次,问责惩戒机制不完善,问责滞后、力度软化。本研究的案例分析发现,对于基层干部“为官不为”的惩处,大多数为警告处分或严重警告处分,较少有撤职处分和开除党籍处分;处罚滞后,很多官员都是在“为官不为”行为几年之后才被问责,例如,沈阳市于洪区沙岭街道办事处主任安海,2011年至2012年,在沙坨子村土地征收补偿工作中管理不力,对有关地块勘测工作情况掌握不全面、数据不清楚,未按照规定标准进行补偿,造成国家损失271.7万元。<sup>[27]</sup>但这位干部直到2015年才被辽宁省纪委问责。问责机制的不完善给一些基层干部的“为官不为”提供了可乘之机。

最后,我国政府工作人员都有编制,工作具有“铁饭碗”的性质。虽然上世纪90年代的下岗潮使得国企工人的“铁饭碗”被打破,但是由于公务员从事的是需要一定稳定性的国家行政管理工作,这种工作的性质决定了其人员流动性不能太大,因此公务员编制被保留了下来。公务员拥有较好的社会保障和较高的社会地位,基本不受外部劳动力市场的冲击。稳定、流动性较小的工作性质使得“只要不犯错,就能熬成婆”等消极思想充斥在基层干部队伍之中,严重制约了工作人员的工作积极性,助长了

“为官不为”的风气。

#### 四、基层政府官员“为官不为”现象的规制

##### (一) 增强个人修养

当前基层干部“为官不为”主要是主观性的,即态度问题。为此,应当端正基层干部工作态度,切实解决干部思想上“贫血”、精神上“缺钙”、行动上“乏力”的问题,加强思想教育,提升基层干部的职业精神,重塑理想信念,同时加强技能和业务培训,以适应新时代治国理政的需求。

首先,要加强党性教育,严格遵循党章要求,提高党员干部的核心价值和行政伦理规范,增强“四个意识”,坚定“四个自信”;其次,要培育公务员的理性精神,增强为社会公众服务的信念,强化法治意识和规则意识,在日常工作中要避免人情、关系等非理性因素的干扰,更多地关注基层干部个体的心理成长和心理平衡,将公共精神、行政文化要求内化为基层干部的自觉行为;<sup>[28]</sup>最后,要提高基层干部再学习能力与积极性,可以强化一些专业知识和业务的培训以提高其治国理政能力,增强一些基层干部对新兴科技事物,例如社交媒体、大数据等的适应能力。<sup>[29]</sup>

##### (二) 优化考核激励

完善基层干部考核和激励机制是我国人事制度向现代公务员制度转变的必由之路。为此应当调整基层干部考核内容和方法,改变不合理的干部考核测评方式。首先,调整考核导向,改变基层干部“唯GDP论”的思维定式,改革传统政绩观,积极引导基层干部在民生、环保等领域有作为;其次,规范考核体系,确立科学、有效的考核评价机制,明确“为”与“不为”的界限,减少个人主观意志的影响,注重对实际成绩的考评,结合各机关部门情况,考评主体适当引入其直接服务对象来提升信度和效度,从而准确、有效地体现考核的导向作用<sup>[4]</sup>。

在职位晋升上,应当注重对绩效考核结果的应用,奖罚并施,同时运用正面激励和问责机制。对敢作敢为、有所作为的官员应增强正面激励,而对于消极不作为的官员,应强化问责机制<sup>[4]</sup>。此外,应当改革公务员薪酬制度,参照国民经济现状、物价指数等因素及时调整公务员的工资水平,使个人薪酬与能力和贡献挂钩,为基层公务员和各级官员提供与市场上劳动水平相当的合理薪酬和保障,激发其主动为民服务的意识,积极作为。

##### (三) 完善监督问责

首先,应当建立“四张清单”制度,明确基层政府权力、责任、服务和效能的范围,构建电子政务系统,畅通上下级沟通机制,强化内部监督,在监督腐败行为的同时,也要加强对隐性的“为官不为”行为的监督;其次,应当通过门户网站等载体,加强外部监督,充分发挥互联网优势,建立政务信息公开机制,推进阳光行政,让权力在阳光下运行;最后,加强民众和舆论监督,通过各种信息传播媒介监督权力的行使。

2015年6月中共中央政治局审议通过了《关于推进领导干部能上能下的若干规定(试行)》,2018年5月中共中央办公厅又印发了《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》,这对基层干部的能力和责任心提出了新的要求。为此,应当认真贯彻落实文件精神,完善“为官不为”的问责机制,加大追责力度,构建全面、开放的问责体系,努力将公众、社会、舆论监督有机地嵌入问责过程。但是也要注意外部监督的范围和权限,在监督基层干部的同时也要保障其基本权益,注重其隐私和自由生活空间。应当完善相关法律法规,在保持一定比例岗位的稳定性的同时,以加强竞争的方式让公职人员队伍积极有为,充满活力,<sup>[22]</sup>可以在某些技术岗位实行聘任制,探索建立干部“能上又能下”的机制,完善对领导干部的考核和淘汰机制。例如,陕西安康市石泉县的“干部退回制度”<sup>[30]</sup>。该制度针对党员干部廉而不勤、廉而不为、慵懒散漫等问题,将不合格(不作为、慢作为、乱作为)的干部下放到贫困村进行实践锻炼,引发了人们的关注。

## 参考文献:

- [1] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017.
- [2] 习近平近日作出重要指示强调:纠正“四风”不能止步 作风建设永远在路上[EB/OL].(2017-12-11)[2019-04-23].  
[http://www.xinhuanet.com/politics/2017-12/11/c\\_1122091241.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2017-12/11/c_1122091241.htm).
- [3] 人民论坛问卷调查中心.不敢干、不愿干还是不会干 部分官员不作为真实原因调查分析报告[J].人民论坛,2015(5下):14-17.
- [4] 金太军,张健荣.“为官不为”现象剖析及其规制[J].学习与探索,2016(3):42-47.
- [5] 石学峰.从严治党实践中的领导干部“为官不为”问题及其规制[J].云南社会科学,2015(2):18-22.
- [6] 何丽君.“为官不为”的现状、原由及其治理对策[J].红旗文稿,2015(13):29-31.
- [7] 丁志刚,蒋月锋.现代政府治理视域下的行政不作为及其治理[J].西南民族大学学报:人文社科版,2017,38(1):205-211.
- [8] 彭向刚,程波辉.行政“不作为乱作为”现象的制度分析——以近十年(2007—2017)的相关报道为文本[J].吉林大学社会科学学报,2018,58(4):130-139.
- [9] 方世荣,朱茂磊.论诱发公务不作为的制度缺陷及其改进[J].云南社会科学,2017(5):22-29.
- [10] 艾云.上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析——以A县“计划生育”年终考核为例[J].社会,2011,31(3):68-87.
- [11] 倪星,王锐.从邀功到避责:基层政府官员行为变化研究[J].政治学研究,2017(2):42-51.
- [12] 张力伟.从共谋应对到“分锅”避责:基层政府行为新动向——基于一项环境治理的案例研究[J].内蒙古社会科学:汉文版,2018(6):30-35.
- [13] 倪星,王锐.权责分立与基层避责:一种理论解释[J].中国社会科学,2018(5):116-135.
- [14] 龚晨.政治生态视域下“为官不为”治理机制创新[J].中国领导科学,2017(1):15-17.
- [15] 徐昌明.从传统行政文化角度分析“为官不为”现象及其规制[J].科教文汇,2017(25):187-190.
- [16] 林丽丽.“为官不为”的生成逻辑及其规制[J].改革与开放,2018,487(10):57-58.
- [17] 卢汉桥,龙智光,郑洁.论“为官不为”及其治理[J].广州大学学报:社会科学版,2017,16(7):10-18.
- [18] 公婷,吴木奎.我国2000-2009年腐败案例研究报告——基于2800余个报道案例的分析[J].社会学研究,2012(4):204-220.
- [19] 吉林省纪委监委.吉林通报11起扶贫领域形式主义官僚主义典型问题[EB/OL].(2018-11-30)[2019-04-23].[http://www.ccdi.gov.cn/yaowen/201811/t20181130\\_184275.html](http://www.ccdi.gov.cn/yaowen/201811/t20181130_184275.html).
- [20] 重庆市纪委监委.开州区厚坝镇食药监办主任万小红在脱贫攻坚结对帮扶工作中弄虚作假问题[EB/OL].(2018-03-29)[2019-04-23].[http://www.ccdi.gov.cn/special/jdbg3/cq\\_bgt/sfjds\\_jdbg3/201803/t20180329\\_167662.html](http://www.ccdi.gov.cn/special/jdbg3/cq_bgt/sfjds_jdbg3/201803/t20180329_167662.html).
- [21] 厦门市纪委监委.厦门通报3起形式主义、官僚主义问题[EB/OL].(2018-07-25)[2019-04-23].[http://www.ccdi.gov.cn/yaowen/201807/t20180725\\_176318.html](http://www.ccdi.gov.cn/yaowen/201807/t20180725_176318.html).
- [22] 蒋来用.干部主观性不作为的形成与防范策略[J].国家行政学院学报,2018(5):170-176.
- [23] 赵勇.政府效率研究的一个视角——公共选择理论的政府效率观及其启示[J].前沿,2008(10):45-49.
- [24] O'Brien, Kevin, Lianjiang Li. Selective Policy Implementation in Rural China[J]. Comparative Politics, 1999, 31(2): 167-186.
- [25] Clark, Peter, James Wilson. Incentive Systems: A Theory of Organizations[J]. Administrative Science Quarterly, 1961, 6(2): 129-166.
- [26] 周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007(7):36-50.
- [27] 辽宁省纪委监委.辽宁通报6起“不作为、不担当、乱作为”典型问题[EB/OL].(2018-07-25)[2019-04-23].[http://www.ccdi.gov.cn/special/qzsf/ln\\_bgt/201509/t20150922\\_62355.html](http://www.ccdi.gov.cn/special/qzsf/ln_bgt/201509/t20150922_62355.html).
- [28] 姜晓萍,郭金云.如何有效调动基层干部的积极性——基于对“为官不为”诱因的多维度思考[J].国家治理,2018(4):20-23.

[29] 傅广宛, 郭建文. 为官不为: 界定、根源及治理[J]. 北京电子科技学院学报, 2015, 23(3): 9-14.

[30] 黄夏. 陕西石泉: “退回”问题干部整治不作为[EB/OL]. (2018-07-25)[2019-04-23]. <http://renshi.people.com.cn/n1/2018/0829/c139617-30259212.html>.

责任编辑 王学青

## Phenomenon of Lethargy Among Bottom-Level Officials: A Case-Analysis of 350 Typical Instances Around the Country

WANG Weiye (Shanghai Academy, Shanghai University, Shanghai 200444, Shanghai, China)

**Abstract:** Against the background of strengthened anti-corruption efforts and modernization in state administration, administrative efficiency of bottom-level officials has attracted wide attention. Research based on the 350 typical instances of “official lethargy” disclosed on the site of Central Commission for Discipline Inspection and State Supervision has yielded the discovery that “official lethargy” at the bottom level is mainly demonstrated in the weak practice of official duties and lack of responsibility, primarily found in poverty-alleviation, relocation and environment protection. This phenomenon mainly results from lack of willingness of the subjects, imperfection in the assessment and stimulation mechanism, and defects in the accountability mechanism. It is to be regulated from the three aspects of improving personal qualities, optimizing the assessment and stimulation mechanism and perfection of the accountability mechanism.

**Keywords:** bottom-level officials; official lethargy; case study

# 张謇廉洁思想的实践性及其当代价值

张厚军

(南通大学 张謇研究所, 江苏 南通 226019)

**摘要:** 新时代反腐倡廉离不开对优秀传统文化资源的汲取与借鉴, 需要对其中的廉洁思想进行创造性转化与创新性发展。张謇先生的廉洁思想作为优秀传统文化的组成部分, 其形成得益于家庭勤俭廉洁家风的熏陶、儒家崇俭尚廉思想的浸润及个人尚义崇俭修养的坚守, 其实践性体现在为官清廷改革吏治倡廉政、入农商部裁冗立规重廉洁、投身实业重义轻利践节俭等方面。挖掘张謇先生廉洁思想的当代价值, 可从传承廉洁家风树立廉洁观念、重视廉洁教育培养廉洁操守、依靠廉政制度规范廉洁行为入手。以廉政制度规范从政行为, 以廉洁教育培育个人操守, 既充分体现国家运用制度反腐的意志和决心, 又通过家风熏陶与廉洁教育全面调动社会公众的反腐积极性, 营造出崇俭尚廉的社会氛围, 全力推进反腐倡廉建设。

**关键词:** 张謇; 廉洁思想; 反腐倡廉

**中图分类号:** K825.38

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1674-9170 (2019) 03-0080-05

在通常意义上, 廉洁更注重社会个体的德性修养, 在日常的行为中体现清廉的规范要求, 营造着风清气正的社会环境; 而廉政更倾向于与公共权力、行政管理有关的行为, 需要依据法律、法规、制度、流程等客观标准对相关行为进行评判, 构建针对政府机关的廉政体制与机制。<sup>[1]</sup>可见, 廉洁与廉政虽然视域范围有所不同, 却存在着目标指向统一的关系, 廉洁涵养与廉政规范约束的有机结合, 有利于互补互励, 形成不想腐、不敢腐、不能腐的有效机制。综观张謇先生的一生, 堪称廉洁修养与廉政示范的楷模。其为廉, 自号啬庵, 节俭自持, 杜绝奢侈; 其在仕, 重德勤政、担当作为, 选贤任能, 革除弊制; 其在商, 重义轻利, 以利弘义, 为民谋利。既注重个人的廉洁修养, 又注重廉政制度的推行, 在当时贪腐盛行的环境下, 无异于一股涤污荡垢的清流, 既特立独行又影响深远。对于当前的廉政建设, 他的廉洁思想与行为具有重要的借鉴意义与学习价值。

## 一、张謇廉洁思想的现实基础与理论渊源

### (一) 家庭勤俭廉洁家风的熏陶

家庭是组成社会的细胞, 家风是影响家庭成员的伦理规范。中华优秀传统文化尤为重视家训家风对

收稿日期: 2019-04-20

作者简介: 张厚军 (1974- ), 男, 江苏徐州人, 南通大学文学院副教授, 张謇研究所研究人员。

后代的熏陶与训导。考察影响张謇先生一生的家风,也体现出勤俭廉洁的深远影响。张謇先生祖上务农为生,历代都有“不爱私财,不取非分财”的遗传天性和家教。在张謇先生为其父所作墓志铭中写道:府君督谿兄弟读书力田……曰:“从古无穷人之天地,人而惰,则天穷之。”这是告诫后人要勤奋读书、下力种田、勤俭持家,人不能懒惰,不能游手好闲、好吃懒做。而张謇先生的母亲“平居训迪谿兄弟,必以远大中正,无世俗之言”,教育孩子要树立远大的抱负、做人要中规中矩堂堂正正;在交接朋友上“所与游,必问其何人,近者查视,远者参询”,对有德的贤人君子则礼敬有加,对失德之人则力戒接近;在对待金钱的态度上则“有不讳,勿营佛事;有钱,以偿夙负,振贫乏”,从小就教育后代要欠债还钱、节俭行善、接济穷人,从而形成了安贫乐道、独立自主的家风。<sup>[2]</sup>综观张謇先生的生平,优良家风的熏陶融化在他血液里,内化在他骨子里,体现在他为人处世、待人接物、创业干事的方方面面。

### (二) 儒家崇尚廉思想的浸润

作为清末读书求仕之人,张謇先生自幼就接受儒家经典的浸润。据《啬翁自订年谱》记载:先生自五岁开始到十一岁,读《三字经》《百家姓》《鉴略》《千家诗》《孝经》《学》《庸》《论》《孟》等。十三岁重读或加读了《论》《孟》《诗》《书》《易》《孝经》《尔雅》等。十四岁则读《礼》《春秋左传》等,十五岁至十七岁读《周礼》《仪礼》《纲鉴易知录》《通鉴纲目》等。<sup>[3]7-11</sup>通过对儒家经典深入、系统地学习,儒家“一箪食一瓢饮”“节用而爱人”的安贫乐道观念,“富贵不能淫、威武不能屈、贫贱不能移”节操观念等等,都在潜移默化地影响着张謇先生。他提出“勤俭之广意,虽圣人之成德亦由之”,认为思想家、教育家孔子所倡导的温良恭俭让美德,是必须身体力行、一以贯之的道德规范,其中的节俭更是培养高尚道德的必要前提。他从节俭与奢侈对比的角度提出,“俭之反对曰奢,奢则用不节。是奢之病,妨人而亦妨己。故俭为美德”<sup>[4]81</sup>。意谓节俭的对立面是奢侈,奢侈浪费就做不到节约,因铺张浪费就可能因财用不足而四处求人举债,往往因举债而导致别人不乐意,闹得双方都不愉快,还可能导致自身的信用降低。这种奢侈浪费的不良习惯,给别人和自己都可能带来困扰,而节俭就能避免这些不足。故此,节俭是值得大力倡导的美德,也是先生终生秉持并践行的美德。

### (三) 个人尚义崇俭修养的坚守

勤俭家风的熏陶,廉洁观念的浸润,奠定了张謇先生尚义崇俭修养的基础。“达则兼济天下,穷则独善其身”的儒家传统入世思想,促使张謇先生试图通过仕途能有一番作为,但面对动荡的时局、贪腐的官场、腐朽的社会而产生“久倦风尘之想”,先后辞去清廷、民国的官职。在继承儒家义利思想的基础上,打破儒家重农轻商的僵化观念,以超脱的境界提出,“义”应具体体现在“国家”上,而不是笼统的“天下”概念,“义”应充分体现在国家富强与地方自治上,而不能仅仅局限于传统伦理道德的说教。他立志于“建设一新新世界雏形之志,以雪中国地方不能自治之耻,虽牛马于社会而不辞也”。他把“义”的内涵和境界提升到为国为民的高度。他以“舍身喂虎”豪情毅然投身于实业、教育、慈善等活动,强调“财宜节也,用料不爱惜则废财;地宜节也,置物不谨严则费地;……节则常可有余,费则终必不足”<sup>[5]</sup>。一心扑在事业上,不计较个人名利得失,晚年更以“啬庵”自号,在公司财用不济时,还走上街头鬻字作为补贴。但他的崇俭目的并不在于为一己之奢靡而聚财、守财,而是在生活中极其节俭、在发展事业上毫不吝嗇倾己所有,对己吝嗇与对公慷慨形成鲜明的对比,将尚义崇俭提升到常人难以企及的境界。

## 二、张謇廉洁思想的实践力行

### (一) 为官清廷改革吏治倡廉政

张謇历经了几次科场失意,终于在1894年因恩科会试而高中榜首、一举夺魁,得以入职翰林。1904年清廷授三品衔,任商部头等顾问官。1911年被委任为中央教育会会长。面对暮气沉沉的大清王朝长期积淀的吏治腐败,融入朝中清流派的张謇,以不畏权贵、痛恨贪腐作为立身之标准,积极倡导改革吏治,并从改革选官用官制度入手进行推进。其一,力倡停捐纳。清末朝廷为搜刮资金,大肆卖官鬻

爵,捐纳之风愈演愈烈、越捐越滥。张謇对此有清醒的认识,他认为“入资补吏,昔吏讥之,外人鄙之。何况杂流并进,足以碍学堂出身之路,分少年骛学之心”。即使是涉及到自身的出路也不愿意通过捐纳获取,当他尊敬的老师翁同龢提出助他捐官时他也是明确拒绝,“翁尚书留管国子监南学盛祭酒述南学诸生,愿为捐纳学正,留管学仪征阮引传、李智侔国子监官也,复来为说,并感而辞。”他恪守自己的清廉原则,始终不愿用其他的途径步入仕途。<sup>[6]</sup>其二,力推官吏优俸。清廷官员按惯例多用“规费”以弥补俸禄不足,而“规费”往往“佐杂以官为市之所入,其地腴而取贪者,何翅十倍于俸”。张謇提出,“朝廷日操法以责其廉,而赂日章宜矣。故欲变法而责其效,必自优俸始”。“凡当官所入,不在俸之列者皆入公;凡因公之用,皆定额以取诸公。”<sup>[7]</sup>即是通过适当提高官员的俸禄待遇,其他诸如“规费”之类的灰色收入皆作为公用支出,而不能作中饱私囊之用。从而杜绝官员巧取豪夺、贪污肥己的现象产生,逐步营造公款公用的廉洁氛围。<sup>[8]</sup>虽然张謇的倡议在清末难以得到采纳并有效推行,但他关于吏治清廉的观点的确高于当时的多数官员。

### (二)入农商部裁冗立规重廉洁

辛亥革命后,张謇受孙中山力邀出任南京临时政府实业总长兼两淮盐政总理。1913年,袁世凯力邀他入阁出任农商部总长兼全国水利局总裁。1921年,北洋政府聘请他担任太平洋会议高级顾问。在任职期间,张謇的政治立场也由倡议立宪转为拥护共和,这无疑更激发了他为民为国从政的情怀,“大惧无以应现世之需,贻国人之属望”。着手谋划事业、履行职责,为实现自己大济苍生的人生抱负而尽心尽力。其一,力主精简机构、裁减冗员。张謇在自己的权力范围内,大刀阔斧地对机构进行改革,为提高工作效率、避免相互推诿扯皮现象,将农林、工商两部的职能进行整合,便于集中处理事务,合并成农商部。并对400多名官员进行优选,选贤任能,裁减276名冗余官员。其力度之大,在当时极为罕见,有效地促进了勤政廉政氛围的形成。其二,力订法规制度、规范施政。在详细调研的基础上,张謇主持制订了《工商法》《商会法》《商人通例》《公司条例》《森林法》《狩猎法》《保息法》《承垦条例》等关于工商、农林、渔业、矿业的行业法规多达三十项。<sup>[9][12]</sup>并注重运用所制订的法规、章程、条例、细则等来约束官员循章施政,以经常性的咨文各地的形式督查惩治腐败,力图达到政治清明、勤政廉洁、高效运转的目的。

### (三)投身实业重义轻利践节俭

时局的变幻、官场的污浊、国运的不昌……历史的浪潮裹挟着有志难舒的张謇逐步迈入实业救国的行列,以其勤奋、为民、节俭践行着廉洁之德。其一,力推实业、唯勤唯俭。张謇以“惟此不自暇逸之心,数十年如一日”的辛勤操劳,“投身实业,举所岁得,兄弟次第经营教育、慈善、地方自治公益事业”<sup>[4][365]</sup>。在兴办实业的过程中,张謇四处奔走、全面考察、多方筹集资金,为实业的发展殚精竭虑、黜奢崇俭,多次拒绝领取薪酬及分红,“未至发达,皆不取公费”,在经费不济时还拿出个人积蓄,甚至鬻字挣钱维持教育与慈善事业的运营,体现出轻己所得之利而重为民之大义的高尚操守。其二,兴办教育、尤重勤俭。张謇深谙教育之道,认为“举事必先智,启民智必由教育;而教育非空言所能达,乃先实业;实业、教育既相资有成,乃及慈善,乃及公益”<sup>[4][468]</sup>。他运用兴实业助教育的策略,兴办了囊括高等学校、职业学校、师范学校、特殊学校、中学、小学的完整的教育体系。在每一所学校成立之时,他总是在演讲中谆谆教导学子们注重养成勤俭之习,形成勤俭之校风。他在给多所学校题写的校训中融进了“忠信”“坚苦”与“勤俭”等内容。1904年为通州师范学校题写了“坚苦自立,忠实不欺”的校训,1912年为盲哑学校题写了“勤俭”的校训,1913年给女子师范学校题写了“学习家政,勤俭温和”的校训,1914年为南通农校题写了“勤苦俭仆”的校训,1917年为商业中学题写了“忠信持之以诚,勤俭行之以恕”的校训,等等。<sup>[9][13]</sup>他在青年一代身上寄托了自己对勤俭实干、廉洁奉公、兴国强邦的殷切期望,并通过教育培养了大批实用性的技术型人才,为地方经济社会的发展输送了一代又一代的中坚力量,也将勤俭实干的从业精神传播四方,影响至为深远。

### 三、张謇廉洁思想的当代价值及启示

#### (一) 传承廉洁家风树立廉洁观念

随着现代化、城市化进程的加快,传统意义上几代同堂、聚族而居的家庭模式逐渐解体,家庭分裂为更小的细胞,传统的家训、家风、乡规、村约等也离当代家庭渐行渐远。借助信息化的手段,拜金主义、物质至上、奢靡之风、攀比之风等不良思潮堂而皇之地进入家庭,给下一代带来极大的影响。在此背景下,传承勤劳、节俭、诚信等优良家风,依然体现在“父母之爱子,当为之计深远”的古训中,帮助下一代养成节俭、廉洁的习惯,并在人生历程中坚守廉洁,对个人、家庭和社会依然具有深远的意义。因为,对个人来说,一旦放弃勤俭、廉洁,人生观、价值观会逐步改变,容易陷入物欲享受、奢靡浪费、贪污腐化之中,这从不少贪污堕落的案例中都可以找到实例。所以,从家庭的角度培养下一代廉洁的行为和习惯,将会影响其终生,同时有助于整个社会形成廉洁之风。

挖掘传统家风、家训中的优秀文化资源,并加以传承弘扬,在当前仍有必要。从张謇先生廉洁一生的经历中,可以看出勤劳、务实、廉洁的家风滋养了他崇俭尚廉的品性。他认为“俭可以养高尚之节,可以立实业之本,可以广教育之施。”张謇先生生活十分节俭,有的衣衫竟然穿了三四十年,袜子要补到无可再补才换新的,每天饭菜不过是一荤一素一汤而已,信封还要翻过来再用,甚至包药的纸张也要用来写草稿。他在身体力行勤俭廉洁的同时,也时时要求家人做到勤俭持家。对夫人打理家务,他提出要“加意管理,加意节省,每日菜蔬一腥一素已不为薄。衣服不必多做,裁缝即可省。旧裤寄回,须拆开洗过重修,交叉处勿多去,铺棉絮仍可穿。”<sup>[4]629</sup>对其子孝若,更是通过几百封家书谆谆教导、殷殷嘱咐,期待儿子能够忠实诚信、廉洁自律、学有所成。一生聚财无数、富甲一方的老人,尚且如此节俭,如此重视廉洁、节俭家风的养成。这份宝贵的精神财富,值得代代传扬和效仿。

#### (二) 重视廉洁教育培养廉洁操守

百年大计,教育为本;立德树人,国之根本。教育在我国新时代社会主义现代化建设进程中发挥着极其重要的作用。当前,廉洁教育已经进入中小学、大中专院校的课堂,但也存在着重知识传授、轻行为养成的不足。在青少年学生中,还存在着炫富、攀比、浪费等现象;在个别教师身上,还有着变相索贿、收受礼物等情况。社会上少部分人贪腐行为的存在,也都在或明或暗、或多或少地影响着学生廉洁行为的养成,可能影响着他们将来走向社会后的廉洁价值取向。因此,在青少年学生心理与品性不断成熟的黄金时期,加强廉洁教育,让廉洁观念入脑入心,化为终生坚守的信念和行动,着力营造全民反腐的廉洁氛围,于家于国都将大有裨益。

在廉洁教育上,张謇先生可谓是不遗余力。他始终强调俭以养德,提出:“在今日尚沿科举余习,人人歆羨做官。苟能俭,则无多求于世界,并无求于国家,即使适然做官,亦可我行我意,无所贪恋,而高尚之风成矣。”<sup>[4]82</sup>他特别重视言传身教,总是利用一切时机,在校训中、演讲中、平时与学生的接触中,对学生耳提面命、殷殷教诲,“天下之美德,以勤俭为基。凡致力学问,致力公益,致力品行,皆勤之事也;省钱去侈,慎事养誉,知足惜福,皆俭之事也”<sup>[4]672</sup>。“道德优美、学术纯粹”是他对学生成人成才的总要求,即使在今天的教育教学过程中,也具有深远的影响和意义。

#### (三) 依靠廉政制度规范廉洁行为

制度是用来规范行为、保证良好秩序的准则。有着极其广泛的使用范围。大至国家、国家之间的联合体,小至单位及其部门、班组等,都需要依靠相应的制度来对社会经济、科学技术、文化教育事业发展秩序进行维护。随着我国社会主义现代化建设的深入推进,从宏观层面上来看,中国特色社会主义制度不断在实践中提升和理论上完善,表现出鲜明的中国特色、明显的制度优势、强大的自我完善能力,已被实践和时间所证明是具有先进性的制度,奠定了制度自信的坚实基础。从微观层面来看,各行业、各单位、各部门等也都注重制度建设,相关规章制度也在不断完善中,从不同的层面有效地维护着运转秩序,形成凝心聚力、规范秩序的可靠保障。

对于制度建设,张謇先生的可贵之处在于,早在清末就能够认识到制度对维护社会运转的重要性,

认为“政治能趋于轨道,则百事可为,不入正轨,则自今以后,可忧方大”<sup>[3][244]</sup>。意即以制度来限制和约束相关行为是政治走上正轨的前提,机构、行业有制度,所有人都应依据制度来做事,如此才不会有大的忧患。他身体力行地推进制度建设,虽然在清廷、在民国政府中任职时间不长,却大兴立制之风,制订各种章程条例等达40多项,用制度来推进勤政廉政建设,力图消除官场懒政庸政及贪腐之风。对于各地官员存在的贪腐问题,他主张设立监督署官制,以咨文各地的形式,“一经查实,尽法惩办,借警官邪”<sup>[10]</sup>。以此来约束官员的贪腐行为,起到了有效的警告、打击腐败之效。对于兴办的企业、学校、文化、慈善等实业,必有《章程》《规划书》,非常注重程序合乎规范,并实行规范的制度管理。如大生纱厂的管理章程中,不仅有总章程还有涉及17个职能部门的分章程,每年都公布具有年度总结性质的说略与年度财务报告性质的账略。这样让每个人都有章可循、按章办事、廉洁高效。他对西方舶来的契约精神的融合接纳,对勤政廉政制度的推行运用,即使在当前也值得我们感佩并借鉴运用。

#### 参考文献:

- [1] 慕博华.廉洁与廉政关系视角下高校纪检工作的实施路径[J].廉政文化研究, 2017(6): 73-78.
- [2] 张孝若.最艰难的创业者——状元实业家张謇传[M].北京:新世界出版社, 2016: 14-18.
- [3] 张謇.张謇自述[M].文明国,编.合肥:安徽文艺出版社, 2014.
- [4] 张謇研究中心,南通市图书馆.张謇全集:第四卷[M].南京:江苏古籍出版社, 1994.
- [5] 张謇研究中心,南通市图书馆.张謇全集:第三卷[M].南京:江苏古籍出版社, 1994: 749.
- [6] 卫春回.张謇评传[M].南京:南京大学出版社, 2001: 32.
- [7] 张謇研究中心,南通市图书馆.张謇全集:第一卷[M].南京:江苏古籍出版社, 1994: 51.
- [8] 徐晓旭.张謇廉政思想述论[J].东方论坛, 2009(6): 88.
- [9] 张廷栖.张謇勤政廉政思想探源[J].江苏工程职业技术学院学报:综合版, 2018(4):24, 26-38.
- [10] 沈家五.张謇农商总长任期经济资料选编[Z].南京:南京大学出版社, 1987: 74.

责任编辑 王学青

## Practical Quality of Zhang Jian's Integrity Thoughts and Their Contemporary Values

ZHANG Houjun (Zhang Jian Research Institute, Nantong University, Nantong 226019, Jiangsu, China)

**Abstract:** Anti-corruption efforts and promotion of integrity in the new era cannot be deprived of the legacy of superior traditional cultural resources, integrity thoughts in them to be creatively transformed and innovatively developed. As a component of superior traditional culture, Zhang Jian's integrity thoughts can be traced to his being merged in his integrity family environment so diligent and thrifty, and in the Confucianism favoring integrity and thrift and his adherence to morality and thrift, the practical value of such thoughts being found in his reforms with the management mechanisms of officials and his promotion of integrity, in his efforts to lay off redundant personnel favoring integrity when he was in the department of agriculture and trade, and in his weighing morality above material gains in his adventures in industry, all this contributing to his being looked upon as a clear current in the turbid flow of corruption. The contemporary values of such thoughts of Zhang Jian's can be excavated from the legacy of integrity family environment and the establishment of integrity notion, emphasis on integrity education and the cultivation of integrity morality, and the regulation of integrity behavior relying on integrity mechanisms. With integrity mechanisms to regulate administrative activities and with integrity education to nurture individual morality are a full demonstration of the determination and willingness of the state to fight corruption by means of mechanism. With the cultivation of family environment and integrity education to motivate in full capacity the enthusiasm of the public in anti-corruption, a social atmosphere favoring thrift and integrity is to be nurtured, campaign against corruption and promotion of integrity to be uplifted strenuously.

**Keywords:** Zhang Jian; integrity thoughts; condemnation of corruption and promotion of integrity

# 持守刚正：清代名臣王杰的仕宦生涯

许若冰

(青海师范大学 人文学院, 青海 西宁 810008)

**摘要:**王杰是清代唯一一位陕西籍状元,其起于寒微,受乾隆、嘉庆两朝知遇之恩,先后在朝四十年,始终以直道立身,清正廉明,深受满清皇室的信任与器重,历任吏、礼、兵、刑、工五部侍郎,兵部尚书,军机大臣,东阁大学士等枢机要职。其持守刚正、文采卓绝,多次充任浙江、福建学政及乡试考官,三充会试正总裁,并负责编修《四库全书》《三通》以及承担实录馆、国史馆的文书整理工作。其公以忘私,勤政爱民,敢于针砭时弊,并坚决与以和珅为代表的贪腐集团进行斗争。王杰位列宰辅十多年,为朝野所敬重,成为清代中后期重要的政治人物。

**关键词:**清代;王杰;状元;持守刚正

**中图分类号:** K827.52

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1674-9170(2019)03-0085-06

王杰(1725—1805),字伟人,号惺园、葆淳,陕西韩城庙后村人,乾隆二十六年辛巳科状元,也是清代唯一一位陕西籍状元。韩城王氏,祖籍山西,先祖自万历年间从洪洞县迁徙至韩城务农度日,至康熙年间,王杰父亲王廷诏始为石门县(今崇德县)主簿,但王家生活仍趋于贫苦。王杰出生于雍正三年(1725),自幼聪慧,勤奋好学。随后在关中书院受教于关西大儒孙景烈门下。乾隆二十一年(1756)在业师孙景烈的举荐下受聘于两江总督伊继善、江苏巡抚陈弘谋府中。乾隆二十六年(1761)赴京会试高中进士,在殿试中由乾隆皇帝特提为状元,王杰由此成为清代陕西第一位状元。随后,王杰以状元身份授翰林院修撰,并五迁至内阁学士。其持身中正,“进退以礼,温温有大度而耿直清介”<sup>[1]</sup>,深得乾隆皇帝的信任,在中央机关平步青云,历任吏、兵、刑、工、礼五部侍郎,后授兵部尚书,军机大臣,东阁大学士等要职,位极人臣。同时,王杰多次主持地方教育及科举考试事务,担任浙江、福建学政;另四充乡试考官,三充会试正总裁,同时负责《四库全书》《三通》及实录馆、国史馆的编纂工作。王杰在平定台湾、廓尔喀部的行动中运筹帷幄,决胜千里,两次挂像紫光阁。嘉庆十年(1805),王杰去逝,享年八十一岁,谥号文端。

收稿日期:2018-04-24

作者简介:许若冰(1994-),男,陕西西安人,青海师范大学人文学院硕士研究生。

作为清代乾、嘉两朝举足轻重的政治人物，王杰出身寒门而位列宰辅，为官四十年以直道立身，为朝野上下所敬重，深受乾隆、嘉庆皇帝的信任与器重。当前学界很少有学者专门就王杰的生平经历进行学术性考述，相关讨论主要是对王杰相关事迹的故事性演绎，作为街谈巷议的噱头，<sup>①</sup>且其中存在诸多讹误。有鉴于此，本文将对王杰的仕宦生涯及其主要事迹进行梳理，以展现其作为清中后期政治人物的心路历程与命运转折。

## 一、刻苦求学，殿试状元榜首

王杰天资聪颖，经历父丧，家道中落，仍能刻苦努力，奋发读书，最终年近不惑而高中状元。韩城王氏，“先世居山西洪洞县，迁陕西韩城县，始祖讳进顺五传至公考濂滨公，诰赠光禄大夫、东阁大学士，原任浙江石门县主簿讳廷诏，取公妣吴太夫人，生子三人，长子讳濬中乾隆癸酉科第六名武举人；次讳澈附贡生”<sup>[2]35</sup>。王杰出生于雍正三年（1725），排行第三，自幼便跟随父亲在石门县读书识字；其天资聪慧，仅四年就能自主书写大字，其父“性方严，不苟言笑，见之辄爱喜，谓吴太夫人曰：‘此儿其大吾门乎，观其作字与为人端正，能自立者益勤教。’公不少宽假，迨去官归乡里，囊空渐不给，而公自刻苦读书，学与年进。”<sup>[2]37</sup>乾隆七年（1742），18岁的王杰补为韩城县学生员，第二年迎娶同县监生程普之女，从此两人相伴一生。乾隆九年（1744），王杰在府考中名列第一，得到时任韩城知府赵筠的赏识，亲自题词“旷代雄文”以示表彰，并赠其“伟人”之字号。由于表现优异，乾隆十二年（1747）王杰得以在西安府关中书院读书进修，在此期间，王杰遇到了影响其一生的关学大儒孙景烈，孙氏亦欣赏王杰的勤奋与才华，“奉赠公命负笈西安关中书院。是时武功孙西峰先生主关中书院讲程朱之学，历实行兼治古文辞以训士，公本以文受知及受业乃在文字外，先生深器重焉。自后公常相间家居于事亲从。”<sup>[2]39</sup>孙景烈人称“关西夫子”，曾任翰林院庶吉士，致仕归乡后专治关学，是清代名极一时的大儒。孙景烈生性持重，务实朴素，深刻影响并塑造了王杰刚正不阿、清正廉洁的思想品格。乾隆十八年（1753），29岁的王杰以优等选拔贡生。第二年，恰逢而立之年的王杰，“拔贡生得教谕，未任，遭父丧”<sup>[3]320</sup>。王杰伤心不已，泣不绝声，王家由此更趋于艰难，王杰常读书，不善理家财，遂致“产日窘蹙，顾不以口食”<sup>[2]41</sup>。

乾隆二十一年（1756），王杰为生计所迫，由孙景烈推荐到尹继善幕下担任书记官。由于书法俊秀，才华出众，王杰很快脱颖而出得到尹继善的青睐，史载“时陕甘总督尹文端公以记室聘居幕府，公初本以书法见知，久乃悉公品谊，深重之文端，内迁荐公于巡抚桂林陈文恭公，文恭理学大儒，精鉴别于士类，不轻许可，公在署落不附就，顾特深引重”<sup>[2]42</sup>。随后，王杰被举荐到陈弘谋府中任职，陈公亦常夸赞王杰曰：“王生负气，槩其志意骄，然非常人也。”<sup>[2]42</sup>正是在此期间，王杰逐渐精通书写公文之法，并时常跟随陈公学习理学，受益颇多，史载其“佐桂林陈文恭公幕，理学益邃”<sup>[1]</sup>。王杰也常常回忆这段珍贵的经历，称“生平行已，居官获益多在此”<sup>[2]42-43</sup>。随后王杰参加科考，并相继考中乡试副榜及第六名举人。乾隆二十六年（1761），37岁的王杰在会试中脱颖而出，名列进士第十名，在殿试中由乾隆皇帝亲自拔为状元，“殿试进呈十本公卷拟第三，上阅至第三卷熟视之若素识者，以昔在尹文端公奏摺内见字体，曾蒙嘉奖且询知人品，即顾左右谓此卷甚佳，亲拔第一顷之引见。上喜动颜色，授翰林院修撰。御制辛巳，御殿传胪纪事诗有云“西人魁榜西平后，可识天心堰武时”<sup>[2]45</sup>。由此，王杰成为清代陕西唯一一位状元，并正式开启了他精彩绝伦的仕宦生涯。史载其“寻直南书房，属司文柄。五迁

① 相关研究有段国超：《不畏权贵、敢斥邪恶——清代政治活动家王杰》《渭南师专学报（综合版）》1991年第1-2期；任闻：《王杰戏谑和坤》《人文杂志》1996年第5期；吴根洲：《陕西明清两状元》《教育与考试》2009年第1期；潘中华：《赵翼与王杰的状元之争——兼论清代乾隆朝的殿试阅卷制度》《图书馆杂志》2011年第5期；李满星：《主审和坤的状元王杰》《文史天地》2013年第3期等。

至内阁学士。三十九年，授刑部侍郎，调吏部，擢左都御史，四十八年，母丁忧，即家擢兵部尚书。……五十一年，命为军机大臣。上书房总师傅。次年拜东阁大学士，管理礼部”<sup>[41]1085-11086</sup>。晚年被加封太子太保、太子太傅等职衔，位极人臣。

## 二、典学闽浙，人不敢干以私

王杰出身寒微，但刻苦努力，文采拔萃，通过科举考试步入仕途，位极人臣，并成为天下学子的楷模。同时王杰为人正直，清正廉明，深受乾隆皇帝的赏识，多次被派往地方主管教育事务，朱珪称其“受两朝知遇，始终无闲，持文柄者十二次，人不敢干以私”<sup>[51]183</sup>。其四任乡试考官、三任会试正考官、四任殿试读卷官，另外多次担任福建、浙江学政，“所进多佳士，其于门下士相爱甚笃，然未尝少涉私，引教之必为君子而已”<sup>[3]320</sup>。阮元、汪诏、孙星衍等名士均为王杰所遴选，为清朝输送了大批有识之士。乾隆五十三年（1788）清军平定台湾，由于王杰多次出任闽浙学政，教化有功，赐图像紫光阁，乾隆皇帝亲自题词“典学七闽，肃正士风，台湾民俗，颇悉心中，山海险夷，参画具通，有佐樽俎，图貌纪功”<sup>[6]301</sup>，对王杰赏识之情溢于言表。

乾隆二十六年（1761）王杰高中进士，在殿试中由乾隆皇帝钦点为状元，授予翰林院编修。第二年，便以翰林院修撰的身份担任湖南乡试的副考官。王杰秉持关学大儒张载“为天地立心，为生民立命，为往圣继绝学，为万世开太平”的信念，多次到地方担任学政，并主持乡试、会试等科考事务。如乾隆二十九年（1764），提督福建学政；三十四年擢升为少詹事府，并充武会试总裁；三十六年充日讲起居注，官南书房行走，晋内阁学士兼礼部侍郎充江西乡试正考官，旋督学浙江；四十年充会试副总裁；四十一年仍督学浙江；四十三年，充会试副总裁；四十四年八月充浙江乡试正考官，四十五年奉命督学浙江；五十二年三月充会试正总裁；五十四年三月，充会试正总裁，五十五年三月，充会试正总裁；<sup>[6]299-303</sup>尤为称道的是，嘉庆六年（1801），76岁高龄的王杰出任顺天府乡试正考官，<sup>[7]卷八十七</sup>每天坚持从凌晨三点开始批卷，认真阅卷，一丝不苟，毫不懈怠。另外，王杰在任太子少傅期间，主要教授皇太子颙琰（嘉庆帝）学习诗、书、礼等儒家经典。由于管教严厉，乾隆皇帝爱子心切，说道：“教者天子，不教者亦天子，君君臣臣乎？”王杰义正言辞的回应：“教者尧舜，不教者桀纣，为师之道乎？”乾隆皇帝感叹不已，此后更加器重王杰。

王杰文采卓绝，多次承担官方文书的整理与汇编工作，如乾隆四十二年（1777），王杰以吏部右侍郎兼署礼部右侍郎，命充四库全书馆及三通馆副总裁；四十四年二月转吏部左侍郎，五月奉旨添派阅看大清一统志，十二月充武英殿总裁同判明史，充国史馆副总裁；四十七年，授左都御史，旋京充四库馆副总裁；五十年八月服阙进京充三通馆总裁；嘉庆四年正月，高宗纯皇帝生遐，命总理丧仪，二月充实录馆总裁；六年九月充顺天乡试正考官，十月充会典馆正总裁。<sup>[6]300-303</sup>同时王杰先后奉敕编纂了《钦定秘殿珠林续编》、《钦定石渠宝笈续编》、《高宗纯皇帝圣制诗五集》等文书。同时，王杰尤为擅长经学义理，晚年“嗜易，有《读易札记》及《读论语、孟子录》皆藏于家”<sup>[1]</sup>，另有《葆淳阁集》、《惺园易说》、《赓扬集》、《芸阁赋诗》等著作流传于世。此外，王杰还关心家乡建设，他倾力相助在北京修建韩城会馆，并撰写碑文，同时向地方县学捐银五百两，令其置田地以取租，供学校开销以及生员乡试之用。

## 三、勤政爱民，为国殚精竭虑

王杰在平定台湾与新疆的叛乱中，出谋划策，殚精竭虑，有力地维护了国家统一与领土完整，并两次在紫光阁挂图。史载“（乾隆）五十三年平定台湾，赐图像紫光阁，御制赞曰典学七闽，肃正士风，台湾民俗颇悉心中，山海险夷，参画具通，有佐樽俎图貌纪功。五十四年三月，充会试正总裁，时廓尔喀

平,再赐图像紫光阁,御制赞曰司学闽疆,台湾事晓。海洋进退,颇亦了了。短诗长纪,书夜膺章。无暇赞策,人各用长”<sup>[81]1993</sup>。另外,乾隆年间,沙俄唆使准格尔部叛乱,企图分裂新疆地区,消息很快传到京城,朝中出现和战的争论,和珅凭借皇帝恩宠,势力显赫,遇军国大事多独断专行,面对新疆叛乱竟企图议和退让。在此维系国家领土完整的关键抉择中,王杰极力主战,主张出兵抗击外国势力,捍卫国家主权与领土安全。

勤政爱民,践行儒家理想贯穿着王杰的整个仕途生涯,他时刻关注地方社会发展,体察民情,并敢于痛陈时弊。如嘉庆八年(1803),王杰辞官还乡前,上书嘉庆皇帝:“各省亏空之弊,起于乾隆四十年以后,州县营求餽送,以国帑为夤缘,上司受其挟制,弥补无期。至嘉庆四年以后,大吏知尚廉节,州县仍行拮据,由于苦乐不均,贤否不分,宜求整饬之法。”<sup>[41]1088</sup>对此,他敏锐地提出:“自裁归州县,滥支苛派,官民俱病,宜先清驿站,以杜亏空。今当军务告竣,朝廷勤求治理,无大于此二者。请睿裁独断,以挽积重之势。”<sup>[41]1088</sup>特别值得一提的是,嘉庆初年白莲教起义席卷川陕地区,攻城略地,势力正盛,清政府迟迟不能平定。王杰亦心急如焚,关注叛乱的进展以及清军的剿匪状况。首先,他从教匪兴起的社会因素出发,指出“贼匪剿灭稽迟,由被贼灾民穷无倚赖,地方官不能劳来安辑,以致胁从日众,兵力日单而贼焰日炽。此时当安良民以解从贼之心,抚官兵以励行间之气。三年之内,川、楚、秦、豫四省杀伤不下数百万,其幸存而不从贼者,亦皆锋镝之余,男不暇耕,女不暇织。若再计木亩征输,甚至分外加派,胥吏因缘勒索,艰苦情形无由上达圣主之前”<sup>[41]1086</sup>。他认为,沉重的赋役与连年科派是叛乱的根源所在。由此,提议中央蠲免地方钱粮,“将被贼之方钱粮蠲免,不令官吏舞弊重征,有来归者概勿穷治,贼势或可渐孤矣。至于用兵三载未即成功,实由将帅有所依恃,怠玩因循,非尽士卒之不用命也。乞颁发谕旨,曲加怜悯,有骄惰不驯者,令经略概行撤回,或就近更调招募,申明纪律,鼓励励戎,庶几人有挟纊之欢,众有成城之志”<sup>[41]1086</sup>。同时,王杰根据前线作战情况,指出清军存在两大弊端,“一由统领之有名无实。勒保虽为统领,而统兵大员名位相等,人人专摺奏事,于是贼至畏避不前,贼去则捏称得胜。……一由统兵大员专恃乡勇。乡勇阵亡,无庸报部,人数可以虚捏;藉乡勇为前阵,既可免官兵之伤亡,又可为异日之开销,此所以耗国帑而无可稽核者”<sup>[41]1086-11087</sup>。由此,王杰提出实行募兵制,“以军务之紧要,莫急于去乡勇之名而为招募之实”<sup>[41]1087</sup>。并阐述募兵的五大好处,得到了嘉庆皇帝的采纳。随后很快便收到成效,嘉庆三年(1798),川匪王三槐就擒,王杰由于谋划有功得到封赏。

#### 四、不畏权势,勇斗贪官和珅

乾隆一朝,和珅依靠皇帝的宠信,在朝中恃宠弄权、结党营私、贪污受贿,同时又横行霸道、打压异己,朝野官员们或是同流合污、随声附和,或是心存怨气而隐忍不敢发,唯独王杰能够勇敢地站出来与和珅抗衡,据理力争。史载“杰在枢廷十余年,事有可否,未当不委曲陈奏。和珅势方赫,事多擅决,同列隐忍不言,杰遇有不可,辄力争”<sup>[41]1086</sup>。王杰起于寒微,为官几十年,最终位列宰辅,但时刻谨记业师孙景烈的教诲,保持清正廉洁、朴素平实的作风,“进退以礼,温温有大度而耿直清介,莫敢以私”<sup>[1]</sup>。同时王杰不畏权势,敢于同腐败行为做斗争,其虽与和珅同殿列朝,但分席而坐,同室而不同语,并多次痛斥和珅贪腐行径。和珅则软硬兼施,试图笼络王杰,“一日,和珅执其手戏曰:‘何柔荑乃尔!’杰正色曰:‘王杰手虽好,但不能要钱耳!’和珅赧然”<sup>[41]1086</sup>。王杰一身正气,不为所动。和珅见拉拢不成,又极力诬陷王杰,以其故乡韩城有“三王府”“四王府”的说法,而污蔑王杰目无王法,在地方上存在逾越礼制的行为,后查清这仅仅是当地人以王氏家族内各辈分间的排名。在当时的朝堂之上,王杰成为一股清流,史载“公以大体接之,不为壮愆悻悻之事,而遇所当执,终不与和珅附。公素行无瑕疵,纯皇帝知公深,和珅虽厌公,亦不能去也”<sup>[13]320</sup>。

嘉庆元年，皇太子颙琰继位，乾隆自称“太上皇”退居幕后，但仍暗中主导朝政。和珅依仗乾隆皇帝之宠幸，嘉庆皇帝初登大宝在朝中根基尚浅，和珅行事更加霸道，一时间权倾朝野，嘉庆帝“虽恶和珅，而无一言相及”，一时间国家政令，惟珅是听。王杰刚正不阿，坚决不与其同流合污，于嘉庆元年（1796）以“足疾”为由，退出军机处，并辞官回乡，以此表示对和珅的抗议。嘉庆四年（1799）正月初三，乾隆皇帝驾崩，嘉庆帝亲政，极力整顿朝纲，严厉打击结党营私、拉帮结派的不正之风。初五日，给事中王念孙上书弹劾和珅，嘉庆皇帝借遗诏将和珅收押，一时群情响应。初八日，“革大学士和珅、户部尚书福长安职。下狱治罪”<sup>[7]卷三十七</sup>。但迫于当时官场内外的势力，竟无人敢主审和珅贪腐一案，当时的大学士兼礼部尚书王杰疾恶如仇，挺身而出担任主审官，仅仅十天，审查并拟定出和珅的二十大罪，将其抄家并没收财产，为重振大清社稷立下汗马功劳。

嘉庆亲政期间，“杰为首辅，遇事持大体，竭诚进谏，上优礼之”<sup>[4]11087</sup>。嘉庆五年（1800），76岁高龄的王杰以年老体衰，乞求致仕，嘉庆帝下诏挽留，并特许其拄杖入朝。嘉庆七年（1802），王杰再次上书请辞还乡，嘉庆感叹道：“朕在藩邸时，曾资启沃。自亲政以来，常时召对，恩礼有加。见其年近八旬，精神尚未衰减，眷畀方殷，兹以夏闲，屡婴疾病，具折乞休。朕念老成宿望，未肯令其骤离左右，当经召见，再四慰留。……而朕眷怀耆旧，缱绻弥深，岂忍忽然遽令归去，王杰着不必开大学士缺，毋庸票阅内阁本章。其各馆所纂书籍，亦毋庸阅看，以便安心颐养，如调理即可就痊。自应照旧供职，倘一时未能即愈，自揣精力难胜，再行陈奏，另降谕旨。”<sup>[7]卷一百</sup>由此可见，嘉庆帝对王杰的深切关怀与感情，随后又加太子太傅衔，令其在籍食俸。

嘉庆九年（1804），适值王杰80大寿，嘉庆帝命陕西巡抚方维甸专程带贺诗、匾额与珍宝到达韩城登门祝贺。次年正月，王杰进京谢恩，卒于京师。嘉庆帝伤悼不已，追赠太子太师，入祀贤良祠，谥文端，并赐白金二千两，将王杰葬于韩城柿谷坡上。祠联云：“文见长，清风两袖，不畏权贵；端品高，直道一身，敢斥邪恶。”此后，嘉庆皇帝多次回忆起王杰，感念“前大学士王杰，在馆四年，恪恭将事，着加恩赐祭一坛。其长子王埰时，原系主事职衔，并着赏加员外郎职衔”<sup>[7]卷一百七十六</sup>。嘉庆十九年（1814），又下诏“前大学士王杰，正色立朝，亦籍隶该县，士风醇茂，宜示优旌，着加恩赐祭一坛。仍将韩城县文武学额，各增五名，永着为例，用示朕奖忠励俗之至意”<sup>[7]卷二百八十九</sup>。

纵观王杰的仕宦生涯，其起于寒微，提为状元，受乾隆、嘉庆两朝知遇之恩，先后在朝四十年，为相十四年，以直道立身，清正廉洁，勤政爱民，深受满清皇室的信任。乾隆、嘉庆两位皇帝多次嘉奖王杰，赐予王杰“赞元锡嘏”和“福绥燕喜”两块匾额（现藏于韩城市博物馆内）。<sup>[8]1994—1997</sup>《清史稿》评其“体不踰中人，和蔼近情，而持守刚正，历事两朝，以忠直结主知”<sup>[4]11088</sup>。王杰一生清廉，勤勤恳恳，历任翰林侍读、内阁学士兼礼部侍郎、刑部侍郎、吏部侍郎、左都御史、兵部尚书等职，又为南书房行走、经筵讲官、上书房总师傅、东阁大学士等近臣；同时多次在闽浙一带督理学政，担任各省乡试、会试正考官及殿试读卷官；主管武英殿、国史馆、实录馆的文书工作，并负责《四库全书》《三通》的编修。嘉庆帝评其“先朝耆旧，久直内廷，宣力有年。忠清劲直，老成端谨”<sup>[8]1998</sup>。嘉庆八年（1803），王杰辞官还乡，嘉庆帝亲赐乾隆御用玉鸠手杖以示器重，并赠诗：“直道一身立廊庙，清风两袖返韩城。”<sup>[5]184</sup>这首诗真实的反应王杰持守刚正、清廉无私的壮阔人生，值得我们铭记。在王杰四十多年的仕途生涯中，其清正廉洁的思想品格与反腐斗争的历史经验，对当前我国反腐倡廉工作的深入开展具有重大的现实意义与参考价值。

#### 参考文献：

- [1] 冀兰台，修。陆耀通，纂。嘉庆韩城县续志·卷三·续贤良传[M]。嘉庆二十三年（1818）刻本。

- [2] 阮元.王文端公年谱[G]//北京图书馆.北京图书馆藏珍本年谱丛刊(第105册).北京:北京图书馆出版社,1999.
- [3] 姚鼐.光禄大夫东阁大学士王文端公神道碑文并序[M]//惜抱轩诗文集·卷六.上海:上海古籍出版社,1992.
- [4] 赵尔巽,等.清史稿·卷三十四·列传一百二十七[M].北京:中华书局,1977.
- [5] 朱珪.东阁大学士文端王公杰墓志铭[G]//上海师范大学图书馆.清代碑传全集·卷二十八:上册.上海:上海古籍出版社,1987.
- [6] 东方学会.国史列传·卷六十三[G]//周骏富.清代传记丛刊.台北:明文书局印行,1985.
- [7] 中国第一历史档案馆.清实录·仁宗睿皇帝实录[M].北京:中华书局,1986.
- [8] 王鍾瀚,点校.清史列传·卷二十六·王杰:第七册[M].北京:中华书局,1987.

责任编辑 王学青

## Keeping Upright: Official Career of Wang Jie, the Qing Minister

XU Ruobing (School of Humanities, Qinghai Normal University, Xining 810008, Qinghai, China)

**Abstract:** Wang Jie, born humble and favored by the two emperors of Qian Long and Jia Qing, was the only top participant in the imperial examination belonging to Shaanxi. He served in the court for forty years. Having established himself with righteousness, he was honest and clean, and won trust and favor from the royal family, serving as assistant minister in departments of Official Management, Rituals and Education, National Defense, Justice, and Construction, Minister of Department of Defense, Military Councilor, and Royal Sectary in succession. He was righteous in morality and brilliant in essay-writing, several times working as education supervisor and examiner in provincial examinations in Zhejiang and Fujian, three times as chief administrator in central examination, and was responsible for the compilation of The Four Encyclopedia of Published Books, and The Three Books of General Knowledge together with other rearrangement of other books in the documentation library and national history library. His devotion to the public good, his diligence in his position and his courage to assault contemporary viciousness and his resolution to fight against the corruption faction led by He Shen contributed to his being made prime minister or other official positions for over ten years respected both in the court and by the public, a key political figure in the later part of Qing Dynasty.

**Keywords:** Qing Dynasty; Wang Jie; champion in the royal examination; being upright and moral

## 精品文摘

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

### 邓学源 / 开创廉政文化建设新局面

廉政文化是廉政建设的重要内容，为风清气正的政治生态提供强大的精神支撑。廉政文化建设要善于发挥制度效能：一是建设廉政文化联动机制，形成分工有序、上下合力的纪检工作新局面；二是完善民主监督机制，健全权力运作监督体系，搭建信息公开平台，让广大党员干部接受群众监督，让腐败行为无处藏身。廉政文化平台要传播好“廉政好声音”：第一，加大党政机关官方网站建设力度，将其作为政务公开、廉政文化建设的窗口，将权力置于群众的监督下；第二，善于发挥传统媒介的作用。借助广播电视、报纸刊物等，开设廉政文化教育专栏，加大反腐败与廉政文化宣传与弘扬力度；第三，廉政文化活动的宣传与推广工作，要注重对廉政文化资源的整合与创新。廉政文化建设要抓牢核心价值观，强调入脑入心入行：一要厘清党在各个不同历史发展阶段，在廉政文化建设方面取得的宝贵经验，系统总结廉政文化建设重要理论精神；二要结合廉政文化教育实际，将廉政文化建设纳入党风廉政建设与反腐败整体布局中，将廉政文化建设落到实处。

（《人民论坛》2019年5月上）

### 潘怀平 / 净化政治生态 实现政治清明

净化政治生态，要从严肃党内政治生活抓起：要确保党内政治生活正常化、规范化、制度化，必须严格执行新形势下党内政治生活的若干准则；必须注重提高党内政治生活质量，增强党内政治生活的政治性、时代性、原则性、战斗性。净化政治生态，严明党的政治纪律和政治规矩是关键：要以牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”为首要任务，督促党员

干部做到言行一致、知行合一，在政治方向、政治立场、政治言论、政治行为方面自觉守纪律讲规矩，与党中央保持高度一致。净化政治生态，发展积极健康的党内政治文化是基础：要传承中华优秀传统文化，传承发扬革命文化，弘扬社会主义先进文化，坚决铲除庸俗腐朽的政治文化土壤，坚决清除封建文化糟粕的遗存，坚决清除不良政治文化现象，坚决防止和反对个人主义、分散主义、自由主义、本位主义、好人主义，坚决防止和反对宗派主义、圈子文化、码头文化等。净化政治生态，突出政治标准选人用人是重点：要匡正选人用人风气，坚持公正用人，坚持唯才是举、任人唯贤；对任人唯亲、排斥异己、封官许愿、说情干预、跑官要官、拉票贿选等行为，要坚持发现一起查处一起。净化政治生态，永葆清正廉洁的政治本色是目标：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，把知敬畏、存戒惧、守底线落实到工作生活中，养成“乐受”监督和约束的习惯，自觉做廉洁自律、廉洁用权、廉洁齐家的模范。

（《中国纪检监察报》2019年4月18日）

### 柳宝军 / 论党内政治生态治理——基于改革开放40年的实践历程

党内政治生态治理是改革开放以来党的建设史的核心篇章，是党的一项根本性与基础性建设。根据不同历史时期党内政治生态的实际状况和演化变迁特点，改革开放以来党内政治生态治理的基本历程大致可分为重塑与优化、整顿与调适、冲突与革新、治理与优化、净化与重构等几个阶段。改革开放以来党内政治生态治理实践蕴藏着管党治党的丰富思想和宝贵经验：要提高思想认识，高度重视党内政治生态建设；坚持正确思想路线，重视科学理论指引；树立问题导向，强化意志品质；提高制度意识与法治意识，健全治理载体；运用科学思想方法，提高党内治理科学化水平。

（《理论探索》2019年第3期）

## 精品文摘

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

### 邓学源 / 开创廉政文化建设新局面

廉政文化是廉政建设的重要内容，为风清气正的政治生态提供强大的精神支撑。廉政文化建设要善于发挥制度效能：一是建设廉政文化联动机制，形成分工有序、上下合力的纪检工作新局面；二是完善民主监督机制，健全权力运作监督体系，搭建信息公开平台，让广大党员干部接受群众监督，让腐败行为无处藏身。廉政文化平台要传播好“廉政好声音”：第一，加大党政机关官方网站建设力度，将其作为政务公开、廉政文化建设的窗口，将权力置于群众的监督下；第二，善于发挥传统媒介的作用。借助广播电视、报纸刊物等，开设廉政文化教育专栏，加大反腐败与廉政文化宣传与弘扬力度；第三，廉政文化活动的宣传与推广工作，要注重对廉政文化资源的整合与创新。廉政文化建设要抓牢核心价值观，强调入脑入心入行：一要厘清党在各个不同历史发展阶段，在廉政文化建设方面取得的宝贵经验，系统总结廉政文化建设重要理论精神；二要结合廉政文化教育实际，将廉政文化建设纳入党风廉政建设与反腐败整体布局中，将廉政文化建设落到实处。

（《人民论坛》2019年5月上）

### 潘怀平 / 净化政治生态 实现政治清明

净化政治生态，要从严肃党内政治生活抓起：要确保党内政治生活正常化、规范化、制度化，必须严格执行新形势下党内政治生活的若干准则；必须注重提高党内政治生活质量，增强党内政治生活的政治性、时代性、原则性、战斗性。净化政治生态，严明党的政治纪律和政治规矩是关键：要以牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”为首要任务，督促党员

干部做到言行一致、知行合一，在政治方向、政治立场、政治言论、政治行为方面自觉守纪律讲规矩，与党中央保持高度一致。净化政治生态，发展积极健康的党内政治文化是基础：要传承中华优秀传统文化，传承发扬革命文化，弘扬社会主义先进文化，坚决铲除庸俗腐朽的政治文化土壤，坚决清除封建文化糟粕的遗存，坚决清除不良政治文化现象，坚决防止和反对个人主义、分散主义、自由主义、本位主义、好人主义，坚决防止和反对宗派主义、圈子文化、码头文化等。净化政治生态，突出政治标准选人用人是重点：要匡正选人用人风气，坚持公正用人，坚持唯才是举、任人唯贤；对任人唯亲、排斥异己、封官许愿、说情干预、跑官要官、拉票贿选等行为，要坚持发现一起查处一起。净化政治生态，永葆清正廉洁的政治本色是目标：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，把知敬畏、存戒惧、守底线落实到工作生活中，养成“乐受”监督和约束的习惯，自觉做廉洁自律、廉洁用权、廉洁齐家的模范。

（《中国纪检监察报》2019年4月18日）

### 柳宝军 / 论党内政治生态治理——基于改革开放40年的实践历程

党内政治生态治理是改革开放以来党的建设史的核心篇章，是党的一项根本性与基础性建设。根据不同历史时期党内政治生态的实际状况和演化变迁特点，改革开放以来党内政治生态治理的基本历程大致可分为重塑与优化、整顿与调适、冲突与革新、治理与优化、净化与重构等几个阶段。改革开放以来党内政治生态治理实践蕴藏着管党治党的丰富思想和宝贵经验：要提高思想认识，高度重视党内政治生态建设；坚持正确思想路线，重视科学理论指引；树立问题导向，强化意志品质；提高制度意识与法治意识，健全治理载体；运用科学思想方法，提高党内治理科学化水平。

（《理论探索》2019年第3期）

## 精品文摘

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

### 邓学源 / 开创廉政文化建设新局面

廉政文化是廉政建设的重要内容，为风清气正的政治生态提供强大的精神支撑。廉政文化建设要善于发挥制度效能：一是建设廉政文化联动机制，形成分工有序、上下合力的纪检工作新局面；二是完善民主监督机制，健全权力运作监督体系，搭建信息公开平台，让广大党员干部接受群众监督，让腐败行为无处藏身。廉政文化平台要传播好“廉政好声音”：第一，加大党政机关官方网站建设力度，将其作为政务公开、廉政文化建设的窗口，将权力置于群众的监督下；第二，善于发挥传统媒介的作用。借助广播电视、报纸刊物等，开设廉政文化教育专栏，加大反腐败与廉政文化宣传与弘扬力度；第三，廉政文化活动的宣传与推广工作，要注重对廉政文化资源的整合与创新。廉政文化建设要抓牢核心价值观，强调入脑入心入行：一要厘清党在各个不同历史发展阶段，在廉政文化建设方面取得的宝贵经验，系统总结廉政文化建设重要理论精神；二要结合廉政文化教育实际，将廉政文化建设纳入党风廉政建设与反腐败整体布局中，将廉政文化建设落到实处。

（《人民论坛》2019年5月上）

### 潘怀平 / 净化政治生态 实现政治清明

净化政治生态，要从严肃党内政治生活抓起：要确保党内政治生活正常化、规范化、制度化，必须严格执行新形势下党内政治生活的若干准则；必须注重提高党内政治生活质量，增强党内政治生活的政治性、时代性、原则性、战斗性。净化政治生态，严明党的政治纪律和政治规矩是关键：要以牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”为首要任务，督促党员

干部做到言行一致、知行合一，在政治方向、政治立场、政治言论、政治行为方面自觉守纪律讲规矩，与党中央保持高度一致。净化政治生态，发展积极健康的党内政治文化是基础：要传承中华优秀传统文化，传承发扬革命文化，弘扬社会主义先进文化，坚决铲除庸俗腐朽的政治文化土壤，坚决清除封建文化糟粕的遗存，坚决清除不良政治文化现象，坚决防止和反对个人主义、分散主义、自由主义、本位主义、好人主义，坚决防止和反对宗派主义、圈子文化、码头文化等。净化政治生态，突出政治标准选人用人是重点：要匡正选人用人风气，坚持公正用人，坚持唯才是举、任人唯贤；对任人唯亲、排斥异己、封官许愿、说情干预、跑官要官、拉票贿选等行为，要坚持发现一起查处一起。净化政治生态，永葆清正廉洁的政治本色是目标：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，把知敬畏、存戒惧、守底线落实到工作生活中，养成“乐受”监督和约束的习惯，自觉做廉洁自律、廉洁用权、廉洁齐家的模范。

（《中国纪检监察报》2019年4月18日）

### 柳宝军 / 论党内政治生态治理——基于改革开放40年的实践历程

党内政治生态治理是改革开放以来党的建设史的核心篇章，是党的一项根本性与基础性建设。根据不同历史时期党内政治生态的实际状况和演化变迁特点，改革开放以来党内政治生态治理的基本历程大致可分为重塑与优化、整顿与调适、冲突与革新、治理与优化、净化与重构等几个阶段。改革开放以来党内政治生态治理实践蕴藏着管党治党的丰富思想和宝贵经验：要提高思想认识，高度重视党内政治生态建设；坚持正确思想路线，重视科学理论指引；树立问题导向，强化意志品质；提高制度意识与法治意识，健全治理载体；运用科学思想方法，提高党内治理科学化水平。

（《理论探索》2019年第3期）

刘雪华, 贺晶晶 / 廉能文化: 我国廉政建设研究的新视野

反腐倡廉的更高目标, 不应止步于遏制贪腐之心, 而在于使“廉而有为”成为人们的内心自觉和行为导向, 廉能文化建设的意义就在于此。廉能文化是在继承了传统廉洁文化内涵的基础上对其进行的补充和发展。廉能文化包括了精神文化、制度文化和物质文化三个层面的内涵, 它在打造高素质干部队伍、加强政府自身建设、净化社会风气和改善发展环境上具有不同的功能作用。建设廉能文化, 应当构建廉能文化的精神培育路径, 完善廉能文化的制度保障路径, 丰富廉能文化的传播推广路径。

(《吉林大学学报社会科学版》2019年第3期)

董 浩, 骆正林 / 我国网络反腐的治理调适与秩序重构

中国网络反腐的兴起、发展及其秩序的重构, 作为中国新闻史和中国政治史上的一件必将载入史册的大事, 十分值得被记录与研究。但通过文献爬梳发现, 到目前为止, 不仅鲜有对此进行系统梳理和研究的成果, 并且还存在一定的误解。鉴于此, 尝试利用调适理论从政府治理的视角勾勒其治理调适和秩序重构的过程与历史, 分析、总结其经验与得失。研究认为: 第一, 经考证, 中国网络反腐实际上兴起于2000年5月最高人民检察院举报网络的试运行, 而不是同时兴起于2003年的中国民间与官方或2001年最高人民检察院建立的统一的网络举报平台; 第二, 经过不懈探索与尝试、综合治理与引导, 不仅一改网络反腐初期民间网络反腐的混乱和官方网络反腐的“无力”, 而且基本上实现了从无序到有序、从民间主导到官方主导、从以地方“单兵作战”为主到中央集中统一领导的秩序化、体系化转变; 第三, 其作为一个政府经过长时间的探索与调适之后成功地适应新媒介环境的个案, 对其他政府机构或组织学习如何在媒介化时代进行社会治理具有重要的启发和借鉴意义。

(《重庆社会科学》2019年第3期)

曹军辉 / 基层廉政风险网格化防控: 落实全面从严治党有效路径

廉政风险网格化防控是地方政府借鉴网格化社会管理经验积极探索基层反腐倡廉工作创新的一种尝试, 是落实全面从严治党向基层延伸的有效路径。廉政风险网格化防控能弥补当前基层廉政风险防控实际运行中的薄弱环节和出现的问题, 破解基层廉政风险防控被动应付和互动匮乏以及风险查找不及时、信息共享不足、廉政制度建设较滞后等难题, 有助于打破当前现有的廉政风险防控体系的封闭状态, 助推社会参与, 提高廉政风险防控效率。当前的基层廉政风险网格化防控进一步完善之处包括: 建立合理的基层廉政风险网格化治理结构以及建立整合互联网、政务专网、反腐网站、专门的监察系统等统一的网格技术平台和大力助推社会参与。

(《重庆社会科学》2019年第3期)

龙太江, 牛 欢 / 监察委员会监察权配置研究

监察委员会吸收、整合了监察厅(局)、预防腐败局及人民检察院查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等部门的相关职能, 与纪委合署办公, 实质上确立了党纪调查权、政纪调查权和刑事调查权于一体的综合调查权, 这大大提高了反腐败的效率和监察范围, 达到了对所有行使公权力的人员的全覆盖, 整合了反腐败资源和力量。然而, 监察委员会在公职人员定义、调查权定位和权力监督、权利保障方面还需不断完善和发展。因此, 要从法律层面在实体和程序上约束监察委员会权力的行使, 明确界定监察对象范围, 完善对调查权的规范和约束, 强化权力监督与制约, 细化权利保障制度, 这样才能将监察委员会的权力关进法律的笼子, 推进国家治理体系治理能力现代化, 提高反腐败效率, 促进反腐败和法治的同步发展。

(《长白学刊》2019年第3期)

责任编辑 王学青

刘雪华, 贺晶晶 / 廉能文化: 我国廉政建设研究的新视野

反腐倡廉的更高目标, 不应止步于遏制贪腐之心, 而在于使“廉而有为”成为人们的内心自觉和行为导向, 廉能文化建设的意义就在于此。廉能文化是在继承了传统廉洁文化内涵的基础上对其进行的补充和发展。廉能文化包括了精神文化、制度文化和物质文化三个层面的内涵, 它在打造高素质干部队伍、加强政府自身建设、净化社会风气和改善发展环境上具有不同的功能作用。建设廉能文化, 应当构建廉能文化的精神培育路径, 完善廉能文化的制度保障路径, 丰富廉能文化的传播推广路径。

(《吉林大学学报社会科学版》2019年第3期)

董 浩, 骆正林 / 我国网络反腐的治理调适与秩序重构

中国网络反腐的兴起、发展及其秩序的重构, 作为中国新闻史和中国政治史上的一件必将载入史册的大事, 十分值得被记录与研究。但通过文献爬梳发现, 到目前为止, 不仅鲜有对此进行系统梳理和研究的成果, 并且还存在一定的误解。鉴于此, 尝试利用调适理论从政府治理的视角勾勒其治理调适和秩序重构的过程与历史, 分析、总结其经验与得失。研究认为: 第一, 经考证, 中国网络反腐实际上兴起于2000年5月最高人民检察院举报网络的试运行, 而不是同时兴起于2003年的中国民间与官方或2001年最高人民检察院建立的统一的网络举报平台; 第二, 经过不懈探索与尝试、综合治理与引导, 不仅一改网络反腐初期民间网络反腐的混乱和官方网络反腐的“无力”, 而且基本上实现了从无序到有序、从民间主导到官方主导、从以地方“单兵作战”为主到中央集中统一领导的秩序化、体系化转变; 第三, 其作为一个政府经过长时间的探索与调适之后成功地适应新媒介环境的个案, 对其他政府机构或组织学习如何在媒介化时代进行社会治理具有重要的启发和借鉴意义。

(《重庆社会科学》2019年第3期)

曹军辉 / 基层廉政风险网格化防控: 落实全面从严治党有效路径

廉政风险网格化防控是地方政府借鉴网格化社会管理经验积极探索基层反腐倡廉工作创新的一种尝试, 是落实全面从严治党向基层延伸的有效路径。廉政风险网格化防控能弥补当前基层廉政风险防控实际运行中的薄弱环节和出现的问题, 破解基层廉政风险防控被动应付和互动匮乏以及风险查找不及时、信息共享不足、廉政制度建设较滞后等难题, 有助于打破当前现有的廉政风险防控体系的封闭状态, 助推社会参与, 提高廉政风险防控效率。当前的基层廉政风险网格化防控进一步完善之处包括: 建立合理的基层廉政风险网格化治理结构以及建立整合互联网、政务专网、反腐网站、专门的监察系统等统一的网格技术平台和大力助推社会参与。

(《重庆社会科学》2019年第3期)

龙太江, 牛 欢 / 监察委员会监察权配置研究

监察委员会吸收、整合了监察厅(局)、预防腐败局及人民检察院查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等部门的相关职能, 与纪委合署办公, 实质上确立了党纪调查权、政纪调查权和刑事调查权于一体的综合调查权, 这大大提高了反腐败的效率和监察范围, 达到了对所有行使公权力的人员的全覆盖, 整合了反腐败资源和力量。然而, 监察委员会在公职人员定义、调查权定位和权力监督、权利保障方面还需不断完善和发展。因此, 要从法律层面在实体和程序上约束监察委员会权力的行使, 明确界定监察对象范围, 完善对调查权的规范和约束, 强化权力监督与制约, 细化权利保障制度, 这样才能将监察委员会的权力关进法律的笼子, 推进国家治理体系治理能力现代化, 提高反腐败效率, 促进反腐败和法治的同步发展。

(《长白学刊》2019年第3期)

责任编辑 王学青

### 刘雪华, 贺晶晶 / 廉能文化: 我国廉政建设研究的新视野

反腐倡廉的更高目标, 不应止步于遏制贪腐之心, 而在于使“廉而有为”成为人们的内心自觉和行为导向, 廉能文化建设的意义就在于此。廉能文化是在继承了传统廉洁文化内涵的基础上对其进行的补充和发展。廉能文化包括了精神文化、制度文化和物质文化三个层面的内涵, 它在打造高素质干部队伍、加强政府自身建设、净化社会风气和改善发展环境上具有不同的功能作用。建设廉能文化, 应当构建廉能文化的精神培育路径, 完善廉能文化的制度保障路径, 丰富廉能文化的传播推广路径。

(《吉林大学学报社会科学版》2019年第3期)

### 董 浩, 骆正林 / 我国网络反腐的治理调适与秩序重构

中国网络反腐的兴起、发展及其秩序的重构, 作为中国新闻史和中国政治史上的一件必将载入史册的大事, 十分值得被记录与研究。但通过文献爬梳发现, 到目前为止, 不仅鲜有对此进行系统梳理和研究的成果, 并且还存在一定的误解。鉴于此, 尝试利用调适理论从政府治理的视角勾勒其治理调适和秩序重构的过程与历史, 分析、总结其经验与得失。研究认为: 第一, 经考证, 中国网络反腐实际上兴起于2000年5月最高人民检察院举报网络的试运行, 而不是同时兴起于2003年的中国民间与官方或2001年最高人民检察院建立的统一的网络举报平台; 第二, 经过不懈探索与尝试、综合治理与引导, 不仅一改网络反腐初期民间网络反腐的混乱和官方网络反腐的“无力”, 而且基本上实现了从无序到有序、从民间主导到官方主导、从以地方“单兵作战”为主到中央集中统一领导的秩序化、体系化转变; 第三, 其作为一个政府经过长时间的探索与调适之后成功地适应新媒介环境的个案, 对其他政府机构或组织学习如何在媒介化时代进行社会治理具有重要的启发和借鉴意义。

(《重庆社会科学》2019年第3期)

### 曹军辉 / 基层廉政风险网格化防控: 落实全面从严治党有效路径

廉政风险网格化防控是地方政府借鉴网格化社会管理经验积极探索基层反腐倡廉工作创新的一种尝试, 是落实全面从严治党向基层延伸的有效路径。廉政风险网格化防控能弥补当前基层廉政风险防控实际运行中的薄弱环节和出现的问题, 破解基层廉政风险防控被动应付和互动匮乏以及风险查找不及时、信息共享不足、廉政制度建设较滞后等难题, 有助于打破当前现有的廉政风险防控体系的封闭状态, 助推社会参与, 提高廉政风险防控效率。当前的基层廉政风险网格化防控进一步完善之处包括: 建立合理的基层廉政风险网格化治理结构以及建立整合互联网、政务专网、反腐网站、专门的监察系统等统一的网格技术平台和大力助推社会参与。

(《重庆社会科学》2019年第3期)

### 龙太江, 牛 欢 / 监察委员会监察权配置研究

监察委员会吸收、整合了监察厅(局)、预防腐败局及人民检察院查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等部门的相关职能, 与纪委合署办公, 实质上确立了党纪调查权、政纪调查权和刑事调查权于一体的综合调查权, 这大大提高了反腐败的效率和监察范围, 达到了对所有行使公权力的人员的全覆盖, 整合了反腐败资源和力量。然而, 监察委员会在公职人员定义、调查权定位和权力监督、权利保障方面还需不断完善和发展。因此, 要从法律层面在实体和程序上约束监察委员会权力的行使, 明确界定监察对象范围, 完善对调查权的规范和约束, 强化权力监督与制约, 细化权利保障制度, 这样才能将监察委员会的权力关进法律的笼子, 推进国家治理体系治理能力现代化, 提高反腐败效率, 促进反腐败和法治的同步发展。

(《长白学刊》2019年第3期)

责任编辑 王学青

### 刘雪华, 贺晶晶 / 廉能文化: 我国廉政建设研究的新视野

反腐倡廉的更高目标, 不应止步于遏制贪腐之心, 而在于使“廉而有为”成为人们的内心自觉和行为导向, 廉能文化建设的意义就在于此。廉能文化是在继承了传统廉洁文化内涵的基础上对其进行的补充和发展。廉能文化包括了精神文化、制度文化和物质文化三个层面的内涵, 它在打造高素质干部队伍、加强政府自身建设、净化社会风气和改善发展环境上具有不同的功能作用。建设廉能文化, 应当构建廉能文化的精神培育路径, 完善廉能文化的制度保障路径, 丰富廉能文化的传播推广路径。

(《吉林大学学报社会科学版》2019年第3期)

### 董 浩, 骆正林 / 我国网络反腐的治理调适与秩序重构

中国网络反腐的兴起、发展及其秩序的重构, 作为中国新闻史和中国政治史上的一件必将载入史册的大事, 十分值得被记录与研究。但通过文献爬梳发现, 到目前为止, 不仅鲜有对此进行系统梳理和研究的成果, 并且还存在一定的误解。鉴于此, 尝试利用调适理论从政府治理的视角勾勒其治理调适和秩序重构的过程与历史, 分析、总结其经验与得失。研究认为: 第一, 经考证, 中国网络反腐实际上兴起于2000年5月最高人民检察院举报网络的试运行, 而不是同时兴起于2003年的中国民间与官方或2001年最高人民检察院建立的统一的网络举报平台; 第二, 经过不懈探索与尝试、综合治理与引导, 不仅一改网络反腐初期民间网络反腐的混乱和官方网络反腐的“无力”, 而且基本上实现了从无序到有序、从民间主导到官方主导、从以地方“单兵作战”为主到中央集中统一领导的秩序化、体系化转变; 第三, 其作为一个政府经过长时间的探索与调适之后成功地适应新媒介环境的个案, 对其他政府机构或组织学习如何在媒介化时代进行社会治理具有重要的启发和借鉴意义。

(《重庆社会科学》2019年第3期)

### 曹军辉 / 基层廉政风险网格化防控: 落实全面从严治党有效路径

廉政风险网格化防控是地方政府借鉴网格化社会管理经验积极探索基层反腐倡廉工作创新的一种尝试, 是落实全面从严治党向基层延伸的有效路径。廉政风险网格化防控能弥补当前基层廉政风险防控实际运行中的薄弱环节和出现的问题, 破解基层廉政风险防控被动应付和互动匮乏以及风险查找不及时、信息共享不足、廉政制度建设较滞后等难题, 有助于打破当前现有的廉政风险防控体系的封闭状态, 助推社会参与, 提高廉政风险防控效率。当前的基层廉政风险网格化防控进一步完善之处包括: 建立合理的基层廉政风险网格化治理结构以及建立整合互联网、政务专网、反腐网站、专门的监察系统等统一的网格技术平台和大力助推社会参与。

(《重庆社会科学》2019年第3期)

### 龙太江, 牛 欢 / 监察委员会监察权配置研究

监察委员会吸收、整合了监察厅(局)、预防腐败局及人民检察院查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等部门的相关职能, 与纪委合署办公, 实质上确立了党纪调查权、政纪调查权和刑事调查权于一体的综合调查权, 这大大提高了反腐败的效率和监察范围, 达到了对所有行使公权力的人员的全覆盖, 整合了反腐败资源和力量。然而, 监察委员会在公职人员定义、调查权定位和权力监督、权利保障方面还需不断完善和发展。因此, 要从法律层面在实体和程序上约束监察委员会权力的行使, 明确界定监察对象范围, 完善对调查权的规范和约束, 强化权力监督与制约, 细化权利保障制度, 这样才能将监察委员会的权力关进法律的笼子, 推进国家治理体系治理能力现代化, 提高反腐败效率, 促进反腐败和法治的同步发展。

(《长白学刊》2019年第3期)

责任编辑 王学青