

# 一体推进不敢腐、不能腐、不想腐 体制机制研究

王世谊,周 琴

(扬州大学,江苏 扬州 225009)

**摘 要:**以习近平同志为核心的党中央提出新时代“不敢腐、不能腐、不想腐”(简称“三不”)建设的总要求是基于长期反腐败斗争正反两方面经验和教训的深刻总结。“三不”是辩证统一的有机整体,它包含的是法律、道德、制度的逻辑。党的十八大以来,全党高度重视新时代“三不”建设,取得了显著成效,积累了一定的成功经验。“三不”体制机制一体推进的实践路径是:健全问责机制,强化“不敢腐”的自律;加大制度供给,内化“不能腐”的自省;完善思想建设,深化“不想腐”的自觉。要以党的政治建设为统领,进一步完善国家监督体系,一体推进“三不”体制机制建设。新时代“三不”一体化推进的灵魂,就是要把旗帜鲜明讲政治贯穿于一体化的全过程,不断推动全面从严治党向纵深发展。

**关键词:**不敢腐、不能腐、不想腐;体制机制;一体推进

**中图分类号:**D262.6

**文献标识码:**A

**文章编号:**1674-9170(2020)05-0001-10

以习近平同志为核心的党中央,自党的十八大以来将反腐败工作作为党建工作的主要抓手,一体统筹、全面规划、逐层实施,提出了一体推进“不敢腐、不能腐、不想腐”(以下简称“三不”)的总要求。《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)强调,“构建一体推进不敢腐、不能腐、不想腐体制机制。”<sup>[1]</sup>一体推进“三不”是党中央审时度势作出的战略部署。“三不”是有机辩证的整体,体现了内因和外因、自律和他律辩证关系,具有系统性。它包含的是法律、道德、制度的逻辑。一体推进“三不”建设,从逻辑上看,是内因与外因、自律与他律的相互作用。“三不”是辩证统一的有机整体,必须把握好治理与防治、短治与长治的关系,既善用治标的利器,又夯实治本的基础。<sup>[2]</sup>对于“三不”需要深刻理解、准确把握,不断学思践悟、贯通运用。一体推进“三不”工作,重点解决反腐败斗争工作中的不平衡、不充分、不协调的问题,是治理与预防并重,它回答的是如何一体推进“三不”体制机制建设,强调腐败治理的体系建设。在实现

**收稿日期:**2020-06-31

**基金项目:**国家社会科学基金重大项目(18ZDA008)

**作者简介:**王世谊(1957—),男,江苏东台人,扬州大学特聘教授,博士生导师,中共江苏省委党校(江苏行政学院)廉政中心原主任;周琴(1970—),女,江苏泗阳人,扬州大学党委常委、纪委书记,副教授,博士。

既有成果的基础上,如何实现腐败治理的高质量,它看重的是质量,着重的是成效。本文围绕一体推进“三不”体制机制问题作一探讨。

## 一、构建一体推进“三不”体制机制的客观条件

进入新时代,反腐败斗争仍然面临一定压力,具备着复杂性、不稳定性,是一项艰巨而长期的重大任务。2020 年 1 月,习近平总书记在中共十九届中纪委四次全会上强调,“要深刻把握党风廉政建设规律,一体推进不敢腐、不能腐、不想腐。一体推进不敢腐、不能腐、不想腐,不仅是反腐败斗争的基本方针,也是新时代全面从严治党的重要方略。”<sup>[1]</sup>他强调,“三不”具备整体性,必须统筹联动,增强总体效果。这一论断对当前党的政治生态建设提出了新要求,为当前反腐败斗争工作的理论研究指明了方向。我们党面对“四大危险”和“四大考验”,继续一体推进“三不”,深化标本兼治,坚决打好反腐败斗争攻坚战、持久战。<sup>[2]</sup>当前的形势要求我们,必须秉持坚韧不拔的意志,以永远在路上的信念奋进。构建一体推进“三不”体制机制,深化标本兼治,从打好反腐败斗争的硬仗的信念出发,打牢治本的基础,用好治标的利器。

### (一)历史必然:反腐败取得压倒性胜利的有利条件

1.“不敢腐”的政治氛围已经呈现。(1)“不敢腐”源于我们党反腐败的历史传承。“不敢腐”指的是纪律、法治、威慑,解决的是腐败成本问题。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央站在历史的新起点上,坚持无禁区、全覆盖、零容忍,坚持重遏制、强高压、长震慑,坚持靶向治疗、精准惩治,重点查办了一批大案要案,不断压缩权力设租寻租空间,坚决遏制了腐败蔓延势头,治标为治本赢得了时间。(2)“不敢腐”源于不断加强作风建设。2012 年,中央以作风建设作为党建工作的突破口,审议通过八项规定。以习近平同志为核心的党中央以上率下,不断加强作风建设,精准发现问题、持续高悬利剑,对“四风”问题重点查处,着力防止“四风”反弹。特别是对于形式主义、官僚主义导致的腐败问题发现一起查处一起,中央纪委国家监委分 5 批通报曝光 31 起典型问题,全国纪检监察机关共查处违反中央八项规定精神问题 6.1 万起,处理党员、干部 8.6 万人,给予党纪政务处分 6.6 万人,<sup>[3]</sup>连续公布的数据不断强化“不敢腐”,一旦腐败就会付出惨重代价,党风、政风、社会风气得到迅速转变。(3)“不敢腐”源于不断加强巡视监督。巡视是国之利器、党之利器。党的十八大以来,中央政治局会议、中央政治局常委会会议先后 23 次研究巡视工作,确立巡视工作方针,决定实行一届任期巡视全覆盖。<sup>[4]</sup>强化监督制约,共开展 12 轮巡视,巡视 277 个党组织,首次实现一届任期中央巡视的全覆盖。<sup>[5]</sup>中央常态化地开展巡视工作进一步加强对“不敢腐”廉政文化的宣传力度。与此同时,扎紧制度笼子,制定修订中央党内法规 90 部,党内法规制度建设不断加强,更好的在全社会营造“不敢腐”的政治文化氛围。

2.“有腐必反”的高压态势已经形成。反腐败高压态势不断形成在于惩治腐败的力度与深度不断加强。高压态势就是在反腐败斗争的形势上占据主动,就是有腐必反。截至 2020 年 1 月,全国共查处扶贫领域腐败和作风问题 8.5 万件,全国共立案查处涉黑涉恶腐败和“保护伞”问题 3.8 万件,给予党纪政务处分 3.2 万人,涉嫌犯罪移送检察机关 4900 余人,全国纪检监察机关共查处违反中央八项规定精神问题 6.1 万起,处理党员、干部 8.6 万人,给予党纪政务处分 6.6 万人。<sup>[6]</sup>(1)“打虎”无禁区。党的十八大以来,党中央突出查办大案要案。“老虎们”除了没有职位上的安全岛,也没有年龄上的安全期。纪委监委机关对周永康、孙政才、郭伯雄、徐才厚、令计划等 120 名原省部级以上干部立案侦查,打破所谓“刑不上大夫”的猜想。2019 年全国纪检监察机关共立案审查违反政治纪律案件 1.8 万件,处分 2 万人,其中中管干部 23 人,用铁的纪律维护党的团结统一。(2)“拍蝇”零容忍。地方各级纪委监委机关重点惩治“微腐败”,尤其对涉及基层群众利益关系人民安危的“蝇贪”进行了重点查处。在涉及“三农”资金、拆迁补助、救治帮扶、脱贫攻坚、污染防治等行业与领域进行了专项督查与治理。自 2019 年以来,全国纪委监委机关启动扶贫领域职务犯罪专项查处,开展基层扶贫干部专题工作警示教育活动,对



“蝇贪”发现一起,查处一起,打破所谓“法不责众”的观念。

3.“有案必查”的威慑机制已经构建。惩治腐败形成有效威慑。对腐败现象的治理,既有惩罚的严酷性,更在于被查的不可避免性,这是“不敢腐”的落脚点。“有案必查”的威慑可以倒逼干部正确认识权力、谨慎使用权力、避免滥用权力。“威慑”二字对于政府而言,就像汽车的安全带,是底线思维的体现,这是“不敢腐”的核心要义。近年来,各级纪委监委机关以具体线索为依据,做到了有案必查、涉腐必惩,构建了反腐败的重要威慑。<sup>[1]</sup>2017年初,中央根据当前的形势,认为腐败问题已经得到有效治理,之前“不敢腐”的任务初步实现,“不能腐”的势头初步构建,“不想腐”的目标正努力实现。

#### (二)时代召唤:治“标”更治“本”的时代要求

1. 加强权力制约,需要依法依规行政。“绝对的权力导致绝对的腐败”,<sup>[2]</sup>腐败问题的多发,是制度不完善,行政过程中有法不依,权力过大且过于集中造成的。“不能腐,就是要以法律、以制度、以规章来明确权力的边界,用法治代替人治。”<sup>[3]</sup>从反腐败治“本”的角度来看,这需要我们完善制度,成为自觉依法行政的典范;需要我们在治理方式上选择法治方式,在依法行政中对党纪国法的严格遵守;需要我们做到德法共治,坚守法治思维的执政理念,把依法治国与以德治国有机的融合,将依法依规行政落实到基层。

2. 加大权力监督,需要畅通监督渠道。大数据是人类技术进步的一个成果。网络监督是扩大公众监督的一个有效的渠道,要将权力装进数据的笼子,搭建互联网、大数据监督平台,在海量数据中进行筛选、聚焦有用信息,确保网络监督的实现途径、范围、深度、信息的来源验证与正确使用,加强信息法规的健全和完善。大数据技术将政府内、外的各类数据信息整合,搭建基础信息平台,实现数据资源的充分共享,从而达到信息的广泛利用,并通过信息公开,增强政府透明度,强化监督,充分利用政府内部自我监督和社会公众监督的力量加强权力监督。

3. 加快制度建设,需要扎紧制度笼子。从党的十八大以来全国各地反腐斗争的实践来看,腐败案件往往发生在制度的“间隙”中,让权力寻租形成一定的可能。要建立不能腐的机制,就必须给权力套上制度的笼子,就必须加快立法,让制度之间逐步减少间隙,织好制度的笼子。通过改进制度建设来扎牢制度的笼子,要增强和提升制度的执行力,实现“治权”系统的高效运行,压缩腐败现象的生存空间。

#### (三)乘势而为:形成合力打造一体化的有机整体

1.“不敢腐”是“不能腐”的前提,重在惩治。不敢腐的落脚点在于惩治,强调重点解决突出问题,把腐败念头扼杀在前,以“威”来遏制腐败蔓延。不敢腐采用的是靶向治疗,削减腐败存量,遏制腐败增量,尤其是针对目前新时代仍然有腐败行为的犯罪分子。不敢腐的重点是关键岗位的监督,强化对权力较大、资金充裕的“高危”部门的监督,坚决破除权钱交易的关系网,坚决查处存在腐败现象的单位与个人,重点打击职务违法犯罪,坚决斩断“围猎”和甘于被“围猎”的利益链,加大廉政教育力度,督促党员干部知纪律、存法律、讲政治。

2.“不能腐”是“不想腐”的保障,重在制约。制度不完善是腐败产生的重要原因。以制度制约权力,避免权力过大,过于集中,是权力制约的有效方式。“不能腐”就是从制度层面入手,从权力的源头找寻制度依据,用科学有效的制度约束权力,加大反腐败的制度创新,为权力套上制度笼子,对不敢腐划出红线,对不想腐提出倡导,为不敢腐、不想腐提供有力支撑。<sup>[4]</sup>不能腐就是要把制度的笼子真正扎牢。党的十九大以来,党中央不断加强制度供给,制定修订相关党内法规和国家法律,比如,通过修订《中国共产党纪律处分条例》和《中国共产党问责条例》,对管党治党突出问题和失责违纪行为进行了进一步规范。通过不断深化体制改革,及时梳理调查研究与基层巡视中发现的各类问题和漏洞,不断修改现行制度,做到以案促改。

3.“不想腐”是前两者的防线,重在自律。思想防线是抗拒腐败的最后一道关卡,公职人员的“想不想”是反腐败制度制定与执行的最后防线。“不想腐”折射的是价值取向,要做到“不想腐”重在自律。对

于公职人员,在现实的生产实践中,要抵制物质诱惑,以廉洁为荣,不断锤炼自身的道德修养。自律就是对于物质诱惑的自我控制与约束。正如马克思所言,资本在五分之二的利润面前,就能活跃起来;在一半的利润面前,资本就会铤而走险;为了一倍的利润,资本就敢践踏一切人间法律;有三倍的利润,资本就敢犯任何罪行。<sup>[9]</sup>不想腐,就是要加强思想道德和党纪国法教育,让公职人员能够自我意识到要经得起各种诱惑,能够扛得起公权力带来的责任。

## 二、构建一体推进“三不”体制机制的成功经验

“三不”体制机制逻辑严谨,内容丰富。“不敢腐、不能腐、不想腐是相互依存、相互促进的有机整体”<sup>[10]</sup>。“三不”并非阶段的划分,更非环节的割裂,“不敢腐”强调的是组织约束,重在依法治理,落脚点在惩治,形成威慑;“不能腐”强调的是纪律约束,重在监督,落脚点在制约,不断巩固;“不想腐”强调的是思想约束,重在自我觉悟,落脚点在党性修养,形成廉政文化,是前面两者的最终目的。党的十八大以来,我们党高度重视“三不”体制机制建设,取得了显著成效,积累了一定的经验。

### (一)保持威慑:查办了一批典型违法案件

1. 重点查办大案要案。党的十八大以来,党中央以零容忍的态度惩治腐败,重点加强对领导干部案件的查办。2020 年 1 月 4 日,中央纪委国家监委网站发布两则通报:“全国人大原内务司法委员会副主任委员、陕西省委原书记赵正永严重违纪违法被开除党籍”“陕西省政府原党组成员、副省长陈国强严重违纪违法被开除党籍和公职”。其中,陈国强为首次被通报。2020 年新冠疫情发生以来,先后有公安部党委委员、副部长孙力军,河北省委原常委、副省长张和,中国船舶重工集团有限公司原党组书记、董事长胡问鸣接受审查调查。重点查办线索清晰集中,经济问题较大,政治行为恶劣的腐败案件,反腐败的力度始终不减。

2. 始终保持高压态势。近年来,党中央以顽强意志品质正风肃纪反腐,各地查办了一批典型违法违纪案件,纠正了大量行业部门不正之风。既重点查办领导干部贪污受贿、滥用职权、腐化堕落、官商勾结等案件,也十分重视纠正部门行业不正之风。2018 年,以江苏为例,全省共立案 3 万余件,采取留置措施近 500 人,给予党纪政务处分近 3 万人,持续强化“三不”氛围。<sup>[11]</sup>只有严厉惩治腐败,才能让意欲腐败者不敢越雷池半步,党风政风社会风气才能焕然一新。

3. 持续净化政治生态。腐败问题关系群众基础,会伤害群众的幸福感与满意度。要把群众最关心的问题、最在意的事情作为反腐败问题的出发点。2018 年以来,全国开展扫黑除恶专项斗争,深挖黑恶势力“保护伞”。从“打黑除恶”到“扫黑除恶”,一字之差,充分说明我们不但要治标,而且要治本,既要铲除黑恶势力这个具体对象,同时也要铲除滋生黑恶势力的社会土壤,净化党内政治生态,不断提升群众对扫黑工作的满意度。

### (二)高度重视:形成了成熟的领导体制与工作机制

1. 各级党政齐抓共管。近年来,全国各地普遍实行了党政领导班子党风廉政责任制,强化领导干部的主责主业。同时,全国各地充分明确了各级领导干部在反腐败工作中的责任与地位,实行“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”的明确要求。对各级、各部门的党政领导,全国各地均采用了签订党风廉政责任书的做法,对各条廉政要求与反腐措施进行了细化,明确了具体责任,强化干部的责任担当。

2. 各级纪监机构精心组织。近年来,全国各地党组织以清晰的制度建设为脉络,把制度建设融入反腐败的有效途径当中,重点梳理了主体责任不力,工作失职等问题,深入调查研究各级纪监监督的典型案件,分析整理工作中的重点案例。各地纪监机构普遍实行基层党组提出监督意见,让相关单位做到对标对表抓整改,逐级逐条抓落实。

3. 各级领导班子认真履职。近年来,全国各地各部门领导班子,坚持解放思想、实事求是原则,坚



持以人民为中心导向,服从稳定大局需要,在反腐败工作中,认真履职,善于作为,敢于担当,勇于担责。党的十九大后,全国各地先后完成纪检监察体制机制改革,实现了各级监察委员会的建立,巡视制度的建立,完成了“两个责任”的划分。结合党纪党规,制定出台实施办法,健全党和国家监督体系,完善反腐败制度体系,从源头上治理腐败。

### (三)加强监督:构建了权力运行制约的内控机制

1. 明确权力行使的边界。权力边界是指权力的行使必须在法律的范围内开展。公权力具有天生的强烈的自我扩张性,其行使的空间必须有边界。西方古典学者孟德斯鸠曾说过,权力的滥用容易发生在有权力人的身上,他们会把权力用到极限方可休止。明确权力边界,就是要坚持依法用权、阳光用权、权责一致、权力运行受监督以及制度执行有力的原则。从2017年起,全国各地政府先后在官方网站建立权力清单一栏,对国家机关以及地方政府的政府权力进行了公布,并邀请社会监督。

2. 优化权力管理的内容。近年来,全国各级党和政府科学优化权力运行结构,重点明晰了权力的运行流程。在权力使用前,各地集中解决当前权力运行中突出存在的决策权与执行权重叠的问题,同时构建了领导集体内部构建既相互制约又相互协调的权力运行格局,并本着简政放权的原则和思路,积极推行权力运行流程公开化。并对各级政府的行政权力的运行进行了规范,摸清了行政权力底数,进一步简政放权,加快政府职能转变,优化权力运行流程。

3. 健全权力制约的机制。各级政府从“坚持依法用权、阳光用权、权责一致、权力运行受监督、制度执行有力”的原则出发,立足于优化权力运行结构,打造决策、执行、监督三个维度上相互制约、相互协调的机制。具体而言,全国各地先后从决策层面、执行层面、监督层面以及保障机制等方面加强建设,并保障各项制度落实的机制和条件。一是加强顶层设计,构建科学的权力运行制衡机制,并明确相关领导责任,大力推进监督管理网络建设。二是加强监督检查,对问题责任人加大追究力度,并落实问责机制。三是努力克服制度“虚化”和“空泛”的问题,全面落实反腐败目标责任分解,切实强化阶段检查和定期考核,从决策层面、执行层面、监督层面以及保障机制等方面加强权力制约机制建设。

4. 加大监督技术的使用。党的十八大以来,全国各地加大纪检监察部门的信息化建设,纪检监察部门大多重新改版、建设了网站,对在线信访等板块进行了优化。政府系统还建立了政风行风热线制度,定期接受群众的意见反馈。借助大数据信息平台,全国各地建设了优良的网络环境,不断扩大监督渠道和信息利用。网络监督是扩大公众监督的一个有效的渠道,全国各地在具体实践中,确保网络监督的实现途径、范围、深度、信息的来源验证与正确使用,加强信息法规的健全和完善。同时,利用信息技术将政府内、外的各类数据信息整合,搭建基础信息平台,实现政府内外数据信息资源的充分共享,从而达到信息的广泛利用,通过信息公开,增强政府透明度,强化监督,利用政府内部自我监督和社会公众监督的力量。

### (四)完善制度:改革创新党风廉政建设体制

1. 完善制度体系。党的十八大以来,全国各地重点对反腐败制度体系进行了完善,通过结合党纪党规,细化出台了各项管理办法。例如从2009年起,全国各地就对改革开放以来纪检监察部门出台的制度进行了集中梳理,对具体文件进行了废、改、立。同时,在体系建设方面,各地先后建立了腐败防控体系,完善发现问题、纠正偏差、精准问责有效机制,不断提升腐败治理能力和水平。各地普遍将各类碎片化的反腐败制度与文件,本着“提质增效,构建体系”的目标进行了完善,制度的整体性得到加强,形成了涵括六大方面、近百个文件的体系,堵上了因制度脱节造成的漏洞。

2. 健全监督体系。党的十八大以来,全国各地先后对纪委监委派驻工作的各项内容进行了规范。全国各地纪委监委采取压实责任、常态充电、组团捆绑、警示提醒、精准定位、充实人员等,进一步激活派驻机构工作活力,提高派驻机构监督实效。各级纪委监委在文件中对派驻工作的总体要求、机构设置、组织领导等进行了详细说明,明确分工与任务,即省级派驻机构重点监督省管干部,地市级、县区

级派驻机构重点监督市管、县管干部,并有专门的工作预算,既强调“派”的权威,更强调“驻”的优势。

3. 优化巡视制度。巡视是纯洁党风政风的“净化器”。党的十八大以来,党中央把巡视工作摆上更加突出的位置。巡视这一党内监督方式,已经成为管党治党的利器。目前,全国已经顺利实现了全国厅级以上单位的巡视工作全覆盖,至 2019 年底,全国各地已经确保巡查全覆盖处级以上单位,确保了巡视工作无盲区、无黑洞、无漏洞。山西系统性、塌方式腐败和三大贿选案;湖南衡阳破坏选举案、四川南充和辽宁拉票贿选案,都是巡视中发现线索的。在制度建设方面,全国各地在 2017 年颁布了巡视工作的细化条例,成立专职巡视单位,对各级党组织全面巡视,以巡视正风气,用担当汇民心。

### 三、一体推进“三不”体制机制建设的实践路径

当今中国反腐败斗争取得了压倒性胜利,但形势依然严峻复杂,腐败存量仍然不少,腐败增量仍在发生。面对“两个一百年”的奋斗目标,要构建一体推进“三不”体制机制,必须坚持稳中求进,注意把握形势趋势和阶段性特征,坚定不移推进反腐败斗争。一体推进“三不”体制机制长效化建设的思路,应顺应反腐败工作的自身逻辑,从具体路径出发,确立现实可行的工作方案,持续强化不敢腐的震慑,切实扎牢不能腐的笼子,不断增强不想腐的自觉,形成具有各地发展特色的具体举措,扎实推进改革创新,努力实现标本兼治。

#### (一) 坚持零容忍,强化“不敢腐”的自律

1. 始终保持有腐必反的高压态势。(1)靶向发力遏制“多发势头”。靶向就是指反腐败工作要从精准的概念出发,做到较高的查办率。类似于癌症治疗的靶向效果,做到有一查一,有腐必究,重点查处政治问题和经济问题交织的重大腐败案件。这里的“较高”按照新加坡反腐败的经验而言,需要保持在 95.2% 以上的案件查办率,从而做到精准与靶向。从理性人的假设来看,腐败的潜在对象,因查办率较高,付出成本太大,在腐败行为发生前,会倾向于阻隔腐败。(2)依纪依规推进“精准问责”。要建立健全制度执行机制。执行是反腐败工作的落脚点,更是难点。按照发达国家反腐败斗争的经验来看,从组织机构上,反腐败部门会专门划分成三个单位,即调查、决策、执行。从目前情况来看,全国各地对于反腐败斗争的机制建设中,尚未独立设置专门的执行机构。建议参照法院系统,设立专门的“执行局”,确保案件的执行,做到问责的有效性。(3)重点处理“关键少数”。领导干部是“关键少数”,腐败产生的影响极大,破坏极深。处理“关键少数”的腐败,应该对腐败案件“特事特办”,要比一般案件处理更为严厉,从严从快从重处理。建议借鉴新加坡对于领导干部反腐的有效经验,该国《预防腐败法》授予了反贪局实施强有力措施调查领导干部的权力。(4)从严监管重点领域。重点领域的腐败往往会产生严重的政治负面效应。深化标本兼治,要推动审批监管、执法司法、工程建设、资源开发、金融信贷、公共资源交易、公共财政支出等重点领域监督机制改革和制度建设,加强思想道德和党纪国法教育。<sup>[1]</sup>因此,要围绕上述领域的问题,纠正偏差、精准问责,不断完善权力配置和运行制约机制。

2. 坚持重点领域的风险防控。(1)强化关键岗位风险排查。“三不”一体化推进,要区分岗位,有的放矢。要重点围绕管人管财管物的关键岗位,每年开展定期巡查,从责任意识、权力运作、监督渠道三个方面进行重点防控。同时,上述岗位建议派驻纪检常驻代表,对其账目进行定点抽查。建议建立重点岗位反腐败监督的绿色通道,确保群众监督的信息畅通。最后,对于重点岗位的人员,应该进行每年一次的“政治体检”,确保重点岗位的健康与稳定。(2)构建信息技术监督系统。要加大网络技术与信息平台的使用。采用“互联网+反腐败”的建设思路,借助信息平台的互联互通,构建综合反腐系统。应当推进大数据、人工智能、区块链等契合时代发展的信息技术在纪委监委系统的深入应用,加强跨平台跨部门的反腐败平台的建设,建立领导干部的电子档案,实现腐败预警系统、内部跟踪监控系统、网络监督分析系统等全过程监控。可以借鉴阿里巴巴公司建立的公民信用积分系统,采用大数据的评价办法,对领导干部进行廉政评分,为全面从严治党战略部署提供落地的技术方案。(3)定期开展述廉与财

产申报。探索建立述廉与关键岗位干部财产申报制度。述廉与财产申报就是让领导干部公布自己的经济情况,加强政府内部与外部群众对干部的监督,让政务人员的工资、绩效以及自己行政服务的过程与内容,以及有价证券、股票、期货、基金、投资型保险等金融理财产品的申报,都做到透明可视,让述廉与财产申报真正成为管党治党的利器。

3. 坚持腐败问题的源头治理。(1)严防行贿犯罪。腐败源头主要是从腐败发生的“元问题”出发,这一根源的重要因素在于利益输送,即行贿。全国各地要立足于腐败源头治理,形成风清气正的廉政环境,必须做到坚决打击行贿犯罪。这需要各地以建设廉洁政府为契机,解决好行贿的调查难、立法难、追究难的问题。要全面开展治理行贿的专项行动,对行贿者进行专项打击,在查处的过程中,避免“法不责众”的现象,对于行贿者牵连到的个人与单位,一律给予查处。(2)深挖腐败线索。获得腐败线索是保障“三不”的前提,对于线索的获得,应该高度重视。要畅通信访举报渠道,通过信访信息系统平台设立反腐标识,全面、及时、快速受理汇总群众相关举报、投诉,进一步拓宽线索渠道。要发挥巡视巡察作用,纪检部门可以通过听取汇报、查阅台账、调研座谈等方式,对各单位与部门进行巡视了解,查找线索。

## (二)加大制度供给,内化“不能腐”的自省

1. 以建立基层法治型政府为出发点。(1)建立基层工作的制度体系,行政有法可依。要从将基层“微权力”放进制度的笼子这一思路出发,打造各地基层政府工作的制度体系。本着预防为主、标本兼治的原则,努力实现基层行政工作依法治理的常态化,疏通全面治党的毛细血管,打通基层政府建设的最后一公里,有力推进“不能腐”向基层延伸拓展。在实际工作中,不断把标准化的思维,贯穿在基层工作当中,多采用督察的办法,把依法治理落脚于工作的细节,努力做到工作规范化、程序化、可操作化。(2)完善基层行政的工作流程,行政遵从程序。要重点抓好基层行政的标准化建设,订立基层工作的标准作业程序,不断创新,完善提升,推动程序化管理,上档升级。要从公开、监管、监督三方面入手,运用信息化科技手段,探索基层行政工作标准化建设新途径。探索推广电子公开查询系统、有线电视专用频道公开系统,使行政工作从“随意”中走下来、从“人治”中走出来,实现公开化、规范化、即时化、便捷化。(3)培养基层干部的法治意识,行政恪守底线。基层社会是产生法治困境最为集中的区域,要塑造基层干部的法治思维,增强法治意识,建立基层法治型政府。要在基层建立自下而上的法治模式,形成依法治理的法治意识,在基层各级组织中逐条逐级推动法治文化建设,努力建设基层法治政府,让基层干部时刻具备守法律底线的意识。

2. 以建立权力内控机制为落脚点。(1)完善上级巡视制度。制度建设应该与时俱进,要通过创新巡视与督促制度,把全面从严治党向纵深发展,将巡视的利剑磨炼得更加锋利。巡视不只是剑指个人的贪腐,也充分揭开了一些地方政治生态严重恶化的问题。要重点加强对高级干部、各级主要领导干部的监督,完善领导班子内部监督制度,破解对于“一把手”监督和同级监督难题。要强化政治监督,完善巡视巡察整改、督察落实情况报告制度。要深化体制改革,加强领导,推进纪检监察工作规范化、法治化。(2)完善办事公开制度。公开是民主的前提,更是监督形成的基本要件。办事公开,就是要开诚布公,让权力透明化,向群众公开权力运行的过程。当前,网络舆论监督日益兴起,社会主义民主政治建设不断加快,在这一大背景下,加强权力监督,加快权力运行的透明性,加强办事公开,就显得尤为迫切。要推进权力运行公开化、规范化,完善党务公开、政务公开、司法公开和各领域办事公开制度。<sup>[1]</sup>(3)完善群众监督制度。要“完善领导班子内部监督制度,破解对‘一把手’监督和同级监督难题”<sup>[2]</sup>。全国各地应该加快政府部门“基层化”改革,让机关干部下到基层,联系基层,熟悉百姓,弘扬为民解难的实干作风。同时,根据中央对于信息化建设的最新要求,要利用“大数据”“区块链”等新兴技术手段,形成新型的群众监督手段,建立群众信息反馈的数据库,对各类腐败线索加强科学化统计与分析,严惩扶贫民生领域腐败、涉黑腐败及“保护伞”,真正做到“不能腐”。

3. 以完善权责清单制度为着力点。(1)以简政放权为原则和思路。当前,“不能腐”实施的瓶颈,集中表现在权力事项过多造成的监管困难和公共服务领域服务职能薄弱。要从权力事项的“瘦身”出发,减少权力运行过程,降低行政成本,对冗余环节进行裁撤。在建立权责清单制度上应当突出重点,突出权力监管和公共服务领域政府职责的设计,并以此形成倒逼群众监督,加大公共服务体制改革的新局面。(2)解决决策权与执行权冲突的问题。对于决策层面,要加大责任意识培养,避免决策过程中虚化与空泛的现象,对决策层面要进行能够细化的考核。对于执行层面,要强化公职人员的法制意识,提高对于制度的执行能力,同时要建立执行层面的回馈机制,保障制度的执行顺畅。(3)形成权力相互制约相互协调的格局。在决策方面,要发扬集体领导制,通过完善工作机制,尤其是各级党委常委与全委会的作用,避免“一把手”专权。对于常委会,全委会,党代会的工作职能划分要明确,决策是核心,执行是关键,监督是保障。党代会行使决策权,党委会行使执行权,纪委会行使监督权这样一个制约机制。<sup>[14]</sup>在执行方面,要落实个人分工负责制,这里的分工负责与全面负责要形成一定的相互监督与相互配合,从而形成既相互协调,又相互制约的格局。

### (三)加强思想建设,深化“不想腐”的自觉

1. 加强党员干部的廉政教育。(1)深化廉政警示教育。要通过典型案例强化纪律,把腐败想法消灭于萌芽阶段。要不断加强现身说法的力度强度,让案例说话,给党员干部打上预防针,吃上预防药,时刻保持他们的自省与自律,不断加大警示教育效果,让党员干部时刻抓好自我检查,始终保持对党纪国法的敬畏心,干净做事,清白做人。<sup>[15]</sup>廉政警示教育具有接地气的特点,它可以有效触动干部内心,惊醒错误思想,提高自身觉悟,让他们知道,反腐败斗争永远在路上,反腐败没有休止符,反腐教育活动同样只有进行时,没有完成时。通过警示教育,不断拧紧思想的阀门,守好内心的底线,让廉政意识内化于心,外化于行,真正做到“不想腐”。(2)增强遵章守纪教育。一是要提高党员干部对于党章和纪律的认识。在干部教育方面,必须让公职人员意识到,纪律必须以遵守作为前提,要敬畏规矩,更要尊重规则。对于上级主管部门而言,要在日常的干部考核中,加大公职人员对于纪律条款熟悉程度、日常工作遵章守纪情况的考察。二是要牢固树立拒腐防变的底线思维。底线思维是公务员必须具备的基本素养,是廉洁政府建设的基石。在干部的日常教育中,应该把底线教育作为廉政教育的基本,让公职人员明白触犯底线带来的后果与惩戒,让他们在面对诱惑的时候,对于底线能有清醒的认识。(3)培育廉洁价值理念。廉洁价值理念是“不想腐”的防线。习近平总书记指出,督促领导干部坚定理想信念的抓手在于价值观教育,要厚植领导干部的廉洁理念,加大反腐倡廉教育,浓厚廉政文化,强化共产党人的品格和操守,提高拒腐防变能力。要在全社会培育清正廉洁的价值理念,树立正气,弘扬正能量。当前,廉洁价值理念的培育的关键在于党员干部,核心在于党的自身建设。树清风必先正党风,树正气必先正官风,培育与弘扬廉洁价值理念,以德治党是先导,领导干部带头是关键。<sup>[16]</sup>要延续思想建党的优良传统,不断培育廉洁价值理念,弘扬艰苦朴素的优良作风,不断实现以德治党,净化政治生态。

2. 提高党员干部的思想水平。(1)以践行“初心使命”的教育为切入点,强化政治信念。要以建立“不忘初心,牢记使命”主题教育制度为抓手,将集中教育贯穿于经常性教育之中,互通互融,用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑,通过理论学习、理论教育加深信念,提高觉悟。对于党员干部而言,理论武装必须跟上理论前进的步伐,我们党的理论不断在发展完善,党员干部的思想也必须顺应时代的要求。由此可见,只有做到理论更深刻、更走心、更务实,才能做好思想建党、理论建党、组织建党。(2)以“筑牢信仰”的理想信念教育为核心,升华思想觉悟。要在党员干部的日常教育中,贯穿理想信念的教育内容,从践行群众路线的实际入手,把群众的观点,落实在行动上,贯穿在思想中。同时,要提高广大党员干部的思想觉悟,坚定共产主义理想与信念,切实把群众的观点融入到自己的实际工作过程中,着眼于身边的小事,群众的急事,人民的难事,想群众之所想,急群众之所急,切实提高人民群众对党的满意度。(3)以“为人民服务”宗旨观教育为抓手,提升奉献意识。全国各地应该注重党员干

部的宗旨观教育,这是“不想腐”的应有之义。<sup>[15]</sup>要以发展为关键词,坚持开拓创新,敢于攻坚克难,把宗旨意识落实在具体行动上。要从增强宗旨意识作为健全制度的出发点,不断完善服务群众制度、联系群众制度,切实维护群众利益,化解群众纠纷,解决群众合理诉求。

3. 弘扬党员干部的清风正气。(1)选树新时代党员干部的廉政模范。风清气正的廉洁社会需要廉政模范的引领和示范,要选树新时代全广大党员干部的廉政模范,积极发挥廉洁表率带头作用。(2)传承红色文化里的廉洁基因。红色基因是信仰的种子、精神的谱系、制胜的密码。红色基因是新时代廉政文化的源头活水。要积极倡导党员干部继承社会主义红色文化中的廉政基因、廉洁基因,将它们内化于心,积极做廉政廉洁的表率;学习老一辈革命家始终保持勤政为民、廉洁奉公的革命精神,时刻保持廉洁自律的要求。(3)挖掘优秀传统文化中的廉政故事。儒家文化非常重视个人品质与治国齐家的关系,只有德行过关,才能达到为官的基本条件。例如被康熙褒奖为“天下廉吏第一”的于成龙以廉政为荣,一心为民,不畏权贵,其事迹在百姓中传为佳话。“三不”一体化建设,要挖掘优秀传统文化资源,讲好优秀廉政故事,汲取廉政文化力量。在注入廉政文化的因子后,“三不”一体化建设才会显示出持久的生命力。

### 结语:以党的政治建设为统领,一体推进“三不”体制机制建设

习近平总书记指出,必须“以党的政治建设为统领全面推进党的建设”<sup>[16]</sup>。一体推进“不敢腐、不能腐、不想腐”长效机制建设,就是要将党的政治建设摆在首位,用深邃的历史眼光、宽广的国际视野把握执政党的建设规律,不断回答时代和实践提出的新的重大课题。第一,始终保持正确的政治方向。党的事业成败,在于政治方向。要以政治建设为根本,牢固树立“四个意识”,坚决做到“两个维护”,结合主题教育,在持续深入学习上下功夫,学思践悟,把握精髓,领会要义,带着感情学、带着使命学、带着责任学,认证掌握新思想的立场观点方法,坚定站稳政治立场,筑牢拒腐防变的思想政治防线。第二,切实加强党的政治领导。坚决维护习近平总书记核心地位,是推进党风廉政建设和反腐败斗争必须坚持的最高政治原则、根本政治规矩。重大问题要主动报告请示,确保方向不偏。要严明党的政治纪律,强化政治规矩,对“七个有之”高度警觉,严肃查处各类违纪违法案件。第三,不断涵养良好政治生态。党内政治生态是党的政治建设中最关键性的一部分,是党风政风建设的落脚点,更是反腐败建设的基础性工程,必须摆在显要位置。我们需要严肃党内政治生活,净化各级党组织的政治生态,坚持民主集中制,不断增强党员干部的政治免疫力。

综上所述,一体化统筹推进“三不”体制机制建设,必须深刻把握其内在逻辑,加强顶层设计,相互照应衔接。“三不”一体化推进的“总开关”在于推进党的政治建设,它是党的根本性建设。因此,新时代“三不”一体化推进的灵魂,就是要把旗帜鲜明讲政治的要求贯穿于一体化的过程中,不断推动全面从严治党的纵深发展。

#### 参考文献:

- [1] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[M].北京:人民出版社,2019.
- [2] 秦斌.健全“不敢腐、不能腐、不敢腐”一体推进机制[N].学习时报,2019-07-12.
- [3] 习近平.习近平在十九届中央纪委四次全会上发表重要讲话(2020年1月16日)[EB/OL].(2020-01-13)[2020-05-20].  
<http://cpc.people.com.cn/n1/2020/0113/c64094-31546537.html>.
- [4] 本刊评论员.深化标本兼治,一体推进“三不”机制[J].中国纪检监察,2019(16):49.
- [5] 赵乐际.坚持和完善党和国家监督体系,为全面建成小康社会提供坚强保障——在中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第四次全体会议上的工作报告(2020年1月13日)[EB/OL].(2020-02-24)[2020-05-20].[http://www.ccdi.gov.cn/cxgk/hyzl/202002/t20200224\\_212152.html](http://www.ccdi.gov.cn/cxgk/hyzl/202002/t20200224_212152.html).



- [6] 电视专题片《巡视利剑》第一集《利剑高悬》解说词[EB/OL].(2017-09-08)[2020-05-20]. <http://lanfu.people.com.cn/n1/2017/0908/c64371-29523323.html>.
- [7] 赵付科,李玲蔚.党的十八大以来加强党内法规制度建设述评[J].思想理论教育导刊,2018(2):156-159.
- [8] (英)阿克顿.自由与权力;阿克顿勋爵论说文集[M].北京:商务印书馆,2001:342.
- [9] 牧惠.监督权是根本[J].民主与科学,2004(03):58.
- [10] 蒋卓庆.深化标本兼治一体推进不敢腐不能腐不想腐[J].党建研究,2019(5).
- [11] 杨小丽.基层法治政府建设若干问题探究[J].法制博览,2019(10):115-116.
- [12] 田恒国.关于建立健全既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制的研究[J].中共福建省委党校学报,2008(09):29-36.
- [13] 任小白.让警示教育成为一种觉悟[N].广西日报,2018-05-11.
- [14] 倪岳峰.坚持教育、制度、惩治“三位一体”深入推进党风廉政建设和反腐败工作[N].福建日报,2013-11-18.
- [15] 丁煌.将为人民服务的宗旨落到实处[N].人民日报,2018-09-09.
- [16] 习近平:习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017年10月28日)[EB/OL].(2017-10-28)[2020-05-20]. <http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>.

责任编辑 王学青

## Comprehensive Promotion of the Three-Negative Mechanism

WANG Shiyi, ZHOU Qin (Yangzhou University, Yangzhou 225009, Jiangsu, China)

**Abstract:** The central committee centering on Xi Jinping has promoted the three-negativity overall requirement of “not daring to corrupt, not able to corrupt, and not willing to corrupt”, which is a thorough-going summary of past experience in the campaign against corruption. The three negatives form an organic dialectical whole, covering logics of law, morality and institution. Since the 18th National Congress of the Party, the whole Party has attached great importance to the construction of the “three negativities” in the new era, and has achieved remarkably, certain successful experience having been achieved. Promotion of this mechanism lies in the self-discipline of “not daring to corruption” with a sound accountability mechanism, the self-reflection of “not able to corrupt” in institution supplies, and in the self-awareness of “not willing to corruption” in ideological construction. Holistic promotion of the mechanism requires the guidance of Party construction to further consummate the supervision system. Lying at the center of this comprehensive promotion of the “three-negativity” system is the steadfast promotion of politics throughout the process for the further development of comprehensive and strict administration of the Party.

**Key words:** not daring to corrupt; not able to corrupt; not willing to corrupt; mechanisms and institutions; comprehensive promotion

# 试论习近平反腐倡廉重要论述中的辩证思维

蒋国宏<sup>1</sup>,许琰晗<sup>2</sup>

(1.南通大学 文学院,江苏 南通 226019;2.南通大学 经济与管理学院,江苏 南通 226019)

**摘 要:**习近平善于运用唯物辩证法去分析和解决问题,形成了具有鲜明辩证思维特色的反腐倡廉思想,体现了腐败治理系统与社会系统之间以及腐败治理内部各子系统之间的密切联系和相互影响,体现了腐败治理的内力与外力、连续性与阶段性、治标与治本以及着眼未来,兼顾“本来”与“外来”,对中国传统优秀廉政文化继承与创新的辩证统一。探讨习近平反腐倡廉思想中的辩证思维,有助于深化对廉政建设客观规律的理解,增强用习近平新时代中国特色社会主义思想武装全党的自觉性,对于指导实践、巩固反腐败压倒性胜利有着十分重要的现实意义。

**关键词:**习近平;反腐倡廉思想;辩证思维

**中图分类号:**D262.6

**文献标识码:**A

**文章编号:**1674-9170(2020)05-0011-08

辩证思维是运用唯物辩证法去分析和解决问题的一种思维方式。辩证思维既是马克思主义哲学的重要内容,也是其根本方法。习近平总书记十分重视辩证思维。正如有学者指出的那样,善于运用辩证思维去分析、解决问题是习近平总书记治国理政的一个鲜明特征<sup>[1-3]</sup>。2015年1月23日,习近平总书记在十八届中央政治局第二十次集体学习时发表讲话,强调要“不断增强辩证思维能力,提高驾驭复杂局面、处理复杂问题的本领”,要“增强辩证思维、战略思维能力,把各项工作做得更好”,指出“我们的事业越是向纵深发展,就越要不断增强辩证思维能力”<sup>[4]</sup>。在党的十九大报告中,他又要求全党同志“坚持战略思维、创新思维、辩证思维、法治思维、底线思维,科学制定和坚决执行党的路线方针政策,把党总揽全局、协调各方落到实处”<sup>[5]</sup>。党的十八大以来,习近平总书记运用辩证思维领导全党全国人民一体推进不敢腐、不能腐、不想腐,取得了党风廉政建设和反腐败斗争的重大胜利,开启了我国反腐败和廉政建设的崭新局面。目前,学术界对习近平总书记许多重要思想、论述中的辩证思维进行了考察,取得了丰硕的成果,但对其反腐败和廉政建设方面的辩证思维尚缺乏专门的研究。笔者拟对此进行探讨,以加深对习近平新时代中国特色社会主义思想的理解,深化对党风廉政建设和反腐败斗争客观规律的认识,并为巩固反腐败压倒性胜利提供有益的借鉴。

收稿日期:2020-08-31

基金项目:江苏高校哲学社会科学研究重点项目(2018SJD017)

作者简介:蒋国宏(1966—),男,江苏如皋人,南通大学文学院教授,博士;许琰晗(1995—),女,山西忻州人,南通大学经济与管理学院硕士研究生。

## 一、以普遍联系的观点看问题,统筹推进反腐败

普遍联系的观点是辩证思维的首要内容。它强调世界上任何事物都处于普遍联系之中,整个世界就是一个相互联系的整体。恩格斯曾经指出:“当我们深思熟虑地考虑自然界或人类历史或我们自己的精神活动的时候,首先呈现在我们眼前的,是一幅由种种联系和相互作用无穷无尽地交织起来的画面。”<sup>[50]</sup> 普遍联系的观点要求我们整体地、系统地看问题,防止只见树木、不见森林。习近平总书记始终高度重视对唯物辩证法的学习,并自觉运用到实践之中。他指出,“马克思主义哲学深刻揭示了客观世界特别是人类社会发展一般规律,在当今时代依然有着强大生命力,依然是指导我们共产党人前进的强大思想武器”<sup>[51]</sup>,“唯物辩证法告诉我们,事物与事物之间都是彼此联系、不可分割的。我们在推进改革开放和现代化建设过程中,如果孤立地、片面地、简单地看问题,就会犯形而上学的错误。”<sup>[52]</sup> 作为改革开放和现代化建设的重要内容,反腐败和廉政建设也充分体现了其系统思维,体现出把它与其他事业一起部署、整体推进的特点。

### (一)强调反腐败与经济社会建设要两手抓,两手都要硬

美国政治学家亨廷顿认为,现代化进程中腐败不可避免,而且更加严重,甚至在一定程度上有益,他指出:第一,现代化使人们的价值观念发生变化,出现了根据传统准则可以接受而且合法,但用现代眼光来审度却不能接受的腐败行为;第二,现代化开辟了财富和权力的新来源,增加了腐败的动力和途径;第三,现代化使政府职能扩大,寻租机会增多,为腐败滋生提供了更多可能。<sup>[53]</sup> 尽管其结论可以商榷,但也充分说明了在现代化建设进程中惩治腐败的复杂性和艰巨性。

现代化是人类社会发展不可逾越的必经阶段。实现现代化,不断满足人民日益增长的物质文化需要是我们的既定目标,也是实现国家富强、人民幸福的必要途径。那么在物力、财力、精力一定,各项事业均须推进的情况下,如何协调经济建设与反腐败的关系呢? 习近平以马克思主义哲学为指导,系统全面地看问题,认为经济建设与反腐败之间密切相联,既矛盾对立,又辩证统一,因此我们要两手抓,两手都要硬。他指出:“让老百姓过上好日子是我们一切工作的出发点和落脚点。”<sup>[54]</sup> 以经济建设为中心是中国共产党人对社会主义建设实践探索经验教训的总结,是我们党在社会主义初级阶段基本路线的核心内容。这就需要我们大力发展生产力,夯实改善民生的物质基础,并由此带动和促进各项事业的全面发展。与此同时,习近平强调,反腐败是实现社会公平、增进民众福祉、维护社会稳定的客观要求,也是中国共产党取信于民、保持党同人民群众血肉联系、巩固执政地位的必然要求和当然选择,反腐败斗争关乎党的生死存亡,关乎国家的兴衰成败,因此我们必须旗帜鲜明地反腐败,指出,“腐败问题对我们党的伤害最大,严惩腐败分子是党心民心所向,党内决不允许有腐败分子藏身之地”<sup>[55]</sup>。2014 年 10 月 23 日,他在中共十八届四中全会第二次全体会议上讲话时提醒大家,反腐败对经济建设不仅无碍,相反有益,我们必须充分认识腐败的巨大危害,澄清模糊认识,指出,“有的人认为反腐败查下去会打击面过大,影响经济发展,导致消费需求萎缩,甚至把经济下行压力增大与反腐败力度加大扯在一起”,这种认识是不正确的。<sup>[56]</sup> 他在参加全国政协十二届四次会议民建、工商联界委员联组会时提出,“反腐败斗争有利于净化政治生态,也有利于净化经济生态,有利于理顺市场秩序、还市场以本来的面目,把被扭曲了的东西扭回来”<sup>[57]</sup>。

### (二)把廉政建设纳入全面从严治党之中同部署、同落实,一体推进

中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,也是中国特色社会主义制度的最大优势。历史和现实都证明,在当今中国,坚持党的领导“是党和国家的根本所在、命脉所在,是全国各族人民的利益所系、幸福所系”。<sup>[58]</sup> 加强党的建设,提高应对四大风险和挑战的能力,是当代中国共产党人面临的现实课题,也是全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴“中国梦”的必要前提。习近平总书记高度重视党的建设,强调党要管党,全面从严治党,可以说“十八大以来党治国理政的突破口和切入点

就是党的建设。”<sup>[12]</sup>党的建设中政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、制度建设、党风廉政建设各有其丰富内容、独特功能,不可替代,但又彼此联系、相互影响,构成有机统一的整体,因此习近平总书记强调要有系统思维,把反腐倡廉建设与政治建设、思想建设、组织建设、作风建设整体推进,“既对全面从严治党提出系列要求,又把党风廉政建设作为突破口”<sup>[13]</sup>,切实解决发生在群众中间,直接影响党的形象的腐败问题,对腐败分子要采取零容忍的态度,严肃查处和惩治,着力解决不敢腐、不能腐、不想腐的问题。

### (三)标本兼治,惩防并举,形成全面立体的腐败治理格局

1.“抓大不放小”,“老虎”“苍蝇”一起打。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央以零容忍的态度推进反腐败,以严格的标准执行,动真格,对腐败分子一经发现,严惩不贷,坚持反腐败无禁区,把抓上头和抓下面结合起来,强调“要坚持‘老虎’、‘苍蝇’一起打,既坚决查处领导干部违纪违法案件,又要切实解决发生在群众身边的不正之风和腐败问题”<sup>[14][35]</sup>。一方面严肃查处了周永康、薄熙来、郭伯雄、徐才厚等一批大“老虎”,使“刑不上大夫”的传言被打破,另一方面,着力解决群众身边的腐败问题。2019年,中央纪委国家监委立案审查调查中管干部45人,全国纪检监察机关立案审查调查61.9万件,给予党纪政务处分58.7万人,涉嫌犯罪移送检察机关2.1万人,全国共查处民生领域侵害群众利益问题10.4万起,处理13.2万人,群众获得感、幸福感、安全感不断增强。<sup>[14]</sup>

2.反腐无国界,既打虎,又猎狐。在交通、通讯迅猛发展的今天,地区之间的联系和往来十分频繁和便捷,整个世界已成为地球村。在这样的时代,治国理政自不能局限于一国一地,必须有全球视野和全球方案。在反腐败方面,习近平强调要统筹国内外两个战场,做到齐头并进,既打虎,又猎狐,使贪腐分子收敛收手,使企图外逃分子丢掉幻想,认错伏法。2014年10月9日,他在十八届中央政治局常委会第七十八次会议上发表讲话时要求加强反腐败国际追赃工作,让腐败分子无处遁逃。他强调,“不管腐败分子跑到天涯海角,也要把他们绳之以法,决不能让其躲进‘避罪天堂’、逍遥法外。要把追逃追赃工作纳入党风廉政建设和反腐败斗争总体部署,把反腐败斗争引向深入。”<sup>[14][100-102]</sup>2019年我国开展的猎狐行动取得重大成绩。“天网2019”行动追回外逃人员2041人,其中“百名红通人员”4人、“红通人员”40人、党员和国家工作人员860人,追回赃款54.2亿元。<sup>[14]</sup>

3.事前与事中、事后相结合,“三不腐”一体推进。习近平总书记强调,“诛一恶则众恶惧”,惩治这一手始终不能软,使有问题的干部及早收手、收敛,遏制腐败现象蔓延势头<sup>[14][103]</sup>,要“持续保持高压态势,做到零容忍的态度不变、猛药去疴的决心不减、刮骨疗毒的勇气不泄、严厉惩处的尺度不松,发现一起查处一起,发现多少查处多少,不定指标、上不封顶,凡腐必反,除恶务尽”<sup>[14][104-105]</sup>。党的十八大以来,我们以空前的反腐力度严厉打击腐败行为,使腐败蔓延的势头得到有效的遏制,赢得了人们的广泛赞誉。

但是,惩治毕竟属于事后措施,只能减少存量,而只有注重事前和事中,做好预防,才能抑制增量。因此,习近平总书记强调,要标本兼治,以“三不”一体理念、思路和方法推进反腐败斗争,受贿行贿一起查,要注重预防,深化运用“四种形态”,坚持惩前毖后、治病救人,严管厚爱结合、激励约束并重,在严厉惩治腐败的同时也要做使人不想腐的思想教育工作,解决一些人信仰缺失、信念动摇、思想腐化的问题,从而使不想腐与不敢腐、不能腐一体推进,同向发力,同时发力。

### (四)净化政治生态,改善治理腐败的外部环境

人是复杂社会系统中的子系统,与其他系统之间存在千丝万缕的联系。一个人是否廉洁,固然与本人的价值观、品德操守有关,也会受到周边环境的巨大影响。前些年国家发改委价格司、山西省、石油系统出现的干部塌方式腐败就与所处政治生态不良有很大关系。因此,推进反腐败和廉政建设离不开良好外部环境的营造,加强作风建设和政治生态建设势在必行。

政治生态是指政治系统内部各要素之间以及政治系统与其他社会系统之间相互作用、相互影响、相互制约所形成的政治环境。2015年6月30日,习近平总书记在中央政治局第十六次集体学习时首

次提出“要有一个好的政治生态”的论断,并在此后多个场合强调要净化政治生态。习近平指出,如同自然生态对自然环境气候的影响一样,政治生态也影响着从政环境。营造良好的政治生态要求我们加强党的建设,坚持正确的选人用人导向,加强对干部的监督和管理,持之以恒纠正“四风”问题,标本兼治,抓好领导干部“关键少数”,推进体制机制改革和制度创新,以优良党风带动政风民风的好转,在全社会形成崇尚廉洁的社会风尚。<sup>[11]</sup>

## 二、从变化发展的角度看问题,持续推进反腐败

辩证唯物主义认为,事物本身处在不断变化发展的过程之中。因此,要用发展的观点来看待事物,反对那种用静止的观点来看待事物的形而上学做法。

### (一)抓早抓小,防止小问题变成大问题

老子曾说“合抱之木生于毫末,九层之台起于累土,千里之行始于足下”<sup>[12]119</sup>。事物的发展有一个量变到质变的过程。一个人贪污腐败,也有一个逐步偏离轨道,陷入泥潭的过程。因此,习近平强调,对问题“要抓早抓小,有病就马上治,发现问题就及时处理,不能养痍遗患”<sup>[16]394-395</sup>,要防止小问题变成大问题。

习近平希望党员干部本人要注重小事和细节,他说:“古人云:‘堤溃蚁穴,气泄针芒’,‘巴豆虽小坏肠胃,酒杯不深淹死人’。这揭示了由量变到质变的深刻哲理,也是一些腐败分子带给我们的深刻教训。大多数腐败分子是从不注意小事小节逐步走到腐化堕落境地的。”他认为,“于细微处见精神,于细微处也见品德。小事小节是一面镜子,能够反映人品,反映作风。小事小节中有党性,有原则,有人格”,希望各级领导干部要注重加强自身修养,做到“慎小事,拘小节,防微杜渐,两袖清风,筑牢思想道德和党纪国法两道防线”。<sup>[17]8</sup>他要求各级党组织要健全组织生活,充分运用好批评和自我批评的武器,“自我批评要一日三省,相互批评要随时随地,不要等小毛病发展成大问题再提”<sup>[17]8</sup>。

习近平强调,各级党委和纪检监察部门发现党员干部问题苗头和倾向性问题后就及时进行谈话、诫勉,防止其在错误的道路上越走越远,给党和人民带来更大的危害,使本人及其家庭陷入万劫不复的深渊。他指出,对干部的缺点错误及时地进行批评教育不是与其过不去,恰恰相反,是对干部的爱护和帮助,“谈心谈话是我们党关心、爱护干部的优良传统,当前更应该成为防微杜渐、反腐倡廉的重要方法”,“对干部的苗头性问题要早发现、早提醒、早纠正,防止和避免小问题滋长发展成重大错误”<sup>[18]26</sup>,如果“对缺点错误视而不见,甚至姑息纵容,任其发展,必然积小过为大失,从量变到质变”<sup>[17]14</sup>。

### (二)常抓不懈,反腐败和廉政建设永远在路上

社会不断发展,环境不断变化,而人也是会变化的。一个领导干部今天清廉,并不意味着他永远不会腐败。习近平告诫人们:“过去先进不等于现在先进,现在先进也不等于将来先进。”<sup>[19]28</sup>他指出,“有的人认为反腐败是刮一阵风,搞一段时间就会过去,现在打枪,暂且低头。……这些认识都是不正确的”<sup>[10]2</sup>,期望一劳永逸,“通过一次诊疗或一剂猛药就包治百病,根绝病灶”<sup>[17]29</sup>是违背唯物辩证法的。因此,他强调,反腐败斗争是一项艰巨的历史性任务,我们不可能毕其功于一役,必须做好与腐败分子长期斗争的准备,不仅要减少存量,还要遏制增量,反腐败和廉政建设永远在路上。

1.贯彻群众路线,但不搞群众运动。群众路线是党根本的政治路线和组织路线,也是我们的工作方法。没有群众的拥护、支持和参与,反腐败不可能取得胜利。但发动群众、全民参与并不等于搞群众运动。在党的历史上,群众运动曾经作为一段时期反腐败的重要手段发挥过巨大作用,但疾风暴雨式的运动式反腐冲击了正常的经济、文化和政治发展秩序,容易导致混乱无序,造成冤假错案。因此改革开放后我们强调,在反腐败中要吸取历史教训,不搞群众运动。习近平认为,靠运动只能取得短期的效果,不能持久,要运用法治,形成长效机制来惩治腐败。

2.抓作风驰而不息,防止一曝十寒。习近平指出,作风建设是中国共产党反腐倡廉建设的抓手,

必须常抓不懈。2014年3月18日,在河南省兰考县委常委扩大会议上讲话时,他就指出,“一次活动不可能解决全部问题……若干年搞一次全党性活动是我们加强党的自身建设的规律……就像一个肌体需要不断修复、康复、治疗、锻炼一样,一间房间需要经常打扫一样,党内政治生活和教育活动也需要经常性、长期性开展”<sup>[100]</sup>。在党的群众路线教育实践活动总结大会上讲话时他又指出,“广大干部群众最担心的是问题反弹、雨过地皮湿、活动一阵风,最盼望的是形成常态化、常抓不懈、保持长效。因此,……必须以锲而不舍、驰而不息的决心和毅力,把作风建设不断引向深入,把目前作风转变的好势头保持下去,使作风建设要求真正落地生根”<sup>[101]</sup>。

习近平指出,抓作风建设一是要“抓常”,就是要经常抓、见常态,要把作风建设“常抓不懈,时刻摆上位置、有机融入日常工作”;二是要“抓长”,就是要持久抓、见长效,作风建设重在持久,必须反复抓。历史和现实都告诉我们,作风建设非一日之功,“作风问题往往抓一抓就好一些,放一放就松下来,存在一个很难走出来的怪圈。这么多年来,作风问题我们一直在抓,但很多问题不仅没有解决,反而变本加厉了。症结就是没有抓长,三天打鱼两天晒网,集中抓的时候雷霆万钧,平时则放任自流。所以,作风问题必须抓长、长抓,扭住不放,持之以恒,久久为功”<sup>[102-104]</sup>。

### (三)立规矩固化成果,防止人亡政息

在中国历史上,不少明君贤臣,如明太祖朱元璋等,对腐败深恶痛绝,曾经采取了剥皮实草等严厉反腐的措施,或者进行了一定的改革,在短期内形成强大的震慑,遏制了腐败严重或者蔓延的势头,但许多反腐防腐措施缺乏稳定性、持久性,在其去世或者离职后却难以避免朝令夕改或人亡政息的宿命。因此,把反腐败的希望寄托在少数青天大老爷身上是不现实的,靠不住的,还必须通过制度和法律使反腐的政策措施固定下来,能够管长远、管根本。另一方面,制度不健全是腐败滋生的一个重要原因,“制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分作好事,甚至会走向反面”<sup>[105]</sup>。制度建设是惩治和预防腐败的根本之举,因此新一代党的领导集体将其纳入党的建设的范畴。习近平强调要通过加强立法、完善制度使反腐法制化、规范化。

与此同时,习近平总书记指出,预防腐败仅仅依靠党员干部个人的觉悟是不够的,必须建立科学有效的反腐制度来制约和监督权力的运行,减少漏洞,提高腐败犯罪成本,使心存不轨者不能腐,“没有健全的制度,权力没有关进制度的笼子里,腐败现象就控制不住”<sup>[106]</sup>。“制度问题更带有根本性、全局性、稳定性、长期性。关键是要健全权力运行制约和监督体系,让人民监督权力,让权力在阳光下运行,把权力关进制度的笼子里”<sup>[107]</sup>。他在参加十二届全国人大三次会议上海代表团审议时指出:“要建立健全相关制度,用制度管权管事管人。要突出重点,重在管用有效,全方位扎紧制度笼子,更多用制度治党、管权、治吏。”<sup>[108]</sup>

实践证明,只有建章立制,严明规矩,用制度来约束权力,让人民来监督权力,形成长效机制,才能管长远,管根本,才能从源头上遏制腐败的滋生。

## 三、从内外因结合的角度看问题,合力推进反腐败

辩证唯物主义认为,事物的变化发展是内外因共同作用的结果,其中,内因是根本,外因是条件,外因通过内因起作用。正如古人所说,“肉腐出虫,鱼枯生蠹”,物必先腐而后虫生。<sup>[109]</sup>腐败的生成有着主观和客观、内部和外部等多方面的原因,因此治理腐败也必须内外并举、协同发力,特别是要夯实廉洁从政的文化基础,从思想上解决不想腐的问题。

### (一)内外协同发力,自律与他律相结合

一个人走上腐败的道路,就其成因来说,既有个人价值观、权力观扭曲的内部因素,也有金钱、权力等难以抵抗的巨大诱惑,以及监管不严、惩治不力造成有机可乘、违法成本较低等外部因素。因此,预防和惩治腐败必须内外结合,在拔除滋生腐败的思想根源的同时强化监督、减少权力寻租的机会,

使其不想腐、不敢腐、不能腐。

1. 严厉惩治腐败,形成外部震慑力。腐败是寄生在执政党身上的毒瘤,如果任其发展,必将导致党的事业失败、执政地位丧失。习近平总书记强调,要始终保持反腐败高压态势,对品行不端、意图不轨者形成震慑,强力推进反腐败斗争,指出“保持高压态势不放松,查处腐败问题,必须坚持零容忍的态度不变、猛药去疴的决心不减、刮骨疗毒的勇气不泄、严厉惩处的尺度不松,发现一起查处一起,发现多少查处多少,把反腐利剑举起来,形成强大震慑”<sup>[21]</sup>。十八大后,以习近平总书记为首的党中央以踏石有印、抓铁有痕的劲头惩治腐败,真正做到有案必查,有腐必反,有贪必肃,充分体现了党的新一代领导集体与腐败斗争到底的坚强决心。

2. 补足精神之钙,增强自身免疫力。虽然震慑能使一些图谋不轨者不敢腐,制度的完善也可使他们不能腐,但这都无法从根本上消除腐败。根除腐败,首先必须有不想腐的自觉。对党员干部来说,远离腐败最重要的还是从主观层面认识腐败的危害,杜绝想腐败念头的滋生。习近平指出,“一个人能否廉洁自律,最大的诱惑是自己,最难战胜的敌人也是自己。一个人战胜不了自己,制度设计得再缜密,也会‘法令滋彰,盗贼多有’”<sup>[22]</sup>。形成反腐败防火墙的前提是树立正确的权力观,因此,习近平总书记高度重视思想政治教育,强调要“引导广大党员干部坚定理想信念、坚守共产党人精神家园,不断夯实党员干部廉洁从政的思想道德基础,筑牢拒腐防变的思想道德防线”<sup>[23]</sup>。他特别强调理想信念在预防腐败中的作用,指出,“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>[24]</sup>,要求广大党员干部通过学习教育,补足精神之“钙”,解决好世界观、人生观、价值观这个“总开关”问题,自觉抵御腐败、远离腐败。十八大以来,党中央在全党开展了群众路线教育、“两学一做”、不忘初心、牢记使命学习教育等活动,广大党员干部增强了不想腐的自觉,也使廉政建设有了更加坚实的基础。

## (二) 内外有机结合,形成监督全覆盖

孟德斯鸠在《论法的精神》中指出:“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直遇到有界线的地方休止。”<sup>[25]</sup> 腐败的实质是公权私用,表现为假公济私、以权谋私、损公肥私。大量案例说明,缺乏有效的监督是许多领导干部落马的重要外部因素。因此,习近平强调要将内部监督与外部监督相结合,实现监督全覆盖,全天候,无死角,同向发力,同时发力。

内部监督主要包括公共权力部门内部上级对下级的监督,专门监督机关对一般管理机关以及部门对其工作人员,根据国家的法律法规、党法党规进行全面的监察、检查、督促和指导。比较而言,内部监督在内容的广泛性、方式地多样性、程序的时效性方面具有一定的优势。外部监督主要是指巡视监督、群众监督、社会监督、民主党派监督、网络监督等。这些监督方式具有参与度高、时效性强、问题性突出等特点,可以有效地监督党员干部。但仅有外部监督是远远不够的。习近平指出,对我们党来说,“外部监督是必要的,但从根本上讲,还在于强化自身监督”,强化党内监督,突出的是坚持、完善、落实民主集中制,“坚持民主集中制是党内监督的核心。我们要总结经验教训,创新管理制度,切实强化党内监督”<sup>[26]</sup>。习近平总书记要求不断完善党内监督条例,将上对下、同级之间、下对上的监督调动起来,把党内监督落到实处,从根本上改变过去那种上级监督太远、下级监督太软、同级监督太松的局面。

## (三) 兼顾“本来”和“外来”,形成强大的反腐文化

不想腐是治理腐败最重要的一环,也最难做到的一环。一个人只有在内心牢固树立了正确的世界观、人生观才能形成不想腐的自觉,因此加强廉政文化建设势在必行。

众所周知,中华民族有着悠久的历史 and 灿烂的文化,并且很早就认识到“文化而润其内,养德以固其本”的规律<sup>[28]</sup>,并形成高度重视发挥廉政文化在预防腐败中的作用,强调德治、注重预防、着重从源头遏制腐败的传统。习近平总书记十分重视文化的重要地位及其在反腐倡廉建设中的功能发挥,指出:“没有文化的官员不是称职的官员! 没有文化的政党,不会是先进的政党! 没有文化的民族,不会是

优秀的民族!”<sup>[24]</sup>一方面,我们必须始终以马克思主义为指导,因为“无论时代如何变迁,科学如何进步,马克思主义依然显示出科学思想的伟力,依然占据着真理和道义的制高点”<sup>[25]</sup>。“马克思列宁主义、毛泽东思想一定不能丢,丢了就丧失根本”<sup>[26]</sup>;另一方面,我们要立足时代,面向未来,吸收人类文明的一切优秀成果,做到古为今用,洋为中用,处理好本来与外来、传承民族优秀文化与吸收世界文明有益成果之间的关系,既对国外资本主义国家关于权力制约监督、推进政务公开、加强制度建设等思想大胆学习借鉴,又立足本国国情,避免片面性和走极端,发展中国特色社会主义廉政文化。

习近平总书记十分重视从中国传统文化中吸取养分,指出,“历史是最好的老师,在漫长的历史进程中,中华民族……积累了丰富的治国理政经验……要治理好今天的中国,需要对我国历史和传统文化有深入了解,也需要对我国古代治国理政的探索和智慧进行积极总结。”<sup>[27]</sup>与此同时,他坚持两点论,反对一点论,反对抱残守缺、墨守成规,强调对中华传统廉政文化要把继承与创新结合起来,努力实现其创造性转换和创新性发展,强调“我们要对传统文化进行科学分析,对有益的东西、好的东西予以继承和发扬,对负面的、不好的东西加以抵御和克服,取其精华,去其糟粕,而不能采取全盘接受或者全盘抛弃的绝对主义态度。”<sup>[28]</sup>

腐败是社会肌体上的毒瘤。惩治腐败是一个历史性、全球性难题。十八大之后,中国共产党以巨大的政治勇气和强烈的责任担当推进一系列重大工作,“解决了许多长期想解决而没有解决的难题,办成了许多过去想办而没有办成的大事,推动党和国家事业发生历史性变革”<sup>[29]</sup>。反腐败则是其中最得到国内外肯定、得到人民群众赞许的成就之一。之所以能在解决这一千古难题方面取得不俗成绩,与习近平总书记能科学运用辩证思维思考反腐败和廉政问题、深谋远虑地加强顶层设计和娴熟地采用多种手段综合施策是分不开的。当前,我国不敢腐的目标初步实现,不能腐的笼子越扎越牢,不想腐的堤坝正在构筑,反腐败斗争已经取得压倒性胜利,但反腐败斗争形势依然严峻复杂,全面从严治党的任务依然任重道远。因此,系统总结习近平反腐倡廉思想中蕴含的辩证思维,对于深化对习近平新时代中国特色社会主义思想的理解,增强用其武装头脑、指导实践的自觉性,运用辩证思维去思考解决反腐倡廉问题,进一步巩固和发展反腐败斗争压倒性胜利有着十分重要的现实意义。

#### 参考文献:

- [1] 韩振峰.习近平治国理政的重要哲学方法[J].人民论坛,2015(11):46-48.
- [2] 唐正东.马克思主义辩证思维方法的一般特点和基本规律——兼论习近平同志的辩证思想[J].南京工业大学学报:社会科学版,2015(3):13-20.
- [3] 习近平.辩证唯物主义是中国共产党人的世界观和方法论[J].求是,2019(1):1-3.
- [4] 习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017.
- [5] 马克思恩格斯选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1995.
- [6] 习近平.推动全党学习和掌握历史唯物主义更好认识规律更加能动地推进工作[N].人民日报,2013-12-05.
- [7] 习近平.之江新语[M].杭州:浙江人民出版社,2007.
- [8] 塞缪尔·P·亨廷顿.变动社会的政治秩序[M].上海:上海译文出版社,1989.
- [9] 中共中央宣传部.习近平总书记系列重要讲话读本[M].北京:学习出版社、人民出版社,2014.
- [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:中国方正出版社,2015.
- [11] 习近平.谈政治生态[N].人民日报(海外版),2017-03-22.
- [12] 韩庆祥.政治建设中的辩证思维[J].扬州大学学报:人文社会科学版,2019(3):5-9.
- [13] 中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2014.
- [14] 赵乐际.坚持和完善党和国家监督体系 为全面建成小康社会提供坚强保障——在中国共产党第十九届中央纪律检

- 查委员会第四次全体会议上的工作报告[N].人民日报,2020-02-25.
- [15] 老子[M].赵彦,编.长春:吉林大学出版社,2010.
- [16] 习近平.习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2014.
- [17] 中共中央文献研究室.习近平关于全面从严治党论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2016.
- [18] 中共中央文献研究室.十七大以来重要文献选编:中[M].北京:中央文献出版社,2011.
- [19] 邓小平.邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994.
- [20] 荀子[M].冯蕾,编.西安:太白文艺出版社,2009.
- [21] 习近平.在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第五次全体会议上的讲话[N].人民日报,2015-01-14.
- [22] 孟德斯鸠.论法的精神[M].北京:商务印书馆,2012.
- [23] 习近平.在中国共产党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,2016-01-15.
- [24] 汪洋.浅议党内文化建设[J].理论前沿,2007(9):9-11.
- [25] 习近平.习近平谈治国理政:第二卷[M].北京:外文出版社,2017.
- [26] 中央纪委宣教室.全国廉政文化建设专题研讨班论文选编[M].北京:中国方正出版社,2006.
- [27] 习近平在中共中央政治局第十八次集体学习时强调牢记历史经验历史教训历史警示为国家治理能力现代化提供有益借鉴[N].人民日报,2014-10-14.

责任编辑 王学青

## Dialectical Considerations in Xi Jinping's Statements for Anti-Corruption Efforts

JIANG Guohong<sup>1</sup>, XU Yanhan<sup>2</sup> (1. School of Liberal Arts, Nantong University, Nantong 226019, Jiangsu, China; 2. School of Management, Nantong University, Nantong 226019, Jiangsu, China)

**Abstract:** Adept at analyzing and solving problems by dialectical means, Xi Jinping has formed his distinctive dialectical thoughts concerning anti-corruption efforts, which is a demonstration of the internal relationship between corruption-treatment system and the social system, and between the subsystems within corruption treatment system, and a demonstration within the area of anti-corruption efforts of the internal and external forces, the continuity and periodicity, cure of the symptoms and cure of the source, and also the simultaneous attention to domesticity and abroad, and is thus a dialectical unity of inheriting superior traditional clean governance culture and making innovations. Research into such dialectical thoughts of Xi's benefits the understanding of the objective laws of clean governance construction, strengthening the self-awareness in weaponizing the Party with Xi's thoughts concerning socialism with Chinese characteristics in the new era, and will thus be of vital importance in directing practice and consolidating the overwhelming victory in anti-corruption.

**Key words:** Xi Jinping; anti-corruption thoughts; dialectical considerations

# 马克思廉政思想与社会主义核心价值观的内在统一性

段文健

(四川大学 马克思主义学院, 四川 成都 610065)

**摘 要:**马克思廉政思想为批判旧制度、建立新社会提供了强大的理论支撑,在新时代其与社会主义核心价值观相结合又被赋予了鲜明的时代内涵。马克思廉政思想与社会主义核心价值观在文化属性层面有内在统一性;作为政治伦理文化,从传统意义的价值属性层面与社会主义核心价值观相适应;作为社会道德文化,从受众主体的覆盖层面与社会主义核心价值观相契合;作为价值尺度文化,从衡量社会有机体的评判标准层面与社会主义核心价值观相匹配。马克思廉政思想与社会主义核心价值观在实践主体层面有内在统一性;国家层面的内在逻辑性、社会层面的外在关联性、个体层面的稳定性与普遍性。明晰二者的内在统一性,对于新时代巩固党的执政地位,保持党的先进性与纯洁性,持续推进自我革命有着重大现实意义。

**关键词:**马克思廉政思想;社会主义核心价值观;内在逻辑

中图分类号:A811

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2020)05-0019-06

1871年,马克思在《法兰西内战》中系统总结巴黎公社的经验教训,根据对旧社会腐败现象的深刻剖析,提出了建立无产阶级政党廉洁从政的主张。这一主张对无产阶级政党地位的确立及保持无产阶级政党的纯洁性与先进性有着重大的指导意义。党的十八大以来,习近平多次提出要全面从严治党,深入开展反腐败斗争,“必须一刻不停歇深入推进反腐败斗争,激浊扬清、固本培元,不断深化标本兼治”<sup>[1]</sup>,将党风廉政建设摆在更加突出位置,富有鲜明的实践特征和时代特色。当前中国进入了新的发展时期,协调与稳定是国家生存与发展所追求的价值目标,亟待普遍的政治认同与文化凝聚,而这种政治认同与文化凝聚始终源自于一个民族核心的价值理念。“社会主义核心价值观是当代中国精神的集中体现,凝结着全体人民共同的价值追求”<sup>[2]</sup>,是集科学性与实践性于一体的主流价值观,是一个民族繁荣复兴的灵魂所在。作为社会主义先进文化的重要组成部分,马克思廉政思想与社会主义核心价值观相结合被赋予了新的时代内涵,呈现出新的发展态势。社会主义核心价值观所倡导的价值理念也从不同层面彰显出与马克思廉政思想内在逻辑的统一性,二者统一于中国特色社会主义文化。理清二者的逻辑关系对于新时代弘扬社会主义核心价值观有着重大现实意义。

收稿日期:2020-05-08

作者简介:段文健(1991—),男,河南泌阳人,四川大学马克思主义学院博士研究生。

## 一、马克思廉政思想是构建新社会新制度强大的理论支撑

新时代呼唤新理论,新理论引领新实践。巴黎公社运动开启了工人阶级斗争的新篇章,具有厚重的历史意义。马克思通过系统性的分析,在总结人类社会发​​展规律的基础上,提出了无产阶级政党的廉政理论。他深刻地剖析了旧社会中腐败现象产生的根源,并提出一系列的解决对策,形成了较为体系化的廉政思想,为批判旧制度、建立新社会新制度提供了强大的理论支撑。

### (一)揭露腐败产生的根源:私有制的产生和国家官僚制度的出现

在马克思看来,腐败的产生是一个历史的范畴。在生产力极端低下的原始社会中,部落成员共同劳动,统一分配劳动成果。由于没有剩余产品,就不可能产生个体成员私自占有剩余产品的特殊情况,因而也就不会出现私有制与私有制观念。到了原始社会后期,生产力的进一步发展导致剩余产品的“私有化”,“财富便迅速的积聚和集中到一个人数很少的阶级手中”<sup>[1]</sup>,于是腐败现象便自然而然地形成了。人类进入私有制社会后,由于国家和阶级的产生,社会出现了明显的分化,私有产品的占有也变得愈来愈理所当然;掌握着国家权力的公职人员为了谋取个人私利,运用职务之便无限制的侵占公共财富。在《法兰西内战》中,马克思指出,“表面上高高凌驾于社会之上的国家政权,实际上正是这个社会最丑恶的东西,正是这个社会一切腐败事物的温床”<sup>[2]</sup>,以梯也尔为首的法国政府是极端腐败的,并用“万恶之渊薮”“大泛滥”来代指资产阶级政府,用“最后的”“堕落的”“唯一的”揭示了其最终的趋向。马克思明确地指出正是在这些政权机关里,私有制的产生和国家官僚制度的出现才是导致腐败产生、形成罪恶的根源。

### (二)指出消灭腐败的途径:建立公权在民的无产阶级专政

马克思始终认为,资本主义私有制是极少数剥削者压迫绝大多数被压迫者的一种不合理的制度,因此也就从根本上决定了资产阶级侵吞公共财产的现实性。马克思通过对资本主义社会丑恶现象进行分析认为,在资本主义社会里,政治权力作为上层建筑直接受物质财富多寡的决定,并为资本主义财富的积累所服务,为此资产阶级可以不惜一切代价对无产阶级进行压榨,最终的结果必然会导致无产阶级的反抗,资本主义必将被社会主义所取代,而取代它的唯一的方法就是运用暴力的手段推翻资本主义的统治,建立无产阶级专政,让全体人民掌握社会的公权力。而一旦社会的公权力掌握在人民手中,同时人民又具备监督国家公职人员的条件时,这样无论从表面上还是实质上都能够形成对公务人员的有效制约,使其充分发挥人民公仆的作用,腐败便能够得到有效地遏制。

### (三)明确惩治腐败的措施:构建廉洁政府和权力约束机制

马克思关于腐败的产生以及对消灭腐败现象的分析,是建立在对国家与社会特殊关系的理解基础之上,是以旧制度、旧政府为批判主体,以新政权、新制度作为设想对象的。为此,马克思在总结巴黎公社经验的基础上提出了惩治腐败的一系列措施与约束机制:通过取消“常备军”和“国家官吏”开源节流,建构起一个“廉价政府”;注重对权力的制约,消灭国家与市民社会的根本对立;加强党内民主,完善选举制度,促使共产党内部实现真正的平等与交流;实施政务公开,让“权力在阳光下运行”,切实接受民众的监督,防止腐败的滋生与蔓延等等。这些措施的提出是马克思运用新的国家观,对巴黎公社经验教训的总结以及对未来政权性质的探讨,具有明确的科学性与实践性,在当时的条件下,为批判旧制度、建立新政权提供了强大的理论武器。

## 二、马克思廉政思想与社会主义核心价值观在文化属性层面的内在统一

“始终站在现实历史的基础上,不是从观念出发解释实践,而是从物质实践出发来解释各观念形态。”<sup>[3]</sup>马克思廉政思想产生于资本主义发展时期,主要针对的是资本主义社会中出现的腐败现象以及设想无产阶级在掌握政权之后如何防止官僚机构内部腐败的滋生与蔓延,是集科学性与实践性相统

一的思想体系。核心价值观是评判社会是非曲直的价值标准,在社会的发展中起着稳定国家价值取向的作用。作为当代中国社会的主流意识形态——社会主义核心价值观是在中国特色社会主义实践中不断凝结和完善的,是一定社会形态社会性质的集中体现,在社会思想观念体系中处于主导地位。马克思廉政思想从其各方面的功能定位中与社会主义核心价值观相结合呈现出新的机制。

#### (一)政治伦理文化:马克思廉政思想与社会主义核心价值观相适应

传统文化是一个国家和民族在长期的社会实践中积淀的文明遗产。<sup>[6]</sup>中国传统文化历史悠久,体现在廉政方面则是为官清廉的作风气派。“既为官,则必清”是古代思想家和开明政治家的一贯主张。唐代王维在《京兆尹张公德政碑》中也指出,为官从政,“不以利淫,振雷霆之威”<sup>[7]</sup>。从政治伦理角度来看廉政,除了完全符合维护政治权力的政治指向性特征之外,更多的是倾向于对执政者思想伦理规范要求。在无产阶级掌握国家政权的社会中,执政者的党性和品质从根本上影响了廉政作风的传播与发扬,因此必须从传统意义上对其进行借鉴与吸收。作为一种意识形态,马克思廉政思想要求其受众主体的各个角色行为完全符合清正廉洁、秉公办事、倡廉肃贪的政治目标,这种硬性的、无条件的规定恰是政治制度强制性的外在表现,更是现代化进程的必然要求,毕竟中国迈向现代化的发展首先是从政治结构中突破的。“中国经济结构,一直到不久以前,并没有翻天覆地的变化,而政治系统却有了数千年以来的最大变型。”<sup>[8]</sup>社会主义核心价值观是当今社会主流意识形态,是马克思主义基本理论与现代化建设相结合的产物,是一种大众性与普及性相结合的伦理规范。这种新常态下的理论机制,在一定程度上满足了执政者所要承担的历史责任——为民务实、廉洁奉公。进一步讲,既然承认政治伦理作为社会政治文明的核心,能够凭借其价值规范与价值优先实现对社会引导与调节,那么也必然要求全体社会成员特别是掌握公共权力的所有者无条件遵守廉洁纪律,倡导廉政作风,弘扬廉政文化,把政治伦理文化作为一种长效榜样机制,从传统意义角度上真正实现马克思廉政思想与社会主义核心价值观相统一。

#### (二)社会道德文化:马克思廉政思想与社会主义核心价值观相契合

一种理论思想的传承与发展总是要借助于一定的社会载体,因此,廉政思想必须以覆盖一定的社会群体作为其存在条件。从理论的普及性特征来看,受众主体的涵盖面可以延伸到社会各阶层,但受众主体层次的分化决定了不可能所有社群成员都能够从政治伦理的角度来规定自己行为方式,不过如果转换为用整个社会道德层面来解释马克思廉政思想的话,那么新时期除了执政者必须遵循廉洁奉公、执政为民的基本准则外,更多的是要求每一个社群成员以主人翁身份去积极践行。社会主义核心价值观是社会主义先进文化的重要组成部分,代表了中国目前最先进的道德伦理规范,为全体成员提供了基本的行动指南。一方面,全社会树立起良好的廉洁从政的文化氛围,可以使得身处每一个社会阶层的成员都能够在自己的岗位上廉洁自律、秉公守法。马克思指出,“人的本质不是单个人所固有的抽象物,在其现实性上,它是一切社会关系的总和。”<sup>[9]</sup>单个社会个体的行为方式必然离不开社会性的活动,个人廉政行为的落实与否直接关系到整个社群成员思想道德的提升与社会的和谐。另一方面,马克思廉政思想与社会主义核心价值观的相互吻合,相互作用,必然会促使一种思想、一种精神上升到制度层面,当整个社会的道德规范能够自觉地以一种制度规范确定下来的时候,便物化为一种普遍性载体,进一步推动马克思廉政思想的弘扬与传播。

#### (三)价值尺度文化:马克思廉政思想与社会主义核心价值观相匹配

马克思在《资本论》中之所以把货币作为衡量商品价值量大小的标准,是因为货币本身具有价值,因此能够充当价值尺度。马克思廉政思想属于社会主义先进文化的重要组成部分,是被实践检验了的正确的、符合主客体切身利益的观念形态。因此,作为一种价值尺度文化,马克思廉政思想是衡量人民的利益能否得到保障、人民的需要能否得到满足的现实标准:当清正廉洁成为单个个体所要遵循的价值规范,成为改变整个社会的目标取向,该思想便能够得到有效贯彻与落实,社会主义核心价值观也

充满了生机与活力;当腐败与恶习充斥着整个社会有机体时,廉洁从政的价值目标便失去了生存的土壤,社会主义核心价值观也必然遭到破坏。因此,廉政理念作为意识形态领域中反映社会公平正义的指导思想,完全可以充当价值标准来评判整个社会有机体能否健康有序的运行。由此可以看出,马克思廉政思想与社会主义核心价值观的匹配程度表现在理论层面上是二者同属于意识形态范畴,都能对社会的廉洁与否做出明确的价值判断。马克思廉政思想的价值规范与社会主义核心价值观的标准要求都迫使执政者与民众的利益得到保障、冲突得到化解,最终实现效能的最大化。表现在实践层面则是,全体社群成员不仅能够把廉政观念作为一种价值尺度来评判其他个体的行为作风,又能够在社会主义核心价值观的引领下自觉树立起清正廉洁的榜样,积极投身到社会主义现代化建设中去。

### 三、社会主义核心价值观与马克思廉政思想在实践主体层面的内在统一

“人们自己创造自己的历史,但是他们并不是随心所欲地创造,并不是在他们自己选定的条件下创造,而是在直接碰到的、既定的、从过去承继下来的条件下创造。”<sup>[99]</sup>从本质上来看,作为历史创造与社会演进的内生动力,社会主义核心价值观不是固化的价值形态,是随生产关系和时代变迁的发展趋于完善的,是加强国民素质教育、拓展意识形态新领域的重要精神载体,承担着受众群体与施出主体沟通交流的纽带作用。马克思廉政思想作为社会主义先进文化的重要组成部分,全方位地展现出了社会主义核心价值观的标准和尺度,而社会主义核心价值观又是马克思廉政思想在传播和发展过程中最主要的软性保障,因此能够从不同层面彰显出马克思廉政思想的新常态。

#### (一)从国家层面诠释了社会主义核心价值观与马克思廉政思想的内在逻辑性

“富强、民主、文明、和谐”是建设中国特色社会主义所要实现的伟大目标,体现了对国家价值期望的最根本特质。在这里,富强既是目标又是前提,既是主题又是核心。国家的富强、民主、文明与和谐作为我们为之奋斗的目标,离不开全体人民的共同努力,离不开执政主体的指导引领作用。旧的社会制度的消亡并不意味着新的社会机制的形成,也不意味着全新的意识形态的胜利。“我们党把党风廉政建设和反腐败斗争提到关系党和国家生死存亡的高度来认识,是深刻总结了古今中外的历史教训的。”<sup>[100]</sup>不管是列宁时期反对特权阶层、严格坚持民主集中制原则还是中国共产党人秉公办事、不谋私利的执政理念,都使马克思廉政思想直接贯穿于执政主体的整个执政过程,凝聚了社会主义核心价值观在国家层面的明确规定。二者的逻辑性表现在,社会主义核心价值观作为一种总体的发展坐标,指引着中国主流意识不断完善与弘扬,推动并促使包括廉政文化在内的各种思想的传播,并赋予马克思廉政思想新时期的新内涵。另一方面,马克思廉政思想的传播进一步完善了社会价值的运行机制,使执政群体能够以一种廉洁奉公、执政为民的姿态投身于社会主义现代化建设过程中,丰富和完善社会主义核心价值观的精神理念,巩固和发展中国特色社会主义。在世界文明发展的今天,价值理念的牵引作用表现在执政者的立场上则是能够运用公权力为公共群体服务,完全摒弃在私有制条件下仅仅满足“单个人”所有的私有制观念。因而马克思廉政思想的丰富与完善,真正做到了与社会主义核心价值观的相结合,呈现出新的发展态势。

#### (二)从社会层面彰显了社会主义核心价值观与马克思廉政思想的外在关联性

人是社会存在的同时也是一种文化存在。在创造文化的过程中,人逐渐形成了相对稳定的思维方式和价值判断。<sup>[101]</sup>政治清廉才能取信于民,社会清廉才能长固久安。如果说,国家层面的目标是中国特色社会主义为之奋斗的发展方向,那么目标的实现则需要自由、平等、公正、法治保驾护航,这也是为实现社会主义现代化所创造的良好外部环境,马克思廉政思想的完善更是需要这些理念作为指引并为之服务。无论是国家范畴还是市民社会,无论对于执政者还是普通社会群体,缺乏自由必然导致社会凝固,专制的环境只能放纵私有观念无限放大;缺乏平等,必然导致公共权力滥用,也就必然出现社会财富与资源配置不合理现象。因此,马克思在总结巴黎公社经验教训时就指出,“社会公职已不再是

中央政府走卒们的私有物。”<sup>[100]</sup>“公社可不像一切旧政府那样自诩决不会犯错误。它把自己的所言所行一律公布出来,把自己的一切缺点都让公众知道。”<sup>[101]</sup>注重对权力的监督和制约,实行政务公开,建立一个“廉价政府”就能够从实质上保证社会能够在公正、民主的环境中运行。从这一角度来看,社会主义核心价值观所弘扬的价值理念与马克思廉政思想存在本质上关联性。这种关联性并不是内在地反映出来,而是在社会外部环境中表现出来的;一方面,社会主义核心价值观的这四种理念,能够从同一层面折射出一个文明社会所具备的基本要素,为马克思廉政思想提供良好的生长土壤;另一方面,新时期的廉政思想在继承马克思经典作家思想的基础上得到了不断完善与创新,实现了与社会主义核心价值观在发展历程中的统一。

### (三)从个体层面凸显了社会主义核心价值观与马克思廉政思想的稳定性与普遍性

一种价值理念只有被实践于每一个社会个体才能够发挥出其实际力量的合力,才能够彰显出其精神价值的巨大效力。社会主义核心价值观所倡导的“爱国、敬业、诚信、友善”的基本规范,是每一个社群成员道德理念的价值追求,是一种思想的进步与提升。廉政思想属于意识形态范畴,具有历史性和阶级性,从根本上反映出了一个阶级的执政目的与执政方式。新时期,在无产阶级掌握政权的社会主义国家中,马克思廉政思想除了具备基本的“不贪不腐、秉公办事、廉洁从政”内涵之外,更多的是要求全体社会成员的共同参与,即要做到树立爱国为民的基本信念,提升敬业奉献的职业道德,加大诚信教育的参与力度,推动和谐友善人际关系的形成等等。这些公民美德的形成,有赖于整个社群成员的积极参与,促使人们在实践中做出理性选择。因此,马克思廉政思想与社会主义核心价值观在个体层面的稳定性与普遍性具体表现在:从外部层面来看,一方面,二者具有良好的道德规范标准,这使得二者关系存在天然的相关性与稳定性,避免在西方资本主义浪潮侵袭下出现强烈波动;另一方面,参与人员的大众性使得二者拥有广泛的群众基础,从而使受众主体更具普遍性。从内部层面来看,稳定性的发挥能够使受众群体的参与度明显加强与无限扩大,普遍性的增长也促使整个群体的稳定与和谐,从而实现了两者在相互交叉过程中价值理念的统一。

“民心是最大的政治,正义是最强的力量。”<sup>[102]</sup>马克思廉政思想与社会主义将核心价值观作为意识形态的共同表现形式,系统地融合了群众基础与社会和谐的评判标准,全面呈现了“民心”与“正义”合二为一的内在逻辑。社会主义核心价值观与马克思廉政思想所倡导的理念有着深层次的契合之处,无论从政治伦理方面、社会道德方面还是从价值尺度的评判标准来看,在与社会主义核心价值观相结合的过程中必然会呈现出新的常态机制,这种新机制对于丰富马克思廉政思想、弘扬社会主义核心价值观有着极大地推动作用,使二者能够有机融合在中国特色社会主义文化之中。马克思廉政思想是对资产阶级民主和权力运行的深刻揭露和批判,其与社会主义核心价值观的深度融合,为社会秩序的良好运转提供了价值导向。进入新时代,中国共产党不断强化对自我革命的规律性把握和理论性提升,持续推进廉政治理融入社会主义核心价值观,“透彻理解马克思理论体系的精髓更有助于科学把握廉政的实质内涵,以辩证视角看待当代社会发展过程中出现的腐败现象。”<sup>[103]</sup>对于新时代巩固中国共产党执政地位,保持党的先进性与纯洁性,持续推进自我革命有着重大的现实意义。

### 参考文献:

- [1] 中共中央宣传部. 习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要[M]. 北京:学习出版社, 2019:239.
- [2] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N]. 人民日报, 2017-10-28(04).
- [3] 马克思恩格斯选集:第四卷[M]. 北京:人民出版社, 2012:184.
- [4] 马克思恩格斯选集:第三卷[M]. 北京:人民出版社, 2012.
- [5] 马克思恩格斯选集:第一卷[M]. 北京:人民出版社, 2012:172.
- [6] 韩振峰,李卿. 新中国成立70年来中国共产党传统文化观的演变与创新[J]. 东岳论丛, 2019(9):17-22.
- [7] 王维. 王右丞集笺注[M]. 上海:上海古籍出版社, 1961:394.

- [8] 邹谠. 二十世纪中国政治[M]. 香港:牛津大学出版社, 1994:212.
- [9] 马克思恩格斯选集:第一卷[M]. 北京:人民出版社, 2012.
- [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, 2015:5.
- [11] 赵笑蕾. 论社会主义核心价值观产生的理论、历史和现实逻辑[J]. 求实, 2017(6):4-12.
- [12] 中共中央宣传部. 习近平总书记系列重要讲话读本[M]. 北京:学习出版社, 2016:122.
- [13] 徐维璐,薛忠义. 发生逻辑、真实意蕴、学理考量:马克思廉政思想三重维度论析[J]. 福建师范大学学报:哲学社会科学版, 2019(1):1-8.

责任编辑 张煜洋

## Internal Unity of Marx's Incorruption Thoughts and Core Values of Socialism

DUAN Wenjian (School of Marxism, Sichuan University, Chengdu 610065, Sichuan, China)

**Abstract:** Marxist clean governance thoughts provide powerful theoretical pillar for criticizing the old system and building a new society, their combination with core socialist values endowed with distinctive epochal connotations. There is an internal unity between the two: as a political ethical culture, it being an adaptation on the layer of traditional values; as a social moral culture, it being a correspondence on the layer of audience coverage; and as a value-measurement culture, it being a match with core socialist values on the layer of judgment criterion for social organism. The core values of socialism show their logicity, relevance, stability and universality from the practice subject. Clarifying its internal logic is of great practical significance for consolidating the Party's ruling position in the new era, maintaining the party's advanced nature and purity, and continuously promoting its own revolution.

**Key words:** Marxist clean governance thoughts; socialist core values; internal logic

# 我国民众参与廉政文化建设论要

刘爱新

(广西大学 马克思主义学院, 广西 南宁 530004)

**摘要:**民众参与廉政文化建设既是马克思主义群众史观的必然要求,又极具现实紧迫性。增强廉政意识和实行廉政监督是民众参与廉政文化建设的两个维度,人民大众的廉政意识可形成一种内在的恒久“软力量”,为公职人员“不想腐”提供养分;民众的廉政监督则是约束公权力的“硬力量”,强化“不敢腐”和“不能腐”的震慑力。家庭、学校和大众传媒是推动我国民众参与廉政文化建设的主要场域,三者应同频共振,共同发力,增强民众廉政意识,促成民众廉政监督行动,为巩固和发展我国反腐败斗争压倒性胜利夯实根基。

**关键词:**民众参与;廉政文化建设;廉政意识;廉政监督

中图分类号:D630.9

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2020)05-0025-06

2018年12月13日中共中央政治局会议作出“反腐败斗争取得压倒性胜利”的重要判断,我国反腐败斗争已经由量的积累向质的转变迈出坚实步伐。然而,要从根本上巩固发展反腐败斗争压倒性胜利,彻底斩除腐败毒瘤,必须紧密依靠人民群众,动员和吸纳广大民众参与廉政文化建设,夯实我国反腐败斗争的群众之基。著名学者郑永年先生指出:“中国的腐败已经高度社会化”,反腐败需要“逐渐扩展到社会的各个领域,最终才会有建设清廉政府和清廉社会的可能性”<sup>[1]</sup>。民众参与廉政文化建设的研究,就是要将研究视野投向学界研究相对薄弱且具有基础性地位的“广大民众”,为我国建设廉洁政府和廉洁社会提供民众伟力。

## 一、民众参与廉政文化建设的理论基础与现实依据

广大人民群众是我国广泛存在的社会基础,是中国特色社会主义建设的依靠力量。大量研究表明,在一个国家或地区的反腐倡廉建设中,社会大众的主体地位和参与作用至关重要,在一定程度上还扮演着极为关键的角色。香港学者公婷、王世茹研究揭示社会参与对遏制腐败有重要作用。<sup>[2]</sup>美国学者也认为,在铲除腐败方面,政府内外建立广泛联盟打击腐败十分必要,大量的公民参与才能使腐败不再司空见惯。<sup>[3]</sup>在我国的反腐败斗争中,人民群众也发挥着越来越重要的作用,民众参与廉政文化建

收稿日期:2020-08-27

基金项目:国家社会科学基金一般项目(17BKS069)

作者简介:刘爱新(1977—),女,广西玉林人,广西大学马克思主义学院副教授,博士。

设既是马克思主义群众史观人民立场的理论归依,在中国特色社会主义建设中又极具现实紧迫性。

第一,民众参与廉政文化建设是马克思主义群众史观的客观要求。

马克思主义群众史观强调人民群众是历史的创造者,是推动社会发展的主要决定力量。中国共产党在中国革命和建设的实践中继承并发展了这一基本观点,调动广大人民群众的积极性、主动性,取得新民主主义革命、社会主义革命的伟大胜利和社会主义建设的巨大成就。中国特色社会主义进入新时代,以人民为中心成为中国共产党最突出的执政理念,这是马克思主义群众史观的鲜明体现。习近平总书记曾在不同场合多次强调人民在中国特色社会主义建设中的重要价值,指出“坚持人民主体地位,充分调动人民积极性,始终是我们党立于不败之地的强大根基”<sup>[4]</sup>。腐败问题事关党的生死存亡,触及整个社会的稳定发展,影响国家的长治久安。如何有效解决腐败问题,不仅要靠管党治党,抓住领导干部这个“关键少数”,也需要站在马克思主义的人民立场,依靠广大人民群众,激发人民群众参与廉政文化建设的热情和智慧。廉政文化建设只有依靠人民群众,根植于人民,用人民群众的磅礴力量约束党政领导干部手中的权力,使权力服务于人民群众,才能真正落实“权为民所用”的马克思主义权力归属观,彰显无产阶级政党全心全意为人民服务的本质属性。

民众参与廉政文化建设体现了人民群众在廉政文化建设中的主体地位,是马克思主义群众史观在我国廉政文化建设中的必然要求。马克思主义鲜明的“人民立场”是民众参与廉政文化建设的理论逻辑。

第二,民众参与廉政文化建设关系着中国共产党治国理政的综合能力,是中国特色社会主义建设的现实需要。

习近平总书记指出:“人民群众中蕴藏着治国理政、管党治党的智慧和力量”<sup>[5]</sup>,民众参与廉政文化建设研究就是要深入挖掘和利用人民群众中蕴藏着的治国理政和管党治党的智慧及力量。廉政文化首先是一种内涵丰富的文化形态,是中国特色社会主义先进文化的重要组成部分,具有传承、教化、导向和监督功能,与人民群众息息相关。民众参与廉政文化建设,既要传承我国历史上的优秀廉政文化,又要弘扬在社会主义革命、建设和改革中呈现的廉政精神品质,更需要发展当代中国特色社会主义建设实践中的优秀廉政文化,不断增加中国特色社会主义文化中的廉政文化存量,丰富中国特色社会主义廉政文化内涵,为营造清正廉洁的社会风气提供深沉的文化支撑。廉政文化推崇清正廉洁、鄙弃贪腐,具备鲜明的应对腐败难题的价值取向,具有十分凸显的政治建设功能。廉政文化建设既要推动公职人员自我约束,正身律己,守住公权边界;也需要人民群众广泛参与,形成对廉洁政治和廉洁社会的认同、追求和捍卫,是推动我国风清气正的良好政治生态形成的基础力量。此外,廉政文化建设还承载了执政党建设的价值功能。中国共产党是我国的执政党,是中国特色社会主义事业的领导核心,在新形势下,党的执政环境更趋复杂,党面临执政的“四大考验”和“四大危险”,全面从严治党刻不容缓。民众参与廉政文化建设,树立崇尚清廉的价值观念和行为规范,形成与共产党从严治党的同向支撑力,使全党“内部”链接全社会“外部”,共同构建起管党治党的铜墙铁壁。唯有如此,执政党建设才能触及标本,深入社会底部,夯实执政根基,从而获取应对风险和挑战的强大力量。从这一意义上说,民众参与廉政文化建设为中国共产党全面从严治党提供厚实的群众基础、强大动力和力量源泉。

第三,我国反腐败斗争形势凸显了民众参与廉政文化建设的现实紧迫性。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央面对反腐败斗争的严峻形势,以壮士断腕、刮骨疗毒的决心和毅力,坚定不移严惩腐败,许多贪腐官员被绳之以法。党的十九大之后,反腐威慑力不断增强,人民群众在反腐败斗争中发挥越来越重要的作用。随着我国反腐败斗争不断向纵深推进,紧密依靠广大人民群众巩固和发展反腐败斗争压倒性胜利显得日益紧迫。在中央反腐力度不断加大的新形势下,腐败出现了一些新特征,行为更加隐蔽,伪装形式更加多样和奇特。只有全体民众充分参与反腐倡廉建设,腐败的行径就难以藏匿。因而,我国反腐败斗争迫切需要动员和依靠广大人民群众的力

量,彻底战胜腐败。任建明对我国改革开放40年民众参与反腐的模式与变迁进行了详尽分析,认为十八大以后公众参与反腐到达新的高度,但民众参与反腐的机会和意愿仍处于“中”的阶段,远未达到“强”的程度。<sup>[4]</sup>可见,民众参与反腐的意愿与党和政府的高压反腐之间仍然存在较大差距,动员广大民众参与廉政文化建设,夯实我国反腐倡廉建设的根基刻不容缓。

党的十九届四中全会再次强调要一体推进不敢腐、不能腐、不想腐体制机制。“不敢腐”和“不能腐”是依靠外部作用力,通过“全覆盖、零容忍、无禁区”的强大震慑力、“有贪必反”的果敢行动力和“把权力关进制度笼子”的强制约束力来实现目标。“不想腐”则是内部自发力量,是抵御腐败的心理防火墙,是对清正廉洁、权为民用的廉政取向的接受和认同,也是对廉洁行为的自觉选择。民众参与廉政文化建设,正是从人民群众的视角助力不敢腐、不能腐、不想腐体制机制的实现,并起到夯实治本基础的重要作用。一方面,增强民众的廉政意识,以社会大众的廉政追求来潜移默化地影响公职人员廉洁奉公,促成“不想腐”的反腐内生动力;另一方面,强化民众的廉政监督执行力,形成反腐败的外部制约力,加固“不敢腐”的震慑力,也筑牢“不能腐”的制度笼子。

民众参与廉政文化建设既体现了马克思主义关于人民群众推动社会发展的理论逻辑,也是中国共产党在新时代治国理政的现实需要,在当前和今后我国反腐败斗争中具有极端重要性和紧迫性。

## 二、民众参与廉政文化建设的两大维度

廉政文化建设的主体包括领导干部和广大人民群众,既要构建起领导干部廉洁从政的观念意识和行为规范,也要推动广大民众在社会生产生活中形成崇尚清廉的思想认知和行为方式。民众在我国廉政文化建设中处于基础性地位,不可或缺。民众参与廉政文化建设,可以从以下两大维度展开。

### 第一,廉政意识维度。

廉政意识是对廉政价值的认同和追求,是促成廉政行为的一种内生力量。在马克思的廉政思想中,非常强调无产阶级政党的大公无私和公仆意识<sup>[5]</sup>,既突出了廉政意识作为无产阶级政党的本质特征,更为后来无产阶级政党进行反腐倡廉建设奠定了理论基础。中国共产党自成立以来,就以马克思主义为指导思想,始终把培育党员全心全意为人民服务的公仆意识作为党的建设着力点,牢牢抓住党的自身建设的根本性问题。毋庸置疑,党员领导干部廉政意识的养成,与全体民众的廉政意识息息相关,有时候甚至很大程度上相联系,新经济社会学的社会资本理论认为社会民众的价值观、思维方式等因素对腐败产生深刻影响。<sup>[6]</sup>因为党员领导干部及一切公职人员被深深“嵌入”到由人民大众形成的各种社会关系网络之中。被“嵌入”其中的公职人员在很大程度上会被网络所触及的民众深深影响。错综复杂的社会关系网络对于公职人员廉洁从政的影响利弊共存。如果社会关系网络中的民众具有“廉洁贪耻”的廉洁价值追求,“嵌入”网络中的公职人员则更可能会把“廉洁从政”作为自己的行为准则,否则他会被自己所处的社会关系网络所鄙夷,甚至抛弃。反之,如果社会网络中的民众大多数以获取特权、追名逐利为价值取向,那么必然会导致网络中的公职人员与网络中的民众沆瀣一气,为维护自己在社会网络中的地位而千方百计地为自己和网络中的其他人寻找腐败机会,最终不可避免地滑向腐败深渊。这表明被“嵌入”网络中的公职人员,其是否廉洁从政在很大程度上受社会网络中的民众所限制,被“嵌入”越深,受到的影响则越大。而当社会网络无限向外拓展至整个社会时,社会民众的整体廉政意识状况也依然会对领导干部和其他公职人员产生同向影响。民众越认同和追求廉洁品质,远离“腐败制造”和“腐败参与”,越有可能铲除腐败温床。同时,民众的廉政意识也直接影响其对腐败的容忍度,当民众的廉政意识越强烈,对腐败的容忍度就越低,也就越能自觉成为腐败行为的监督者。有学者的实证研究指出,民众对腐败的容忍度在很大程度上决定着反腐败的成效。<sup>[7]</sup>显然,民众对腐败的容忍度与廉政意识呈负相关联系,当民众的廉政意识越强,对腐败的容忍度就越低,监督腐败的主动性也就越强。反之,民众越缺乏廉政意识,对腐败的容忍度越高,则越不可能监督腐败行为,甚至会给腐

败行为提供庇护环境。由此可见,具有贪腐价值观的社会关系网络,是领导干部滑向腐败深渊的催化剂,民众对腐败的认可和容忍则是腐败蔓延的强大推手;相反,廉洁的社会关系网络和具有廉政意识的人民群众则可以为领导干部廉洁从政构筑起牢固的防腐城墙。

因此,人民群众的廉政意识可以形成一种内在的恒久“软力量”,对我国领导干部廉洁从政产生深刻的社会影响。这一维度的“民众参与”是指人民群众在廉政文化建设中提高廉洁意识,使廉洁品质成为公众的道德操守和社会共识,形成对腐败的内在约束力。其表现形式为:构建起清正廉洁的社会关系网络,形成风清气正的良好社会风气,为“不想腐”提供养分,与此同时,也为另一维度的廉政监督奠定思想基础。

## 第二,廉政监督维度。

廉政文化既包括人们关于廉洁从政的思想、信仰,也包括与之相适应的生活方式。因此,民众参与廉政文化建设的又一重要维度是与廉政意识相适应的廉政监督行为,是指人民群众提高廉政监督的主动性和积极性,担负起廉政监督的人民主体责任。早在我国社会主义制度确立前,毛泽东在延安回答黄炎培提出的“历史周期律”问题时,就明确指出“共产党找到了让人民监督政府的新路,突出强调人民群众参与监督权力的极端重要性”。习近平总书记也指出:“时刻不能脱离人民群众、自觉接受人民监督。”<sup>[9]</sup>他在党的十九大报告中强调:“增强党自我净化能力,根本靠强化党的自我监督和群众监督”,把群众监督和党的自我监督一起作为增强党自我净化能力的根本。党的十八大以来查处的许多大案要案,绝大部分线索就是由群众信访举报提供,民众监督展示了强大的震慑力。在反腐败斗争中,民众参与廉政监督具备了许多党内监督和国家行政机构监督所不具备的特点和优势,发挥了重要作用。作为权力体系外部的一种监督,民众监督更容易摆脱内部监督中上级对下级的束缚,也更加能够“一视同仁”地监督各级领导干部。又因为人数众多,一旦动员起来便能在全社会形成监督的天罗地网,使公权力置于全方位的监控之中。因此,在反腐败斗争形势依然严峻、腐败不断产生新变种的新形势下,只有将民众监督与党内监督、行政监督密切配合,形成新形势下我国反腐败斗争的利器,才能使腐败行为无处遁形。

相较于廉政意识作为一种“软力量”,民众参与廉政监督的行动则是约束腐败的“硬力量”,对腐败形成强大的震慑力。其表现形式为:广大民众在廉政文化建设中发挥主动性和积极性,对公权力实行廉政监督,在整个社会布下监督腐败的群众之网,大大提升对党员领导干部和所有公职人员“不敢腐”“不能腐”的震慑力,人民群众的磅礴力量转变为新形势下我国彻底战胜腐败的强大支撑力。

从这两个维度去推动我国民众参与廉政文化建设,为我国反腐倡廉建设夯实群众基础,也与反腐败斗争中党内廉政文化建设积极配合。在意识形态领域,广大民众增强廉政意识,形成廉政价值观,用人民群众的“大多数”滋养党员领导干部;在监督领域,人民群众进行廉政监督,以民众的“大多数”约束党员领导干部。由此,民众参与廉政文化建设必将推动我国反腐败斗争取得事半功倍的成效。

## 三、推动民众参与廉政文化建设的主要场域

民众参与廉政文化建设,既要推动广大民众在意识形态领域形成廉政意识,又要促进民众在行为方式上自觉行使廉政监督。在我国,家庭、学校和大众传媒是推动民众参与廉政文化建设的主要场域。

### 第一,家庭。

在社会生活中,家庭是最基本的单元,是所有社会关系网络的内核。良好家风是党员领导干部廉洁从政的最大底气,腐化的家庭环境往往导致领导干部走向违纪违法的深渊。如全国人大环资委原副主任白恩培在云南主政时,他的妻子就参与了他的权钱交易。河南省委原书记周本顺涉嫌经济问题的犯罪相当一部分与他儿子生意有关。<sup>[10]</sup>云南省委原书记秦光荣也存在纵容亲属利用其职务影响谋求私利的严重问题。<sup>[11]</sup>由此可见,正家风是清政风的基础,家庭廉政教育意义深远而又十分迫切。领导干部

自觉培育廉洁家风,构筑新时代廉洁家庭观,使家人成为拒腐防变的安全员和监督员,构建起预防腐败的内部牢固防线。

另一方面,家风清廉才能促进社会清廉,不只是党员领导干部家庭,建设廉洁家风与每一个家庭息息相关。习近平总书记指出:“广大家庭都要弘扬优良家风,以千千万万家庭的好家风支撑起全社会的好风气。”<sup>[1][2]</sup> 家庭是塑造民众廉洁品格的丰厚土壤,廉洁家风是推动廉洁社会风气形成的基石。就廉洁家风对家庭成员产生影响的时间长度和所触及的深度而言,家庭是推动民众参与廉政文化建设的首要场域,家家户户建设廉洁家风,是民众形成廉政意识的源头活水。

### 第二,学校。

在我国,学校教育最根本的任务就是立德树人。“德”的内涵始终与国家前途命运、人民幸福安康的责任与担当相联系,培养学生的廉洁品质是立德树人应有之义。学校教育与解决腐败问题之间具有深层次关联性,学校的廉政教育是二者之间的桥梁,是从根部解决腐败问题的重要路径。学校在推动廉政文化建设中应当承担起系统传承优秀传统廉政文化、塑造廉政观念以及推动廉政监督等重任。

学校是推动民众参与廉政文化建设的基础性场域。今天的学生终将成为明天各行各业的中流砥柱,在他们的拔节孕穗期注入清廉思想,他日方能拥有廉洁的品质,为形成风清气正的社会风气提供坚实基础,也为日后走上领导岗位的万千学子扎下廉政之根。

### 第三,大众传媒。

报纸、杂志、书籍、广播、电影、电视、网络等各种能够向社会大众大量传播信息的媒介组织和载体,都属于大众传媒,在动员民众参与廉政文化建设中具有显著优势。不管是报刊、杂志、广播、电视等传统媒介形式,还是随着互联网技术迅速发展而诞生的网络新媒介,共同构成推动民众参与廉政文化建设的主场域。大众传媒在传播廉政知识、施行廉政教育和塑造廉洁价值观等促进民众养成廉政意识方面,具有全方位渗透、针对性推送等明显优势。而且,随着我国大力发展互联网技术,网络媒体的广泛传播特征、即时互动功能和低成本参与的优越性为民众进行廉政监督也提供了诸多便利。习近平总书记强调要让互联网成为“发扬人民民主、接受人民监督的新渠道”<sup>[3][4]</sup>。这表明总书记十分重视互联网新媒介在群众进行权力监督中的重要作用,因而,推动民众参与廉政文化建设要充分利用好网络新媒介,为民众构建廉政监督网络提供平台支撑。

大众传媒已经渗透到广大民众社会生活的方方面面,并越来越深刻地影响着社会民众,在新形势下,大众传媒是推动民众参与廉政文化建设的主场域。发挥大众传媒在培养民众廉洁意识、廉洁价值观等方面的独特作用,营造“廉荣贪耻”的廉洁社会风尚,并以社会民众的磅礴之力,构建起民众廉政监督网络,对公权力实施积极而规范的廉政监督,意义重大,作用凸显。

总而言之,广大民众是我国廉政文化建设中处于基础地位的建设主体,只有动员社会民众参与到反腐败斗争中,推动民众的基础性力量与党员领导干部的重点力量相配合,为中国共产党全面从严治党提供强大的社会支撑力,才能从根本上巩固和发展我国反腐败斗争压倒性胜利。坚持马克思主义群众史观,深入研究民众参与廉政文化建设的范式、路径等重要问题,是解决我国腐败问题的治本工程。

### 参考文献:

- [1] 郑永年.关键时刻:中国改革何处去[M].北京:中信出版社,2014:222.
- [2] 公婷,王世茹.腐败“零容忍”的政治文化——以香港为例[J].复旦公共行政评论,2012(2):169-186.
- [3] (西班牙)约瑟·阿提拉诺·派纳·洛佩兹.腐败的社会根源——文化与社会资本的影响[J].范连颖,译.经济社会体制比较,2015(4):108-118.
- [4] 习近平.习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2014:27.
- [5] 习近平.在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话[N].人民日报,2014-10-09(02).
- [6] 任建明,王方方.改革开放40年民众参与反腐的模式与变迁[J].北京航空航天大学学报:社会科学版,2019(1):23-29.

- [7] 马克思恩格斯选集:第 3 卷[M].北京:人民出版社,2012:55.
- [8] 习近平.推进党的建设新的伟大工程要一以贯之[J].求是,2019(19):4-15.
- [9] 中央纪委宣传部,中央电视台.永远在路上[M].北京:中国方正出版社,2016:6-8.
- [10] 全国人大原内务司法委员会副主任委员、云南省委原书记秦光荣严重违纪违法被开除党籍[EB/OL].(2019-09-26)[2020-03-20].[http://www.xinhuanet.com/legal/2019-09/26/c\\_1125042868.htm](http://www.xinhuanet.com/legal/2019-09/26/c_1125042868.htm).
- [11] 习近平.习近平谈治国理政:第二卷[M].北京:外文出版社,2017.

责任编辑 陈 瑶

## Public Participation in the Construction of Clean Governance Culture in China

LIU Aixin (School of Marxism, Guangxi University, Nanning 530004, Guangxi, China)

**Abstract:** Public participation in the construction of clean governance is a necessary requirement of Marxist historical conception of masses, with its practical earnestness as well. Strengthening clean governance awareness and implementing public supervision form the two dimensions of public participation in clean governance culture construction, the former potentially forming the internal permanent “soft power” to nurture “unwillingness to corrupt” within public employees, the latter being the “hard power” restricting public power, strengthening the deterrent force of “not daring to corrupt” and “not able to corrupt”. Families, schools and mass media are the main fields to promote public participation in anti-corruption culture, the three expected to coordinate with each other to enhance the clean governance awareness of the public, and to facilitate clean governance supervision action of the public so that the foundation for the overwhelming victory against corruption can be consolidated.

**Key words:** public participation; clean governance culture; clean governance awareness; clean governance supervision

# 构建中国特色监察官制度的 必要性、原则及基本思路

李斌雄,廖 凯

(武汉大学 党内法规研究中心,湖北 武汉 430072)

**摘 要:**监察体制改革后,党统一指挥、权威高效的国家监察体制初步构建,所有行使公权力的公职人员都已纳入监督范围,监察全覆盖的目标已基本实现。在新的历史起点上,必须加快构建以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,体现党管干部原则和党的统一战线原则的监察官制度。明确监察官的范围、任职条件、职业保障、监督管理等内容,保障监察权的规范正确行使,真正使党和人民赋予的监察权不被滥用,惩恶扬善的利剑永不蒙尘。

**关键词:**监察体制改革;监察官;监察官制度;监察官法;监察权

**中图分类号:**D922.114

**文献标识码:**A

**文章编号:**1674-9170(2020)05-0031-08

党的十九大以来,在以习近平同志为核心的党中央的坚强领导下,监察体制改革不断深入推进,由党统一指挥、权威高效的中国特色国家监察体制初步构建。监察体制改革后,所有行使公权力的公职人员都已纳入监督范围,监察全覆盖的目标已基本实现,为新时代改革发展和实现中华民族伟大复兴的中国梦提供了有力的监察保障。在国家监察体制初步构建,中国特色公权力的监督制约机制初步形成的新的历史起点上,必须构建保障监察权规范正确行使的一系列制度机制,使对公权力的监察过程与尊重、保障人民的合法权利统一起来,真正做到党和人民赋予的监察权不被滥用,惩恶扬善的利剑永不蒙尘。

“徒法不能以自行。”从哲学上看,保证监察权的正确行使是监察实践的价值追求,这一价值追求产生于监察权的实践过程中。要达到监察权的正确行使这一价值追求,与作为实践主体的监察官的知识水平、能力素质、经验等条件息息相关。换言之,监察权的正确行使离不开一支政治过硬、能力过硬、

收稿日期:2020-09-07

基金项目:国家社会科学基金青年项目(19CDJ012)

作者简介:李斌雄(1964—),男,湖南岳阳人,武汉大学党内法规研究中心、廉政研究中心、马克思主义学院教授,博士生导师,全国党的建设研究会特邀研究员;廖凯(1985—),男,湖北蕲春人,武汉大学党内法规研究中心研究助理,马克思主义学院博士研究生。

纪律过硬、知识过硬、作风过硬的监察官队伍。正因为如此,《中华人民共和国监察法》第十四条规定:“国家实施监察官制度,依法确定监察官的等级设置、任免、考评和晋升等制度。”为探索建立中国特色的监察官制度提供了法律支持,有利于保障监察权正确行使这一价值目标的实现。

### 一、加快构建监察官制度的必要性分析

对于现阶段是否应该进行监察官立法,构建当代中国的监察官制度这一问题,学界主要有两种观点。一种观点认为,现阶段不宜过快地推进监察官制度的构建,应等待实践充分探索后,再行推进。如刘练军认为,监察官制度需要充分汲取监察体制改革的经验和教训,不宜仓促制定。另一种观点认为,根据监察体制改革推进的阶段和建设专业化监察官队伍的需要,应该尽快推进我国监察官制度的实施。如姚文胜认为,在立足中国历史文化传统,吸收国(境)外有益经验的基础上,尽快构筑具有中国特色的监察官制度。

本文认为,应尽快启动监察官法立法的相关工作,加快构建中国特色的监察官制度,解决监察人员的主体适格问题和监察执法中权力来源问题,补齐中国特色监察制度的短板。对于有学者提出的现阶段监察官立法的实践经验不足的问题,笔者认为可以从立法技术上予以解决,即先重点针对监察官的职责、权利义务、任职条件、职务职级、奖惩等关键问题做出粗框架性规定,把中国特色监察官制度的骨架搭建起来,在操作层面通过制定相应的配套制度来完善“血肉”,打通监察权的授予路径,之后再根据实践情况适时对监察官法进行修订完善。之所以要这样做,主要是因为以下几个方面的需要:

#### (一) 确保监察权正确行使的需要

监察权的正确行使是监察体制改革的重要目标,也是监察体制改革能否成功的关键。监察权的正确行使离不开行使主体的适格和权力授予的合法。根据宪法和监察法的规定,监察机关是国家监察权的行使主体,但在当前的监察实践中,由于监察官制度暂未出台,致使监察权从国家监察机关授予到监察执法人员这一路径未能完全打通,给监察权的合法运行造成了一些制度上的障碍。因此,推进监察官法的立法工作,构建中国特色的监察官制度,解决当前监察人员监察执法中权力授予问题,是规范监察执法工作的需要,更是确保监察权正确行使的需要。在近三年的监察体制改革工作的实践探索中,监察体制改革从三省市试点,到试点工作全国铺开,再到人大通过监察法并依法组建国家监察委员会,中国特色的国家监察体制改革探索工作取得了很大的成功。但在部分领域和环节也存在一定的问题,如国企和高校的监察体制改革中,如何向国企和高校中的相关监察组织授予监察权,相关监察权由什么人来行使,以及监察执法人员的资格身份要求等具体问题亟待监察官法中予以回应。因此,要根据当前全面推进社会主义法治国家建设的要求,加快推进监察官法的立法工作,从法制上提供解决方案。

#### (二) 完善中国特色社会主义监察制度体系的需要

中国特色监察官制度是中国特色社会主义监察制度体系的重要组成部分,完善中国特色社会主义监察制度体系离不开在理论和实践上对监察官制度的探索。监察体制改革从“办好中国的事情,关键在党”这一逻辑出发,通过整合反腐败资源,设立国家监察委员会并与党的纪律检查委员会合署办公,履行纪检和监察两项职责,把执政党对党内监督和对国家机关的监督统一起来,体现了中国共产党对中国特色监察制度的探索。在这个过程中,党的组织原则和领导制度通过合署办公这一机制体现在监察委员会的组织原则和领导制度中。相应的,对党的纪律检查人员的要求也会相应的体现在对国家监察人员的要求上。那么,在纪检监察人员履行纪检和监察两项职责时,如何合理的区分和统一党的纪律检查人员和国家监察人员两种身份,就成了完善中国特色监察制度体系必须回答的问题。而这

一问题的回答有赖于监察官法的研究制定。另外,在监察实践中,纪委监委的线索处置、审查调查、案件审理等关键环节都体现了民主集中制这一根本组织原则和领导制度的要求。比如,《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》第二十四条规定,纪检监察机关应当根据工作需要,定期召开专题会议,听取问题线索综合情况汇报,进行分析研判,对重要检举事项和反映问题集中的领域深入研究,提出处置要求,做到件件有着落。第三十九条规定,对涉嫌严重违纪或者职务违法、职务犯罪人员立案审查调查,纪律检查机关主要负责人应当主持召开由纪检监察机关相关负责人参加的专题会议,研究批准审查调查方案。那么,如何在监察机关采取民主集中制的集体领导体制下解决监察官个人职权授予的问题,也是不容回避的。这一问题的解决不可能在理论的逻辑推演中得到解决,还是要在监察官制度实施后,在实践的探索中进行理论总结。实际上,在整个监察体制改革的过程中,我们走的就是实践探索在先,理论总结在后的实践引领模式,不然我们根本不可能在短短的三年内搭建起中国特色监察体制的总体框架。监察官制度的探索,也应继承这一改革经验。

### (三)提高监察人员素质的需要

习近平总书记在内蒙古考察并指导开展“不忘初心、牢记使命”主题教育时曾深刻指出:“要强化法规制度执行,不能打折扣,防止文件发了之后,却都挂在墙上、堆在档案柜里。”对于中国特色的监察体制来说,监察体制改革搭起了党和国家自我监督的制度“骨架”,但这只解决了国家监察体制的硬件基础,没有监察人员这个“软件”发挥作用,这套制度也只能是“挂在墙上、堆在档案柜里”。要真正将国家监察的制度优势转化为治理效能,除了不断进行制度优化外,必须从提高监察人员的素质上下功夫。根据我国监察法的规定,监察人员要履行监督、调查、处置三项职责,工作中要对公职人员开展廉政教育,对其依法履职、秉公用权、廉洁从政从业以及道德操守情况进行监督检查,对职务违法和职务犯罪案件进行调查,还要对违法的公职人员作出政务处分,对领导人员进行问责,对涉嫌职务犯罪的人员提起公诉,向监察对象所在单位提出监察建议。从这些要求上我们可以看出,我国的反腐败工作是特殊的执法工作,是集廉政教育、违法预防、违法调查、刑事侦查为一体的综合性工作,具有高度的专业性和复杂性。我们在公务员法之外再制定监察官法,实施监察官制度,其目的就是提高监察队伍的准入门槛,促进监察干部队伍整体素质的提高,为中国特色的国家监察制度提供人才保障。当前,监察机关内部和社会各界对于提高监察干部队伍素质的呼声很高,如果我们不抓紧时间尽快研究制订监察官法,迅速提高进入门槛,对现有人员进行系统培训和负面淘汰,今后在监察体制改革的深入推进过程中就可能面临人员消化难的问题。而这个问题也是我们当前司法体制改革推进中的一个不容回避的问题,相关经验和教训应该在监察官制度设计中予以总结和吸取。

### (四)推进中国特色监察理论研究的需要

目前中国特色的监察体制,来源于十八大以来党的反腐败工作的经验总结。通过监察体制改革,中国创设了监察委员会,形成了立法机关、行政机关、司法机关、监察机关四位一体的新的权力格局。监察法总结了中国共产党十八大以来的经验,赋予了监察委员会相应的职权。特别是创设了全新“留置”措施,既解决了长期以来困扰中国共产党反腐败中面临的法治难题,也是中国特色监察措施的创新。新的反腐败机关、新的监察措施、新的监察制度彰显了我们党全面从严治党,推进中国特色监察体系的伟大实践的决心。“没有革命的理论就没有名副其实的革命运动。”没有监察体制改革的实践探索,我们根本不可能在短短的三年内搭建起中国特色监察体制的总体框架。但如果没有科学的对监察法的原则、监察职权、监察管辖、监察权限和监察程序等进行科学的抽象和总结,提炼出中国特色监察制度的一般原理,提升对监察制度的认识,中国特色的监察制度体系将没有“灵魂”。公职人员下班后送外卖、开滴滴、出租店面等事项是否违纪的争论也将会一再出现。推进监察官法的立法工作,创立

中国特色的监察官制度,有利于完善监察法这一学科门类,给相关的专家学者提供新的研究对象,也有利于高校和科研机构把握专业建设方向和人才培养的要求,促进监察法的学科建设、师资建设等工作,为监察法相关专业的人才培养创造良好条件,形成推进监察基础理论发展的人才基础。

## 二、构建中国特色监察官制度的原则

“任何时代的政治文化,不仅具有现实性,而且也必然具有其历史继承性。”这种政治文化的历史传承性会随着社会成员的繁衍活动不断地得到传承和发展,特别是在中国这样历史悠久、文化古老的大国,历史文化对现实制度的影响尤为明显。对于这一点,马克思就深刻地指出:“一切已死的先辈们的传统,像梦魇一样纠缠着活人的头脑。”这决定了中国的监察官制度必须符合自身历史文化传统。因此,笔者认为,构建中国特色的监察官制度应该遵循以下几个原则。

### (一)坚持习近平新时代中国特色社会主义思想的指导

习近平新时代中国特色社会主义思想,是马克思主义中国化的最新成果,是全党全国人民为实现中华民族伟大复兴而奋斗的行动指南,是我们实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦的行动指南和根本遵循,也是深入推进监察体制改革的理论依据。习近平总书记强调:“监督别人的人首先要监管好自己。”监察官行使国家监察权,对自我的要求应该更严格。合格的监察官首先要把习近平新时代中国特色社会主义思想学懂弄通做实,把习近平同志对依法治国和依规治党的相关要求统一起来,用科学理论武装头脑、指导实践、推动执纪执法工作。“立法是将某种意志包括代表人民的意志和体现人民意志的政党意志上升为法律的路径和方式。”开展监察官法的立法工作,就是要把党对监察机关工作人员的要求上升为法律,体现党的十八大以来,党在依法治国和依规治党两者关系上探索的有益成果。使中国特色监察官制度体现出中国共产党全面从严治党、刀刃向内的决心和要求,体现出党组织集体决策的要求和人民意志的表述。

### (二)坚持党管干部原则

“党的领导是中国特色社会主义最本质的特征和最大优势。坚持党管干部原则,是党的领导在干部人事工作中的重要体现,是坚持和加强党的全面领导、巩固党的执政地位、履行党的执政使命的根本保证。”监察法规定了党在国家监察工作中的领导地位,在中国特色社会主义法治语境下,监察制度改革要与党的领导与人民当家做主相结合,实现与中国政党制度合理衔接。这种衔接关系必然要求体现在党对监察官的管理上,因为监察机关是实现党和国家自我监督的政治机关,政治属性是第一位的,在对监察官的选拔和管理过程中必须将党管干部的原则贯穿其中,体现出党组织在监察官选拔任用中的把关作用。此外,监察机关作为政治机关,严密组织和纪律是监察机关确保党和人民赋予的权力不被滥用、惩恶扬善的利剑永不蒙尘的重要保证。“党是联系在一起的各个组织的总和。”依靠党组织,用党组织把每一个监察工作人员组织起来,用党的纪律和要求把他们管起来是监察机关实现组织性和纪律性的必要条件。最后,监察机关是政治机关,作为一名合格的监察官,政治上的要求是第一位的。只有坚持党的领导,坚持党管干部原则,才能使广大监察干部坚持监察事业为上,激励广大监察干部担当作为,自觉把坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导、牢固树立“四个意识”、坚定“四个自信”、坚决做到“两个维护”等要求作为监察官的第一要求。

### (三)坚持统一战线原则

我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。所有的国家机构,包括党领导下的国家监察机关都要体现人民民主专政要求,坚持工人阶级的领导、工农联盟的基础和统一战线等。统一战线是我们党夺取革命、建设、改革事业胜利的重要法宝,是增强党的阶级基础、扩

大党的群众基础、巩固党的执政地位的重要法宝,是全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴中国梦的重要法宝。历史经验告诉我们,在不同的历史阶段,我们党必须根据不同的奋斗目标同不同的阶级、阶层结成广泛的统一战线,才能不断地取得胜利。中国特色社会主义进入新时代,我们要继续夺取中国特色社会主义伟大胜利,全面建设社会主义现代化强国,实现中华民族伟大复兴中国梦,必须破解历史周期率,解决国家权力的自我监督问题。毛泽东同志指出,跳出兴亡周期率唯有靠“民主”。这就要求必须在中国共产党领导下的,建立各民主党派和各人民团体参加的国家的自我监督体制。通过建立中国特色的监察官制度,在坚持政治标准的前提下,适当吸纳优秀党外人士加入监察官队伍,既坚持了党管干部原则,又体现了照顾同盟者利益原则,既有利于监察体制改革的深入推进,又有利于吸纳民主党派和人民团体参与对公权力的监督。

### 三、构建监察官制度的基本思路

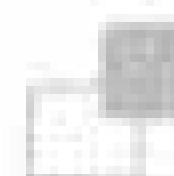
对于现阶段我国监察官制度的构建问题,学界目前有以下几种观点:周磊认为监察官制度应以保障监察权的有序运行为基本原则,以反腐败为价值目标,依据党风廉政建设和反腐败工作的实际需要综合构建。任建明、杨梦婕、叶青、王晓光、薛彤彤、牛朝辉提出可以在借鉴域外经验的基础上,构建我国的监察官体系。张晋藩认为中国古代职官管理的法律传统可为我国监察官制度的创制提供借鉴。王捷从考察秦朝监察官的执法历史中,认为监察官的设置应随国家权力的体制之变而变。

笔者认为,实行监察官制度对于建设让党放心、让人民信赖的高素质专业化队伍具有重要意义。监察官法的制订可先重点针对监察官的职责、权利义务、任职条件、职务职级、奖惩等关键问题做出框架性规定,把中国特色监察官制度的“骨架”搭建起来,在操作层面通过制定相应的配套制度来完善“血肉”,打通监察权的授予路径,之后再根据实践情况适时对监察官法进行修订完善。具体建议如下:

#### (一)关于监察官的范围

监察官范围的确定应综合考虑监察机关的性质、职能、职责和工作方式等因素。以行使监察权为核心,将纪检监察机关内设机构、派驻机构、纪工委,科教文卫等事业单位和国有企业纪检组织中履行监察职权的人员都纳入监察官的范围。

第一,根据监察法的规定,各级监察委员会是行使国家监察职能的专责机关。国家监察工作要坚持标本兼治、综合治理,形成不敢腐、不能腐、不想腐一体推进的长效机制。这就要求在工作中,监察人员既要严格依法收集证据,查明违纪违法事实,也要用党章党规党纪、理想信念宗旨对被调查人进行思想政治教育,让他们真心认错悔过,还要深入研究剖析案件进行廉政建设。这就意味着,纪检监察机关的所有内设机构和派驻(出)机构,包括综合管理、宣传教育、政策研究和执纪执法等工作实际上都是行使国家监察权的过程,都应纳入监察官的范围。第二,监察机关在工作中实行的是集体领导体制。监察权行使的关键环节,如执纪监督、审查调查、案件审理等都是采取集体研究的方式进行决策。这和司法责任制改革中取消行政化的案件审批制,确立法官和合议庭、检察官和办案组办案主体地位,实现让审理者裁判,让裁判者负责的改革目标有明显差异。同时,法院、检察院实施“员额制”出现了一些弊端,需要我们在监察官制度实施过程中予以规避。第三,国家监察体制改革是为了加强对所有行使公权力的公职人员的监督,实现国家监察全覆盖。为实现这一目标,监察机关需要向被监督单位派出或派驻监察机构、监察专员,并授予相应的监察权。如“向中管金融企业派驻纪检监察组,就是要通过自上而下的党内监督和国家监督,切实防控金融风险”。要想实现对所有行使公权力的公职人员的监察全覆盖,不仅需要派驻(出)相关的监察组织,实现监察组织的全覆盖,更要通过向国企高校中的相关监察组织授予监察权,解决监察权的行使合法性问题,以及监察执法人员的身份资格问题。



## (二) 关于监察官的任职条件

对于监察官任职条件,笔者认为主要应设置以下七个标准:

一是监察官要符合忠诚、干净、担当的标准。忠诚、干净、担当是对好干部标准的高度概括,监察官首先必须是党和国家的好干部。党的十八大以来,习近平总书记反复强调,干部要做到忠诚、干净、担当。实施监察官制度,首要的任职条件就是要做到忠诚、干净、担当,把对党忠诚、个人干净、敢于担当的纪检监察干部选出来,用起来,切实提高监察官群体的政治素质。二是严格工作经历。监察工作是一个实践性较强的工作,没有长期的相关工作历练和履职工作经验,很难成为一名合格的监察官。初任监察官须从在职在编的纪检监察干部中择优提出人选;监委主任、副主任和委员应当从具备党务、党建、司法、监督和纪检工作经验的人员中择优提出人选。三是明确学历要求。新进人员须具备普通高等学校本科及以上学历并获得学士及以上学位。四是通过国家统一组织的监察官资格考试。监察官资格考试可采取笔试+综合考核的形式进行,笔试和综合考核各占综合成绩百分之五十的权重,笔试侧重考查相关人员对国家法律和党内法规的掌握情况,综合考核主要侧重于考察相关人员的德、能、勤、绩、廉等内容,突出对政治素质的考察。五是规范任命程序。监察官的任命由监委主任提名,报同级人大常委会任免。六是任职禁止情形。主要包括曾因犯罪受过刑事处罚的,受到党纪政务重处分的不得担任监察官。七是建立退出机制。监察官不仅是一份职业荣誉,更是一份担当与责任,为体现“能上能下”“有进有出”,需要建立退出监察官序列的机制。在制度设计上,除兼顾退休、离职、惩戒等事由外,通过科学考核、依法追责,使不能独立办案、案件质效差、完不成核定工作量的人及时退出监察官队伍,防止“劣币驱逐良币”问题存在。

## (三) 关于监察官的等级和称谓

对于监察官的等级和称谓,笔者认为应综合考虑以下因素:一是层次要合理,体现精简、高效的队伍建设要求。二是突出权责对等原则。三是监察官的等级称谓要具有中国特色,充分体现中国文化特点。四是可以反映职务、专业水平、资历等方面的情况,能够适应监察官履行职责的特殊要求,为监察官履行职务提供方便。五是充分对应公务员现有职务、职级改革,畅通监察官与其他党政机关公务员之间交流渠道,避免纪检监察系统成为孤立、封闭系统。

根据上述考虑,参考我国历史文化传统中监察制度的相关规定,充分考虑公务员职级设置和职级改革,笔者将监察官的衔级称谓分为都察、巡查、监察三种,共十一个等级。即总都察(国家监委主任),副总都察(正省部级),都察(副省部级);一级巡查(正厅局级),二级巡查(副厅局级),三级巡查(正县处级);一级监察(正乡科级),二级监察(副乡科级),三级监察(科员及以下);一级稽查(科员及以下),二级稽查(科员及以下)。每一等的级别设置与公务员的职级相对应,使监察官等级晋升与公务员职级晋升相结合,特别优秀、业绩突出的监察官可以特别选升。相关考察工作可以合并进行,避免手续繁琐,减少重复审批。

## (四) 关于监察官的监督管理

强化对监察官的监督管理,建设忠诚干净担当的纪检监察干部队伍是制定监察官制度的初衷。监察官制度应着重细化对违法违规监察官的惩戒,把中央纪委和国家监委的相关要求上升到法律规定。

一是建立监察人员打听案情、过问案件、说情干预的记录、报告和责任追究制度。问题线索经查证属实的,视情节给予相应组织处理、党纪政务处分,不宜继续任职的,免除监察官身份;涉嫌职务犯罪的,依法追究刑事责任。二是严格执行回避制度。首先是任职回避,即明确监察官不得担任与其法定亲属有直接关联的职务。其次是执纪执法回避,在办理监察事项的过程中存在可能影响监察事项公正处理情形的,应执行回避。再次是从业回避,监察官辞职、退休三年内,不得从事与监察和司法工作相关、

可能发生利益冲突的职业。三是建立办案质量责任制。对滥用职权、失职失责造成严重后果的,实行终身问责。对案件处置出现重大失误,监察官涉嫌严重职务违法、职务犯罪的,依纪依法追究直接责任和有关领导人员的责任。因个人原因,受到党纪政务处分的,按照相应的处分档次确定影响期,严格执行监察官降级制度,不适合继续担任监察官的,免除其监察官身份,调离纪检监察机关。四是建立监察官道德行为规范,将其在监察官法中予以明确。

#### (五)关于监察官的职业保障

建立监察官制度的关键是权责对等,要实现权力、责任、义务、担当相统一,切实增强监察机关工作人员的荣誉感、责任感和使命感,以更高的标准、更严的要求,依法履职尽责,为廉政建设和反腐败工作提供人员保障。

一是任职保障。建议监察官一经人大常委会任命,无特殊原因不得随意免职、降职、辞退、调动或者处分。应依照法定条件,才能予以免职、降职、辞退、调动或者处分。二是履职保障。充分利用纪检监察学院、高等院校的相关资源,对监察官系统地进行理论和业务培训。按照干什么学什么,缺什么补什么的原则,体现培训实效性。培训结果作为任职、晋升依据之一。三是建立适当的责任追究与免责豁免机制。既要健全监察官履职追责机制,又要避免监察官因正常履职而受到责任追究的情形出现。比如在办案中正常的职务行为不受追究。四是人身安全保障。目前监察机关的执纪执法工作存在一定的危险性,特别是在基层,纪检监察人员在履职过程中常常面临一些人身威胁,建议由财政出资,为监察人员统一购买人身意外伤害险。五是待遇保障。监察官的待遇保障方面要坚持权责对等,突出责任和担当,在综合考虑有关专业干部队伍的待遇标准及各级财政负担能力的基础上,合理设置监察官的薪酬体系。建议参考公安系统的模式,合理设置监察官职级津贴、岗位津贴,岗位津贴向基层和执纪执法一线倾斜,鼓励监察官向基层一线流动。六是着装保障。国家监察工作是一个很严肃的工作,当前纪检监察工作人员在采取谈话、调取、扣押、搜查等措施时,穿着五花八门,影响了监察工作的严肃性。为体现国家监察工作的严肃性和规范性,建议统一监察官着装和标识。

#### 参考文献:

- [1] 刘练军. 监察官立法三问:资格要件、制度设计与实施空间[J]. 浙江社会科学, 2019(3):50-59.
- [2] 姚文胜. 尽快构筑具有中国特色的监察官制度[N]. 深圳特区报, 2018-08-28(B05).
- [3] 习近平在内蒙古考察并指导开展“不忘初心、牢记使命”主题教育[EB/OL]. (2019-07-16)[2020-08-20]. [http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-07/16/c\\_1124761316.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-07/16/c_1124761316.htm).
- [4] 李斌雄,廖凯. 中华人民共和国监察法的时代特色和实施路径探讨[J]. 湖北社会科学, 2019(1):138-143.
- [5] 陈尧. 从“三位一体”到“四位一体”:监察体制改革对我国政体模式的创新[J]. 探索, 2018(4):25-32.
- [6] 普列汉诺夫. 普列汉诺夫哲学著作选集[M]. 北京:三联书店, 1962.
- [7] 王沪宁,林尚立,孙关宏. 政治的逻辑:马克思主义政治学原理[M]. 上海:上海人民出版社, 2004.
- [8] 马克思恩格斯选集:第1卷[M]. 北京:人民出版社, 1972.
- [9] 建设社会主义法治国家[Z]. 北京:人民出版社、党建读物出版社, 2019.
- [10] 中组部负责人就修订颁布《党政领导干部选拔任用工作条例》答记者问[EB/OL]. (2019-03-18)[2020-08-20]. [http://www.xinhuanet.com/politics/2019-03/18/c\\_1124250450.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2019-03/18/c_1124250450.htm).
- [11] 秦前红. 监察法教程[M]. 北京:法律出版社, 2019.
- [12] 列宁全集:第19卷[M]. 北京:人民出版社, 1959.
- [13] 刘茂林. 中国宪法导论[M]. 北京:北京大学出版社, 2009.
- [14] 周磊. 中国监察官制度的构建及路径研究[J]. 国家行政学院学报, 2018(4):41-46.
- [15] 任建明,杨梦婕. 国家监察体制改革:总体方案、分析评论与对策建议[J]. 河南社会科学, 2017(6):8-15.
- [16] 叶青,王小光. 域外监察制度发展评述[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2017(6):69-77.

- [17] 薛彤彤,牛朝辉.建立专业化导向的国家监察官制度[J].河南社会科学,2017(6):21-27.
- [18] 张晋藩.考课与监察:中国古代职官管理的法律传统[J].中国应用法学,2018(5):8-28.
- [19] 王捷.秦监察官“执法”的历史启示[J].环球法律评论,2017(2):140-143.
- [20] 中管金融企业派驻纪检监察组工作正有序展开,5 名组长履新[EB/OL].(2019-01-14)[2020-08-20].[http://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_2851548](http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2851548).
- [21] 中央纪委法规室.中华人民共和国监察法释义[M].北京:方正出版社,2018.

责任编辑 王学青

## Necessity, Principles and Basic Ideas of Constructing the Ombudsman System with Chinese Characteristics

LI Binxiong, LIAO Kai (Inner-Party Regulations Research Center, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

**Abstract:** After the reform of supervision system, the national supervision system with unified command of the Party, that is of higher authority and efficiency was initially constructed, putting all government employees granted with public power under supervision, the goal of full-coverage supervision having basically been realized. At the new historical starting point, it is necessary to speed up the construction of an ombudsman system guided by Xi's socialism with Chinese characteristics in the new era embodying the principle of the Party governing cadres and the United Front. Clarifying the scope, job conditions, occupational security, supervision and management of such ombudsmen, and ensuring the standardized and correct exercise of supervision power to ensure that the power granted by the Party and the people will not be abused, and the sword of punishing evil and promoting good will never be dusted off.

**Key words:** supervision system reform; ombudsmen; ombudsmen system; ombudsman law; supervision power

# 监察官法制定的现实必要、争议 及具体设想

陈翠玉,杜 强

(西南政法大学 行政法学院<监察法学院>,重庆 401120)

**摘 要:**今年我国或将提起审议监察官法。监察官法的出台是对现行法律难以有效管理监察官队伍的必要回应,有利于提升监察职业的威信。监察官应当走专业化发展道路,试行“员额制”改革,将法律职业资格作为监察机关执纪调查部门初任监察官的准入条件,采用专业技术序列设置监察官的等级。在制定监察官法的具体结构和内容上,参照新修订的《法官法》《检察官法》,我国监察试点经验以及域外监察法规,监察官的范围应当限于行使国家监察权力的专责监察人员;监察官的职权尤为需要注重保密义务与树立监察权威;经验、能力、品性、政治素养应当是遴选监察官的考量因素,对于初任监察官、转隶人员、原纪检监察部门过渡人员应当予以区别任用;应当强化对监察官的培训、任职回避与监督管理,构建系统的监察官考核、奖励和惩戒机制;在工资保险福利、职务、人身安全、职业伦理、辞职辞退与退休等方面对监察官要加以保障。

**关键词:**监察官法;必要性;争议;设想

中图分类号:D922.114

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2020)05-0039-15

自《监察法》颁布实施以来,为建设一支高素质、专业化的监察官队伍,2018年9月,全国人大公布了《第十三届全国人大常委会立法规划》,将起草监察官法列为第二类立法规划。2019年2月,国家纪检监察部门表示:今年将研究起草监察官法。<sup>[1]</sup>2019年3月,全国人大监察与司法委员会副主任徐显明在答记者问时透露监察官法正在制定中。2020年5月,全国人大法工委发言人岳仲明表示监察官法已经形成了草稿草案。

监察官法的制定离不开系统的监察理论支撑,然而目前学界对监察官法制定的必要性、制定的内容以及如何制定监察官法尚存在一定的争议。为响应我国监察立法实践,为监察官法的制定提供学理支撑,有必要对监察官法制定的争议以及监察官体系的设置进行梳理。

收稿日期:2020-09-07

基金项目:西南政法大学学生科研创新项目资助(2019XZXS-074);西南政法大学行政法学院学生科研创新项目资助(XZ2019078)

作者简介:陈翠玉(1977—),女,山东烟台人,西南政法大学行政法学院(监察法学院)教授,博士生导师;杜强(1995—),男,安徽宿州人,西南政法大学行政法学院(监察法学院)硕士研究生。

## 一、制定监察官法的必要性分析

监察官法的制定是对监察官职业化发展的肯定。首先,通过设置法律职业资格考试,我国培养了大批优秀的法律人才,为监察官队伍的建设奠定了人才基础;其次,随着“监察委员会”被纳入《宪法》以及《监察法》的出台,监察职业的发展也获得了宪法和法律的支撑;再者,自十八大以来,我国重典治腐虽然取得了系列成就,公职人员腐败问题已经基本得到了控制,但为了预防腐败态势的蔓延以及积极预防腐败行为,国家应当建立一支以监督、调查、处置为职能的专业化的监察官队伍。这为监察官职业化的发展提供了现实基础。基于现有的法律难以有效地管理“新生”的监察官队伍,为加强对监察官的管理,当前我国应当制定专门的监察官法。

### (一)《公务员法》难以有效地管理监察官队伍

在国家立法层面,监察官法正在制定中。监察官法的制定是深入推进国家监察体制改革的重要举措,将监察人员在价值观、工作、身份等方面同质化,形成对监察职业的认同感,提高监察官的职业荣誉感和归属感,是建设中国特色监察队伍的客观需要,也是为国家反腐败斗争提供专业化人才的“后勤”保障。<sup>①</sup>刘练军教授对此提出质疑,认为监察官无需像法官、检察官一样走职业化的发展道路,国家是否需要制定专门的监察官法管理监察官队伍也殊为可疑。基于监察委员会的政治机关属性,仅仅凭借《公务员法》便可以有效地管理监察官队伍。<sup>②</sup>任建明教授则认为,监察委员会的政治机关属性并不能否认监察机关与监察官的专业化发展方向。<sup>③</sup>监察官同法官、检察官一样,不能等视为普通的国家公务员,监察官亦应当走职业化发展道路。

笔者认为,监察官不同于普通的国家公务人员,有必要制定专门的监察官法管理监察官队伍。一是在监察机关的设置上,各级监察委员会是我国专责的监察机关,<sup>④</sup>其本质是党领导下的国家反腐败工作机构,在机关属性上不同于普通的公务机关;二是在监察职权的配置上,监察官享有监督、调查、处置三大职权,担负着国家反腐败的重任,不同于履行普通公务的国家公务人员;三是在监察官的选拔、任用上,监察官不同于普通公职岗位的选任要求。为保障监察职能的行使,监察官不仅要求能够熟练地掌握相关法律条文和党规党纪,还需要具有财政、金融、心理学、说服学等方面的知识;四是在对监察事项的处置上,《公务员法》仅能对监察事务进行“粗放式”的管理,难以有效地处置各类监察事务。如监察委员会同其他国家机关的职能交流、党纪与国法的贯通、监察法与其他部门法之间的衔接以及开展国际反腐败合作等问题。虽然监察官本质上属于国家公务人员,但仅仅凭借《公务员法》已经无法有效地管理监察官队伍,加之国家赋予监察机关反腐败的政治重任,因此有必要制定专门的监察官法,对监察官队伍的进行专业化的管理。

### (二)监察官条例难以承载监察官的反腐败重任

目前学界普遍赞同国家应当制定监察官法。<sup>⑤</sup>但在监察官法制定的时机上存在两种争议:一是以徐汉明教授为代表的学者,主张直接参照《法官法》《检察官法》的立法技术和司法体制改革经验起草监察官法<sup>⑥</sup>;二是以刘练军<sup>⑦</sup>、姚文胜<sup>⑧</sup>为代表的学者,主张先试行监察官条例,后逐步推进监察官法的起草。

①《宪法》第123条:“中华人民共和国各级监察委员会是国家的监察机关。”

②主要有张元星:《构建科学规范的监察官制度》,《学习时报》2018年8月6日,第003版;孔令泉:《浙江省法学会监察法学研究会提出首份研究成果》,《民主与法制时报》2018年7月31日,第002版;姚文胜:《尽快构筑具有中国特色的监察官制度》,《深圳特区报》2018年8月28日,第B05版;陈光中、邵俊:《我国监察体制改革若干问题思考》,《中国法学》2017年第4期;徐汉明:《国家监察权的属性探究》,《法学评论》2018年第1期;薛彤彤、牛朝辉:《建立专业化导向的国家监察官制度》,《河南社会科学》2017年第6期;周磊:《中国监察官制度的建构及路径研究》,《国家行政学院学报》2018年第4期,等等。

笔者认为,我国应当直接制定监察官法,不应当以试行监察官条例的方式,逐步推进监察官法的制定。原因有以下三点:一是加快完善国家监察立法是我国监察体制改革的重点,监察官条例以“条例”的位阶管理监察官队伍,与后续的监察立法难以形成有序的衔接,不利于对监察官队伍的管理。通过制定“法律”而非“条例”的形式直接对监察官队伍进行管理,不仅可以彰显党和国家对监察官队伍建设的重视,强化对监察官队伍的管理,客观上也有利于树立监察职能的威信,提升其反腐败效能;二是监察官法的出台是深化我国监察体制改革的重要举措。未经人大制定通过的监察官条例,难以有效承载监察官肩负着的实现国家监察全覆盖的重任,也严重影响着监察人员在开展监察工作的过程中,与其他部门平等交流协作的可能;三是监察官法的制定具有法律和实践基础。一方面,我国《宪法》和《监察法》对国家监察官法的制定在立法层面上做出了规范,具有一定的理论基础;<sup>①</sup>另一方面,在北京、山西、浙江开展的监察试点工作,以及在全国范围内设立的各级监察委员会,都涉及到了对监察官队伍的管理,为国家监察官法的制定打下了深厚的实践基础。因此,我国应当直接起草制定监察官法,没有试行监察官条例的必要。

### (三) 监察官法的出台有利于树立监察职业的威信

监察机关区别于行政机关、司法机关,对所有行使公权力的公职人员进行监督的政治机关。它通过与专责行使党纪检查的纪委合署办公,对所有行使公权力的公职人员进行全方位的监督。监察体制改革是建设中国特色政治体制的一大创举。监察机关不同于司法机关,具有鲜明的政治机关属性。开展反腐败斗争既是监察机关的法律使命又是党和国家赋予其突出的政治任务。莫于川教授认为“监察机关能否让人信服,关键在于其运行的前3~5年内能否树立威信”<sup>②</sup>。监察官能否取得反腐功效以及取得多大的功效关键在于他们受到尊重的程度。<sup>③</sup>为了强化人们对监察职业的信仰、对监察机关的信心、对监察举措的信服,有必要在监察体制刚刚运行的前3~5年内直接制定监察官法,以法律的形式彰显党和国家对建设监察体制的重视,并以此树立起监察机关、监察职权和监察官的威信,深化人们对于国家监察机关的信任,从而使得监察机关反腐倡廉的政治职责得以落实,深入人心。

## 二、监察官法的制定内容争议

监察官是否应当走专业化发展道路、是否应当实行“员额制”、法律职业资格是否是其资格准入必备要件,以及监察官的等级设置等问题,是目前学界对监察官法制定争议的焦点。对监察官法制定争议的评析,应当立足于我国现实的监察环境,紧紧契合我国监察体制改革的初心和宗旨。

### (一) 监察官“专业化”发展争议

在监察官是否应当走“专业化”发展道路这一问题的争议上,鉴于我国原有的行政导向下的反腐败机构带来的“集团式腐败”、充当地方黑恶势力“保护伞”等问题,薛彤彤主张建立专业化导向的国家监察官制度,形成以专业能力为主导的人事制度安排和激励机制。<sup>④</sup>周磊进一步指出反腐败是监察官专业化发展的方向。<sup>⑤</sup>蒋来用还从加快国家监察体制改革的目的出发,提出建立专业化的监察官职业体系。<sup>⑥</sup>刘练军对此则提出了反对意见,他认为上述学者均未明确监察官“专业化”发展的具体指向,以及监察官反腐败的工作性质,从事监察官的准入门槛与资格要件等问题。监察官本质上行使的是监督权,与传统监督权并无差异,监察官无需具有专业化知识,无需像法官、检察官走专业化发展道路。<sup>⑦</sup>

笔者认为,我国的监察官应当走“专业化”发展道路。按照利伯曼对“专业化”的认定,所谓“专业”

①《宪法》第124条:“监察委员会的组织和职权由法律规定”;《监察法》第14条:“国家实行监察官制度,依法确定监察官的等级设置、任免、考评和晋升等制度。”此外《公务员法》《法官法》《检察官法》可以为监察官法的制定提供一定的经验借鉴。

②莫于川教授于2019年4月13日参加西南政法大学监察法学院主办的“监察法理论与实践暨监察人才培养”学术研讨会发言。

应当基本满足以下八个条件：一是垄断地从事社会不可或缺的职业；二是理性技术的运用应高于体力技术；三是需要长期、专业的教育；四是专业自律性；五是独立的决策与承担责任；六是非营利性；七是自治性；八是具备职业伦理。<sup>①</sup>据此可以认定，“专业化”的监督官至少有两个层面的要求：一是就监察机关而言，监察机关作为一种排他性的，对所有行使公权力的公职人员进行监察的非营利性国家监察机构存在；二是就监察官而言，监察官在长期、专业化的监察培训基础上，能够独立、自主地运用监察手段行使监察权力，承担监察失职（违反法律或监察伦理）的责任。

监察官的“专业化”发展不仅表现在反腐职权的配置上，在监察人员的选拔、培训、考核、规制等方面也要体现出“专业化”水平：一是对监察官的选任要专业，建立一套独立的监察官员选拔、任用机制，培育专业化的监察人才充任监察官，提高监察官的集体荣誉感和职业信心。二是对监察官的培训要专业，不仅要长期开展对监察官的职业培训，还要有针对性地培育监察官监督、调查、处置三大职权的专业技能。三是对监察官职权的配置要专业，保障其既能独立地做出监察决策、行使反腐败职权，又能公正、合理地承担监察失职的责任。四是对监察官的管理要专业，通过监察立法不仅要明确监察官的权利义务、组织机构、运行程序，还要加强对监察官的伦理立法。既要公开监察官的职务，又要提高对监察官的道德要求，将行使监察权力的监察官，可能产生权力滥用或者贪污腐败的各类问题予以提前管控，在制度上避免监察官“监守自盗”案件的发生。五是对监察官的考核要专业，明确对监察官的升迁与惩戒规则，激励监察官从事监察工作的积极性，并对监察官违法违纪的行为予以惩罚，轻则批评教育、党纪处分，重则移交检察机关提起公诉。

专业化是这个时代对精英化人才、精细化分工的客观需求。监察机关的政治属性，与促进监察机关和监察官专业化发展是统一的。提升反腐败队伍的专业化、职业化水平是大势所趋。<sup>②</sup>作为执掌国家监察大权的监察官队伍必然是要走专业化发展道路的。专业化的监察官队伍不仅可以明晰监察制度改革取得的成果，彰显党和国家对监察官制度建设的重视，增强监察官员的集体感、荣誉感、使命感，也有利于监察工作的开展，便利监察官与其他国家机构在惩治贪腐问题上的合作与交流。虽然监察委同传统监察机关一样也行使监察权，但监察官不同于以往行使行政监察权的公职人员，表现在权力来源、权利范围等方面，<sup>③</sup>两者有着本质的区别。因监察委的监督职权涉及到所有行使公权力的公职人员，必然需要对监察官予以专业化管理，保证其系统地履行监察职能，增加公职人员对监察官的敬畏之心，推动反腐败工作的开展。

## （二）监察官“员额制”争议

对于监察官是否应该实行“员额制”改革，以徐汉明教授为代表的专家主张试行监察官“员额制”，“只要对监察官相关的晋升、绩效、薪酬待遇制度设计合理，员额制并不影响监察官的整体协作。”<sup>④</sup>通过建立系统的监察人员分类管理体系，推进监察官素质以及执法执纪水平的提升。力求监察官朝着专业化、精英化和职业化的方向发展，促进纪检监察机关正规化、专业化反腐。<sup>⑤</sup>以周磊为代表的学者则认为司法工作和监察工作存在本质的差异，监察官不适合实行“员额制”。一方面，司法工作强调法官、检察官个人的能力，讲究的是个体精英化。而监察官在从事监察工作的过程中讲求团结协作、整体负责，对公职人员的任何处置都应建立在监察官集体讨论、决策的基础之上；另一方面，司法工作具有被动性，一个地区在同一段时间内的受案量往往是可以衡量的。监察工作则强调主动性，出于贪腐行为的隐蔽性、危险性等价值考量，在任一地方出任监察官的人数则难以精准估量。由此贸然实行监察官“员额制”，必然影响到地方监察系统的运行。<sup>⑥</sup>

笔者认为，监察权是一种复合型权利，在对监察官“员额制”人额标准的认定上，不仅需要注意对

① 监察官不同于以往的行政监察人员：一是监察权是独立的“第四种权利”，行政监察权附属于行政权；二是监察权来源于《宪法》《监察法》，行政监察权则来自于《行政监察法》；三是监察权享有监督、调查、处置三大职权，不同于传统的行政监察权，等等。

法律知识的考核,还需要设置必要的会计、金融等知识的考核。“员额制”监察官的监察权力并非可以恣意行使,也受到了一定的约束,不能将监察体制改革存在的弊端归咎于“员额制”监察官制度本身。监察官“员额制”改革的本质应当在于整合、优化监察资源,提高监察效率,我国应当试行“员额制”监察官改革。具体原因有以下四点:一是周磊将监察官不适宜搞“员额制”的原因,归咎于司法工作与监察工作的差别。笔者认为“员额制”作为一种具有普遍适用性的制度规范,不仅适用于司法机关,也可以适用于监察机关或者部分社团组织内的领导机关。不能因为法官、检察官实行“员额制”的目的之一是“去行政化”,因为法官具有被动性、强调个体精英化,而监察机关具有行政属性并且强调主动履职、团结协作,便由此断然否认监察机关实施“员额制”的可能。基于“员额制”的制度属性,监察机关当然也可以试行“员额制”改革。二是周磊主张监察官具体的“员额”数量难以确定,笔者认为这一观点没有依据。我国经济已经进入平稳发展状态<sup>①</sup>,监察案件的数量又与各地经济发展水平呈正相关关系。“员额制”监察官的数量完全可以参照自监察体制改革以来,各地区办理监察案件的数额合理确定。三是姚文胜主张“员额制”改革下监察官的数量有限,难以妥善处理各类监察案件。<sup>②</sup>笔者认为这一观点太过片面,监察官“员额制”改革的目的在于限制监察官的数额,而是根据各地区的经济发展水平、办案数量等客观因素,合理确定监察官的“员额”,继而规范监察官队伍的建设,提升监察官的专业化、职业化水平,让真正办理案件的监察官员充分发挥监察职能,力图达到办案效率的最大化。此外,“员额制”监察官改革后,还可以通过扩充非“员额”监察人员的数额,或者通过签订合同聘请一定的专业技术人员协助“员额制”监察官从事监察工作,提高监察机关的办事能力,保证监察官妥善处理监察案件的能力。监察官的数量不应该成为制约“员额制”监察官改革的因素。四是至于监察官“员额制”是否会限制其他监察人员的晋升路径,继而影响其开展监察工作的积极性问题,笔者认为“员额制”监察官并不会影响其他监察人员工作的积极性。监察官实行“员额制”并非采取一次“全部入额”的方式,也会储备一定的“员额”留给青年人才以及其他没有成功入额的监察人员。此外,对于“员额制”改革过渡过程中的非“员额”监察官,保留了其改制前的工资福利待遇,并赋予其参加“员额制”监察官遴选的机会。在保留一定的激励与晋升机制基础上,“员额制”监察官并不会影响到其他非“员额”监察人员从事监察工作的积极性。

### (三)法律职业资格准入争议

关于法律职业资格是否应当成为监察官准入的条件,学界主要有以下五种观点:一是李鼎楚、曹志瑜、刘明波等学者认为,法律职业资格证书是监察官准入的条件之一。监察官在行使监察职能、采取监察措施时,都不可避免地涉及到对违法事实的认定、对相关法律的适用等问题,这些都要求监察官需要具备一定的法律素养。无论是借鉴国外监察官制度或者我国古代御史监察制度的一般经验,监察官都需要通过法律职业资格考试。<sup>③</sup>二是周磊认为,监察机关按工作性质划分为不同的职能部门,在准入条件上,对不同监察部门工作人员的要求应当有所区分。法律职业资格证书是监察机关中执纪调查

① 指我国经济体量,1979—2012年,我国经济年平均增长率达到9.9%。2013—2018年,我国经济年均增长率为7.0%。经济发展由高速增长转为中高速增长,发展速度平稳。国家统计局:《国际地位显著提高 国际影响力持续增强——新中国成立70周年经济社会发展成就系列报告之二十三》,2019年8月28日, [http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfw/201908/t20190829\\_1694202.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfw/201908/t20190829_1694202.html)。

② 虽然《国家统一法律职业资格考试实施办法》没有将监察官职业纳入“法律职业资格”,但初任监察官亦应通过法律职业资格考试,原因有三:一是法治化反腐需要监察官取得法律职业资格;二是检察人员“持证”启通“监察官”制度完善;三是政治机关的属性不与法律职业资格要求冲突。参见李鼎楚、刘颖:《应将初任监察官资格纳入“司考”》,《民主与法制时报》2018年3月1日,第6版。参见曹志瑜:《监察官亦当通过法律资格考试》,《学习论坛》2019年第2期第91—96页。无论是从国外监察官制度的一般做法,还是我国御史监察制度的成功经验,法律资格考试都是监察官职业准入机制的必要内容。参见刘明波:《国外行政监察理论与实践》,山东人民出版社1990年版,第146页。

部门的准入条件,其他部门工作人员的考聘则不强制通过法律职业资格考试。<sup>[13]</sup>三是张元星认为,法律职业资格是初任监察官的准入条件,不是原纪委监委纪检监察人员的准入条件。应以监察官法颁布时间为结点,适用“老人老办法,新人新办法”的规则予以区分。现有的纪检监察人员仍需要通过一定的考核才能出任,但考核的难度应当低于法律职业资格考试的水平。<sup>[14]</sup>四是蒋来用认为,法律职业资格不是监察官准入的条件,基于监察机关独特的政治地位以及职权属性,应设置专门的监察官职业资格考试作为其准入的条件。<sup>[15]</sup>五是刘练军认为,法律职业资格不是监察官准入的条件,无需设置专门的职业资格考试选任监察官。出任监察官的标准只需要参照一般公务员的考聘标准认定即可。<sup>[16]</sup>

笔者认为,对监察官法律职业资格准入的问题,应当结合不同监察部门的职能属性以及不同监察官的准入途径予以区别对待。监察官职业资格准入的争议焦点,应当在于设置何种资格考试、哪些部门的监察人员需要通过该种资格考试。刘练军教授过于强调监察机关的政治属性,却忽视了监察机关的法律属性。监察官享有的监察职权不仅需要掌握法律知识,还需要获取一定的政治、纪律、财务、会计、金融等方面的知识,这在客观上就要求监察官必须要通过相关的资格考试,获取一定的专业技能。

具体而言,笔者认为法律职业资格应当是监察机关执纪调查部门中初任监察官的准入条件之一,至于监察机关中的非执纪调查部门以及执纪调查部门中的非初任监察人员,无需强制要求其具有法律职业资格。具体原因有以下三点:一是并非所有的监察机关工作人员都具有监察官身份,在监察机关中,只有从事执纪调查等需要具备专业技能的人员,才需要通过相关的职业资格考试;二是监察职权涉及较多的法律知识,监察官有必要具备一定的法律功底;三是法律职业资格难以选拔出高素质、专业化的监察人才,应当设置专门的监察官职业资格。但由于监察官职业资格考试尚未设立,因此有必要先以通过法律职业资格考试,作为监察机关中初任执纪调查部门工作人员的准入条件。

在监察官资格准入问题的具体操作上,笔者认为针对监察机关职能部门不同的职务要求,应当予以区别对待。一是对于非从事监察工作的后勤保障人员,由于其不享有监察职能,无需强制要求其通过专门的资格考试,可以通过公务员考试或者聘用方式对其进行选任;二是人大直接任命的监察管理人员,也不需要强制其通过专门的资格考试,对于此类人员的任职,应由人大直接任免;三是对初任监察机关执纪调查部门工作人员的选任,出于我国监察体制改革的现状,以及专业化监察官队伍的发展要求考量,应当先以通过法律职业资格作为监察官准入的条件。待我国监察体制健全、监察制度能够平稳运行之时,再着手设置专门的监察官职业资格考试,制定专业化的监察官职业资格准入机制;四是原纪委监委的纪检监察人员、行政监察人员和检察院转隶人员也需进行一定的考核,选拔出一批具有监察业务能力的人员,在执纪调查等监察“一线”部门从事工作,提高监察机关的工作效能。

#### (四) 监察官等级设置的争议

《监察法释义》一文中对《监察法》第十四条,关于如何设置监察官等级的事项作出了规划,强调要创制独立于法官、检察官、警官制度的,具有中国特色的监察官等级制度。既要层次合理,便于监察权划分和对监察人员的管理,又要力求扁平化,提高监察工作的效率,实现反腐败工作精简、高效的有机统一。

薛彤彤主张参照香港廉政公署专业技术序列,依据监察委员会不同职能部门的权力配置,将监察官划分为调查、预防监督、教育三大职系。各职系依不同的技术序列,具体又可以分为初、中、高级调查官,助理调查主任、调查主任、高级调查主任、首席调查主任。<sup>[17]</sup>任建明主张将监察官细分为调查、监督、审理<sup>[18]</sup>或者调查、监督与预防、廉洁教育三大技术序列。<sup>[19]</sup>其职级可借鉴法官“四等十二级”的职务设置或香港廉政公署的专业职务序列。刘练军对监察官等级序列作出评论,认为专业技术序列是我国监察官制度发展的方向,监察官专业技术序列的设想应与我国监察委员会的组织结构相契合。一旦脱离我国监察体系的组织结构,监察机关必然难以充分调动监察人员的工作积极性、对监察职业的认同感,直接影响其反腐败职能的发挥。<sup>[20]</sup>熊觉则主张,采用法官、检察官的等级设置,将监察官的等级序列认

定为,初级监察官、中级监察官、高级监察官、首席监察官。在对监察官身份的认定上,可以将所有的监察机关工作人员认定为监察官,为所有监察人员提供稳定的晋升通道,也可以只吸收优异的监察人才充任监察官,此时以工作能力确定监察官的遴选、晋升标准。<sup>①</sup>

笔者认为对监察官等级的设置,应当采用专业技术序列,不仅要与行政级别与监察官等级挂钩,还要将监察业务能力作为监察官职务晋升的重要考量,鼓励监察官从事监察工作的积极性;设置助理监察员职位,拔高监察人员出任监察官的门槛<sup>②</sup>;赋予各级监察官高于一般监察对象的行政职级,<sup>③</sup>减轻监察官开展监察工作的阻力,彰显监察机关的权势,树立监察威信。

对监察官职级的设置,可以分为三个层次。一是确立专业化的监察职务序列。监察机关的业务部门具体可以分为监察局(举报处、电子监察处、作风监察处等)、调查局(巡回调查处、派出调查处等)、审查局(党纪审查处、纪律审查处、刑事案件审查处等)、预防教育局(廉政风险预防处、教育宣传处等)、监督管理局(警务处、技术处、羁押管理处、物证管理处、数据分析处等)等;二是将监察级别与行政级别直接或者越级挂钩。将监察官分为助理监察员(一、二、三级),初级监察官、中级监察官、高级监察官、首席监察官。其中,国家监委会主任为首席监察官,国家监委会副主任为高级监察官,国家监委会委员、地方监委会主任或者副主任为中级或者初级监察官。具体而言,局级干部对应中级监察官,处级干部对应初级监察官,科长、副科长、科员可以对应一、二、三级助理监察员,或者赋予助理监察员更高行政职级的起点。对于不同行政区划的地方监委会、监察官的行政级别,可以参照同一地方的检察机关检察官的级别,有所上调;三是将监察业务能力作为监察官职务晋升考核的重要指标。通过将监察级别与行政级别直接挂钩,对工作能力突出的监察人员,同时晋升其监察等级与行政级别,可以极大地鼓励监察人员从事监察业务的积极性。由此,《监察法释义》强调的设置独立于法官、检察官的监察官等级序列便得以实现,不仅便利了国家对监察机关、监察官的直接、“双重”管理,提高监察机关的监察效率与监察官的业务能力要求也得到了满足。

### 三、监察官法制定的具体设想

如何设计监察职权、监察制度以实现对监察官队伍的管理,更好地预防与惩治贪污、抑制腐败态势的蔓延,是监察官法制定的重点和难点。对于监察官应当采用专业技术序列,以职能分工建立精细化的职级管理,实行“高薪养廉”,建立监察官的保护与豁免机制,并强化对监察官的监督制约。<sup>④</sup>参照2019年4月23日国家新修订的《法官法》《检察官法》的立法技术,<sup>⑤</sup>监察官法的制定结构主要包括:监察官的范围;监察官的职权;条件和遴选;任免;管理;考核、奖励和惩戒以及监察职业的保障。

#### (一) 监察官的范围

监察官是依法行使国家监察权力的专责监察人员,包括国家监察委员会和地方各级监察委员会的主任、副主任、委员。国家监察委员会领导地方各级监察委员会工作,上级监察委员会领导下级监察委员会工作。

① 初任监察职官只能为助理监察员,对其监察业务能力进行考核,以此决定其是否能够出任监察官。

② 中国古代“以卑监尊”的监察原则的适用,依赖的是封建君主的绝对权威,不能适用于当前社会。但由于当前监察官的监察对象是具有一定权势的“公职人员”,在《宪法》《监察法》赋予监察官法定的监察职权外,参照我国古代御史专任监察制度,还应当赋予监察官“相对地权威”,保障各级监察官对相对应职级的监察对象的威慑。笔者认为,赋予具有政治属性的各级监察机关优于各地方监察对象的行政职权,能够有效地减轻监察官开展监察工作的阻力,保障监察官开展监察工作的积极性。

③ 2019年4月23日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十次会议修订了《法官法》《检察官法》等八部法律,于2019年10月1日实行。

并非所有的监察机关工作人员都具有监察官身份。<sup>①</sup>现有的监察官主要有以下三类：一是原纪委的纪律检查人员；二是检察院转隶的反贪局、反渎局、职务犯罪预防局的工作人员；三是原行政监察部门的行政监察人员。那些在各级监察委员会中从事后勤保障、行政管理的人员以及聘用的专业技术人员，因不直接行使监察职权，不能认定其具有监察官的身份，不适用于监察官法。

实践中，为了保障国家安全，实现监察范围的全覆盖，大批监察机构被监委派驻到国家机关、国有企业、事业单位等机关组织。对于派驻监察人员监察官身份的认定，影响到其工资、福利待遇以及工作的稳定性、积极性等。笔者认为，应当肯定派驻监察人员监察官的身份，对于派驻监察官的工资、福利待遇的配置，应当由国家财政收入统一分发，具体可以参照当地的工资水平、派驻机关组织的福利待遇等条件合理设置。对于偏远地区的派驻监察官工资水平的配置，还可以设置一条较高的最低收入标准，提高派驻监察官员在艰苦条件下履职的积极性。

由于当前纪检监察人员同时具有党的纪检人员、国家监察人员双重身份，国家监察官法原则上仅能调整国家监察人员，所以纪检监察机关内部应当合理分配纪检与监察职责，不宜以国家监察人员的身份从事党的纪律检查工作。此外，考虑到职权的监察属性，提供给民主党派、党外民主人员以国家监察官的身份从事监察工作的机会，是我国统一战线中民主监督原则的现实需要。

## （二）监察官的职权

监察官享有对所有行使公权力的公职人员进行监督、调查、处置的职权以及法律规定的其他职权。其中监督职权包括开展廉政教育，对公职人员的廉政建设、道德操守进行监督；调查职权指对公职人员贪污贿赂、滥用职权等职务违法、职务犯罪行为的发现、认证；处置职权根据不同的违法情节，可以分为作出政务处分决定、对领导人员的监督问责、对职务犯罪的移送、对犯罪对象所在单位提出监察建议。监委主任、副主任、委员除享有这三种职权外，还享有与其职务行为相对应的管理职权。

监察官享有的义务和权利，可以参照《法官法》《检察官法》《公务员法》对法官、检察官、公务员做出的一般规定。<sup>②</sup>除此之外，笔者认为监察官在保密、树立威信等方面的义务和权利尤为需要重视。

第一，由于监察官以公职人员为监察对象，在调查监察案件的过程中必然不可避免地接触到各类国家机密，为此监察官法尤为需要设置监察官的保密机制，规范监察官的保密行为。监察保密的范围应当涉及所有参与监察工作的人员，不仅限于监察官，还应当包括参与具体案件的专业技术人员及其他监察辅助人员。监察官的保密义务主要涉及以下四个方面：一是监察官对其任职监察机关的职业机密保密；二是监察官对其监督、调查的公职人员的个人隐私，以及涉及到的被调查人员所在单位的机密保密；三是监察官对监察案件涉及到的国家机密、组织、行业机密保密；四是监察官对其他利用监察人员身份了解到的，非危害国家安全、社会公共利益以及侵犯他人人身安全的秘密进行保密。至于可能涉及的密级与保密期限，可以参照《保守国家秘密法实施条例》的相关规定进行规范。

监察官因保密所享有的权利，主要是指监察官享有的向国家申请保密津贴或者保密补偿的权利。该权利不以监察官的任职期限为构成要件，申请补偿的金额可以根据保守机密的密级有所涨缩。至于

① 监察官应当遵守的义务主要有：一是忠诚于党、忠诚于国家和人民的义务；二是依法履行监察职能的义务；三是保护国家、自然人、社会组织合法权益的义务；四是遵守职业道德，保守国家秘密、行业秘密的义务；五是接受监督的义务；六是配合有关部门开展国际反腐败合作的义务。监察官享有的权利主要有：一是监察官享有申请对其自身、父母、妻子女人身、财产、住宅安全法律保障的权利；二是监察官享有申诉、控告的权利。健全其申诉途径，重视其申诉的意见，使其免受具有较大行政权力的被监督对象刁难、迫害，保障其履行监督职能的积极性；三是监察官享有不受无故处分、辞退的权利；四是监察官享有获得应有的工资、保险等福利待遇的权利；五是监察官享有参加培训的权利；六是监察官享有自主选择辞职的权利；七是监察官享有独立行使监察权并保留不同监察意见的权利，将不同的监察意见登记备案，以备事后追责。

监察官享有的申请补偿的权利期限,可以结合保守机密的密级,辅以保密的年限合理确定。

第二,为了保障监察体制改革取得预期的成效,尤为需要强化人们对于监察制度的认同,对监察机关的认可。《宪法》第六十二条、《监察法》第八条规定“国家监察委员会由全国人大产生”将监察委的地位提升到“一府两院”的高度,确立了“一府一委两院”的政治格局,监察机关的权威得到了法律的确认。为此,在监察官法制定的过程中,还需要注重对监察机关、监察官威信的培养。除重视对监察官、监察机关的形象宣传与取得监察成果外,还需要发挥法律对监察威信的强制保障作用。参照《瓦努阿图共和国监察法》和我国监察立法的实践经验,表现在以下四个方面:一是对于妨碍监察官履职的公民,予以罚款或者拘留;二是对刻意丑化监察官、监察职业形象,并造成恶劣影响的公民,予以罚款或者拘留;三是对拒绝协助监察官出庭、作伪证的证人,予以罚款或者拘留;四是对蔑视监察官、监察机构的个人或者单位负责人,予以批评教育。其中造成严重后果并构成犯罪的,应当移交检察院提起公诉。

### (三) 监察官的选任条件和遴选机制

在我国监察体制改革试点工作开展的过程中,浙江省已经率先将监察委员会内设机构的所有工作人员认定为监察官。笔者认为,对监察官范围的认定不应当采用“全覆盖”模式,而是应当设置一定的遴选机制,选拔优异的监察人才出任监察官。我国《监察法》第五十六条对监察官的选任条件做出了基本要求。<sup>①</sup>

第一,具有良好的道德品性和政治素养。中国历来在选任监察官上都十分注重对监察官政治素养和品性的要求,<sup>②</sup>只有选任不畏强权、深嫉佞倖、忠于职守、秉公执法、廉政清洁、严守机密的人担任监察官,才能最大程度上避免监察官徇私枉法、营私舞弊行为的发生。由于我国纪检监察体制合署办公,监察委选任的监察官员同时也享有部分纪检职能,这在客观上就对选任监察官的政治素养提出了要求,包括了解党的理论与政策,接受党的监督、考核等内容。

第二,具有从事监察或法律工作的经验。中国古代监察重在监察地方,所以历朝多强调监察官需要具备地方任职的经历。<sup>③</sup>当前监察官工作的重点在于反腐,客观上也要求监察官需要具备从事监察或者法律工作的经验。2019年新修订的《法官法》《检察官法》废除了出任法官、检察官的年龄限制,将学历与工作经验作为遴选法官、检察官的重要标准。为培育一批精通监察工作的监察官员,在监察官的任用上,可以按照学历与监察职位的高低,合理确定选任监察官的监察工作年限,<sup>④</sup>选拔一批具有监察实践经验的人才出任监察官,保障各级监察队伍的质量和工作能力。

第三,具备从事监察业务的能力。在遴选监察官的过程中,需要强调监察人员的业务能力,选拔一批有从事监察工作能力的人才充任监察官,具体有以下三个方面<sup>⑤</sup>:一是语言表达能力。监察官以公职人员为监察对象,为减少开展监察工作的阻力,监察人员在办案过程中需要掌握一定的语言技巧,注意化解与各公职部门的工作冲突。二是沟通协调、团结协作能力。监察职能的开展通常需要联合行政与司法部门的力量,成立临时联合反腐机构。为领导开展或者参与联合反腐工作,监察官需要具备一定的沟通协调、团队协作能力。三是知识应用能力。监察机关承担着的反腐败的政治使命,其在查办各

① 我国《监察法》第五十六条规定,监察人员必须模范遵守宪法和法律,具有我国国籍,忠于职守、秉公执法、廉政清洁、保守秘密。

② (北宋)王钦若等,《册府元龟》卷512《宪官部·总序选任任职威望》:“御史之任也。由汉以来颇重其选,乃有怀刚毅之节,履中正之道,厉蹇锋芒,申其搏击,不畏强御,无惮权右,靡阿贵戚、深嫉佞倖,以枹弹为任,挺蹇直之风,邦宪以之。”

③ 《新唐书》卷四十五《选举志下》:“凡官,不历州县,不拟台省。”

④ 如取得本科法学学士学位和学位具有相关监察或者法律知识的,应从事监察或者法律工作满五年;取得法律或法学硕士学历和学位具有监察或者法律知识的,应从事监察或者法律工作满四年;取得研究生博士以上学历和学位具有监察或者法律知识的,应从事监察或者法律工作满三年。

类反腐败案件的具体过程中,会遇到各级权力机关的干扰。为妥善处置各类案件,监察官还需要具有一定的知识应用能力,灵活运用《监察法》,在可能面临干扰的环境下,妥善地处理各类腐败案件。

此外,对监察官的遴选可以借鉴检察官“员额制”改革的经验,实行以“考核为主,考试为辅”的监察官遴选机制,注重对监察官监察业务能力的考察。各级监察机关采用统一的监察官遴选标准,对于不同的监察部门实施不同的考核;明确监察官的具体职权与业绩考核要求,放宽监察官的年龄与工作年限的限制,遴选出一批真正有监察业务能力、勇于从事监察业务的人才出任监察官。当然,还要妥善安排未入选的监察人员,明确其在监察机关中的权责界限与职业发展规划。可以将岗位需要与本人意愿相结合,使未入选的监察人员在新的岗位上获得自我认同感与职业满足感。<sup>[24]</sup>

#### (四) 监察官的任免机制

目前我国尚未建立一个系统的监察官任用机制,导致各级监察官在队伍建设和专业技能培训上存在一定的隔阂。因此有必要对监察官的任免制度进行论述。对于免除监察官的条件可以参照《法官法》《公务员法》的相关任免条例设置,<sup>①</sup>又因我国《宪法》监察官法对选任国家<sup>②</sup>和地方<sup>③</sup>监察委主任、副主任、委员的方法已经进行了规范,所以笔者在此主要对初任监察官和现有监察人员的任用程序进行论述。<sup>④</sup>

第一,初任监察官的任用。对于初任监察官,采取考试选拔录用制度,即通过公开考试招录、严格审查考核、公平竞争、择优录取的方式选任监察官。具体程序如下:一是通过官网、公众号等形式向社会发布招录信息,将录用名额、报名条件、方式、时间、地点等各方面注明,专业限制、工作经验、年龄等有额外要求的需要重点标注;二是对报考人员进行资格审查;<sup>⑤</sup>三是采取考试、面试、调查等方式综合考察报名人员的专业能力、政治品质、道德素养等;四是经过审核、选拔后遴选出更为优异的人才,上报给主管机关审查批准后,公布录用名单并且通知被录用人员,使其加入监察队伍。

第二,转隶人员的任用。实践中,监察试点地区对人民政府的监察厅(局)、预防腐败局,人民检察院

① 对于免任监察官的条件,参照《法官法》《检察官法》的相关规定,主要有以下八种:一是丧失国籍;二是调出监察机构;三是职务变动不需要保留原职务;四是经考核不称职;五是因身体原因不能胜任;六是辞职或被辞退;七是退休;八是因犯罪受过刑事处罚或被开除公职。

② 国家监委主任、副主任、委员通过选举和任命产生。根据《宪法》第 63 条第 4 项、第 67 条第 11 项,《监察法》第 8 条第 2 款,国家监察委组成人员是主任、若干副主任、若干委员,主任是由全国人民代表大会选举产生。副主任、委员由监委主任提请全国人大常委会任免。与之同时,选举产生的主任有任期限制,即每届任期同全国人民代表大会任期相同,可以连任,但不能超过两届。任免方式产生的副主任和委员则没有任期限制的规定。

③ 地方监委主任、副主任、委员由选举、批准和任免方式产生。根据《宪法》第 101 条第 2 款、第 104 条,《监察法》第 9 条第 2 款,地方监察委员会主任由本级人大任免,副主任、委员由地方监察委员会主任提请地方人大常委会任免,具体任免程序同国家监察委员会成员的任免程序基本一样。但在具体细节的落实上,由于《监察法》第 9 条第 4 款规定地方监察委员会同地方检察院一样,实行本级人大及其常委会和上级机关双重领导制,为加强对监察机关以及监察职权的控制,对于地方各级监察委主任的任免还应当参照《检察官法》第 12 条第 4 款之规定,报上一级监察委员会主任提请上一级人大常委会批准。

④ 对监察官的选任应当实行逐级遴选制度:一是地市级以上纪检监察人员从下级纪检监察机关选任产生;二是实行公开遴选方式,对拟遴选的职位和考试结果要在任职单位和辖区进行公示,接受监督;三是选任范围一般限于辖区内纪检监察机关。因工作需要,经上级纪检监察机关批准,可以跨区域选任;四是选任人员除需具备纪检监察人员准入标准外,还应具备遴选岗位必备的专业条件和下级纪检监察机关一定的工作经历;五是各省级纪检监察机关可以结合实际,对民族地区、边远地区遴选干部的学历和在下级纪检监察机关的任职年限等条件适当放宽。

⑤ 如分别遴选通过法律职业资格、注册会计师的人才出任监察职能部门的工作人员或者将通过专门的监察官职业资格考试作为监察官选任的准入门槛。

的查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等部门的整合,普遍采用“全融合”的办法。<sup>①⑥</sup>对于转隶而来的监察人员应当通过申报考核培训的方式进行选任<sup>①⑦</sup>,选拔出一批真正有监察能力的人出任监察官。

第三,原纪检检查部门过渡而来的监察人员的任用。由于原纪检检查人员擅长党内监督和纪律检查,因此需要对其进行相关监察理论知识的培训,提升其监察技能,待培训后经过考核转为监察官。

#### (五) 监察官的管理机制

对监察官的管理,涉及监察官称谓和等级的设置、对监察官的培训、监察官的任职回避和对监察官的监督四个部分。

第一,监察官称谓和等级的设置。<sup>①</sup>关于监察官的称谓,可以参考古今中外的监察制度,创建一批具有中国特色的监察官称谓。笔者认为应当采用“监察官”“助理监察员”的称谓合理划分监察官的等级。一方面,近代中国受孙中山“五权宪法”中监察权以及民国监察院制度影响,人们普遍认为从事纪检监察工作的人员都是“监察官”,“监察官”这一称谓具有一定的群众基础,不适宜再适用“刺史”“调查官”“监督官”等称谓指称监察工作人员;另一方面,我国已经存在“法官”“检察官”的称谓,设置“监察官”这一称谓与之并不冲突,名称也不显得突兀。并且我国《宪法》《监察法》已将“监察官”这一词组写进了法律,使得这一称谓具备了法律依据。

第二,对监察官的培训。目前监察官成分多样,既有原纪委监察人员、原行政监察人员,又有转隶而来的检察人员。他们各自擅长的领域、掌握的知识都有所不同,需要通过培训来认清相互间的工作风格,以达到取长补短,更好地从事监察工作的效果。对于监察官的培训具体有以下四个层次:一是对初任的监察官员实行就职前培训,使其快速融入监察官队伍之中;二是对原纪委监察人员、原行政监察人员、转隶的检察人员进行定期培训,提升其对监察体制改革前沿理论的掌握,扩展其对国内外先进监察实务案例的认知;三是对于一般性的工作技能可以进行集中统一培训;四是对特殊职能部门实行专业化培训。

对监察官的培训有以下几个要点需要注意:一是将监察官培训的成绩作为其晋级、加薪的考核标准,提升其参与监察培训的积极性;二是将对监察官的培训纳入法制轨道,予以制度化,充分发挥监察培训对构建监察职业共同体的重要作用;三是将监察实务和理论培训相结合,通过业务讲座的方式,由经验丰富、业务能力突出的“监察标兵”,传授监察技巧和办案方法。以开展专题研讨会的方式总结监察工作的成败得失,探讨新的监察方案。达到以老带新、言传身教、协同办案的功效;四是依托高校和专门的教育机构,定期组织高校的专家学者对“一线”的监察官开展理论培训课程,涉及法律、党政、金融、税务、审计等内容,提升监察官的理论素养;五是将监察官的就职前培训与在职培训相结合,对于初任监察官要进行为期三个月的任职资格培训,使其熟悉监察实务的工作程序,监察职业规范和监察职业伦理,树立正确的监察官职业道德观念;六是将专题讨论培训和案例式培训相结合,并借助互联网远程教育的方式,降低培训成本、突破空间限制的同时,尽可能地扩大培训覆盖的范围;<sup>①⑦</sup>七是加强监察官获取国际反腐败前沿知识的能力,拓展其监察视野,为处理各类疑难监察案件提供新思路;八是重视对监察官的思想培训,监察措施的落实需要借助监察官的力量,监察官对于开展监察工作的态度,是影响监察工作能否顺利开展的重要因素;九是完善监察官的工作交流机制,开拓监察官的视野,加强不同地区的反腐败合作,打破地域监察的界限,实现监察工作的跨地域交流,在全国范围内形

① 因上文已经对监察官等级的设置进行叙述,将监察官等级设置为“二等七级”,其中监察业务部门的科员为三级助理监察员、副科长为二级助理监察员、科长为一级助理监察员;处级监察干部为初级监察官、局级监察干部为中级监察官,监察委员会副主任为高级监察官,监察委员会主任为首席监察官。不同行政区划的监委监察职务级别可以参照同级检察官与检察机构的级别设定。此处笔者不再展开论述监察官的等级。

成严密的监察网络。

第三,监察官的任职回避。任职回避是保障监察公正的重要手段,在处理监察回避问题上,至少有以下七个要点值得关注:一是受理本案的监察官不得与被监察人员存在直系血亲和三代以内旁系血亲关系;二是受理本案的监察官不得与被监察人员存在利益关系;三是受理本案的监察官不得具有本案证人的身份;四是应当予以回避的监察官不得担任本案监委会的主任、副主任、委员、监察员、助理监察员以及从事监察工作的辅助人员;五是应当予以回避的监察官不得担任与本案上下相邻两级监察机构的监委会主任、副主任和委员;六是离任之后的监察官涉嫌贪腐的,不得由所任监察机构调查、处置;七是为保守监察机密,离任之后的监察官三年内(或者终生)不得在其(曾经的)监察对象的竞争单位从业。

第四,对监察官的监督。对监察官的监督可以分为两个层次:一是内部监督。即在同一监察机关内部,设置专门的自我监察部门(如香港廉署的 I 组);在不同监察机关之间,设立派驻监察机构,实行巡回监察制度;建立错案追究问责机制;强化上级监察机关对下级监察机关的申诉问责。二是外部监督。即建立以检察院、法院监察为主,党委与人大监察为补,社会监督为辅的三元监察机制。包括监察机关定期邀请一定的社会人员参观监察官的工作环境,拉近监察官与人民群众的距离;加强与社交媒体的沟通交流,通过网络技术大力宣传监察工作,主动接受社会主体的监督;由地方人大选任各级人民监察员,对监察机构、监察官的各项职权进行专责监督,并定期向社会作出监察工作报告等。

监察权力清单是监督监察官的重要举措,具体可以表现为,构建监察官信息公示的网络平台。透过这一平台,每一位监察官的过往职权都被公之于众,使得监察官的监察职能得以透明,客观上也加深了社会主体、监察对象对监察人员、监察工作的关注、理解和支持。在社会主体与监察对象的监督下,监察官的监察职权不容易被滥用,所取得的监察成果也更容易被人们信服。

监察工作报告也是监督监察官的重要举措。监察机关工作报告的形式主要有三种:一是通过书面和网络向社会公开报告调查的结论、建议和意见;二是向被调查人书面报告调查结果;三是出于社会公共利益或者他人合法权益的考量而不能公开调查结果的,监察官有权决定不予公开。报告的形式具体可以分为年度总结报告和其他工作报告。监察官的工作报告应当向同级人大和上一级监察机关做出,内容涉及其享有的监察职权、行使的监察措施、取得的工作成就,也可以就监察机关的运行提出监察建议。

#### (六) 监察官的考核、奖励和惩戒

监察官的考核。对监察官的考核,具体可以分为制定考核标准、确定考核方式、得出考核结果三部分。第一,对监察官的考核应当采用忠、廉、德、能、勤、绩六项指标。其中“忠”强调忠于党和国家,忠于职业;“廉”强调廉洁;“德”强调品性;“能”强调专业能力与综合能力;“勤”强调工作态度;“绩”强调工作效率与质量。既要重视对监察官的思想考核,培育一批忠诚、清廉而又品性优良的监察官队伍,又要以专业能力作为监察官考核的主要指标,重视对监察官专业技术序列的设置与发展。第二,对监察官的考核方式主要有以下七种:一是定期考核和随机考核;二是内部考核和外部考核;三是对于不同层次、不同部门的监察官员设置不同的考核标准;四是由检察院、法院对监察委提起诉讼的案件进行审核;五是由地方人大及其常委会和上一级监察委员会每年定期听取地方监察委员会主任的工作报告,对地方监察委全年的监察工作进行考核;六是由全国人大及其常委会每年定期听取国家监察委主任的工作报告,对国家监察委全年的监察工作进行考核;七是在监察机关内部设立考评委员会,强调对监察业绩的考评,以此畅通监察官员的进出交流与晋升机制。第三,对监察官考核的结果,可以分为优秀、称职、基本称职和不称职四个等级,根据监察官的表现,合理地确定各等级的考核标准。既要确保监察官履职能力与考核等级相一致,又要着重于激发监察官从事监察工作的积极性,并以此作为对监

察官奖惩、培训、免职、辞退、调整的重要依据。

监察官的奖励。对监察官的奖励既包括精神上的鼓励又包括物质上的满足,具体可以分为嘉奖,记三等功、二等功、一等功,授予荣誉称号等,并根据等级发放一定的物质奖励。对监察官奖励的认定主要有以下六个方面:一是监察官平时工作的认真程度;二是发现了巨大腐败问题,并保护国家资产免受私人侵占;三是具有重大的制度创新并被采纳;四是维护了监察权威;五是同腐败、黑恶势力勇敢斗争;六是严格保守国家秘密,守护了国家利益。在对监察官奖励等级的具体认定过程中,还应当综合考虑其对社会的影响力、对国家利益的维护程度等因素,保障监察官对监察职业的归属感、认同感,对监察工作的从业积极性。

监察官的惩戒。现阶段《监察法》对于监察官处置种类过于单一,各类处罚方式难以进行合理的衔接。通过分级配置对监察官的处罚,有利于构建一个科学的监察官违法、犯罪的惩戒机制。对监察官的惩戒可以分为三个层次,一是通过监察机关自我监督,及时地发现监察官存在的尚未达到职务违法、职务犯罪的问题,根据情节轻重分别予以谈话提醒、批评教育、责令检查、诫勉、组织调整等处分;二是对于违法失职的监察人员,给予警告,记过,记大过,降级,撤职,开除的处分;<sup>①</sup>三是对于监察官员涉嫌的职务犯罪案件,将调查结果移交检察院提起公诉。至于监察官的违法行为应当处以何种惩戒措施,可以通过制定专门的《监察官违规处置条例》予以细化。

#### (七) 监察官的职业保障

对监察官职业的保障,能够有效地消除监察官从事监察事业的忧虑,是提高监察官参与监察事业积极性的重要举措。主要有工资保险福利保障,职务保障,安全保障,监察职业伦理保障,辞职、辞退与退休保障六个部分。

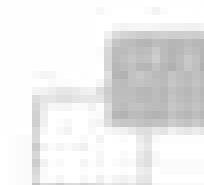
第一,工资保险福利保障。监察机关内部存在着新老员工同工不同酬的现象,转隶人员又担心监察官制度设立后,自己的工资保险福利待遇被调整或被下降。<sup>②</sup>因此,制定合理的监察官工资保险福利,成为设立监察官制度后,打造一支团结、专业的监察官队伍的必要举措。

稳定客观的工资待遇和福利水平,是监察官保持其职业操守的物质基础。因此,要建立与监察官职业特点相一致的工资制度和福利待遇,使监察官的待遇与其工作性质、社会地位、承担的政治责任相对称。有以下四个方面需要注意:一是根据监察官的等级确定基本工资,结合监察官的工作绩效与任职年限,合理确定监察官的各类福利待遇。根据当前经济的发展水平,合理确立监察官的工资增长机制。二是建立健全监察官的社会福利制度,根据经济发展水平,合理地确定各地区监察官的医疗、保险、社会优抚等保障标准,满足监察职业的特殊需要,缓解监察官从业的后顾之忧。三是采取阶梯式工资体系,降低同一岗位不同级别的工薪差距。四是考虑到监察机关的工作任务、责任和社会舆论较大,应当实施高于一般公务员的奖励机制,增强竞争力。具体可以参考转隶后检察官的标准,并结合各地区的财政状况做好政策保障工作,不仅要打消转隶人员的思想顾虑、减少摩擦和阻力,在物质上还要满足监察官的基本需求,使其免受物质的困扰,继而影响到履行相关监察职能的公正性。

第二,职务保障。监察官的职务保障主要有以下七个部分:一是完善监察官职务序列,通过公平竞

<sup>①</sup> 其中,对于违反监察纪律轻微的监察官给予警告、记过处分;对于违反监察纪律行为比较严重,并给国家和人民造成一定损失的监察官员给予记大过处分;对于违反监察纪律行为比较严重,并给国家和人民造成一定损失但尚未达到需要撤职处分程度的监察官员给予降级处分;对于严重违反监察纪律且不适合继续担任现任职务的监察官员给予撤职处分;对于犯有严重错误足以造成其丧失国家公职人员身份的监察官员给予开除处分。

<sup>②</sup> 现有的检察院转隶干部中尤其是员额检察官的工资待遇明显高于纪委正科级干部、副科级干部,与纪委副县级干部待遇相当。



争的方式晋升职级;二是细化监察官的人事任免制度,严格规范监察官的晋升、调任、免职的条件和程序;三是对于符合任职资格并通过严格选拔出任监察官的人员,在没有法定事由并经由法定程序认可的前提下,不得被免职、撤职、调职或者处分;四是保障监察人员不服监察机关作出的处分决定,进行申诉和控告的权利;五是保障监察人员依法行使监察职权时,实施的善意侵犯他人人身、财产安全的行为,不承担刑事和民事责任;六是赋予监察官履职时享有一定的豁免权,保障监察官在监察委员会上发言和做出的表决,不受到法律和党纪的处罚;七是保障监察官独立行使监察权,不受行政机关、司法机关、社会团体或者个人的干涉。

第三,安全保障。监察官在查处职务犯罪等贪腐行为时,因调查的对象多是权势较大的国家公职人员,所以监察官的人身安全问题需要受到格外的关注。为保障监察官的人身安全,有以下六个问题需要关注:一是要加强对监察官人身安全的法律保障力度,制定专门的《监察官人身安全保护法》及相关配套法规。设立相关的罪名(如“报复监察罪”),或者认定此类行为为故意伤害/杀人罪的从重处罚情节,对威胁或者伤害监察官及其近亲属的人身安全的犯罪人员予以严肃处置;二是要加强对监察官人身安全的警务保障力度,避免他人对监察官造成直接的人身侵害;三是要建立监察官人身安全预警机制和监察官(包括监察技术人员)人身安全保护令制度;四是要加强对监察官及其近亲属的安全意识教育,提高其应对人身安全威胁时的应变、应急处置和生存能力;五是要监察官自身要加强执法的规范化,在办案时注意保护个人隐私,减少与监察对象的冲突;六是要加强对监察官人身安全的制度保障,未经监委许可不得拘禁或者逮捕监察官。

第四,监察职业伦理保障。监察委作为国家的“公权力”监察机关,监察官被赋予维护国家公共利益伦理主体的身份。监察官的监察价值和监察理念,深刻地影响着监察机关的监察政策、监察职能和监察形象的塑造。对此,可以借鉴日本《公务员职业伦理法》和加拿大《政府监察官法》关于监察伦理的相关规定,结合我国实际的监察国情,制定符合我国监察官队伍建设的相关职业伦理规范。主要有四种职业伦理:一是政治伦理,即监察官要忠诚于党、忠诚于国家;二是准司法伦理,监察官履行监察职能不受外来因素的干涉,遵守正当的法律程序并树立监察公正的信念;三是政务伦理,监察官要做到忠于职守、行为高效;四是监督伦理,具体包括清正廉洁、刚正不阿、秉公执法。监察官职责设置的重点就在于反腐倡廉,如果监察官做不到自身清廉,不仅不忠诚于党、忠诚于国家和人民,也做不到公正地履行监察职能,自然也就不可能完成反腐败的任务了。

第五,辞职、辞退与退休保障。辞职、辞退与退休是监察官退出机制的重要内容,良好、合理的监察官退出机制具体包括三个方面:一是灵活有效的监察官辞职制度;二是合理的监察官退休待遇;三是加强对被辞退监察官的社会保障。如此,人们出任监察官的后顾之忧得到了解除,有效地保障了监察官的合法权益。激励了人们考取监察官的积极性,有利于监察队伍的新陈代谢和反腐败工作效能的提升。

#### 参考文献:

- [1] 翟芑,孙灿.今年将研究起草政务处分法监察官法[N].中国纪检监察报,2019-02-15(001).
- [2] 周磊.中国监察官制度的构建及路径研究[J].国家行政学院学报,2018(4):41-46,148.
- [3] 刘练军.监察官立法三问:资格要件、制度设计与实施空间[J].浙江社会科学,2019(3):50-59,156-157.
- [4] 李天锐,任建明.建立专业化导向的国家监察官制度[J].廉政瞭望(上半月),2018(11):25-26.
- [5] 徐汉明.国家监察权的属性探究[J].法学评论,2018(1):9-25.
- [6] 姚文胜.尽快构筑具有中国特色的监察官制度[N].深圳特区报,2018-08-28(B05).
- [7] 尤梓.最清廉国家的监察官,刚柔并济[J].廉政瞭望(上半月),2018(2):34-35.
- [8] 薛彤彤,牛朝辉.建立专业化导向的国家监察官制度[J].河南社会科学,2017(6):21-27.

- [9] 蒋来用.实现“高效”目标:打造国家监察体制改革“升级版”[J].河南社会科学,2018(7):1-6.
- [10] 教育部师范教育司.教师专业化的理论与实践[M].北京:人民教育出版社,2003:34.
- [11] 李艳飞.监察体制改革背景下监察官设置问题研究[D].蚌埠:安徽财经大学,2019:16-17.
- [12] 张元星.构建科学规范的监察官制度[N].学习时报,2018-08-06(003).
- [13] 任建明,杨梦健.国家监察体制改革:总体方案、分析评论与对策建议[J].河南社会科学,2017(6):8-15,27.
- [14] 熊觉.建立监察官制度要重点关注三个问题[N].学习时报,2019-02-20(003).
- [15] 秦前红.制定监察官法的五个关键问题[J].行政改革内参,2019(10).
- [16] 张红秋.纪检监察人员职业化对策研究[D].长春:东北师范大学,2018:21.
- [17] 李怡雪.监察官制度研究[D].北京:北方工业大学,2018:26-27.

责任编辑 王学青

## Making of Ombudsman Law:Necessity, Disputes, and Assumptions

CHEN Cuiyu, DU Qiang (School of Supervision Law, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, Chongqing, China)

**Abstract:** This year,China may propose to review Ombudsman Law. Promulgation of the law is a response to the difficulty of current laws in effectively managing ombudsman team, which is conducive to enhancing the prestige of the ombudsman profession. Ombudsmen management should make the “post-employee” reform, with legal profession certification as the admittance condition for their initial employment, professional technology sequence to be taken for their level ranking. Reference to the newly revised Law of Judges and Prosecutor's Law , domestic experience and foreign regulations in the area should be made in drafting Ombudsman Law, ombudsmen to be limited to professional supervisory personnel exercising national supervisory power, special attention to be paid to their professional confidentiality and authority in the exercise of their power. Their experience, ability, character and political quality should be given due consideration when they are selected. Different posts should be given to the initially employed, the transferred (from other profession), temporary employees originally belonging to supervision departments. Attention should be paid to strengthening the training, professional avoidance and supervision of ombudsmen, to building a systematic system of supervisors' assessment, reward and punishment, and to their salary, insurance, welfare, duty, personal safety, professional ethics, resignation and dismissal.

**Key words:** Ombudsman Law; necessity; dispute; assumption

# 国家监察权的基本属性与运行规范

皇甫鑫

(浙江大学 公共管理学院, 浙江 杭州 310058)

**摘要:**《中华人民共和国监察法》的颁布标志着一种新型公权力——国家监察权的诞生。作为一种新型公权力,国家监察权具有复合性、主动性和强制性的基本特征,其运行原则是独立性、专业性、责任性和程序性。国家监察权具有反腐倡廉建设、廉政制度建设、职务违法和职务犯罪处置的职能定位以及协调、制度制定、监督、调查、处置等的职权配置。这些基本问题的厘清,有利于增强国家监察权的实践合法性,便于拓展国家监察权实现机制等问题的研究。

**关键词:**国家监察权;适应性;合法性;职能;职权

**中图分类号:**D922.114

**文献标识码:**A

**文章编号:**1674-9170(2020)05-0054-09

《中华人民共和国监察法》(以下简称《监察法》)的颁布标志着一种新型公权力在中国的诞生,即国家监察权,其权力主体为各级监察委员会。与纪委和原行政监察部行使的权力不同,监察委员会所行使的国家监察权是国家权力结构层面的法律监督权,而纪委所行使的权力为政治监督权,原行政监察部所行使的是内生于行政权的行政监察权。国家监察权的诞生是我国政治和法律领域的重大改革,不仅对权力制约监督以及腐败治理的实践产生了深刻的影响,也对中国公权力及其结构的理论认识提出了新的要求。基于此,厘清国家监察权这一新型公权力就显得十分重要。具体来说,何为国家监察权?国家监察权设立的目的是什么?国家监察权的基本特征有哪些?国家监察权必须遵循哪些运行原则才能充分发挥其监察效能?国家监察权的职能定位与职权配置是什么?对这些基本问题的厘清,有利于增强其在实践中的合法性,也有利于拓展国家监察权实现机制等的研究。

## 一、国家监察权的基本内涵

国家监察权是指由各级国家监察机关(监察委员会)依据宪法和法律对行使公权力的公职人员进行监督、预防和惩治其职务违法、犯罪及腐败行为的一种公共权力。适应性和合法性是公权力得以发挥效能的重要考量,适应性考量的是公权力与治理环境的兼容度,合法性考量的是公权力运行方式的

收稿日期:2020-05-15

基金项目:中国法学会部级法学研究重点课题(CLS<2017>B01)

作者简介:皇甫鑫(1994—),男,河南焦作人,浙江大学公共管理学院博士研究生。

科学化水平、合理化定位以及有效性认同。

公权力体制与治理环境之间的适应性会影响治理效果,适应性越强,相应的治理效果就越好;反之,适应性越弱,相应的治理效果也就越差。通常来讲,治理环境会随着时间的推移发生改变,变化了的治理环境与未改变的公权力体制之间会产生较大的张力,这一张力就是不适应性。不适应性的缓解需要公权力体制的调整以重新达到较高的适应性,这就是公权力体制改革的基本逻辑。在国家监察体制改革中,新设国家监察权的核心目的之一就是解决适应性问题,主要体现在两个方面:一是原有的权力约束体系无法适应变化了的腐败类型和反腐败环境。在我国,监督机关在一定程度上就是反腐败机关<sup>①</sup>,反腐败是监督机关一项极为重要的职能。近年来,党和国家通过出台一系列强有力的反腐败举措,反腐败斗争取得了压倒性胜利。但随着反腐败斗争的持续推进,深层次腐败逐渐浮出水面,成为新阶段腐败治理的重点任务。深层次腐败具有复杂程度高、行为方式新等基本特征,具体表现在反腐败涉及主体多(通常跨越多个职能部门)、腐败治理需要的信息量大、信息协调困难、协调成本高、腐败案情的整体性较强等。然而,在监察体制改革之前,原有权力约束体系的反腐败力量是较为分散的,在深层次腐败逐步浮现的情境下,分散化的反腐败力量会产生多样的协调问题与协调成本,甚至出现无法协调的可能。基于此,整体性的国家监察权的设立就显得尤为必要,国家监察权整合了原行政监察权、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权力。与原有分散化的监督权力相比,国家监察权更具“整体性”,将部门间协调的困难和成本在国家监察权内部进行化解,增强国家监察权的统筹协调能力。二是原有的权力约束体系不健全。国家监察体制改革之前,还尚未做到对所有行使公权力的公职人员监督全覆盖,客观上存在监督“真空区”,不受监督的权力发生腐败的概率极高,为党和国家的“善治”带来了很大的挑战。国家监察体制改革通过成立监察委员会并赋予其国家监察权,将监察对象的范围扩展至所有行使公权力的公职人员,这就在很大程度上解决了监督“真空区”的问题,弥补了原有权力约束体系的体制性缺陷。

合法性可以从合法律性(legality)和正义性(sense of justice)两个维度来理解。合法律性是指合乎法律、制度、规章等的要求,以维持法律秩序的稳定。正义性是指符合基本的伦理道德和法治精神的要求。需要注意的是,合法律性并不必然意味着符合正义性,因为法律存在良法和恶法之分。本文所指的合法性包含合法律性和正义性。在原有的权力约束体系中,存在着两处合法性风险:一是地位悬殊的合署办公带来的合法性风险。我国有合署办公的传统,早在1993年,中央纪委和国务院监察部就开始施行合署办公。历史和实践证明,合署办公有利于集中监督力量、提升监督效能。然而,监察体制改革之前的合署办公会引发一个颇为严重的问题,即纪委与行政监察部门悬殊的地位导致监察部门职责异化现象的出现,无法很好地履行法律赋予的职责。具体来说,由于行政监察部门是在行政序列里,合署之后便逐步由专门的监督机关转向办案机关,甚至向纠风、执法、效能等工作转移。基于此,行政监察在某种程度上成了纪委的一个重要“科室”<sup>②</sup>。监察体制改革之后,监察委员会与纪委的合署办公和此前行政监察部门与纪委合署办公大有不同,监察委员会是国家监察机关,由人大选举产生并对人大负责,相对独立的监察委员会会有自己的职责、职权。二是行为方式带来的合法性风险。1994年实施的《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》赋予纪委“两规”的职权,即要求有关人员在规定的时间、规定的地点交代问题。“两规”举措作为党内处置的方式之一,存在着很大的争议,有侵犯人权、违背法治的嫌疑。随着我国全面推进依法治国,党内法治也正蓬勃发展,对涉嫌贪污腐败的公职人员限制人身自由也要有法律依据,但“两规”并非法律概念,容易引起误解。基于此,监察体制改革,用“留置”取代“两规”,这实际上就是一个依法治腐的重要过程,意味着反腐上了一个新的台阶。《监察法》对留置的适用条件、留置场所的设置、管理和监督、留置的法定流程、被调查人的权利保障、留置的时间及折抵方式等做了颇为细致的规定,极大地保障了被调查人的权利,从而避免了多重合法性风险。

## 二、国家监察权的基本特征与运行原则

基于对公权力体制与现实治理环境之间的适应性问题以及权力运行的合法性问题的考量,国家监察权应运而生。与此同时,国家监察权的诞生过程与监察体制改革的推进过程又赋予了国家监察权的基本特征和运行原则。

### (一) 国家监察权的基本特征

在当代中国公权力体制中,多种公权力之间既有相似特征又有相异特征。对权力基本特征的界定在一定程度上是确立权力合法性的基础。就国家监察权而言,国家监察权具有复合性、主动性和强制性等基本特征。

第一,复合性。复合性是指权力来源的多渠道、权力行使的配合性以及权力对象的多元化。从权力来源来看,监察体制改革对原隶属于行政序列的行政监察权、行政预防权,原隶属于检察机关的反贪污贿赂、反渎职侵权等职务犯罪侦查权、职务犯罪预防权进行了系统整合,其实质是国家监督资源的重新调整与分配。<sup>[1]</sup>基于此,国家监察权实质上是多种权力的整合,这种整合是一种“复合”而非“综合”,体现的是原来多项权力的融合,而不是简单的汇总。从权力行使来看,监察委员会与纪委合署办公,这意味着国家监察权与纪委的监督权在运行过程中需要通过合作来完成权力监督与反腐败的目的,合作的方式可以是角色的互换、治理工具的适配等。从权力面向来看,国家监察权的监察对象涵盖所有行使公权力的公职人员,即国家监察权的权力对象呈复合性特征。

第二,主动性。主动性是一种无须外力推动而行动的属性。在公权力体系中,行政权具有主动性的特征,而司法权则不具主动性。司法权的行使必须是在相对人权益发生争议或受到权益侵犯起诉时,司法机关才启动司法程序对诉讼进行处理。行政权具有极强的主动性,其根源在于行政权较其他国家权力与相对人有着更经常、更广泛、更直接的联系。<sup>[2]</sup>如前文所述,国家监察权设立的目的是从事前、事中、事后预防和处理腐败现象,这一目的要求国家监察权的行使必须发挥主动性,要做到在事先进行监察教育、事中进行监察监督、事后进行监察处理。总体而言,国家监察权在运行过程中要发挥其能动作用,主动地降低腐败风险的发生以及腐败带来的危害。此外,主动性还表现为灵活性,即国家监察权应具备因监察环境的改变而采取不同监察方式的能力。

第三,强制性。强制性是与自发性相对的,是指行为或措施的执行依据法律、制度、规章等强制执行,不以个人的意志为转移。由于国家监察权的权力对象及其行为都具有高度的复杂性、多变性,因此只有具有强制性的国家监察权才可以保证监察监督效能的发挥。国家监察权的强制性主要表现在以下两个方面:一是在国家监察权的运行过程中,法律范围内多以权力主体的单方面意志行事,监察对象对于监察行为必须予以服从。需要说明的是,这种强制性是相对的,即监察对象有权通过法定方式申请权利救济。二是国家监察权的强制性不仅体现在对监察对象的强制性,还体现在对监察权力主体的强制性,也就是说国家监察权强制性的边界是法律规定的范围,一旦超出法定范围,监察的强制手段就会失效,这也是避免监察权力过大的必要措施。实际上,国家监察权的特征不只是复合性、主动性和强制性,还有诸如公共性、效率性、合法性等特征,在此不再赘述。

### (二) 国家监察权的运行原则

权力运行原则具有双重功能:一是可以在一定程度上保障权力效能的良好发挥;二是可以为权力运行设定轨道,在一定程度上防止权力的滥用专断。基于此种目的设定,国家监察权应当具有独立性、专业性、责任性、程序性等基本运行原则。

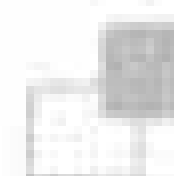
第一,独立性原则。在中国历史上,监察权被行政权干预的现象时有发生,建国之后也有党的监督权与监察权相互重叠、交叉的情景,这些干预或重叠降低了监察权本身的独立性,减弱了监察效能的发挥。基于此,在制度设计和实践中,行政权、司法权等权力不得干预国家监察权的正常运行。要实现

这一目标,就需要做到以下三点:一是经费独立。原来的行政监察部(厅、局)隶属于人民政府,受人民政府管理,其运行经费也须由人民政府统一划拨。实际上,经费来源会限制效能发挥,经费来源于人民政府,这就导致行政监察权的发挥必然会受到行政权的部分限制,无法保证对行政机关公职人员有效的监督。二是可试行任期交叉。国家监察权的监察对象是所有行使公权力的公职人员,但不可避免的是监察主体与监察对象的长期合作关系,这就为监察行为的客观性带来了风险,因此可以试行监察机关与其他国家权力机关错开任期,减少形成相互干预或形成同盟的风险,从而增强国家监察权的客观性和独立性。三是法律保障。在我国,国家监察权就是国家反腐败权力,是一种限制性权力,权力行使的目的就是纠偏纠误、拨乱反正,这也正是贪官污吏、不依法办事的公职人员所恐惧的。但是,这种恐惧有时会转化为一种报复心理,从而影响国家监察权的正常行使,甚至会对监察人员的人身财产安全产生威胁。因此,国家法律对国家监察权和监察办事人员的保障是极为必要的。

第二,专业性原则。国家监察权并不是一项普通的事务性权力,而是具有一定的专业要求。为了提高专业性以保证监察效果,就需要从以下两个方面着手:一是监察人员专业化,这就需要招聘专业人才,建立监察官序列,从有监察知识基础的公职人员中选拔专业人才。此外,要着重培训专业人才,即监察机关需要建立一整套的监察规范,在监察人员上岗前,依据监察规范对其进行全方位的专业化培训。二是监察方式专业化。由于监察内容和监察对象的特殊性,监察机关必须采取特定的硬件设备以保证监察的准确性,如大数据分析设备以及心理测量设备等。同时,对于一些购置成本过高或者专业性过高的事项,监察机关可以采取外包的形式以保证监察的专业化水平。需要注意的是,国家监察权专业性原则的要求是为了保证监察的效果,提高监察的正确性水平,切不可主观判断处理专业的监察事务,避免监察失误现象的出现。

第三,责任性原则。在私权利面前,公权力是强大的。若公权力行使有失公允,对私权利的侵害将会是不可想象的。同时,若公权力徇私舞弊,对一些明显的违规违法犯罪行为置之不理,同样也会带来公权力责任性的缺失,从而导致公信力下降。国家监察权作为一种公权力,对其责任性的要求不容小觑,因此在国家监察权运行过程中,要坚持责任性原则。具体而言,国家监察权的责任性具有双重内涵:一是国家监察权要依法行使,履行法定义务,严防纵容腐败分子的行为,禁止出现责任缺失的情况。二是由于公权力的行使具有极大的侵害私权利的风险,所以要建立对监察相对人权利救济与补偿机制,以及对行使国家监察权的监察机关和监察人员的问责机制,力图将国家监察权的负面影响降到最低。在《监察法》中也着重对国家监察权的责任性提出了要求,对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处理;监察机关及其工作人员行使职权,侵犯公民、法人和其他组织的合法权益造成损害的,依法给予国家赔偿等。

第四,程序性原则。依法行使公权力、依程序行使公权力是权力法治的重要保障。<sup>[9]</sup>依程序行使公权力的核心是履行法定程序、遵循法定步骤。遵照合法、合理的程序行使公权力的过程实质上就是提高执行效率、保障相对人权益、提高公权力机关公信力的过程。一个妥当的事前事中程序比事后救济手段更能保障公民的利益。<sup>[10]</sup>因此,要保证监察的审批程序、现场监察的要求和程序的切实运行(如调查人员采取讯问、询问、留置、搜查、调取、查封、扣押、勘验检查等调查措施,均应当依照规定出示证件,出具书面通知,由二人以上进行,形成笔录、报告等书面材料,并由相关人员签名、盖章。留置措施的启动程序以及对被调查人采取留置措施后,应当在二十四小时以内,通知被留置人员所在单位和家属等)。当然,这种程序性原则还体现在国家监察权与其他国家权力之间的关系上。以检察院为例,当监察对象涉及职务犯罪时,监察机关需要将调查所得数据一并提交人民检察院,依法审查提起公诉;监察机关可以对人民检察院提出监察建议;人民检察院也可以要求监察机关补充调查材料。此外,程序性原则还意味着要遵循自然正义(Natural Justice)原则,自然正义原则包含两条著名的程序规则:一是一个人不能在自己的案件中做法官;二是人们的抗辩必须公正的听取。<sup>[11]</sup>这两条程序性原则落实到



国家监察权上,就要求在国家监察权的行使过程中,监察人员的选择要落实回避原则,即不能选择与监察对象有紧密联系的监察人员作为案件监察人员;监察过程中要充分赋予监察对象提供说明、提出异议的权利。

综上所述,坚持国家监察权的独立性原则、专业性原则、责任性原则和程序性原则是国家监察权良好运行的重要保证,也是保障公民权益的重要举措。

### 三、国家监察权的职能定位与职权配置

权力的基本特征与运行原则是权力发挥效能的基本前提,其关键在于权力的职能定位与职权配置,职能定位确定了权力的范围和边界,职权配置明确了权力的可用工具与方式。国家监察权具有反腐倡廉建设、廉政制度建设、职务违法和职务犯罪处置的职能以及协调、制度制定、监督、调查、处置等的职权。

#### (一) 国家监察权的职能定位

在我国,国家监察权的权力主体是监察机关,因此探讨监察机关的职能定位,实质上也是在探讨国家监察权的职能定位,二者之间具有高度的一致性。从监察机关的性质来看,监察机关就是我国的反腐败机关,所以其职能之一就是反腐倡廉建设。国家监察权的监察对象是所有行使公权力的公职人员,主要是监督其职务行为,涉及到职务违法和职务犯罪两个方面,即国家监察权的职能定位之二是职务违法和职务犯罪调查。此外,反腐败制度化、法治化以及各种反腐长效机制的构建也是国家监察权的基本职能,这些职能是我国腐败治理转型的重要方式和主要方向,也是我国政权稳定、国家长治久安的重要保证。

第一,反腐倡廉建设。作为国家监察权的一大职能,反腐倡廉建设实质上可以从两个方面来分析:一是腐败治理;二是廉洁倡导。腐败治理是反腐倡廉建设的行动层面。腐败是政治之癌,腐败对经济发展的负面影响是不容小觑的。因此腐败治理在世界上每一个国家的每一个发展阶段都是作为重点工作来看待的。新中国成立后,党和国家高度重视反腐败工作,先后建立了党的监督系统和行政监察系统两大反腐败力量,探索出了合署办公等工作方式。在此基础上,我国基本上形成了纪检监察、监察监督、审计监督、司法监督、人大监督、民主党派监督、政协监督、媒体监督、公民监督、网民监督以及社会组织监督等构成的监督体系。<sup>[9]</sup>这一监督体系极大地促进了我国的腐败治理,尤其是十八大以来,中国掀起了一场空前的反腐败风暴,当前腐败分子有了很大收敛,腐败现象发展蔓延的势头得到了有效遏制。然而,伴随着强力反腐,也反映出了我国腐败治理仍然存在一些问题,例如腐败治理的力量分配不均衡,多种监督力量没有形成较强的合力。基于此,各类监督力量应发挥独特的作用,如媒体监督、公民监督、网民监督、社会组织监督等外缘监督力量应主要发挥腐败检举的作用;纪检监察、监察监督应该主要负责腐败行为的调查和证据搜集;司法监督则主要负责腐败的审判处置,从而形成良性、清晰的监督合力体系。再比如,此新一轮腐败治理的运动式特征明显,但这种方式会存在两种问题:一是运动式、非连续的治理会催生腐败分子的侥幸心理;二是过度的巡视巡察会影响、干扰公权力职能的有效发挥。因此,在新时代,腐败治理要着重解决以上两大问题,即监督合力的科学性、有效性问题以及腐败治理方式的规范化问题。这些问题的缓解或解决都离不开国家监察权的科学运行。

廉洁倡导是反腐倡廉的理念建设层面。相对而言,腐败治理的成本是远远高于腐败预防的,倡导廉洁的过程实质上就是预防腐败的过程。因此,国家监察权不仅要发挥腐败治理的职能,也要发挥预防腐败的职能,要突出廉洁教育的功能,将腐败遏制于发生之前。只有这样,才能将腐败治理成本降到最低。发挥国家监察权廉洁倡导的职能,可以从以下三个方面着手:一是推进廉洁教育。廉洁教育应该永远在路上,要形成系统的廉洁教育体系,创新廉洁课程学习、廉洁文化宣传,探索出有针对性的对各个单位进行廉洁教育的考核评价体系。二是树立先进典型。文化的传播有着很强的环境效应,廉洁文

化的形成需要营造良好的环境。在此过程中,可以利用树立先进典型的机制,在单位内部、体制内部形成学习典型的风潮,从而形成良好的廉洁文化氛围,打造体制内部廉洁文化的共同意识。三是加强制度震慑。制定严格的腐败治理制度,并将其进行宣传,让每位官员都深刻认识到腐败的代价,从而在行为上更加克制,在法律规范内行事。同时,对腐败官员的处理也要让每位监察对象牢记在心、引以为戒,这些都是国家监察权职能发挥的空间。

第二,廉政制度建设。严格来说,腐败治理包括两个方面:一是腐败抑制,讲求反腐效果,反腐倡廉的职能即发挥腐败抑制的功能;二是廉政建设,讲求制度发展。十八大以来,我国在腐败抑制方面做出了巨大的成就,运用巡视巡察、严肃处理等强有力的反腐败工具铲除了大量腐败分子,“老虎苍蝇一起打”,打破了“刑不上大夫”的历史传统。然而,在反腐败斗争取得压倒性态势的今天,我们仍要清醒地认识到,反腐败斗争形势依然严峻复杂。从现实来看,当前我国的腐败治理工具还存在着较为明显的运动式反腐、政策式反腐的痕迹。这两种反腐方式虽然震慑力强、效率高,但是由于较多的人治色彩,从而导致反腐的标准化和稳定性水平受到极大的限制。另外,这两种反腐方式都具有很强的阶段性特征,这就给了腐败分子可乘之机以逃避监察监督。基于此,设立国家监察权,以国家监察权推进廉政制度建设就成为了现实必然。从根本上说,廉政制度建设的过程就是腐败治理法治化的过程。具体来说,廉政制度建设(腐败治理法治化)包括权力结构法治化和权力运行法治化。作为政治生活中的核心要素,权力与权力之间形成的权力结构与运行机制决定了一个政治组织的基本制度。<sup>[9]</sup>

在权力结构法治化方面,现代权力法治的核心是权力约束,国家监察权如何实现对其他国家公权力的权力约束,其本质上是一个廉政制度建设的问题。监察体制改革将人民政府的监察部、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整合至监察委员会,使得权力约束实现了由附属性的同体监督转向了独立性的异体监督,实现对所有行使公权力的公职人员进行监督。具体来说,廉政制度建设在权力结构方面需要解决以下三个问题:一是如何平衡国家监察权权力正常运行与权力过度集中之间的矛盾?如前文所述,国家监察权是一种复合性权力,之所以采取复合的形式就是为了协调各种监察力量,减少协调成本,提高运行效率。然而,整合带来的结果是国家监察权的集中,集中的权力如果不受约束就会带来权力专横的风险。因此,要加大对国家监察权的监督,一方面是加强外部监督,例如媒体监督、民众监督等;另一方面是进一步完善国家监察权与其他国家权力之间的衔接,在衔接中实现制约,如国家监察权与检察权力等司法权力之间的复核与补充机制。二是如何保证党的监督权与国家监察权在合署办公条件下执纪、执法的协调一致?党的监督权的监督对象是党员,而国家监察权的监察对象是所有行使公权力的公职人员。二者在监督监察范围上是有重合的,大多数党员也是国家公权力的行使者,所以对于这部分人的监督监察就需要既遵守党规又遵守法律法规。为了达到这一要求,就必须实现党规和法律法规的协调一致。三是如何平衡监察委员会与检察机关、审判机关既衔接又制约的关系?在我国,国家机关之间是分工协作的关系,在分工的基础上实现权力之间的相互制约,分工要求衔接、产生制约。在国家监察权的行使过程中,监察委员会通过监察检察机关、审判机关的公职人员从而保证检察权、审判权在法律规定的范围内行使。与此同时,检察机关有权对监察委员会提出的监察材料、监察建议进行驳回,并对其提出公诉,要求其进行复议。这些问题的解决都需要进一步增强国家监察权廉政制度建设的职能。在权力运行法治化方面,廉政制度建设的关键是实现程序规范和程序风险防范,以程序制约权力。<sup>[10]</sup>程序规范主要是指国家监察权的行使要遵循特定的法定流程,最大限度地保证监察对象的合法权益,切不可为了提高运行效率而人为地减少监察程序。此外,国家监察权在权力运行法治化方面还要求对所有公职人员的“全过程”监督,而不是仅对结果进行调查和处理,只有从过程中监督才能有效地减少权力偏位行使带来的程序风险。总之,廉政制度建设应该被高度重视,力图将腐败治理由人治反腐向法治反腐转变,由运动式反腐、政策式反腐向制度式反腐转变。

第三,职务违法和职务犯罪处置。宏观地看,国家监察权的职能主要包括反腐倡廉建设和廉政制度建设两大方面。职务违法和职务犯罪处置属于中观事务层面的职能体现,对中观事务层面职能的探讨可以帮助我们更清晰地认识国家监察权在权力体系中的作用发挥和运行机制。

总体而言,国家监察权在中观事务层面的职能主要体现在两个方面:一是职务违法处置;二是职务犯罪处置。违法和犯罪是两个不同层面、不同程度的违规行为,国家监察权在处理违法和犯罪两种违规行为时有着不同的要求。违法不一定犯罪,犯罪则一定违法。从广义上来看,犯罪从属于违法,犯罪是指违反刑法的行为,具体是指一切危害国家主权、领土完整和安全,分裂国家、颠覆人民民主专政的政权和推翻社会主义制度,破坏社会秩序和经济秩序,侵犯国有财产或者劳动群众集体所有的财产,侵犯公民私人所有的财产,侵犯公民的人身权利、民主权利和其他权利以及其他危害社会的行为,依照法律应当受刑罚处罚的,都是犯罪,但是情节轻微危害不大的,不认为是犯罪。而违法是指违反法律、法规、规章的行为。从现实来看,腐败是一个既有可能涉及违法又有可能严重至犯罪的行为,因此对于两种程度不同行为的处置方式也应当是不同的。对于违法行为,国家监察权的权力主体——监察委员会有权依据监察法律法规通过监督、调查对违法对象做出处置决定,转交法院对其进行强制执行。对于犯罪行为,监察委员会则需要将调查所得的犯罪证据移交人民检察院,由人民检察院决定是否提起公诉,由人民法院进行审判,人民检察院有权要求监察机关补充监察材料。需要注意的是,职务违法和职务犯罪各自的标准以及二者之间的界限如何界定,需要制定清晰的法律条文,以规范国家监察权对职务违法和职务犯罪行为的处置。

## (二)国家监察权的职权配置

为了保障国家监察权充分发挥其反腐倡廉建设、廉政制度建设以及职务违法和职务犯罪的职能发挥,就必须赋予国家监察权一定的职权。具体来说,国家监察权的职权配置主要包括协调职权、制度制定职权、监督职权、调查职权以及处置职权,这些权力之间不是相互独立的关系,而是相互配合、相互影响的关系。国家监察权的协调职权是一种程序性职权,其目的是保证国家监察权的有效发挥从而整合多方力量。国家监察权的制度制定职权是一种功能性职权,其目的是适应复杂、灵活、多变的腐败治理现实。国家监察权的监督职权是一种预防性职权,其目的是在过程中预防腐败现象的发生。国家监察权的调查职权是一种探索性职权,意在明晰腐败发生的客观事实,避免遗漏或误判。国家监察权的处置职权是一种结果性职权,目的在于惩治腐败行为。

第一,协调职权。复合性是国家监察权的基本特征之一,复合性特征决定了国家监察权的权力主体——监察委员会需要进行较多的内部协调,从而达到监察力量的整体最大化。具体来说,监察委员会内部会根据职能定位分设多个科室,如职务违法处置科室、职务犯罪处置科室、廉洁教育科室、廉政制度建设科室等,由于这些职能的非独立性,在各个科室之间进行协调就成了必然。在内部,监察委员会需要享有对各个科室的协调职权。除此之外,监察委员会对外部相关力量的协调也至关重要。国家监察权的行使遵循很强的专业性原则,专业性原则的现实要求使得监察委员会不得不协调多方力量共同保证监察的专业性。详细地说,监察委员会需要协调与公安机关、审计机关、检察机关、审判机关等关系。在监察调查过程中,进行现场搜查时,监察委员会可以提请公安机关予以支援,对监察对象的通缉和限制出境等事项也需要协调监察委员会与公安机关的关系。审计机关的专业性可以为监察委员会提供专业的监察材料支撑。在涉及职务犯罪事项时,监察委员会需要与检察机关就关于移送案件等事项进行关系协调。监察委员会与审判机关的关系协调也是如此。若监察委员会为落实监察专业化,将部分专业性业务责任外包,就会更加凸显国家监察权的协调职权。

第二,制度制定职权。当前,我国反腐败形势依然严峻复杂。腐败形式的多样性、腐败现象的同盟化、腐败分子的迂回性要求腐败治理手段要多样化、灵活化。要实现这一目标,不仅需要提高国家监察权的地位,增强其权力影响和威慑,还要赋予国家监察权制度制定的职权,以灵活应对各种监察环境。

具体来说,可以分为以下三个方面:一是制定实体规则,即在法律法规范范围内,监察委员会可以通过行使国家监察权制定一些具体的行为准则,清晰界定监察对象的腐败行为类别、程度等具体事项,依此对其采取不同的监察方式,以提高权力行使的有效性。二是制定程序规则。程序规则是对国家监察权权力行使方式、步骤的规定,科学的程序规则不仅可以提高执行效率,还可以最大限度地保障相对人的合法权益,程序规则的完善对于法治社会的建设大有裨益。三是制定发展规则。腐败形势时刻在动态变化着,反腐败规则也应该随着灵活变化。发展规则有两大任务:一是随着环境的改变对现行的各种监察制度提出更新与发展建议;二是发挥国家监察权的预见性,试图在腐败行为发生之前就将其遏制,这需要制定出一些提前探测腐败变化的制度。

第三,监督职权。国家监察权监督职权行使的目的在于降低腐败行为的发生率,提高政务运行的廉洁度,其根本在于预防。监督检查作为监督职权行使的主要方式,需要在政务工作中落实,对监察对象是否依法履职、秉公用权、廉洁从政以及道德操守的状况进行过程监督,并可对其廉政事项进行过程指导,以避免过程失责导致的行为失控。然而,过程监督不总是利大于弊的,过度的过程监督可能会严重阻碍政务效率的提升,造成政务执行者为迎合监督者而无法正常工作现象。同时,过程监督有时会超出廉政监督的范畴,对行政行为进行干预,导致监督监察凌驾于行政之上的现象出现。因此,国家监察权必须在过程监督的同时,严防监督职权过大干扰监督对象日常的行为。

第四,调查职权。国家监察权的监督职权是一种预防性职权,而调查职权是介于预防性职权和处置性职权之间的权力,即调查公职人员行为是否存在违法、犯罪行为的事实,是否需要处置。具体来说,国家监察权的调查职权涉及贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊以及浪费国家资财等职务违法和职务犯罪多个方面,既包括不作为行为,也包括乱作为行为,强调的是权力运行的规范性问题。毋庸置疑,调查职权也应该遵守特定的法律规则:一是调查要充分保障调查对象的个人权利,不得肆意侵犯个人权益,对调查对象造成伤害。二是调查措施是有限的,其使用也是有条件的。调查人员可以采取讯问、询问、留置、搜查、调取、查封、扣押、勘验检查等调查措施,这些措施的使用需要严格的前提条件,例如时间限制、地点限制等等。以留置为例,留置措施的实施必须要做好对留置对象的保护,如留置时间的长短、留置场所的条件要求、留置需要报上级监察机关备案,由集体决定是否留置等。换言之,国家监察权的调查职权既要保证对不作为、乱作为行为的彻查,又要保证对监察对象个人基本权利的保障,这也是依法治国的基本要求。

第五,处置职权。处置是国家监察权行使的最后一个环节,也是最为重要的一个环节。处置的对象不仅包括监察对象本人,还包括对监察对象的领导及其所在单位的处置。对公职人员的处置可以依据情节的严重程度分为劝诫性处置(谈话提醒、批评教育、责令检查)、政务处分性处置(警告、记过、记大过、降级、撤职、开除)、职务犯罪性处置(连同监察材料和监察建议一并移交检察机关处置)。对监察对象领导的处置主要是指对其领导工作的失误提出批评,严重的监察机关要对其做出问责决定。对监察对象所在单位的处置主要是指对监察单位多存在的廉政问题提出监察建议。与此前的几种职权相似,处置职权的行使也需要严格遵守法律法规,不能因过分追求执行效率而忽略对相对人权益的保护。

总之,监察体制改革对于建立健全科学有效的权力约束体制有着里程碑式的实践意义。宏观地说,监察体制改革也是一场宪法改革,诞生了新型的公权力——国家监察权,形成了人大与“一府一委两院”的新型权力结构,实现了监察对象从有遗漏到全覆盖、监察力量从分散到整合、监察措施从争议有限到合法丰富、领导方式从分散多头到集中统一的转变,构建了异体监督的雏形、纪法衔接的导引。在进一步的改革实践中,要建立健全国家监察权的运行规范,科学合理地发挥其职能、行使其职权。

#### 参考文献:

- [1] 积极探索实践 形成宝贵经验 国家监察体制改革试点取得实效——国家监察体制改革试点工作综述[EB/OL].(2017-

- 11-15)[2020-05-08].[http://www.gov.cn/xinwen/2017-11/05/content\\_5237440.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2017-11/05/content_5237440.htm).
- [2] 制度反腐学者和纪检监察实务专家李永忠接受新京报专访 监察体制改革避免“同体监督”[N].新京报,2018-03-21.
- [3] 徐汉明.国家监察权的属性探究[J].法学评论,2018(1):9-25.
- [4] 胡建森.公权力研究——立法权、行政权、司法权[M].杭州:浙江大学出版社,2005:207.
- [5] 王学辉,宋玉波,等.行政权研究[M].北京:中国检察出版社,2002:147.
- [6] 王名扬.法国行政法[M].北京:北京大学出版社,2007:158.
- [7] (英)威廉·韦德,等.行政法[M].北京:中国大百科全书出版社,1997:95.
- [8] 何增科.中国政治监督 40 年来的变迁、成绩与问题[J].中国人民大学学报,2018(4):32-42.
- [9] 陈国权,皇甫鑫.功能性分权:中国特色的权力分立体系[J].江海学刊,2020(4):128-136,255.
- [10] 陈国权,皇甫鑫.功能性分权体系的制约与协调机制——基于“结构-过程”的分析[J].浙江社会科学,2020(1):4-12,155.

责任编辑 陈 瑶

## Basic Attributes and Operation Regulations of National Supervisory Power

HUANGFU Xin (School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou 310058, Zhejiang, China)

**Abstract:** The promulgation of the Supervision Law of the People's Republic of China marks the birth of a new type of public power—National Supervisory Power. As a new type of public power, it has the basic compound attributes, initiation and compulsiveness, its operation following principles of independence, professionalism, responsibility and procedure. With its public power assigned in coordination, regulation establishment, supervision, investigation and problem tackling, etc., its functions are located within areas of anti-corruption and integrity promotion, construction of integrity mechanisms, and dealing with duty-related illegalities and crimes. The clarification of these basic issues are conducive to enhancing the legality of the practice of the national supervisory power, making it convenient to expand the research on the implementation mechanism of the national supervisory power.

**Key words:** national supervisory power; adaptability; legitimacy; function; duty authority

# 基层纪检派驻(出)机构工作中的问题与对策

张立进

(西安科技大学 马克思主义学院, 陕西 西安 710054)

**摘要:**纪检监督制度是中国特色社会主义监督制度的重要组成部分,纪检派驻(出)机构是这一制度的有机载体。当前基层纪检派驻(出)机构在实践工作层面存在一些问题:监督责任与主体责任贯通协调有待增强;开展政治监督能力水平有待提高;履行监督执纪问责职能有待规范等。问题的产生有着复杂的认识、体制、能力等方面的原因,应当通过以下途径逐步加以解决:加强理论学习,提升认识水平;注重制度建设,完善体制机制;秉持正确理念,提升制度执行能力。

**关键词:**基层纪检派驻(出)机构;监督;体制机制

**中图分类号:**D262.6

**文献标识码:**A

**文章编号:**1674-9170(2020)05-0063-05

十八大以来,党的纪律检查体制改革持续深化,通过加强派驻(出)机构建设,实现了党内监督全覆盖,党的纪律检查力度和成效得到明显提升。市区(县)一级的纪检派驻(出)机构直接接受市区(县)纪委的领导,直面驻在及综合监督单位的党员干部及公职人员,承担着将党内纪律监督贯彻落实到基层组织、检验纪检体制改革成效的重大使命与责任。通过对基层纪检派驻(出)机构工作的考察,可以使我们见微知著,更深刻地理解我国纪检体制的优势,更加自觉地投身于完善纪检体制的实践创新之中,为彰显和发挥新时代纪检监督的制度优势、推进国家治理体系和治理能力现代化作出积极的贡献。

## 一、纪检派驻(出)体制的优势

纪检派驻(出)体制是具有鲜明中国特色的监督机制,在权力监督中发挥着很多独特的优势,对于我国国家治理体系的建立健全具有不可替代的重要价值和意义。

### (一)有利于实现权威性与执行性的有机统一

我国的纪检体制以垂直领导为主,最顶层的领导机关是中央纪律检查委员会。而派驻(出)机构属于自上而下的委派,其权力禀赋具有极大权威性,在纪委与监委合署办公、特别在中国实行单一制国家结构形式以及在党内和国家机构内部实行民主集中制的原则背景下,无疑能够放大纪检派驻(出)

收稿日期:2020-04-28

基金项目:西安市廉政文化宣传教育研究中心课题(2019LZ02)

作者简介:张立进(1975—),男,河南邓州人,西安科技大学马克思主义学院副教授,西安科技大学制度文明研究中心主任,西安市廉政文化宣传教育研究中心研究员,博士。

机构的权威效应。任何机构功能的发挥,在某种意义上首先取决于该机构是否具有权威性以及具有权威性的程度。作为党的纪律检查委员会的委派机构,派驻(出)机构的权威性为其发挥作用和效力提供了基础性条件。当然,具有权威性并不意味着职责与功能一定能够得到有效发挥,往往还与能否全面、准确、直接地掌握信息和了解具体情况有很大关系。全面准确了解信息和掌握具体情况最好是该机构能够置身于其履行职责、发挥功能的特定场域和情景之中。纪检派驻(出)机构由于其派驻或派出的特性,脱离了上级纪检机关的“母体”,与驻在单位打成一片、连成一体,可将监督的关口置于事前,防患于未然,建立预防性堤坝,并能够参与驻在单位的决策环节,且便于持续不断地跟踪监督,因而将监督贯穿于事前、事中、事后,实施全过程监督,有效避免了上级监督的滞后性、同级监督的软弱性等缺陷,实现了垂直监督与水平监督的优势叠加,具备了全面掌握信息、临机决断处置迅速的优点。这就使纪检派驻(出)机构既具有上级“委派”的权威,又具有“驻在”的优势,能够最大限度地发挥党内监督功能。

### (二)有利于实现异体监督与同体监督的有机统一

政治学上一般把监督分为两种类型:异体监督和同体监督。所谓异体监督,就是监督的主客体存在性质、利益上的非一致性,也即监督的主客体不共处于同一功能的组织系统内部,而且并无利益上的关联,而同体监督则往往意味着监督的主客体共存于同一系统,二者存在性质、利益上的相关性。通常人们认为,只有异体监督才能实现真正的监督,同体监督则存在执行性差等显见弊端。从经验上看,现代异体监督比较早地出现于资本主义制度之中,三权分立较为典型,当然这种异体监督建立在资本主义私人占有制的经济基础之上,为了满足和照顾资产阶级内部不同集团利益差异性的需要,而奠基于生产资料公有制基础之上的社会主义国家机构异体监督毋宁说是职能分工的要求,目的都是为了更好地满足和实现人民的利益。异体监督实质上属于外部监督,同体监督从某种意义上属于自我监督,二者各有其适用范围和优缺点。异体监督相对于监督客体而言,具有独立性、超然性等优点,但同时存在不一定了解监督客体、监督客体容易产生排斥感等缺点;同体监督的优缺点则与之相反。长期以来,在监督方式上似乎陷入了“二分法”,要么同体监督,要么异体监督,只能非此即彼。纪检派驻(出)机构与驻在单位之间是一种“紧密但不亲密”的关系,前者只是“驻在其中”而非“融入其中”,在避免异体监督与同体监督各自缺陷的同时,可以将二者优势结合起来:纪检派驻(出)机构对驻在单位而言,二者在性质功能上不同,前者监督后者,后者接受前者监督,具有异体监督特点;同时纪检派驻(出)机构与驻在单位之间又具有一体性的一面,派驻(出)机构负责人可以参加或列席驻在单位党委会议,参与重要决策部署,因而又具有了同体监督的特征。可以说,同体监督中有异体监督,异体监督中也有同体监督,有利于实现二者的有机统一。

### (三)有利于实现专责监督与主体责任监督的有机统一

十八届三中全会对全面深化改革作出重大部署,改革党的纪律检查体制,健全反腐败领导体制和工作机制,提出“落实党风廉政建设责任制,党委负主体责任,纪委负监督责任,制定实施切实可行的责任追究制度”<sup>[1]</sup>,首次将党委的主体责任与纪委的监督责任区分开来。十八届六中全会通过的《中国共产党党内监督条例》进一步规定:“党的各级纪律检查委员会是党内监督的专责机关,履行监督执纪问责职责,加强对所辖范围内党组织和领导干部遵守党章党规党纪、贯彻执行党的路线方针政策情况的监督检查”<sup>[2]</sup>,纪检机关作为党内监督专责机关的职能定位得以明确。制度上的厘定使得派驻(出)机构在驻在单位专责职能明晰,有利于纪检机构明确责任,激发专责监督意识,彰显专责监督职能;同时派驻(出)机构作为“永不离开的纪检组”,会使驻在单位党委(党组)时刻感受到压力和督促,有利于强化其主体责任监督意识,进而促使它抓好党的建设,做到守土有责、守土尽责。因此,可以说纪检派驻(出)体制既有利于纪检机构发挥自身的专责监督,又有利于推动驻在单位党委(党组)履行主体责任监督,从而形成专责监督与主体责任监督相互促进、相互强化的良性互动效应,不断使二者实现动态性的有机统一。

## 二、当前基层纪检派驻(出)机构工作中存在的问题

派驻(出)监督是上级纪委对下级党组织进行监督的重要方式,而基层纪委的派驻(出)机构由于其主要执行者的角色与地位,固然有较为特殊的运行逻辑,但从实际存在的困境看可以反映出一些共性的问题。

### (一)监督责任与主体责任贯通协调有待增强

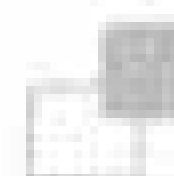
“落实党风廉政建设责任制,党委负主体责任,纪委负监督责任”<sup>[1]</sup>,主体责任与监督责任既有区别,又有联系,二者是辩证统一的关系。但在基层的实践中,要么过多强调二者的统一,使监督责任与主体责任划分模糊不清,派驻单位党委(党组)的主体责任大量由纪检派驻(出)机构承担,甚至将大量事务性工作推托给派驻(出)纪检部门,美其名曰为“深化和拓展监督”,使得派驻(出)机构既实施监督又落实监督,集运动员与裁判员于一身,削弱了自身的监督主业,监督的独立性和专业性难以保证。要么过分强调区别,企图将二者分个“清清楚楚、明明白白”,甚至消极认为纪检工作就是找茬找事,影响“围绕中心、服务大局”,使得派驻(出)机构置身于遭受抵触的不良氛围和环境之下,最终使监督责任与主体责任陷入了“剪不断理还乱”的困惑,纪检派驻(出)机构不能很好地融入驻在单位,监督责任的实效性大打折扣。两种偏颇之所以会产生,从根本上说是党委主体责任和纪委监督责任在基层具体事务中未能很好地融会贯通协调、形成合力的结果。

### (二)开展政治监督能力水平有待提高

十九大提出了“把党的政治建设摆在首位”<sup>[2]</sup>的重大命题,然而“必须清醒看到,党内存在的政治问题还没有得到根本解决,一些党组织和党员干部忽视政治、淡化政治、不讲政治的问题还比较突出,有的甚至存在偏离中国特色社会主义方向的严重问题”<sup>[3]</sup>。应该说,这是我们党对自身存在政治问题所作出的科学评估与准确判断。“党的各级纪律检查委员会是党内监督的专责机关,履行监督执纪问责职责,加强对所辖范围内党组织和领导干部遵守党章党规、贯彻党的路线方针政策情况的监督检查”<sup>[4]</sup>,因此,开展政治监督是各级纪检机构承担的一项重要职责和重大任务。但是,由于基层纪检派驻(出)机构干部长期身处工作第一线,每天都要应对大量的具体事务,往往习惯于搞调查、抓线索、办案子,政治警惕性、政治敏锐度、政治鉴别力总体上不是很高,辨别政治是非的能力不是很强,不太习惯于跳出事务性工作的框框而从政治角度观察、认识和处理问题,不太善于把监督执纪问责与深挖背后的政治问题结合起来,不太擅长把查处那些收钱拿物的腐败分子与辨别阳奉阴违的政治“两面人”结合起来,能力水平还不能完全适应开展政治监督的复杂局面。

### (三)履行监督执纪问责职能有待规范

基层纪检派驻(出)机构在履行监督执纪问责职能中,面对千差万别的具体情况和纷繁复杂的个案,遇到了一些困难与障碍。一是监督环节,经常会收到一些随意性较强的匿名信件或电话,甚至没有时间、地点、人名,主要信息模棱两可,有时花费了大量的人力、物力、财力核实之后,却发现反映信息严重失实甚至子虚乌有。据了解,此类无效劳动竟占到某纪检派出机构整个投诉比例的60%—80%。二是执纪环节,如何对待申请执纪报告批准时间、拟定执纪时间、实际执纪时间的不一致,如何在没有设置监察委员会的派驻(出)机构处置党内纪律规定不能规范的行为主体。三是问责环节,由于在对纪检派驻(出)机构考核中,问责具有显性特征,容易量化和操作,无形之中使之成为考核奖惩的“第一指挥棒”,滋生了“重问责、轻预防”的不正常现象。据某派出纪工委同志介绍,问责几乎达到了该部门工作总量的75%,大量隐性、预防性工作的开展却未被纳入考核的范畴之内,造成了都不愿在基础性、耗时长、见效慢的教育、制度设计等方面下功夫。此外,《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》要求建立健全容错纠错机制,为敢于担当负责的干部撑腰打气,体现了党中央对新时代广大干部的殷切关怀与厚望。但在具体操作中,容错纠错机制与问责机制如何兼容的问题突显:在层层传



导的压力下,重视问责轻视甚至是忽略容错纠错的倾向比较严重。这些执行层面的问题,有待于将党内法律法规进一步细化、规范化。

### 三、优化基层纪检派驻(出)机构工作的对策

基层纪检派驻(出)机构工作中存在的每一问题都绝非单一因素所致,而是有着深刻、复杂、联动性的原因,优化基层纪检派驻(出)机构工作,应当从以下几个方面做出努力:

#### (一)加强理论学习,提升认识水平

理论是“人们由实践概括出来的关于自然界和社会的知识的有系统的结论”<sup>[9]</sup>。它比一般的感性认识更系统、更完善、更接近事物的本质。马克思曾说过:“理论一经群众掌握,也会变成物质力量。”毛泽东进一步作出阐释:“代表先进阶级的正确思想,一旦被群众掌握,就会变成改造社会、改造世界的物质力量。”<sup>[10]</sup>所以,理论代表一定的认识高度,只有掌握理论才可能带来实践上的自觉。作为基层纪检的派驻(出)机构,不仅要处理千头万绪的具体事务、做好本职工作,更要通过加强学习,努力提高自身的认识水平,方可在实际工作中高瞻远瞩,领会制度设计的初衷与意图并用以指导工作,最大限度地少犯方向性、全局性、根本性的错误。要深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想,提升政治站位,确保对党忠诚,树立“四个自信”,增强“四个意识”,做到“两个维护”,在开展日常监督中,要绷紧政治监督这根弦,练就辨别“两面人”的“火眼金睛”。要认真研读党的十八大以来的报告、决议、文件,熟读《党章》和党内一些重要法规、纪律要求,特别是要吃透中纪委有关会议上党和国家领导人的重要讲话及会议精神,深化对纪检机关和纪检工作重要性的认识,明晰纪检工作的主要功能、工作程序,进一步强化按规矩办事的意识。要准确把握党委主体责任与纪委监督责任的区别与联系,尤其要认识到纪检工作不是一般的监督,而是对党委监督的再监督,防止将主体责任中的监督简单混同于纪检派驻(出)机构的监督,牢记自身职责定位,即“党的各级纪律检查委员会是党内监督专责机关”<sup>[11]</sup>,尽量从具体事务中解脱出来,抓好自己的监督主业,对于不属于职责范围内的事务,要勇于说“不”,防止“种了别人的田,荒了自己的园”。

#### (二)注重制度建设,完善体制机制

可将有关条例细化具体化,增强其运行的针对性和有效性。《中国共产党纪律处分条例》规定:“各省、自治区、直辖市党委可以根据本条例,结合各自的实际情况,制定单项实施规定。”<sup>[12]</sup>《中国共产党问责条例》也载明:“各省、自治区、直辖市党委,中央各部委,中央国家机关各部委党组(党委),可以根据本条例制定实施办法。”<sup>[13]</sup>只有将有关制度条例细化具体化,才能增强制度规定的适应性和生命力,因此要进一步完善运行机制。针对匿名举报不实情况偏多的问题,可以在相关条款中加入一些前置性预防条款,适当提高匿名举报的门槛,或者预先内设一些职能部门(不占编制),将举报行为进行引导性分流,较为重要、重大线索汇至纪检机关,其他的流向一般接收部门,最大可能地避免资源浪费;关于“特殊身份”不能覆盖的问题,上级监察委员会可向开发区派遣、延伸,或赋予开发区纪工委监察职能,“一套人马,两块牌子”,以实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖;完善纪检工作考核办法,适度降低问责所占分量,增加教育、服务、制度供给等方面的权重;重视发挥容错纠错机制作用,实现其与问责机制的一致性对接,避免畸轻畸重状况的发生。另外,需要建立有效的政治监督机制。政治监督不同于业务监督,重在对政治立场、政治纪律、政治考验、政治决策等的考察,应当及时探索形成集上级鉴定、同级评价、下级(包括群众)反映为一体、内容与形式相统一、平时行为与关键时期(刻)表现相结合、八小时内与八小时外相衔接的立体化、全方位的严密监督制度体系,以尽快识别政治“两面人”,使之无处遁形,避免对党和人民的事业带来较大而又长期的危害。

#### (三)秉持正确理念,提升制度执行能力

对于基层纪检派驻(出)机构来说,其主要职能即在于执行,而执行需要秉持一定的正确理念且具

备相应的执行能力,才能达到比较好的执行效果。首先,制度执行要秉持“以人为本、公平正义、服务保障”等理念,在实际工作中要尊重人格,晓之以理,动之以情,执纪有据、问责有度,围绕中心、服务大局,为新时代中国特色社会主义建设事业保驾护航。其次,制度执行要提升贯彻制度意图的能力。在执行制度之前,透过纷繁复杂的制度表象和制度细节,准确理解和把握制度制定者的意图和制度背后的精神。在此基础上,还要增强具体问题具体分析的能力,面对丰富多彩的社会生活和层出不穷的各种挑战,不能机械照搬制度条文,而是要将制度意图、制度精神与工作实践、所要处理的个案紧密结合起来,“一把钥匙开一把锁”,找到破解问题的思路、方法和举措。特别当面临执行中的难题时,既要根据授权有限原则及时向上级机关请示汇报,以寻求帮助和解决之道,又要敢于和善于结合制度制定的初衷,秉持常识和理性,大胆审慎作出判断和决策,创造性地加以执行并经得起群众、实践和历史的检验。

#### 参考文献:

- [1] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[M].北京:人民出版社,2013:36.
- [2] 关于新形势下党内政治生活的若干准则 中国共产党党内监督条例[M].北京:人民出版社,2016:55-56.
- [3] 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(2017年10月18日)[M].北京:人民出版社,2017:62.
- [4] 中共中央关于加强党的政治建设的意见(2019年1月31日)[M].北京:人民出版社,2019:2.
- [5] 中国社会科学院语言研究所词典编辑室.现代汉语词典(2002年增补本)[M].北京:商务印书馆,2002:774.
- [6] 毛泽东文集:第8卷[M].北京:人民出版社,1999:320.
- [7] 十八大以来新党规党纪学习手册[M].北京:中国法制出版社,2018.

责任编辑 陈 瑶

## Problems and Countermeasures in the Work of the Resident (or Dispatched) Basic-Level Discipline Inspection Institutions

ZHANG Lijin (College of Marxism, Xi'an University of Science and Technology, Xi'an 710054, Shaanxi, China)

**Abstract:** Discipline inspection and supervision system is an important part of the socialist supervision system with Chinese characteristics, its resident (dispatched) institutions being the organic platform. Some difficulties in the practical work of the current basic-level discipline inspection resident (dispatched) institutions persist: coordination between the supervision responsibility and the subject responsibility requiring strengthening; the ability to carry out political supervision to be improved; the performance of supervision functions, discipline enforcement and accountability to be standardized. Complex cognition, mechanism and ability factors contribute to such problems, which are to be gradually tackled by the following means: strengthening theoretical study to improve understanding; paying attention to system construction to improve the system and mechanism; adhering to correct ideologies to improve the ability of system implementation.

**Key words:** resident (dispatched) discipline inspection institutions; supervision; system and mechanisms

# 正定时期习近平从严治党实践研究

娄 高<sup>1,2</sup>, 田雪梅<sup>1,2</sup>

(1.西南交通大学 马克思主义学院,四川 成都 611756;2.西南交通大学 廉政与治理研究中心,四川 成都 611756)

**摘 要:**正定是习近平同志从政起步的地方,他在担任正定县委副书记、书记期间,高度重视正定县党的治理,对党的政治建设进行了早期探索,并结合制度建设,聚焦党的“三个不纯”问题,开展了初步的从严治党实践。这一实践不仅对正定党风好转与改革发展产生了直接效果,也初步形成了习近平党建思想。从正定开始,从严治党的理念贯穿其政治道路的始终,从严治党的体系思路也随着其政治实践的不断发展而得到深化并走向成熟。这些理念和思路与十八大以来全面从严治党战略部署、党的建设新的伟大工程一脉相承,是习近平新时代中国特色社会主义思想特别是其中全面从严治党观点的重要源流。

**关键词:**习近平;党的建设;全面从严治党

**中图分类号:**D262.6

**文献标识码:**A

**文章编号:**1674-9170(2020)05-0068-06

全面从严治党战略思想既是十八大以来以习近平同志为核心的党中央在新时期党的建设具体实践中所产生的集体智慧的结晶,更与习近平同志个人的政治经历和思考密不可分。正定时期是习近平政治生涯的起点,他从1982年开始先后担任正定县委副书记、书记期间狠抓正定县党的建设,进行了初步的从严治党实践,为他之后的政治历练以及十八大以来党的建设所取得的若干成就打下了牢固的实践基础与理论储备。加强正定时期习近平从严治党实践研究,有助于深刻理解全面从严治党战略部署,宏观把握习近平新时代中国特色社会主义思想的源流,对于新时代推动全面从严治党向纵深发展,一以贯之推进党的建设新的伟大工程以及推进国家治理能力和治理体系现代化具有重要意义。

## 一、正定时期习近平从严治党的背景

由于家庭熏陶、知青经历和自身政治实践的影响,习近平很早就形成了对中国共产党宗旨信仰、执政根基和指导理论的深刻认识。这些个人思考结合改革开放初期的时代背景,使得习近平对党的治理予以了高度重视。

### (一)习近平个人独特的成长经历

习近平出生于革命家庭,他的父母一生都忠于党和国家,忠于共产主义事业,即使身处逆流,始终

收稿日期:2020-05-28

作者简介:娄高(1994—),男,四川广元人,西南交通大学马克思主义学院博士研究生,廉政与治理研究中心研究人员;

田雪梅(1970—),女,重庆渝北人,西南交通大学马克思主义学院教授,博士生导师,廉政与治理研究中心副主任。

“对共产主义的信念仍坚定不移,相信我们的党是伟大的、正确的、光荣的”<sup>[1]</sup>。父辈的言传身教、耳濡目染,深刻地影响着习近平的人生观和价值观。因此,即使在特殊时期,习近平仍始终坚信:“不能光停留于议论抱怨,要争取入党,在党内发挥去浊除弊、改造时势的积极作用。”<sup>[2]</sup>可以说,红色家风是习近平认识中国共产党的情感支撑。1969年,习近平到延安插队,同陕北人民一起“面朝黄土背朝天”,在动荡的岁月里坚强地求生存。五年后,习近平加入中国共产党并出任梁家河大队党支部书记。七年知青岁月与两年基层党务实践加深了习近平对党的性质、地位与宗旨的认识。在习近平看来,梁家河是一所学校,在这里不仅磨练了意志,更让他对“人民”一词有了深刻的体会。因而,他坦言道,“作为一个人民公仆,陕北高原是我的根,因为这里培养出了我不变的信念:要为人民做实事!”<sup>[3]</sup>这种对人民的信念是其之后开展从严治党实践的价值支撑。除此之外,习近平还曾在劳动之余反复研读马克思主义经典著作,对于马克思主义政党学说以及辩证唯物主义、历史唯物主义有了较为深刻的认识。扎实的理论功底加之早年间坎坷的生活经历使得他深信:“马克思主义政党在领导共产主义运动的进程中,在不同的历史时期,当新的伟大政治任务提到日程的时候,总是针对党内存在的问题,从思想上、作风上、组织上纯洁自己的队伍,提高全党的政治素质,保持自己的先进性和坚强的战斗力,以保证新的政治任务的完成。”<sup>[4]</sup>这样的理论思考深刻体现了习近平对中国共产党指导思想的早期认识,是其之后开展从严治党实践的重要逻辑支撑。1979年春,习近平进入国务院办公厅和中央军委办公厅工作,积累了处理更高层级复杂事务的能力,也对党情、国情有了更加宏观的把握。带着这些在实践基础上形成的对中国共产党的深刻认识,他于1982年主动请缨,下沉正定,并在任职期间开始了初步的从严治党实践。

## (二) 正定治党的时代背景

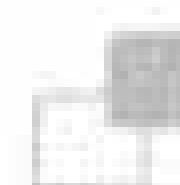
十一届三中全会以来,党和国家逐步恢复了正常秩序,实现了工作重心的转移,也妥善处理了一些历史遗留问题。但文革对党造成的思想、作风与组织不纯问题还有待系统性清理。思想上,一些党员干部受“左”的思想束缚,僵化保守,否定四项基本原则,抵触、歪曲甚至抗拒党在新时期的路线方针政策;作风上,帮派思想、无政府主义、本位主义滋生,损害了党的优良传统,破坏了党的集中统一;组织上,党的领导一度软弱涣散,民主集中制原则被破坏,党内政治生活无法正常开展。同时,党还面临着新的历史时期产生的新问题。随着党和国家工作中心转移到经济建设上来,党肩负起了领导改革开放和社会主义现代化建设的新的历史任务。在这一过程中,一些党员干部迷失在发展商品经济的大潮之中,个人主义膨胀,革命精神松弛,脱离群众、贪污腐化,加重了党的“三个不纯”问题,严重影响了党的领导核心作用的发挥。解决新旧历史条件叠加下产生的党的“三个不纯”问题亟需对党进行一次系统整顿。1983年,党的十二届二中全会通过《中共中央关于整党的决定》,决定在全党开展为期三年的全面整党工作,以进一步纯洁党的组织,规范党内政治生活,密切党群关系,从根本上扭转党风。全面整党是中国共产党在新的历史时期完善执政党自身建设的重大决策。1983年至1985年,习近平在正定工作期间完整地开展了前两期整党工作,针对正定县域内党的实际问题,从严管党治党,出色地完成了正定整顿党风的任务。

## 二、正定时期习近平从严治党实践的主要内容

结合全面整党工作的开展与正定县党的实际状况,习近平在正定以统一思想,整顿作风,严肃纪律,纯洁组织为主线,将加强党的政治建设,查找和解决党的“三个不纯”问题以及提高党的建设制度化水平作为从严治党的主要内容。

### (一) 坚持政治导向,初步探索党的政治建设

政治性是马克思主义政党的鲜明标签和根本属性,政治建设缺失是管党治党走向“宽松软”“三个不纯”问题滋生的重要原因。习近平聚焦党的政治路线、政治纪律和群团组织的作用发挥,对正定县党的政治建设进行了初步探索。政治路线体现政治方向,习近平认为政治路线问题事关政治立场问题,是党的建设的大是大非问题,而“共产党人是有鲜明立场的,支持什么,反对什么,旗帜要鲜明,特别是在大是大非面前,态度要明朗”<sup>[5]</sup>。他要求广大党员干部认真学习新党章和《邓小平文选》,继续清



理“左”的影响,自觉把思想行动统一到十一届三中全会以来以“四化”建设为中心的正确政治路线上来,“对于中央的方针政策,要自觉执行,不能有任何怀疑和动摇”<sup>[404]</sup>,真正做到在政治上同党中央保持一致。正确政治路线的贯彻依靠严明的政治纪律,政治纪律也被习近平视作党的纪律中最重要的方面,“抓好了这点,就是抓住了根本,抓住了要害,就能更好地促进党风和社会风气的好转”<sup>[405]</sup>。他认为在拨乱反正工作基本完成之后,抓政治纪律的新任务就是要确保社会主义现代化建设和改革事业的顺利进行。习近平指出,全体党员和各级党组织必须自觉将思想行动统一到党的路线、方针和政策上来,尊崇党章内容,服从组织决定,在政治上同党中央保持一致,“谁违反这一点,谁就要受到党的纪律处分”<sup>[406]</sup>。习近平更强调,要把政治监督放在纪律检查的首位,对于“抵制党的路线、方针、政策,我行我素,顶着不办,胡作非为的领导干部”<sup>[407]</sup>,一经查实,必须严肃处理。政治性既是党的根本,也是群团组织的灵魂。1982年,共青团十一大提出,要下决心整顿基层团组织,团结带领广大青年跟随党在伟大的历史转变中前进。习近平在全县整顿团组织工作会议上指出,各级团组织必须担当起党所赋予的角色与任务,“应该坚定不移地围绕党的工作中心……发挥生力军作用,真正成为党的得力助手”<sup>[408]</sup>。他要求各级党委要加强对共青团工作的领导,要通过选派政治可靠、年轻进取的团干部使团的整顿工作顺应改革潮流,以重塑共青团政治上的先进性和战斗力。<sup>[409-41]</sup>

## (二)坚持问题导向,聚焦党的“三个不纯”现象

党的建设是一个复杂的系统工程,习近平在正定以发现和解决党的“三个不纯”问题为切入点和着力点,三位一体地开展工作,使正定县党的建设取得扎实成效。在思想问题上,习近平批评了部分党委只抓经济建设,认为“搞好经济才是硬任务”的错误观点,强调把党的思想政治工作摆到应有的位置上来。他于1982年底在全县精神文明建设大会上提出要针对当时党内三种主要错误思潮开展工作:对共产主义事业抱有怀疑态度的“渺茫论”、误解改革开放政策的“复辟论”、错误理解个人、集体、国家关系的“自利论”。<sup>[412-14]</sup>这三种观点导致了正定县一些党员干部在实际工作中对改革事业不主动、不敏感、不负责,“怕”字当头,“软”字缠身。习近平指出,必须通过集中而广泛的教育使得广大党员干部树立远大理想,坚定共产主义信念,“要通过学习中央文件精神,对广大干部群众广泛进行共产主义的理论教育……从而坚定信心,振奋精神,满腔热忱地投身到社会主义现代化建设的伟大实践中去”<sup>[415]</sup>。他同时要求广大党员坚持参加“三会一课”,通过学习十二大新党章和《邓小平文选》,明确党的性质、目标、指导思想等重大问题,自觉做一名合格党员、合格干部。<sup>[416-20]</sup>党的作风就是党的形象,习近平在全县第四次纪检工作会议上总结了当时正定县党的几种不良风气:无组织无纪律的自由化之风、以权谋私的特权之风、革命精神不振的享乐之风、推诿避责的官僚之风。<sup>[421-22]</sup>1985年二期整党开始前,他又结合改革形势批评了几种新的不良之风:一是巧立名目、滥发奖金;二是权力入股、变相谋私;三是弄虚作假、形式主义;四是提高标准、吃请成风。<sup>[4191-192]</sup>对于这些问题,习近平从提高效率着手解决。1985年7月,在他的倡议下,正定全面进入“效率月”。习近平以“说短话,开短会,发短文件”<sup>[424]</sup>同县各部门约法三章,要求各单位必须简化办事程序、严禁推诿扯皮。“效率月”的开展有力破除了官僚主义、形式主义的积弊,迅速解决了县化肥厂土地纠纷案等数件陈年积案,真正以作风转变为改革助力,为人民服务。在提高效率的同时,习近平敏锐地察觉到,“经济领域严重的犯罪活动,往往直接和党内不正之风相联系,有些人正是利用不正之风进行犯罪活动”<sup>[425]</sup>,指出将打击严重经济犯罪活动与纠正不正之风、整顿企业相结合,并提高办案质量和效率,集中力量办大案。在整顿作风的问题上,习近平始终坚持走群众路线。他强调,要大张旗鼓地进行宣传教育,鼓励群众向不正之风作斗争,严禁打击报复和诬告陷害,“使不正之风成为人人喊打的过街老鼠”<sup>[426]</sup>。他更要求县四大班子成员兴起调查研究之风,登门入户倾听群众心声,到基层去寻求“源头活水”<sup>[427]</sup>。

习近平认为:“思想路线、政治路线的实现要靠组织路线来保证。”<sup>[428]</sup>为此,他从四个方面加强了正定党的组织建设:一是精简机构,调整组织体系。针对县党政机关部门林立、分工过细、人浮于事的问题,习近平提出撤销一批、合并一批、改制一批,并且“在精简机构的基础上,还要合理划分各部门的职

责范围和权限。每个机构负什么责,办什么事,设多少人,以及部门之间的相互关系,都要定出章程,做到有责有权<sup>[199]</sup>。二是贯彻党的干部路线。习近平强调,要把好干部在政治、年龄、文化三关上的表现,以革命化、年轻化、知识化、专业化为标准,选用一批政治过硬、锐意进取的干部,并坚决将“五种人”<sup>①</sup>清除出党的干部队伍。<sup>[199-20]</sup>三是加强纪检队伍建设。习近平要求各级党委要支持纪检干部开展工作,广大纪检干部不仅要模范地遵守党纪国法,还要适应时代的新要求,通过查处典型违纪案件,充分发挥纪检工作“惩前毖后、治病救人”的作用。<sup>[199-21]</sup>四是加强基层党组织建设。习近平要求正定各级党委对软弱涣散的基层组织和不合格的党员予以清查与清退,搞好基层党组织领导班子建设,并通过加强党员教育以及做好高素质新党员的吸收工作,“努力开创党的基层组织工作的新局面,以便使我们的工作适应“四化”建设新形势的需要”<sup>[198]</sup>。

### (三)坚持制度导向,强化管党治党基础工程

党的治理既涉及到思想建设、作风建设这样的软约束,也关乎制度建设的硬约束机制。1980年,邓小平就曾指出:“我们过去发生的各种错误,固然与某些领导人的思想、作风有关,但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。”<sup>[19]</sup>正定时期习近平从严治党实践,既以党章和中央规定为遵循,又从治党的客观规律出发,结合正定实际情况,进行了初步的制度建设。党章是党的根本大法,是制约和规范党员行为的总依据,强化管党治党的制度导向首先体现为依据党章从严治党。1982年9月,党的十二大产生的新党章丰富和发展了马克思主义党的学说,对解决党的建设的若干重大问题具有十分重要的意义,是新时期管党治党的关键法宝。习近平指出,从严管党治党,尽快实现正定党风的好转,必须“坚持贯彻党的十二大精神,坚决按照新党章办事”<sup>[194]</sup>,各级党组织一定要依循党章内容严肃对待、严格要求。广大党员还应当通过上党课,系统性学习十二大新党章,自觉接受党性党风党纪教育,并通过对照党章要求,对照入党誓词,对照先进党员,主动清除自身的不正之风,“从而,认真解决好一些党员长期消极落后、只挂党员牌子、不起党员作用的问题”<sup>[195]</sup>。除此之外,习近平还从三个方面进行了制度建设:一是出台新的适应性制度安排。为了尽快扭转党内风气,改善正定县党组织软弱涣散的现状,他在1983年至1984年间陆续主持出台了《关于整顿机关大院作风的安排意见》等11个党风党纪方面的文件规定。<sup>[197-79]</sup>其中《关于改进领导作风的几项规定》针对性地对县领导班子提出了改进作风的六项具体要求:即纵览全局抓大事、反对官衙作风、搞好班子团结、以身作则做好表率、加强知识学习以及赶超先进典型。二是改革与完善旧有制度。针对正定县农村财务问题突出的情况,习近平在1983年全县农村工作会议上指出,要整顿健全财务管理制度,实行联队会计制,完善集体财产处理制度,从而堵住以公谋私的漏洞。<sup>[1998]</sup>三是强化制度执行。在改进作风这项问题上,习近平明确了执行标准,规定县委常委每年要有三分之一的时间深入基层,并对相关工作形成两篇以上有指导意义的文章。在日常工作中,县委领导批复问题不能超过三天,属紧急事项的,须当天办结。<sup>[1998]</sup>

## 三、正定时期习近平从严治党实践的意义

正定时期习近平从严治党实践使广大党员干部受到了系统的党纪党性教育,端正了正定县的党风,为新时期加强正定县党的建设,促进和保障改革创造了积极条件,其观点与方法也构成了习近平新时代全面从严治党战略思想的重要源流,在历史传承中绽放当代价值。

### (一)推动正定县党的建设和改革发展事业

1983年,习近平到任正定县仅一年时间,领导各级党委和党组织为整顿党风、严肃党纪开展了大量工作。通过全面打击经济领域犯罪,查处一批典型案件,并结合整顿政治纪律,纠正不正之风,使广大党员干部受到了生动的反腐倡廉思想教育,促使正定县的党风有了明显地好转。此后的两年时间里,习近平持续狠抓正定党的建设,通过从严治党摆正了党的建设与“四化”建设的关系,消弭了各种

①“五种人”,指“文化大革命”中造反起家的人、帮派思想严重的人、打砸抢分子、反对党的十一届三中全会以来中央路线的人以及有各种严重违法乱纪行为的人。

不利因素,为改革事业发展打下了良好基础。正定基层领导班子平均年龄从 42 岁降到了 33 岁,一大批政治过硬、有经济头脑、懂商品生产的中青年干部走上了领导岗位,全县上下形成了“党风正、干群和、干劲大、硕果丰”<sup>[10]</sup>的大好局面。1982 年至 1984 年,正定的工农业生产总值实现了翻倍增长,农民的人均收入由 148 元跃增到 400 多元。<sup>[11]</sup>1985 年,习近平总结到:“从我县的情况看,通过认真贯彻党的十一届三中全会以来的路线、方针和政策,通过进行党的优良传统教育和社会主义、共产主义教育,党的状况有了明显的改善。尤其是县直机关通过半年多的整党,进一步端正了业务指导思想,集中力量搞‘四化’,战斗力大大加强了。”<sup>[12]</sup>1985 年底,当习近平离任时,“正定县的经济发展和人民生活水平有了大幅提高,贫困问题相对得到了解决,全县有了一股朝气蓬勃的新气象,干部群众都觉得有奔头、有信心、有希望”<sup>[13]</sup>。

## (二)构成习近平新时代全面从严治党战略思想的重要源流

习近平指出:“党和人民事业发展到什么阶段,党的建设就要推进到什么阶段。这是加强党的建设的基本规律。”<sup>[14]</sup>他在之后的政治实践中对于正定时期所形成的从严治党理念与思路既坚持又不断丰富,成为习近平新时代全面从严治党战略思想的重要源流。

从严治党的理念从正定开始一以贯之。治国必先治党,治县亦必先治党,而治党务必从严,这是习近平早在正定就鲜明展示的政治信条。“执政党把权用于全心全意为人民服务,则党和革命建设事业日益兴旺发达;用于图谋私利,则必然导致党的腐化变质”<sup>[15]</sup>,能否整顿党风、严明党纪事关一个政党的生死存亡。此后 30 余年的政治实践中,习近平也始终将严管党治党,提高党的建设质量作为开展工作的根本支撑,并在不同时期呈现出鲜明的时代特征。在福建工作期间,他提出搞好廉政建设,治理腐败问题是共产党人的历史使命,“确立了加强党的建设,坚决惩治腐败,促进改革开放的方针”<sup>[16]</sup>。任浙江省委书记期间,他从浙江实际出发,围绕党的先进性和执政能力提升,提出了“巩固八个方面的基础,增强八个方面的能力”<sup>[17]</sup>的具体措施。党的十八大召开后,习近平总书记撰文指出:“新形势下,我们党的自身建设面临一系列新情况新问题新挑战,落实党要管党、从严治党的任务比以往任何时候都更为繁重、更为紧迫。”<sup>[18]</sup>八年以来,以习近平同志为核心的党中央深刻认识党所面临的“四大危险”与“四大考验”,始终坚持全面从严治党,大力推动党的建设新的伟大工程,不断增强党的自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力。党的十九届四中全会更加明确指出,党的领导是中国特色社会主义制度的最大优势,要坚持和完善党的领导制度体系,全面实现国家治理体系和治理能力现代化。这些都与正定时期习近平从严治党的理念一脉相承,是对其的继承和发展。

从严治党的思路体系也由正定生发逐渐成熟。习近平认为:“从严治党不能只当口号喊,必须体现到党组织和党员、干部一切工作和活动中。”<sup>[19]</sup>他的政党治理思路随着他政治实践的深化而不断走向成熟,是他 40 余年投身中国特色社会主义建设事业过程中对党的建设长期实践和思考的理论成果。正定时期是习近平党建思想初步形成的时期。这一阶段,他对党的政治建设进行了初步探索,三位一体地治理了正定党的“三个不纯”问题,初步确立了对政党治理的问题意识、制度化倾向与系统论方法。这些思想在随后的福建与浙江时期得以发展,他指出:“从严治党、为政清廉关系到改革开放的成败,始终是我们党的生命线”<sup>[20]</sup>,并就党的领导机制、干部队伍建设、党风廉政建设、党的制度建设等一系列问题进行了深刻阐释。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央面对新的历史形势,把全面从严治党纳入“四个全面”战略布局并使其成为其中的灵魂工程,以全面从严治党为抓手,大力整治长期以来管党治党“宽松软”的问题,全面加强了党的领导和党的建设。在这一过程中,也形成了以党的政治建设为统领,围绕党的长期执政能力建设、先进性和纯洁性建设,坚定不移反对腐败,全面推进党的五大建设并把制度建设穿插其中的成熟期政党治理思路。这一思路也作为习近平新时代中国特色社会主义思想的一部分在十九大被确立为党的指导思想。党的十九届四中全会所指出的“坚持党要管党、全面从严治党,增强忧患意识,不断推进党的自我革命,永葆党的先进性和纯洁性”<sup>[21]</sup>以及建立“不忘初心,牢记使命”的制度,正是其正定时期从严治党实践的必然发展,充分显示了习近平新时代全面从严治党战略思想的历史传承。

综上所述,正定时期习近平从严治党实践既是改革开放初期党的基层组织重塑先进性与纯洁性的生动案例,也是习近平新时代中国特色社会主义思想特别是其中党的建设观点的重要源流,同十八大以来全面从严治党战略部署与党的建设新的伟大工程一脉相承。在不断推进国家治理能力和治理体系现代化的当下,梳理、重温、研究、发展、践行正定时期习近平从严治党实践的基本内容,对于贯彻党的十九届四中全会精神,进一步坚持和完善党的领导,一以贯之、坚定不移全面从严治党具有重大理论价值与实践意义。

#### 参考文献:

- [1]《习仲勋革命生涯》编写组.习仲勋革命生涯[M].北京:中共党史出版社、中国文史出版社,2005:668-669.
- [2]《梁家河》编写组.梁家河[M].西安:陕西人民出版社,2018: 63.
- [3]中央党校采访实录编辑室.习近平的七年知青岁月[M].北京:中共中央党校出版社,2017: 81.
- [4]习近平.知之深 爱之切[M].石家庄:河北人民出版社,2015.
- [5]邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994: 33.
- [6]中央党校采访实录编辑室.习近平在正定[M].北京:中共中央党校出版社,2019.
- [7]程宝怀.习近平同志在正定[N].河北日报,2014-01-02.
- [8]习近平谈治国理政:第2卷[M].北京:外文出版社,2017:43.
- [9]习近平.摆脱贫困[M].福州:福建人民出版社,1992.
- [10]习近平.干在实处走在前列——推进浙江新发展的思考与实践[M].北京:中共中央党校出版社,2006:511.
- [11]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.
- [12]中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[EB/OL].(2019-11-05)[2020-03-10].[http://www.xinhuanet.com/politics/2019-11/05/c\\_1125195786.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2019-11/05/c_1125195786.htm).

责任编辑 陈 瑶

## Study on Xi Jinping's Practice of Strict Party Administration During His Zhengding Years

LOU Gao<sup>1,2</sup>, TIAN Xuemei<sup>1,2</sup>(1. School of Marxism, Southwest Jiaotong University, Chengdu 611756, Sichuan, China; 2. Centre for Integrity and Governance Studies, Southwest Jiaotong University, Chengdu 611756, Sichuan, China)

**Abstract:** Zhengding is where Xi Jinping started his political career, and during his tenure as deputy secretary and secretary of the Zhengding County Party Committee, he attached great importance to the Party administration in Zhengding County, making explorations into political construction of the Party, and, supported by system construction, he probed into strict administration of the Party, focusing on the "Three Impurities" of the Party. This practice not only had a direct effect on the improvement of Party style and reform in Zhengding, but also helped form his preliminary Party-construction ideas. The notion of strict administration of the Party has ever since been running through his political life, the considerations having gradually ripened with the development of his political practice. These concepts and ideas are in line with the strategic deployment of comprehensive and strict administration of the Party and the new great project of Party construction since the 18th National Congress, thus important source of his thoughts concerning socialism with Chinese characteristics, especially his opinions on comprehensive and strict administration of the Party.

**Key words:** Xi Jinping; Party construction; comprehensive and strict administration of the Party

# 诚信文化推进廉政建设的 内涵界定与路径选择

宗海勇

(南通大学 马克思主义学院,江苏 南通 226019)

**摘 要:**诚信文化形成于远古人类对从无约守但如期而至的时间的关联,是个人道德规范的核心内涵,是形成社会礼仪典章等制度体系的主要力量,也是新时代社会主义核心价值观的重要内容。诚信文化蕴含廉洁,廉洁彰显诚信。坚“信”即为守廉,守廉就是守信。失廉定会失信,失信必然生腐。传承中华优秀传统文化诚信文化,建设诚信文化支撑下的新时代社会诚信体系和国家治理体系,才能更好地推动廉政建设。

**关键词:**诚信文化;廉政建设;中国特色社会主义

**中图分类号:**D630.9

**文献标识码:**A

**文章编号:**1674-9170(2020)05-0074-06

诚信,是做人的根本,是廉洁的重要组成部分;廉洁,是人生价值取向的方向标,也是诚信价值坚守的表现。诚信做人,廉洁修身,诚信廉洁是中华民族的优秀传统美德。随着经济社会的飞速发展,科技日益发达,生活节奏愈发加快,诚信廉洁也正面临着越来越多的挑战。习近平总书记指出:“讲仁爱、重民生、守诚信等思想,无论过去还是现在,都有其永不褪色的价值。”做人要有人品,做官要有官德。在全面从严治党的新形势下,党员干部要严于律己,以对党忠诚、取信于民的高度政治自觉,做到以诚信促廉洁,讲廉洁以征诚信。失廉定会失信,失信必然生腐。廉洁是对党员干部最基本的政治要求,也是党员干部应有的诚信自觉。

## 一、诚信:基于中华优秀传统文化的精神内涵与价值坚守

当早期文明发端于远古之时,原始人类在最早的农业劳作进程中便首先掌握了时间、空间的基本概念,并通过观测将日复一日中固定出现的时间与诚信进行关联。郭店楚简《忠信之道》提出:“至信如时,毕至而不结。”<sup>①</sup>时间是掌管命的神祇的具体表现形式。“天何言哉?四时行焉,百物生焉。”<sup>②</sup>掌管时间的“四神”即春分、秋分、夏至、冬至,控制着人们能够知晓的生老病死、时空转换等一切自然现象,是“整个宇宙一切存在的条件和力量”<sup>③</sup>。对时间等神祇的敬重也表现在祭祀和宗教传统中,《礼记·

收稿日期:2020-07-25

基金项目:南通大学人文社科博士科研启动基金项目

作者简介:宗海勇(1980—),男,江苏如皋人,南通大学马克思主义学院副教授,博士。

祭统》中记载：“是故贤者之祭也，致其诚信，与其忠敬。”<sup>[14]</sup>人类观察到虽然与时间从无约守，但时间的如期而至就是最大的诚信，于是人们将这种逐步演化而来的诚信自觉，视为道德的核心内涵以修养身心，并形成了文明之于人类个体的最早实践，此为诚信对于个人影响的重要一极。对于社会来讲，时间和诚信以及由此逐步形成规约人与人相处的典章和礼仪等制度体系，成为影响国家和社会的另一极。

#### （一）诚而言信：诚信的内涵释义

诚信是中华民族的优秀传统美德，是中国人安身立命的基本规范和行为准则，也是国家社会取信于民的政治基础。拆而言之，诚信实为“诚”与“信”。在“诚”与“信”的辩证法中，“诚”是根本和基础，是内因和修德；“信”是结果和归宿，是外因和立命。是之为：“内诚于心，外信于人。”

《尚书·太甲下》记载：“神无常享，享于克诚”<sup>[15]</sup>，早先“诚”是指人们对鬼神与祖先的虔诚、敬畏和信任。孟子曰：“诚者，天之道也；思诚者，人之道也。”<sup>[16]</sup>周敦颐在《通书·诚下》中强调“以诚为本”，把“诚”视为“五常之本，百行之源”<sup>[17]</sup>。在儒家思想的形成和影响下，“诚”逐步演变为天道本体的最高标准以及对人道德的基本要求。“诚”是一种美德，意指言行举止循天道。“诚”还是做人的规矩和要求，其意思简单就是指说话做事讲诚实。朱熹指出，“诚者，真实无妄之谓”<sup>[18]</sup>，讲的就是这个意思。当“诚”发展到一定程度和一定范围，“信”便会成为更多社会民众的共同价值追求，从而进一步导致更高层级、更大范围“诚”的出现。在汉代儒学大师董仲舒的“三纲五常”学说中，“仁”“义”“礼”“智”“信”逐步发展成为道德范畴的基本原则。<sup>[19]</sup>

“信”原指祭祀时对上天和先祖们所说的尊敬诚实、无欺无妄之语，而“信”的基本内涵也是信守诺言、言行一致、诚实不欺。所以，程颐说：“以实之谓信。”在以自给自足的自然经济为基础的古代社会，“信”成为协调宗法社会中以血缘关系为纽带的人际关系的重点，这就不仅要求人们说话诚实可靠，而且要求做事守诺、诚实可信。“信”的根本要义演变至现代社会，主要是指在经济社会交往行为中恪守承诺，有信用，讲信誉。“诚”“信”作为做人的基本要求和道德规范，指的就是诚实无欺，信守诺言，言行相符，表里如一。众所周知的商鞅立木、魏文侯重诺、关公夜读春秋、尾生抱柱……都是中华民族优秀传统文化中诚信忠义的道德典范。

社会主义核心价值观中，“爱国、敬业、诚信、友善”，是公民基本道德规范要求，是从个人行为层面对社会主义核心价值观基本核心理念的凝练。“诚信”要求人们树立诚信意识，培养诚信品德，坚持诚信做人、诚信做事的基本规范。人无信不立，业无信不兴，国无信则衰。诚信不仅是个人立身之本，是企业发展与市场经济的生命源泉，更被赋予了现代经济与社会制度、政府取信于民之基的深刻含义，成为社会主义核心价值观的重要组成部分。

#### （二）人而无信，不知其可：诚信是个人立身之基

《论语》指出，“人而无信，不知其可也”<sup>[20]</sup>，直言诚信是一个人的安身立命之基。管子提出：“诚信者，天下之结也”，将诚实守信视为治理天下的关键。老子的“信言不美，美言不信”，则通过强调真诚的话语和华丽之词之间无必然连接关系，批评口是心非、言不由衷的无诚信之人。韩非子也指出，“小信成则大信立”，将个人小我的诚信与社会大我的诚信结合起来。诚实守信是个人为人处事的立身之基，也是人际交往和事业成功的基本要义。“义以为质，礼以成之，孙以出之，信以成之”，诚信是交往的准则和纽带。首先，诚实劳动是诚信的实践基础。人们在认识和改造客观自然与社会的实践活动中，必须以诚实劳动掌握事物发展的客观规律，不投机取巧，不偷奸耍滑，尊重事实，实事求是。其次，恪守承诺是诚信的价值依据。信守承诺才能取信于人，才能以最小成本获得最大社会利润，实现交往主体的互利共赢。最后，真善美是诚信的哲学追求。诚恳待人，待人以诚，与人为善，就会以真心交往获得快乐与美好，在社会交往实践过程中实现对“真”“善”“美”的和谐统一。

#### （三）国无信不强：诚信是社会立制之石

制度是文化观念的外化形态。社会制度由一定的文化观念建构，体现着制度建构主体的理想、愿



望和价值观。马克思说：“全部社会生活在本质上是实践的。”<sup>[9]</sup>可以说，有什么样的文化观念，就有什么样的社会制度。诚实守信，不仅在个人修为和人际交往中至关重要，重信守诺，在社会制度体系的建立中同样具有举足轻重的地位。《左传》云：“信，国之宝也”，直指国家的重宝就是信用。作为国与国交往的前提，可以说，民无信则对内不立，国无信则对外不威。正如《孔子家语》指出的“轻千乘之国，而重一言之信”一样。秦朝商鞅立木建信，以诚信奠定法制，使得百姓心悦诚服执行新法令，由此成就秦王朝统一中国的霸业；晋文公重耳坚守流亡楚国的信诺，成就“退避三舍”的经典成语，并最终因为守信得民心而获得原国、卫国的归降。反之，视诚信为儿戏的周幽王“烽火戏诸侯”，醉心纵情于声色犬马，最终被逼自刎乃至国破身亡。可见，“信”对一个国家的兴衰存亡起着非常重要的作用。习近平总书记 2013 年在印度尼西亚国会的演讲中指出：“人与人交往在于言而有信，国与国相处讲究诚信为本”<sup>[10]</sup>，为诚信在社会生活和国际外交提供了基本价值遵循。“言忠信，行笃敬，虽蛮貊之邦，行矣。言不忠信，行不笃敬，虽州里，行乎哉？”<sup>[11][12]</sup> 在世界政治经济交往的大洋中，在国与国交往准则中，信用是最好的风帆和黏合剂，任何背信轻诺的短视行为都是对自己国家信誉的损耗与挥霍。

## 二、诚信之于廉政：内涵界定与相互关联

《现代汉语词典》中“廉政”为“使政治廉洁”。《汉语大辞典》中“廉政”即“廉正”，为廉洁正直之意。身有正气，不言自威，说的是一个道理。因此，廉政与廉洁，顾名思义，即为清正廉洁且洁身自好的意思，是指面对巨大的物质利益等诱惑却始终不改变做人的基本准则。《吕氏春秋》记载：“临大利而不易其义，可谓廉矣。”《晏子春秋》的“廉者，政之本也”，直接指出清廉是政权的根基。从《周礼》提出为官“六廉”——“廉善，廉能，廉敬，廉正，廉法，廉辩”开始，“廉”便与为官之德紧密相连。勤以为民，廉以养德。自古人们将“礼义廉耻”视为治国四维，廉洁对于官员和国家政治的重要性便不言而喻了。

古代中国，在礼崩乐坏的春秋时期，各地诸侯生活奢侈豪华，而百姓生活民不聊生。于是，儒家极力反对铺张浪费，主张在生活中节俭朴素，为政上以俭养德，廉洁施政。《论语·述而》中记载：“奢则不孙，俭则固。与其不孙也，宁固。”孔子提出摒弃奢华生活，清心寡欲，以“俭固”回归人的真实纯洁。《孟子·离娄上》：“俭者不夺人”，直言廉洁“不夺他人所有”的基本要义。《吕氏春秋·诚廉》更是直接探讨了诚信之于廉政的问题。君子爱财，取之有道。廉洁与诚信是相互联系的两根支柱，犹如支撑火车疾驰的两条平行铺开的铁轨，对于新时代共产党员的人格追求和社会政治生态也发挥着至关重要的核心作用。

### （一）诚信蕴含廉洁，廉洁彰显诚信

诚信之于廉洁，各具内涵但又密不可分。廉洁与诚信同根同属于“德”的范畴，是中华优秀传统文化的基因表达。我国古时就有“孝悌忠信礼义廉耻”八德，在《孟子·告子上》中，“仁义礼智信，温良恭俭让，忠孝廉耻勇”被视为做人的道德准则。《礼记·大学》中“心正而后身修，身修而后家齐，家齐而后国治，国治而后天下平”。将家与国的情节相连，家孝与国忠情怀相通，修身治家与经邦济世情志相关。廉为不取不义之财，即清廉正直，廉正公平、清白高洁、洁身谨慎，也是不贪污苟取，不巧取豪夺。对廉洁与信念的诚信坚守，使得诚信成为廉洁的基本诉求。这其中，“廉”是官德底线，是为官从政的道德坚守；而“信”乃个人家庭伦理和对官德的双重基本规范。无诚信，不廉洁。诚信是廉洁的前提和保证，廉洁是诚信的具体体现，二者互相联系、互相作用。新时代的党员干部首先是一个公民，讲诚信是基本道德品质要求；而党员干部由于其掌握政治权力和服务人民的双重属性，必然同时还有廉洁的基本要求。诚信乃为人之本，廉洁是为官之道。如果党员干部做不到廉洁，也就谈不上诚信，必将失去组织和群众的信任。

### （二）坚“信”即为守廉，守廉就是守信

廉洁是诚信的体现，也只有廉洁自律才能取“信”于民。诚实、重诺、践约是诚信的本质特征，也是

廉洁的内在要求。诚信是指以诚居心,诚实端正,必然在处世之中不诳妄,与人交往不欺诈。“人言不爽,方为有信”“人无信不立”“信乃不欺”。因此,坚“信”即为守廉,守廉就是守信。共产党人只有忠于职守、履职尽责、公正廉明、一心为民,才能树立较高权威,得到群众的信任和尊重。反腐倡廉是马克思主义政党的本质要求,也是我们党一贯的政治主张和执政理念,必须以对党旗党章的高度认同,以行动践行,以践诺遵守“永远保持清正廉洁”的坚定诚信与承诺,以清正廉洁来诠释对党和人民的忠诚。如果不能抵抗党内一些腐败现象的滋扰和侵蚀,就必然会失去人民群众的信赖和支持。民心是党最稳定牢固的执政基础,关系人心向背,关系党的执政基础,腐败吞噬执政党公信力,也必将导致失去民心、丧失执政基础甚至失去政权的严重危害。

### (三)失廉定会失信,失信必然生腐

古人云:“廉生威、威生明、明生信。”“公生明,廉生威”。对于执政党——中国共产党人来说,最大的诚信就是对党和人民忠诚,襟怀坦白、光明磊落、诚实守信,不欺瞒组织,不欺骗群众;就是要加强自我约束,言行一致,不做阳奉阴违的“两面人”,不做“掩耳盗铃”的愚蠢事。缺失了对党的忠诚,精神上必定“缺钙”,就会迟早在诱惑面前“腿软”而陷入贪腐的泥潭;贪腐之人必不诚实,必然意图以各种谎言达到贪赃枉法的目的诉求。党员干部一旦贪腐,又必定会想方设法采取欺上瞒下、弄虚作假等对党不忠诚、不守信的手段,在腐败的深渊越坠越深。当执政者失去诚实和公信力时,丧失的不仅是个人诚信,而且会导致无人可信、无话可信的局面,更多的是其所代表的公信力的丧失。廉政失守必然导致腐败蔓延、民心背离和人亡政息的悲惨结局。习近平总书记在庆祝中国共产党成立95周年大会上指出:“我们党作为执政党,面临的最大威胁就是腐败。”如果纵容当前少数党员干部为官不廉、利欲熏心的现象,就会随意透支个人和党的信用,对党和政府的诚信根基造成严重损害。中国古代社会历朝历代的政权更迭,近代史上国民党自身腐败导致的民心尽失、民信全无,世界史上的苏联解体东欧剧变,都可以轻易找到执政党政治腐败、诚信丧失的痕迹和教训。

居安思危,往者可鉴。殷鉴不远,来者可追。惟有对失廉失信腐败现象的“零容忍”,只有积极投身到以人民群众作为真正历史的英雄与创造者的洪流中,坚决有案必查、有腐必惩的决心和行动,以广大人民群众的支持和拥戴为后盾,才会真正取得人民群众的信任,并且让腐败分子不敢腐、不能腐、不想腐。

## 三、诚信文化促进廉政建设的路径选择

廉政建设必须以传承中华优秀传统文化为己任,以诚信文化支撑诚信体系和国家治理体系建设,才能真正藉廉政讲诚信,以诚信促廉政。离开文化滋生的土壤和人民底色,作为马克思主义政党就好比自娱自乐的演员小丑,廉政建设也就形同虚设、形枯色槁。

### (一)以传承中华优秀传统诚信文化促进廉政建设

廉政建设应当传承中华优秀传统诚信文化。习近平总书记指出:“文化自信是更基本、更深沉、更持久的力量。”<sup>①</sup>中华民族五千多年文明史孕育的中华优秀传统文化,是古代贤哲传承下来的价值理念和道德规范,奠定了新时代中国特色社会主义制度和社会建设的深厚文化根基。诚信是中国古代社会的主要道德规范和基本价值追求,是中华优秀传统文化土壤上滋养培育出的文明之花,有着源远流长的历史传统、文化积淀和现实意义,继承和弘扬诚信文化是古为今用、推陈出新、以诚促廉的重要选择。《论语·颜渊》记述:“政者,正也。子帅以正,孰敢不正?”指的就是,当权为政者只有诚实有信、为官清廉,才能以“正”垂范:正己示人,诚信清正,廉洁公正。这也是诚信廉洁正他人以服天下,而百姓所以真正信服的合理路径。《孟子·滕文公下》记载,孟子主张“吾善养浩然之气”“富贵不能淫,贫贱不能移,威武不能屈”,是以天地之大的坦荡胸怀,坚持以廉信养气、以善志养气的进路,做在富贵时节制廉明、贫贱时意志坚定、强权下坚定自我的大丈夫。班固《汉书·董仲舒传》中,董仲舒的“为人君者,正心以正

朝廷,正朝廷以正百官,正百官以正万民,正万民以正四方”。执政者由上而下、由己及人的诚实守信、清正廉洁,才是治国治世之道。源远流长的中华优秀传统文化诚信文化对廉政建设产生了深远影响。

在新时代中国特色社会主义建设征程中,廉政建设必须深入抓好用马克思主义诚信观武装党员干部的工作。始终坚持马克思主义在意识形态领域的指导地位,对党员干部进行马克思主义基本理论、坚定马克思主义基本信念教育,通过对这一信念的坚守,将新时代中国特色社会主义的意识与观念落实到科学执政、民主执政、依法执政中,以科学、民主和法治有效促进廉政建设日新常新。

## (二)建设诚信文化支撑下的社会诚信体系

诚信文化观念是基础,诚信制度规范是核心,诚信民主法制是保障。首先,健全诚信文化体系。顾名思义,社会诚信体系是一种以诚信文化为基础,以社会诚信制度为核心而进行的一整套可以有效维护经济社会活动的社会机制和系统工程。社会诚信体系的建设必须夯实诚信文化基础。其次,建立诚信制度规范。诚信的制度化、体系化、规范化建设是社会诚信体系的核心。政策制定的公正、公平、规范原则,以诚为本的制度化执政体系,是广大人民群众根本利益的迫切需要,也是坚持全心全意为人民服务宗旨的根本保证。再者,建设诚信法治政府。《贞观政要》记载:“法者,国家所以布大信于天下也。”法律是推进社会诚信体系建设的规则保障,人们对法律的信任是破解失信困境的最后屏障。诚信政府和政府公信力的塑造,依赖于树立法制权威并规范行使权力,这也是树立政府信用的“捷径”之一。通过信用监管和守信激励制度体系培育诚信意识,通过信用监督与失信惩戒法治体系构筑外部规则,实现激励守信与惩戒失信有效结合。最后,社会诚信体系建设还必须与完善现代市场体系、创新社会治理、转变政府职能相结合,在各种社会信用活动中建立与效益成正比的信用机制,提高社会的信任程度。

## (三)建设诚信文化支撑下的国家治理体系

党的十九届四中全会指出,中国特色社会主义制度和国家治理体系是以马克思主义为指导、具有深厚中华文化根基、深得人民拥护的制度和治理体系。诚信乃深厚中华文化根基的应有之义,建设以诚信文化为支撑的国家治理体系,应当通过政党治理为主导,加强诚信道德教育和诚信制度建设,不断培养形成对诚信行为主体的软约束和硬约束。一是以诚信推进执政党治理。作为现代国家治理的重要组织力量,执政党诚信是政党文明的重要标志,是凝聚民心的强大精神动力和宝贵资源。“以党的政治建设为统领,以坚定理想信念为根基,以正风肃纪严惩腐败为有力抓手,全面加强党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设,并把制度建设贯穿其中”<sup>[1]</sup>。只有在规范化、信用化的政党治理基础上,国家社会才能科学高效、公平合理地运作,以人民为中心和为人民服务的根本宗旨才能真正得以体现,国家治理体系和治理能力现代化才能有效提升。二是以诚信优化社会治理。社会治理是国家治理体系的重要领域,与人民群众对美好生活的体验感、归属感、获得感息息相关。政府单一的社会管理走向双向互动、多方参与的社会治理,展现的不仅是治理理念和社会化、专业化,还是诚信文化促共治的情怀关照。公众和社会组织在公共事务和社会治理的广泛参与,是共信共治共享进而形成有秩序、有活力的社会治理体系的保障。三是建立规范高效的监督体系。习近平总书记在十九届中央纪委四次全会上指出:“深化纪检监察体制机制改革创新,以高质量党内监督、国家监察促进国家制度和治理体系提质增效。”<sup>[2]</sup>强力、规范、高效的监督体系,是政府取信于民和廉政建设的基础保障。加强监督制度的顶层设计和监督执法主体意识,能够有效推动社会信用监督体系健康发展,也是对新时代社会主义核心价值观底色的澄明与指认。

## 参考文献:

- [1] 湖北省荆门市博物馆.郭店楚墓竹简[M].北京:文物出版社,1998:163.
- [2] 杨伯峻.论语译注[M].北京:中华书局,1980.

- [3] 冯友兰.中国哲学简史[M].北京:北京大学出版社,1996:40-41.
- [4] 礼记[M].胡平生,张萌,译注.北京:中华书局出版社,2017:226.
- [5] 陈成国.尚书校注[M].长沙:岳麓书社,2004:50.
- [6] 周敦颐.周子通书[M].徐洪兴,导读.上海:上海古籍出版社,2000:32.
- [7] 朱熹.四书章句集注[M].北京:中华书局,1980:31.
- [8] 步近智,张安奇.中国学术思想史稿[M].北京:中国社会科学出版社,2007:135-136.
- [9] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯文集:第1卷[M].北京:人民出版社,2009:501.
- [10] 习近平.携手建设中国—东盟命运共同体[EB/OL].(2013-10-03)[2020-05-18].[http://www.gov.cn/dhhd/2013-10/03/content\\_2500072.htm](http://www.gov.cn/dhhd/2013-10/03/content_2500072.htm).
- [11] 习近平.坚定文化自信,建设社会主义文化强国[J].求是,2019(12):4-12.
- [12] 夏锦文.国家治理体系和治理能力现代化的中国探索[N].光明日报,2019-11-19.
- [13] 习近平在十九届中央纪委四次全会上发表重要讲话[EB/OL].(2020-01-13)[2020-05-18].[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-01/13/c\\_1125457206.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-01/13/c_1125457206.htm).

责任编辑 王学青

## Connotative Definition of Clean Governance Construction and Its Path Choice by Means of Integrity Culture

ZONG Haiyong (School of Marxism, Nantong University, Nantong 226019, Jiangsu, China)

**Abstract:** Integrity cultural originated in the temporal connection between matters not restricted by any agreement, the central connotation of personal morality, a major force for the formation social rituals and other institutions, and a major part of central socialist values in the new era. Integrity culture contains clean governance, which reversely is a demonstration of integrity. Adherence to integrity is adherence to clean governance, and vice versa. The loss of clean governance results in the loss of integrity, which further leads to corruption. Inheriting the superior traditional integrity culture for the construction of societal integrity system supported by integrity culture helps better promote integrity construction.

**Key words:** integrity culture; clean governance construction; socialism with Chinese characteristics

# 实践视角：政治监督内涵特征的辨析及界定

焦俊成

(河北省纪委监委驻统战部纪检监察组, 河北 石家庄 050051)

**摘 要:**对政治监督内涵特征进行科学准确的解读阐释,有助于形成系统完善的政治监督理论体系,有助于人们消除认识偏差与误读并在实践中正确的贯彻落实。从实践工作视角看,政治监督的内涵特征主要有:政治监督包含着党内监督和国家监督;纪委监委和党委其他部门在各自职责范围内,都有开展政治监督的任务,党委和纪委监委在政治监督中应分别承担主体责任和专责机关责任;政治监督的监督对象,应包括各级党组织、党员、干部,以及所有行使公权力的公职人员,重点是各级党员领导干部,尤其是部门一把手;政治监督的主要监督内容既是具体、实践的,也是与时俱进、不断发展变化的,和纪委监委日常工作既有内在关联,又有一定区别,每个层级、每个部门在政治监督中都有不同的侧重点和表现形式;政治监督既是一种重要的监督形式,还是一个重要的思想方法,更是一项系统性和全局性工作。

**关键词:**政治监督;内涵特征;实践视角

**中图分类号:**D262.6

**文献标识码:**A

**文章编号:**1674-9170(2020)05-0080-06

政治监督作为十九大后党中央采取的一项具有深远意义的重大战略决策,是我国政治建设的一个里程碑。政治监督不仅是习近平治国理政思想的重要组成部分,还是具有中国特色社会主义政治文明的重要内容。科学解读、准确阐述政治监督的内涵特征,对于建立和完善系统全面、科学缜密的政治监督理论体系以及人们在实践中正确理解和贯彻落实政治监督工作,都具有非常重要的现实意义和长远意义。当前对政治监督内涵特征的研究还存在一些问题,急需广大实践工作者和理论工作者继续通过深入研究探索,尽快形成科学规范的理论研究成果,从而更好地指导实践工作。

## 一、深入研究政治监督内涵特征的重要意义

对政治监督的内涵特征进行深入研究,既有助于形成科学缜密的政治监督理论体系,还能帮助人们准确理解科学把握政治监督的内涵,并在具体实践中正确地贯彻实施,是实现政治监督具体化、常态化的必然要求。

### (一)有助于形成科学的理论体系

新时代的政治监督,作为党和国家一项重大战略决策,具有非常丰富的理论性和实践性特征。只

收稿日期:2020-07-08

作者简介:焦俊成(1971—),男,河北衡水人,河北省纪委监委驻统战部纪检监察组三级调研员。

有将这些内容进行系统全面总结,形成一个科学的理论体系,才更有助于人们深刻认识、准确理解和科学把握,才更有助于党和国家监督体系的不断发展完善,才更有助于实现“两个维护”的根本任务目标。需要指出的是,政治监督理论体系建设是一项长期性工作,是一个需要广泛研讨、反复论证的过程,不可能一蹴而就。广大实务工作者和专家学者只有通过深入研究探索,才能找到科学的研究方法和路径,才能做到全面客观认识理解,才能形成科学完善的理论研究体系。

#### (二)有助于人们在实践中正确的贯彻落实

理论研究的目的是为了更好地指导实践。对政治监督内涵特征等基础性问题进行深入研究,直接关系到开展政治监督的实际效果。政治监督是一项创新性工作,没有可资借鉴的标准,属于典型的“摸着石头过河”。如果对政治监督的理解是“一头雾水”,就会在具体工作实践中没有方向感,感觉无从下手,既谈不上监督的有效性和针对性,更谈不上监督方式方法的创新性。鉴于基层一般党员、干部对政治监督并没有太多认识了解,因此对政治监督内涵特征更具体、更详细、更通俗的解读,就变得非常必要和十分重要。

## 二、政治监督内涵特征认知中存在的问题

### (一)权威解读的理论“缺口”

政治监督作为国家政治制度的重要体现,原义是指“一种政治权力关系,旨在对行使公共权力的机关和公职人员进行督促、约束和控制”<sup>[1]</sup>。带有党建含义的政治监督这个词汇,最早出现在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时的重要讲话中。随着党的政治建设的任务更加明确,新时代如何通过强化监督保障党的政治建设顺利实施,确保党的政治纲领、政治路线得以实现,政治监督新的历史使命由此而诞生。

中共中央印发的《中共中央关于加强党的政治建设的意见》中明确提出,“深化政治巡视,强化政治监督,着力发现和纠正政治偏差”。党的十九届四中全会公报明确指出,“强化政治监督,加强对党的理论和路线方针政策以及重大决策部署贯彻落实情况的监督检查,完善巡视巡察整改、督察落实情况报告制度”。习近平总书记在十九届中央纪委四次全会上强调,要“强化政治监督保障制度执行,增强‘两个维护’的政治自觉”。这些重要论断,对新时代政治监督理论架构做了大致“擘画”,为加强党的政治监督提供了根本遵循。十九届中央纪委四次全会公报明确提出,“新时代强化政治监督的根本任务就是‘两个维护’,要加强对坚持中国特色社会主义制度、落实党中央重大决策部署和习近平总书记重要指示批示精神、落实全面从严治党责任情况的监督检查,贯彻落实党的十九届四中全会精神情况的监督检查,严明政治纪律和政治规矩,确保党中央政令畅通,确保权力在正确轨道上运行”<sup>[2]</sup>。这些重要内容,对政治监督的任务目标和主要监督内容进行了权威界定,为科学准确解读政治监督的内涵特征,深入开展政治监督实践探索,推动政治监督具体化常态化,提供了理论上的“顶层设计”,使“做什么”的问题有了明确答案。各级纪检监察机关把政治监督作为最重要的政治任务,通过积极探索不断创新,对政治监督具体化常态化的方法路径更加思路清晰。尤其是中央纪委有关纪检监察室撰写的《关于做实做细监督第一职责的调研》《为加强党的政治建设提供坚强保障》等调研报告,为我们正确理解政治监督的性质内涵,提供了非常好的“路标导航”,可以说对政治监督“怎么做”的问题,已经研究认识得非常深刻。但由于对政治监督的基本概念还没有规范性表述,对一些重要的逻辑关系还没有明确阐述,对政治监督的实施主体、监督对象等构成要素,也没有规范性文件予以明确,在“是什么”的问题上,还缺少一些更具体更微观的解读和表述,形成了政治监督内涵特征权威解读的理论“缺口”。这个问题,在一定程度上影响了政治监督实践探索和理论研究的深入开展。

### (二)对内在逻辑关系理解的困惑

政治监督的内在逻辑关系,主要是指政治监督和党内监督、国家监督等的关系。一些人认为,政治监督因加强党的政治建设而起,就是专门针对党内而言的,因此政治监督包含在党内监督之内。这个

观点有相当的代表性,如“党内监督主要包括四大方面的监督,即政治监督、纪律监督、权力监督和作风监督”<sup>[1]</sup>,等等。如果将政治监督界定为党内监督,就把以监察监督为代表的国家监督隔离在了政治监督之外。政治监督和党内监督、国家监督的关系困扰着人们对政治监督内在逻辑关系的准确理解。

### (三)对内涵概念理解的偏差或误读

由于政治监督属于典型的先有实践需求,后用理论去说明实践,在形成相应理论支撑基础上,再指导实践、完善实践的政治活动。起初只是党的最高领导提出的一个重大政治命题,一些实务工作者或有关人员主要是从领导讲话、中央文件或有关报刊、网站发表的文章等信息来源进行分析研判,造成一些因人而异的理解甚至误读。这些不同的解读方式,通过报刊、网站等媒体,以理论文章等方式表达出来,对此项工作起着潜移默化的导向作用。虽然大致方向没有问题,但由于缺乏理论规范,在具体细节处各说各话,极易给政治监督造成理解上的混乱,甚至会影响整体工作效果。

对内涵概念理解的误读或偏差,有两种比较普遍、具有代表性的观点。一种是直接将政治监督定义为对“两个维护”落实情况的监督检查,如“坚决做到‘两个维护’,持续强化政治监督”、“聚焦‘两个维护’,强化政治监督”,等等。“两个维护”是政治监督的根本任务和目标,以目标落实目标,会忽略对方式方法的深入探讨。这样的解读,会因理论过于抽象而造成逻辑混乱,使具体实践无法操作。另一种是把政治监督理解成只是对违反政治纪律和政治规矩的监督,如一些基层纪委监委的调研报告,一提到政治监督就是处理违反政治纪律政治规矩多少人,等等。违反政治纪律政治规矩是一种严重违纪行为,政治监督强调的是一种监督方式或工作方法,开展政治监督并非意味着监督对象已经违纪,这两个概念所指明显不在同一个维度。

### (四)对构成要素的不同解读

政治监督的构成要素包括实施主体、监督对象、监督内容等。这些既是政治监督的重要组成部分,也是反映政治监督内涵特征的重要“窗口”。对政治监督实施主体的不同解读包括:政治监督仅是纪委监委一家的事,还是由不同的部门负责?纪委监委和党委在政治监督中应分别承担怎样的角色?纪检监察工作是一部分还是全部是政治监督的内容?对政治监督的监督范畴的不同解读包括:政治监督的监督对象包括不包括党外领导干部?如果仅把政治监督看作党内监督的一部分,那么其监督对象就是各级党组织,以及所有党员、干部。但从另一个角度看,国家监察法的出台,其目的就是构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系。如果政治监督的监督对象不包括非中共党员的行使公权力的人员,就形不成监督监察的全覆盖。对政治监督监督内容的不同解读包括:政治监督的监督内容是特定固化的,还是动态变化的?一些理论文章阐述着这样的观点:政治监督的监督内容是特定的。特定和固定意思很相近,极易让人理解为政治监督的监督内容是特定固化的。

## 三、对政治监督内涵特征的个人理解与界定

通过认真学习,结合工作实践深入研究,笔者对政治监督的认识理解,主要包括以下几个方面。

### (一)政治监督和其他监督的内在逻辑关系

政治监督因加强党的政治建设而起,根本任务是促进“两个维护”,因此应强化“党的政治监督”的根本理念。党内监督仅指党内,无法涵盖以监察监督为主要内容的国家监督。党是领导一切的,党的利益和国家利益根本一致,党的政治监督能够对党内监督和国家监督起到统领作用。“在我国,政治监督主要包括党的监督和国家监督。在整个监督有机体中,政治监督是核心,其他各种监督都必须以此为核心。”<sup>[2]</sup>纪律监督、派驻监督、巡视监督都是党内监督的重要组成部分,监察监督属于国家监督的范畴。从这个角度分析理解,党的政治监督既包括以纪律监督、派驻监督、巡视监督为主要内容的党内监督,也包括以监察监督为主要内容的国家监督。“政治监督对其他监督方式具有统领性。在具体工作中,要用政治监督统领党内监督和党外监督,统领纪检监督、监察监督、巡视监督、派驻监督,统领长期监督、日常监督。”<sup>[3]</sup>

## (二)政治监督的主要构成要素

将政治监督的主要构成要素分析透彻解释清楚,是正确理解和科学把握政治监督内涵特征的前提和条件。

1.政治监督的实施主体。政治监督缘起于党的政治建设。按照《中共中央关于加强党的政治建设的实施意见》文件要求,各级党委有关部门、纪委监委等在加强党的政治建设中要承担相应的职责和任务。以此类推,各级党委有关部门和纪委监委在加强党的政治监督中,也应承担相应职责和任务,如组织部门在“巡视巡察、选人用人、组织开好民主生活会”等方面的政治监督任务,等等。为此我们要破除政治监督就是纪检监察的“思维误区”,政治监督并非仅是纪委监委一家的事,其他党委部门在各自职责范围内也有开展政治监督的任务,如“加强和改进组织部门政治监督职能发挥”<sup>[4]</sup>,等等。

参照党内监督条例规定,党委和纪委在党内监督中,分别承担主体责任和专责机关责任,党委和纪委监委在政治监督中,也应分别承担主体责任和专责机关责任。纪委监委在政治监督中,要正确把握好专责机关与主责机关的关系,既要履行好协助职责,为党委主体作用发挥当好参谋助手、提供有效载体;还要结合“三转”,切实履行好专责监督责任。只有将各自职责进一步明确,才能在深化政治监督实践中,党委既不做甩手掌柜,纪委也不缺位、越位。

2.政治监督的监督对象。作为党的政治监督,其监督对象首先应框定在党内,包括各级党组织,所有党员、干部,特别是党的领导机关和党员领导干部。除此之外,在我国干部队伍中,除去80%的公务员、95%以上领导干部是中共党员之外,还有一部分是党外干部。他们在宗旨意识、价值观念、工作规范等方面的追求,和中共党员是一致的,也需要通过加强政治监督,不断强化政治纪律和政治规矩意识,进一步提高理想信念教育,切实提高履职能力和水平,因此也应参照党内标准实施政治监督。另外,行使公权力的公职人员,在监察监督之内,属于国家监督范围,也应纳入政治监督范畴。因此政治监督的监督对象,应包括各级党组织、党员、干部,以及所有行使公权力的公职人员,重点是各级党员领导干部,尤其是部门一把手。这样划定政治监督的监督对象范围,有助于实现和纪委监委纪律、监察监督对象范围的高度吻合,也符合党和国家监督体系关于“构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效”的总体目标。

3.政治监督的监督内容。政治监督的监督内容是反映政治监督性质内涵的核心区域。广大党员、干部在深入学习领会政治监督根本任务目标的基础上,还要进一步深刻理解政治监督监督内容的特点,把握其核心要义,防止出现政治监督执行不力,监督泛化、虚化、简单化等问题。

一是要用科学的眼光解读政治监督主要监督内容和纪委监委日常监督的关系。政治监督的主要监督内容和纪委监委日常工作既有内在关联,又有一定区别。十九届中央纪委四次全会公报所开列的政治监督的主要监督内容,既是政治监督当前特定的工作任务要求,也是长期的工作目标。纪委监委日常工作范畴,既包含政治监督当前这些特定的工作任务要求,还包括一些打基础的日常监督工作,既是为完成政治监督当下任务要求而开展,又是为实现政治监督的长远目标而服务。从这个角度说,纪委监委的所有工作都是政治监督的内容,要“正确把握政治监督与日常监督的内在一致性”<sup>[5]</sup>。政治监督蕴含在日常监督之中,政治监督必须抓重点、大事,日常监督是“全面开花”;政治监督只有实现与日常监督的有机融合,才能达到“从业务看政治、从问题看责任、从现象看本质”的目标要求。只有这样理解认识,才能避免将纪检监察工作人为割裂开来,认定一部分是、一部分不是政治监督的监督内容的错误观念与做法。那样既不利于实际操作,也不利于基层纪检监察人员对政治监督的具体理解和把握。

二是要用发展的眼光理解政治监督的监督内容重点。政治监督的监督内容重点既是具体、实践的,也是与时俱进、不断发展变化的。因为全面从严治党的政治形势是在不断发展变化的,党和国家重大决策部署贯彻落实情况也在随时随地发生着变化。“‘两个维护’是一个动态的、持续跟进的过程,必须随着习近平总书记讲话要求、习近平新时代中国特色社会主义思想的不断丰富以及我们党在一个

时期的中心任务和工作重心而不断推进。”<sup>[18]</sup>“在不同的时期,政治监督‘正面清单’的内容也是不断调整和变化的。但不论怎么变化,加强党的政治建设,增强党内政治生活的政治性、时代性、原则性、战斗性,实现党的政治蓝图、执行党的路线方针政策和决议情况等,始终是政治监督的重点。”<sup>[19]</sup>

三是要用辩证的思维分析不同部门、不同层级在政治监督中所承担的具体任务。由于每个层级、每个部门职责定位不同,在党的政治建设中所担负的政治任务不同,造成每个层级、每个部门在政治监督中都有不同的侧重点和表现形式。要把政治监督的要求和本地区(单位)的职能职责、重点任务结合起来,“坚持从实际出发,确定本地区、本单位、本部门政治监督的重点任务、重点对象,突出领导机关和领导干部尤其是一把手,不能上下一般粗、各地一刀切”<sup>[20]</sup>。对政治监督的考核机制,也要因地制宜,结合实际情况而分别采取不同的考核内容和方式。

### (三)政治监督的基本属性

1.政治监督是一种重要的监督形式。政治监督作为党和国家监督治理的重要方式和手段,虽然有具体的监督内容,但并不像派驻监督、巡视监督、纪检监督、监察监督等一样,是一个监督体系,而是一种重要的监督形式。因为政治监督包含在党内监督和国家监督之中,“政治监督相当于一条主线,贯穿于其他监督方式的具体运行过程中,其他监督方式都要体现出政治监督的本质特征”<sup>[21]</sup>。政治监督的具体化,既体现在对当前重点监督内容的任务明确、可操作性强;还体现在要对监督内容建立一套切实可行的监督考核工作机制。

2.政治监督是一个重要的思想方法。政治监督作为重要的思想方法,主要体现在两方面:其一,政治监督作为一种重要的工作理念,一个思想的武器,其价值主要体现在对精神信仰的改造,对思想目标的指引。即通过实施政治监督,指导帮助全体党员干部、全体公权力公职人员,树立鲜明政治导向,将“两个维护”“四个意识”“四个自信”“四个全面”内化为一种理想信念和价值追求,外化为工作动力和长远目标。其二,要通过强化政治的意识,实现政治监督的监督目标。以纪委监委为例,作为政治监督最重要的执行部门,就是要把政治的理念、政治的要求、政治的标准贯穿到纪检监察工作全过程。在履行纪检监察职责中,优先考虑政治要求、政治标准、政治效果,切实担当政治责任;在日常监督中,优先从政治上进行监督检查,及时发现和纠正政治偏差;在线索处置中,优先处置反映政治方面的线索;在廉政意见回复中,优先审查政治方面的问题反映;在审查调查中,优先查处政治问题与经济问题相互交织的腐败案件;在推进标本兼治中,优先解决和整改政治问题,加强政治性警示教育,提升以案促改的政治效果,力求达到政治效果、社会效果、纪法效果的有机统一。

3.政治监督是一项系统性和全局性工作。首先,政治监督是一个全局性工作,我们要站在讲政治的高度,站在全局的角度,将政治监督融入全局统筹考虑,把开展政治监督与推进党的建设和经济社会发展等全局性工作紧密结合,系统谋划统筹推进一体落实。其次,政治监督是全党的工作,需要各级各部门共同参与,纪委监委不能单打独斗,要协助党委督促其他党委部门履行好政治监督职责,发挥监督引导作用,切实形成政治监督合力。第三,政治监督是一项系统工程不仅强调通过制度规范,增强约束性,通过纪律审查,增强惩戒性,还强调要通过教育引导,增强纠偏性。政治监督的内在要求,与一体推进“三不”机制建设具有高度的一致性。

4.政治监督的概念定义。政治监督的概念定义,是政治监督内涵特征的最集中体现,是构成政治监督理论体系的核心内容之一。对政治监督的概念进行定义,不仅要体现出个人对政治监督性质特征的理解思考,还要体现出政治监督自身的规律特点,更要体现出党中央对政治监督的基本要求。政治监督的概念定义应该包含以下几个要素:政治监督的实施主体,政治监督的工作目标或实施目的,政治监督的客体(也就是监督对象或监督范围),政治监督的主要监督内容,等等。

梳理当前一些专家学者对政治监督的概念定义,比较有代表性的包括,“政治监督是与社会主义政治制度相适应并且为其服务的制度安排,是保障政治目标、政治任务、政治理想得以实现,推动掌握和行使权力的权力机构及其成员按照党中央的决策部署和安排认真履职尽责,以政治领导、政治根

基、政治生态、政治本色、政治生活、政治行动、政治信仰、政治能力为主要监督内容,防止政治隐患、政治风险、政治事件发生和恶化,并由专门组织和人员实施的具体化和经常性的监视、督促和管理等监督活动”<sup>[4]</sup>;“对党组织和党员干部贯彻落实党的路线方针政策、执行党章党规、遵守政治纪律和政治规矩、推进政治生态建设等情况进行监督检查”<sup>[5]</sup>;“主要是指对于党组织和党员领导干部以及普通党员在政治方向、政治立场、政治言论、政治行为等方面的表现,尤其在坚持四项基本原则和党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验,贯彻执行中央的各项方针政策,与党中央保持高度一致,对党忠诚等方面的监督”<sup>[6]</sup>,等等。笔者对政治监督概念的理解是:在加强党的政治建设过程中,以“两个维护”为根本目标,对各级组织、所有公权力人员,重点是各级领导干部,尤其是部门一把手,在党的政治建设落实情况、履行职责情况、权力行使情况、日常行为表现情况等方面进行的监督,重在发现政治问题,纠正政治偏差。

#### 参考文献:

- [1] 王永志.政治监督简论[J].党政论坛,2011(8):24-26.
- [2] 中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第四次全体会议公报[N].中国纪检监察报,2020-01-16(01).
- [3] 肖剑忠.论加强党内政治监督[J].中国井冈山干部学院学报,2019(2):103-108.
- [4] 王周刚.中国全面从严治党视阈中的监督权:系统架构·制约瓶颈·优化路径[J].中共云南省委党校学报,2017(1):80-84.
- [5] 庄德水.从强化政治监督入手推进全面从严治党[EB/OL].(2020-01-21)[2020-05-08].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1656305762392638624&wfr=spider&for=pc>.
- [6] 邓承松.加强和改进组织部门政治监督职能发挥[J].学习月刊,2019(5):42-43.
- [7] 关于做实做细监督第一职责的调研[N].中国纪检监察报,2020-04-09.
- [8] 卢志军.聚焦“两个维护”强化政治监督[N].中国纪检监察报,2018-08-16.
- [9] 蒋来用.多重视角下政治监督概念的理论性阐释[J].中州学刊,2020(4):1-5.
- [10] 为加强党的政治建设提供坚强保障[N].中国纪检监察报,2020-03-19.

责任编辑 王学青

## Identification of Connotative Features of Political Supervision and Its Definition: a Practical Perspective

JIAO Juncheng (Supervision Team of Hebei Discipline Inspection Committee Positioned in the Department of United Front, Shijiazhuang 050051, Hebei, China)

**Abstract:** A scientific and precise definition of political supervision, a vital strategic decision in the Party's political construction, benefits the formation of a comprehensive and systematic theoretical framework, and helps remove cognitive deviation and misreading, and then have this implemented. From the practice perspective, connotative features of political supervision has within its coverage the following: it is composed of inner-Party supervision and state supervision; discipline supervision committees and other departments of Party committees are both commissioned with supervising capabilities within their duty responsibilities, namely the subjective responsibility and special agencies' responsibility respectively, objects to be politically supervised include Party organizations of all levels, Party members, cadres and civil servants with public power, emphasis to be laid on Party member cadres, top leaders in particular. Supervision contents are concrete as well as practical, in pace with the time and making continuous changes, internally connected with as well as different from daily routines of supervision committees, each layer and each department granted with different emphases, their demonstrations various; It is an important supervising form, an important ideological method, and more importantly, a systematic and overall duty.

**Key words:** political supervision; connotative features; identification; definition

# 新时代坚决防止党内形成利益集团的历史镜鉴

——基于中国共产党与苏联共产党命运对比的分析视角

黄红平,张胤熙

(南通大学 马克思主义学院,江苏 南通 226019)

**摘 要:**在国际共运史上,中国共产党和苏联共产党可谓是两个极具传奇色彩的马克思主义政党,二者有许多相似或相同之处,但命运悬殊。苏联党内形成的官僚特权阶层最终导致苏联亡党,而中国共产党始终为防止党内形成利益集团不断探索,保持了蓬勃的生机与活力。新时代要坚决防止党内形成利益集团,从两党之命运分野的比较分析视角可汲取的经验启示是:马克思主义政党内绝不允许存在任何形态的党内利益集团,要妥善处理党员利益与党的利益之间的冲突,要保持忧患意识警惕利益集团苗头性问题,要始终坚持全面从严治党防止党内利益集团产生,要突出抓好党内高级领导干部队伍建设。

**关键词:**中国共产党;苏联共产党;党内利益集团

**中图分类号:**D262.6

**文献标识码:**A

**文章编号:**1674-9170(2020)05-0086-07

堡垒最容易从内部攻破。古今中外,无论是一个国家的衰败还是一个政党的覆亡,几乎无不验证了这一颠扑不破的真理。如果以1847年6月2日世界上第一个马克思主义政党——共产主义者同盟的建立为开端,国际共产主义运动迄今已经历了将近两个世纪。在这170多年时间里,世界上成立过许许多多的马克思主义政党,时至今日,有的继续展现出蓬勃的生机和活力屹立于世界政党之林,而有的曾创造了无比辉煌的业绩但却黯然退出历史舞台。这其中,最具代表性的马克思主义政党莫过于中国共产党和苏联共产党。众所周知,中国共产党自1921年诞生,经过近百年的曲折发展和不懈努力,已经壮大成为迄今为止“世界上最大的政党”<sup>①</sup>,是中国特色社会主义事业唯一的坚强领导核心;而与之迥然不同的是,苏联共产党在上个世纪九十年代初世界政坛上也算得上是数一数二的“强大”,但竟然几乎在一夜之间哗啦啦地垮了。是什么原因造成二者如此巨大的命运分野?党的十八大以来,习

**收稿日期:**2020-06-23

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

**作者简介:**黄红平(1978—),男,湖北红安人,南通大学马克思主义学院副教授,博士;张胤熙(1997—),女,江苏南通人,南通大学马克思主义学院硕士研究生。

近平总书记三令五申告诫全党要“坚决防止党内形成利益集团”<sup>[1]</sup>,绝不能犯战略性和颠覆性错误,正是从事物的内因起主导作用的哲学层面上回应了这一“历史之谜”。沿此思路,从历史回顾的视角分析两党的内在发展走势及其命运,将有助于为新时代中国共产党坚决防止党内形成利益集团,避免犯致命性失误提供有益参鉴。

## 一、中国共产党防止党内形成利益集团的探索

中国共产党的成立是中华民族发展史上开天辟地的大事变。它是马克思列宁主义与中国工人阶级运动相结合的产物,是中国工人阶级的先锋队、中国人民和中华民族的先锋队,始终代表中国先进生产力的发展要求、中国先进文化的前进方向和中国最广大人民群众的根本利益。马克思、恩格斯曾精辟地指出,“过去一切阶级在争得统治之后,总是使整个社会服从它们发财致富的条件,企图以此巩固它们已经获得的生活地位”,而不同的是,“无产者只有消灭自己的现存的占有方式,从而消灭全部现存的占有方式,才能取得社会生产力”,因此“无产者没有什么自己的东西必须加以保护,他们必须摧毁至今保护和保障私有财产的一切”<sup>[2]</sup>。中国共产党作为马克思主义政党,从来就不是为了谋取一己之私利而结成的政党,恰恰相反,它是以共同理想信念而组织起来的政党,一开始就旗帜鲜明地把实现社会主义和共产主义规定为自己的奋斗目标,矢志不渝为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴而努力。但历史已证明,性质先进、宗旨崇高、纪律严明不是马克思主义政党永葆政治本色的“护身符”,关键是要时刻保持忧患意识,将其体现在自身建设实践中。

早在新中国成立前夕,面对即将到来的新民主主义革命胜利,党的第一代中央领导集体就深深担忧党内可能出现因追逐私利而腐化的问题。1948年,刘少奇在对马列学院第一班学员的讲话中指出,共产党“得了天下,要能守住,不容易”,实际上“很多人担心,我们未得天下时艰苦奋斗,得天下后可能同国民党一样腐化”,不得不说的是,“他们这种担心有点理由”,特别“在中国这个落后的农业国家,一个村长,一个县委书记,可以称王称霸。胜利后,一定会有些人腐化、官僚化”<sup>[3]</sup>。在1949年召开的七届二中全会上,毛泽东警示全党要认真汲取李自成兵败北京的深刻教训,发扬“两个务必”的革命精神,经受得住“糖衣炮弹”的袭击。他指出:“如果国家,主要的就是人民解放军和我们的党腐化下去,无产阶级不能掌握住这个国家政权,那还是有问题的。”<sup>[4]</sup>然而事实表明,这种担心并不是多余之举。新中国成立之后不久,中国共产党成为了“加入之后就能掌权的党”,一部分久经腥风血雨战争考验的党员干部以打下天下的功臣自居,骄傲自满,贪图享乐,逐步放松了世界观、人生观和价值观的改造,迅速腐化堕落,进而蜕化变质,成为追名逐利的腐败分子。究其思想根源,正是因为滋长了诸如刘青山、张子善之流所说的“老子们拼命打了天下,享受些又怎么样”“党员功劳大,要比非党人士享受多”这样的迂腐观念。为了祛除附着在党的健康肌体上的“病毒”,中国共产党敢于刀刃向内,敢于刮骨疗伤,开展了整风整党、三反、五反等一系列政治运动,有效地遏制住党内不断滋生利益集团的思想文化繁殖,取得了良好效果。

1956年夏秋之际,社会主义“三大改造”任务提前完成,以生产资料公有制为基础的社会主义制度基本确立,新中国开始进入了全面建设社会主义的历史时期。虽然党内经过前期多次政治运动的整顿有很大的进步,但仍然存在不少值得警惕的问题。邓小平在党的八大会议上作关于修改党的章程的报告,他深入分析党情指出:“执政党的地位,很容易使我们同志沾染上官僚主义的习气”,党内那种“脱离实际和脱离群众的危险,对于党的组织和党员来说,不是比过去减少而是比过去增加了”<sup>[5]</sup>,尽管“随着社会主义改造事业的发展,依靠剥削他人劳动为生的现象,在我国正在走向消灭”,但“剥削分子、剥削行为、变相的剥削行为和剥削思想,在我国目前的社会中,还是存在着的”<sup>[6]</sup>。由此带来的后果就是,“有一部分同志,革命意志有些衰退,革命热情有些不足,全心全意为人民服务的精神少了,过去跟敌人打仗时的那种拼命精神少了,而闹地位,闹名誉,讲究吃,讲究穿,比薪水高低,争名夺利,这些东西多起来了”<sup>[7]</sup>。联系1956年的波匈事件,党的第一代中央领导集体敏锐地觉察到问题的严重性。在党的八届二中全会上,刚刚结束访苏行程回国的刘少奇忧心忡忡地指出:“鉴于若干社会主义国家

的情况,国家的领导人有可能成为一种特殊的阶层,特殊的‘统治阶级’”;他认为,“如果我们不注意”,采取放任的态度,那么“在我们这些国家,也可能产生一种新的贵族阶层”,但不要怕,“如果我们注意了的话,如果我们采取一些办法的话也不一定产生,是可以避免的”<sup>[1063-64]</sup>。毛泽东非常赞同刘少奇的观点。他在八届二中全会的总结报告中告诫全党领导干部,“我们一定要警惕,不要滋长官僚主义作风,不要形成一个脱离人民的贵族阶层”<sup>[1064]</sup>。1959年,毛泽东根据当时苏联共产党内存在利益固化的情况,明确提出“既得利益集团”这一概念,再次强调全党要注意防范此类问题。随后,中国共产党采取了一系列卓有成效的措施,如开展新的整风运动,制定领导干部参加生产劳动制度,取消领导干部在工作和生活上的特权等,后来由于指导思想出现重大偏差,误判党内已形成“官僚主义者阶级”,并开展残酷的党内斗争,走了一段不应有的弯路,但客观来说,这些措施对防止党内滋生利益集团确实发挥了较好作用。

进入改革开放新时期,党的十一届三中全会完成了思想路线、政治路线和组织路线的拨乱反正,深受“文革”之害的邓小平提出要正确评估党内的问题。1980年8月18日,邓小平在中共中央政治局扩大会议上的讲话中围绕党和国家领导制度改革这一核心议题指出:过去党内出现那么多问题,固然有“左”倾错误使然,但也不能掩过饰非,“从党和国家的领导制度、干部制度方面来说,主要的弊端就是官僚主义现象,权力过分集中的现象,家长制现象,干部领导职务终身制现象和形形色色的特权现象”<sup>[1065]</sup>。在这篇重要讲话中,邓小平虽然没有直接指明党内利益集团问题,但事实上已触及其产生的现实可能性及其因素。随着改革开放的深入,党内腐败现象愈演愈烈,江泽民在十五届中纪委五次全会上的讲话中明确指出:“要特别警惕人们所说的‘既得利益’问题”,这是因为“我们党处在执政地位并长期执政,党内有一些人逐渐产生了一种错误的思想倾向,他们把党和人民赋予的职权,把自己的地位、影响和工作条件,看成是自己所谓的‘既得利益’”,如果任其发展,那就必然“形成一个欺压人民、侵害人民利益的既得利益集团”,“希望全党同志都始终保持高度警觉”<sup>[1066-68]</sup>。胡锦涛强调全党要直面“四大危险”,加强党的先进性和纯洁性建设,防止“既得利益”思想在党内滋生蔓延。为此,三代中共中央领导集体做了许多开创性工作,譬如废除领导职务终身制、实行党内决策执行监督分权制衡、规范领导干部及其家属的营利性活动等,这些做法提高了党拒腐防变的能力,有效遏制了党内滋生利益集团。

迈入新时代,以习近平同志为核心的党中央直面重大风险考验和党内存在的突出问题,着眼于消除重大政治隐患,强调重点防止和铲除党内政治腐败及经济腐败相互交织的利益集团。首先,习近平总书记就要求全面深化改革必须突破“利益固化的藩篱”;他在十八届中纪委三次全会上明确反对搞利益结盟的非法行为,“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”<sup>[1069]</sup>;2014年10月8日,习近平总书记在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话中严厉指出:“党内上下关系、人际关系、工作氛围都要突出团结和谐、纯洁健康、弘扬正气”,不允许搞团伙、帮派,尤其是“不允许搞利益集团、进行利益交换”<sup>[1070]</sup>;2015年10月29日,他再次在十八届五中全会第二次全体会议上的讲话中强调:“党内不能存在形形色色的政治利益集团,也不能存在党内同党外相互勾结、权钱交易的政治利益集团”,“党中央坚定不移反对腐败,就是要防范和清除这种非法利益关系对党内政治生活的影响”<sup>[1071]</sup>。这些重要论述表明,新一届党中央对党内利益集团的危害性及其滋生的现实可能性有着清醒的认识。正是如此,中国共产党在近百年的发展历程中始终发扬彻底的自我革命精神,敢于刀刃向内、刮骨疗毒,积极主动防范党内形成利益集团,保持了蓬勃的生机与活力。

## 二、苏联共产党内滋生官僚特权阶层的轨迹

苏联共产党是一个具有光荣革命传统的马克思主义政党。如果以1898年3月俄国社会民主工党在明斯克召开第一次代表大会算起,到1991年8月24日戈尔巴乔夫宣布“自行解散”,苏联共产党在长达九十多年时间里,曾经取得过震惊世界的辉煌业绩,譬如建立了人类历史上第一个社会主义国家,将苏俄从一个经济文化落后的农业国家建成当时仅次于美国的工业化强国,领导苏联人民打败穷

凶恶极的法西斯德国等。然而,又是什么原因导致其不仅失去了政权,甚至也毁灭了自己?十月革命前夕,苏联共产党的前身——布尔什维克党在列宁的领导下靠自己的实际行动赢得了民心,人民用选票把60%的苏维埃代表席位都投给了它,即使在维持反动统治的旧军队中也获得多数支持。革命成功后,苏维埃政权刚刚建立,国家百废待兴,而且还要与国内叛乱和国外武装干涉作斗争。在这样的艰苦条件下,以列宁为首的布尔什维克党仍是一支清正廉洁、朝气蓬勃、满怀革命热情和理想的坚强队伍,那时候大部分党员干部都能保持共产党人应有的崇高品德和思想境界,在领导层基本不存在特权现象,“尤其是党的领导人,过清教徒式的生活是理所当然”,尽管确实有“一些党员住在从资产阶级那里夺来的住宅里,娶了富家女儿”<sup>[14]</sup>,但这些都属于个别现象。

斯大林时期,由于确立了高度集中的政治经济体制,层层对上负责的权力结构使得“执政党领导阶层的某些人开始搞特殊化,不仅要求权力和威信,而且也要求物质财富和生活享乐了”,看起来“表面上的平等和公平是遵守了”,可是“同时却开始尽一切可能建立‘地下’优待和特权制度”<sup>[15]</sup>。实事求是地说,这种消极现象在当时是客观存在的,但不是主流。原因主要有两个方面:一是主观上,斯大林时期的党员干部中大部分是经过革命洗礼的共产党员,他们对共产主义事业的忠诚以及自身具备的艰苦奋斗作风,使得他们谨慎使用权力,不愿蜕变为享受特权的官僚主义者;二是客观上,当时斯大林对各级干部的清洗和卫国战争的艰苦环境让干部队伍无法稳定,因此难以形成一个官僚特权阶层。而苏联共产党的蜕变真正是从赫鲁晓夫时期开始的。赫鲁晓夫时期,干部队伍人数稳中有升,虽然频繁的党内斗争使得他们经常变动不居,但相对斯大林时期,处在一种和平安逸的环境下容易滋生追逐自身一己之私的思想倾向。特别是苏共二十大之后,随着对斯大林的无底线揭露和批判,苏联共产党放松了对干部的教育和管理,结果导致干部队伍中有一些人的理想信念动摇,追求特权的欲望与日俱增。在上个世纪60年代的中苏论战中,中国共产党判断认为当时“在苏联社会上出现了一个资产阶级特权阶层”<sup>[16]</sup>,这一结论在今天看来可能有夸大之嫌,但它从“当局者迷,旁观者清”的视角真实反映了赫鲁晓夫时期苏联共产党内特权者队伍扩大的状况。

勃列日涅夫时期,苏联共产党内的情况发生很大的变化。高度集中的政治经济体制逐步僵化和干部队伍的稳定扩张,对干部的监督机制不断削弱,以及党和国家高层领导人的负面影响,为官僚特权阶层的正式形成创造了最适宜的生长土壤。据俄罗斯学者估量,勃列日涅夫时期这个官僚特权阶层的人数大约在50—70万,如果加上他们的家属,至少有300万之众,约占当时全国总人口数的1.5%。其成员主要是各级党政军机构、群团组织和国有企业、农庄的领导干部,首先是高级领导干部,当然也包括少部分正当权的高级知识分子,这些成员大都具有四大鲜明的特征:“第一,他们掌握着中央和地方党、政、军领导机构和企业、农庄的绝对领导权;第二,多数人受过高等教育,文化程度较高,有高级专业技术职称,并且有机会去西方国家访问;第三,多数人在思想上是因循守旧、不思进取的教条主义者,在工作上是脱离实际、脱离群众的官僚主义者;第四,他们表面上拥护社会主义,似乎也在为社会主义而工作,但在内心里却向往资本主义的生活方式”<sup>[17]</sup>。尤其是到了勃列日涅夫后期,领导干部终身制在事实上的确立,使得官僚特权阶层在苏联共产党内终于定型。

戈尔巴乔夫时期,受长期积累的党内问题惯性冲击,苏联共产党走上了官僚特权阶层从内部进行“自我政变”的邪路。1985年,戈尔巴乔夫当选为苏共总书记,他是一个在勃列日涅夫时期成长起来的投机主义者。主政后不久,戈尔巴乔夫迅速提出“人道的民主的社会主义”路线,代表官僚特权阶层竭力推进政治体制改革。如果说过去官僚特权阶层主要是为了维护自己的既得利益而千方百计保持现状、反对改革的话,那么现在党内的特权者就开始考虑如何走资本主义道路了。不少潜伏在苏联共产党内的“腐化变质者”,像戈尔巴乔夫、叶利钦、雅科夫列夫、谢瓦尔德纳泽等人窥探到时机已经成熟,于是纷纷走上政治前台,公开反共反社会主义反人民,蜕变为颠覆苏联共产党的急先锋。这些现象的产生是因为“这个注重实用的、只注重个人利益的集团,有一切的理由改变他们对社会主义事业的忠诚,支持以资本主义来代替社会主义”,“转向资本主义,他们就有机会拥有生产资料,而不仅仅是对它

们进行管理。他们就可以合法地积累个人财富。他们不仅可以通过自己的社会联系和影响,而且可以通过直接财产转移,来保证他们子孙的前途”<sup>[18][24]</sup>。由此看来,苏共亡党是官僚特权阶层有意识、有目的推动的行为结果,这种结局可谓在意料之中,不足为惜。

### 三、几点启示

中国共产党和苏联共产党虽然诞生和发展在不同的国家,但实际上有着许多的相似甚至相同之处,譬如均是以马克思主义为指导思想、纪律严明的先锋队政党,均在非常残酷恶劣的斗争和生存环境下战胜对手取得了革命的胜利,均实现了在社会主义大国长期执政并取得骄人的历史业绩,均是当时世界上人数和组织规模数一数二的大党等。然而两党在如何对待和处理党内利益集团这一相同难题上,由于态度和做法不同,命运却有着极大的反差,蕴含其中的教训令人深思。世界上最可怕的敌人不是别人,从来就是自己。进入中国特色社会主义新时代,中国共产党要保证不犯“党内形成利益集团”这样的战略性、颠覆性错误,把自身建设得更加坚强有力,就必须坚决贯彻落实好习近平总书记在党的群众路线教育实践活动总结大会上关于“我们国家要出问题主要出在共产党内,我们党要出问题主要出在干部身上”<sup>[19][25]</sup>重要论述精神,从两党的发展史中汲取宝贵的经验启示。

第一,马克思主义政党内不允许任何形态的党内利益集团的存在。理论上清醒是行为上坚决彻底的重要前提。实践上要做到坚决防止党内形成利益集团,必须首先在理论认识上搞清楚原因为何。与所有剥削阶级政党,包括资产阶级政党不同,马克思主义政党不是因利益而组织起来的政党,因此不允许党内存在任何形态的利益集团。原因主要有三:一是其先进性质不允许。马克思、恩格斯曾指出:“共产党人不是同其他工人政党相对立的特殊政党”,“他们没有任何同整个无产阶级的利益不同的利益”,所不大相同的是,“一方面,在各国无产者的斗争中,共产党人强调和坚持整个无产阶级的不分民族的共同利益;另一方面,在无产阶级和资产阶级的斗争所经历的各个发展阶段上,共产党人始终代表整个运动的利益”<sup>[20][26]</sup>。二是其崇高宗旨不允许。区别于“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>[21][27]</sup>。全心全意为人民服务是马克思主义政党矢志不渝的崇高宗旨。三是其严明纪律不允许。无产阶级是大工业的产物,高度的组织纪律性是马克思主义政党的鲜明特征。没有纪律就不是真的马克思主义政党,严明的纪律是马克思主义政党增强凝聚力、战斗力和号召力的保证。它在本能上应反对宗派主义、小团体主义和各种形态的利益集团,否则就意味着蜕化变质。

第二,马克思主义政党要妥善处理党员利益与党的利益间的冲突。利益是社会的粘合剂,有人的地方就有利益存在,任何否定利益客观存在的观点都是荒谬可笑的。正如马克思所指出的,人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益密切相关。马克思主义政党区别于其他所有剥削阶级政党的显著标志就在于没有自己的特殊利益,也不允许在党内形成与大多数人利益相对立的利益集团。当然,这里所提及的“马克思主义政党没有自己的特殊利益”,并不是说马克思主义政党没有自己的利益,而是指其作为一个整体没有私利,党的利益与广大人民群众的根本利益是一致的,党内不允许存在一部分人的利益与党的整体利益相悖。但这是不是要求扼杀党员的个体利益?答案是否定的。这是因为,党员作为党组织的细胞,他们“不是清教徒,也有正常的家庭生活,也有正常的社会交往;党员、干部要开展工作,也需要赋予一定的职权”<sup>[22][28-30]</sup>,那么就必然存在维持党员生存和发展的个体利益。因此,马克思主义政党不能更不应反对党员个体利益,而应主张把党员个体利益与党的整体利益,即广大人民群众的根本利益有机统一起来,在坚决维护党的整体利益的前提下,通过合理合法的渠道和方式实现党员个体利益。同时要坚决反对党内某些人“把党和人民赋予的职权,把自己的地位、影响和工作条件,看成是自己的所谓‘既得利益’”,一心只为“自己捞取不合理的、非法的私利”<sup>[23][31]</sup>,正确限定党员利益与党的利益之间的边界。

第三,马克思主义政党要保持忧患意识,警惕利益集团苗头性问题。中国人常曰:“生于忧患,死

于安乐”。忧患意识是人类生存的重要智慧,居安思危是历史昭示的重要经验。许多事情如果做足了提前预防这一“先手棋”,错误最大也不是致命性的,结局最坏也不会是毁灭性的。马克思主义政党在发展和壮大的过程中,出现少部分党员、干部理想信念动摇、初心使命丧失而追名逐利的不良现象,是难以避免的。因为“无论什么时候,问题总是客观存在的,怕就怕对问题熟视无睹、视而不见,结果小问题变成大问题,小管涌演变为大塌方”<sup>[200]</sup>。在马克思主义政党内部,党员的利益是一种客观存在,由此决定了党内因地位、工作条件等因素相同或相近而形成的各种利益群体也是一种客观存在,譬如有党员群众与党员干部、地方党员干部与中央党员干部的群体划分等。但党内利益群体不等于党内利益集团,二者有本质区别,前者是正常现象,而后者是寄生在党的健康肌体上的“政治肿瘤”,是不正常现象。不过,需要引起高度警惕的问题是,如果党内利益群体有“搞阳奉阴违、结党营私、拉帮结派、谋取权位等政治阴谋活动”<sup>[201]</sup>的苗头性行为,就可能警示前者在向后者进行转化。这就要求马克思主义政党必须具备“草摇叶响知鹿过,松风一起知虎来,一叶易色而知天下秋的见微知著能力”,“对潜在的风险有科学预判,知道风险在哪里,表现形式是什么,发展趋势会怎样”<sup>[202]</sup>,一旦把准问题,就要迅速将之消灭在萌芽状态。

第四,马克思主义政党务必全面从严治党防止党内利益集团产生。相对剥削阶级政党,马克思主义政党虽然具有性质先进、宗旨崇高、纪律严明的先天性优势,但这些优势并不是永远不变的,过去有不等于现在就有,现在不等于将来就有,这些优势的保持需要始终坚持全面从严治党。历史事实证明:“有没有强烈的自我革命精神,有没有自我净化的过硬特质,能不能坚持不懈同自身存在的问题和错误作斗争,就成为决定党兴衰成败的关键因素”<sup>[203]</sup>。因此,对于马克思主义政党而言,要发扬彻底的自我革命精神,将防止党内形成利益集团作为一项重大的政治任务全方位融入全面从严治党的过程之中:一是在党的政治建设方面,要确保党的集中统一领导,及时清除“两面人”“搞结党营私、拉帮结派”等政治隐患,防范和化解党内政治风险;二是在党的思想建设方面,要加强理论武装,切实解决一些党员、干部理想信念缺失和宗旨意识淡化等问题;三是在党的组织建设方面,要健全党的组织体系,严明组织纪律,切实解决组织软弱涣散和用人不正问题;四是在党的作风建设和纪律建设方面,要坚持不懈整治“四风”,真正解决好人民群众反映强烈的形式主义和官僚主义等突出问题,并持续保持反腐高压态势,重点打击那些融合了政治腐败与经济腐败的利益结盟行为,彻底铲除寄生在党的健康肌体上的毒瘤,防止其攫取政治权力,改变党和国家的性质<sup>[204]</sup>。

第五,马克思主义政党必须突出抓好党内高级领导干部队伍建设。维护党中央权威和集中统一领导是马克思主义政党实现领导权的基本原则,也是马克思主义政党防止内部分裂产生利益集团的重要前提。恩格斯认为:马克思主义政党如果“没有权威,就不可能有任何的一致行动”<sup>[205]</sup>。事实上,维护党中央权威和集中统一领导的关键在于抓好党内高级领导干部队伍建设。在此方面,苏共的教训深刻,其内部滋生官僚特权阶层,一个重要的原因就是没有抓好高级领导干部队伍建设,出现了像戈尔巴乔夫、叶利钦这样的政治野心家、阴谋家,“他们口头上拥护社会主义,有时还为它唱赞歌,但其内心一直在窥测方向。一旦时机成熟,他们就原形毕露,公开反共反社会主义”,“后来成了颠覆苏共与苏联社会主义制度的社会基础”<sup>[206]</sup>。邓小平后来总结经验指出:如果党的前途命运“建立在一两个人的声望上面,是很不健康的,是很危险的”<sup>[207]</sup>。他强调要加强高级领导干部队伍建设,“只要有一个好的政治局,特别是有一个好的常委会,只要它是团结的,努力工作的,能够成为榜样的,就是在艰苦创业反对腐败方面成为榜样的,什么乱子出来都挡得住”<sup>[208]</sup>。新时代抓好高级领导干部队伍建设,正如习近平总书记所指出的,固然需要加强党内法规制度体系建设,但“从根本上讲不能完全靠外部约束,而要靠自觉自律”<sup>[209]</sup>,高级领导干部作为党内的“关键少数”,必须做到信念过硬、政治过硬、责任过硬、能力过硬、作风过硬。

#### 参考文献:

[1] 习近平,推进党的建设新的伟大工程要一以贯之[J].当代党员,2019(20):2-6.

- [2] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N].人民日报,2017-10-28(01).
- [3] 马克思恩格斯选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1995.
- [4] 刘少奇选集:上卷[M].北京:人民出版社,1981.
- [5] 毛泽东文集:第5卷[M].北京:人民出版社,1996.
- [6] 邓小平文选:第1卷[M].北京:人民出版社,1994.
- [7] 毛泽东文集:第7卷[M].北京:人民出版社,1999.
- [8] 刘少奇论党的建设[M].北京:中央文献出版社,1991.
- [9] 毛泽东年谱:第3卷[M].北京:中央文献出版社,2013.
- [10] 邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994.
- [11] 江泽民文选:第3卷[M].北京:人民出版社,2006.
- [12] 十八大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2014.
- [13] 习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编[M].北京:中央文献出版社、中国方正出版社,2016.
- [14] (苏)斯·阿利卢耶娃.致友人的二十封信[M].王作明,译.南京:江苏人民出版社,1980.
- [15] (苏)蒋季媛·沙图诺夫斯卡娅.克里姆林宫内幕[M].陈恩,等,译.北京:华夏出版社,1989.
- [16] 关于赫鲁晓夫的假共产主义及其在世界历史上的教训[N].人民日报,1964-07-14(01).
- [17] 李慎明.居安思危:苏共亡党二十年的思考[M].北京:社会科学文献出版社,2011.
- [18] (美)大卫·M·科兹,弗雷德·威尔.从戈尔巴乔夫到普京的俄罗斯道路:苏联体制的终结和新俄罗斯[M].曹荣湘,等,译.北京:中国人民大学出版社,2016.
- [19] 十八大以来重要文献选编:中[M].北京:中央文献出版社,2016.
- [20] 十八大以来重要文献选编:下[M].北京:中央文献出版社,2018.
- [21] 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.
- [22] 习近平.发扬斗争精神增强斗争本领为实现“两个一百年”奋斗目标而顽强奋斗[N].人民日报,2019-09-04.
- [23] 习近平关于“不忘初心、牢记使命”论述摘编[M].北京:党建读物出版社、中央文献出版社,2019.
- [24] 马克思恩格斯文集:第10卷[M].北京:人民出版社,2009.
- [25] 邓小平文选:第3卷[M].北京:人民出版社,1993.

责任编辑 张煜洋

## Historical Lessons against the Formation of Interest Groups within the Party in the New Era: Based on an Analysis of the Fates of the Communist Party in China and the Soviet Union

HUANG Hongping, ZHANG Yinxi (School of Marxism, Nantong University, Nantong 226019, Jiangsu, China)

**Abstract:** In the history of international communist movement, Communist Party of China and Communist Party of the Soviet Union, sharing multiple characteristics as well as differentiating from each other in many ways, are two legendary Marxist parties, yet their fates are poles apart. The bureaucratic layer within the Soviet Communist Party finally invited its death; Chinese Communist Party's continuous exploration into preventing the formation in interest groups helps maintain its rigor and vitality. The formation of such groups must be prevented with great resolution. Enlightenment from the fates of the two parties can be found as follows: there can be no interest groups of any form within a Marxist party; interest conflicts between individual party members and the party itself must be appropriately resolved; emerging problems from interest groups must be guarded against with an awareness of potential risks; comprehensive and strict administration of the Party must always be adhered to for the prevention of such interest groups; construction of the high rank official team must be made prominent.

**Key words:** Chinese Communist Party; Soviet Communist Party; interest groups within the Party