

新中国70年纪检监察机构的改革与发展

郭兴全

(陕西省社会科学院 廉政建设研究中心, 陕西 西安 710065)

摘要: 新中国成立70年来,我国纪检监察机构经历了从初创探索、先分后合,到“文革”时期遭到严重破坏,再从改革开放后全面恢复、不断完善,到党的十八大以来伴随新一轮纪检监察体制改革再造整合后,呈现职能更聚焦、纪法更衔接、监督更有效的全新面貌,成为全面从严治党、建设廉洁政治的重要政治保障。同时,纪检监察机构的职能配置和组织机构改革,也是构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系的核心,需要随着反腐败形势的不断变化再造新组织、拓展新职能、形成新合力。

关键词: 纪检监察机构; 职能定位; 领导体制

中图分类号: D262.6

文献标志码: A

文章编号: 1674-9170(2019)04-0001-09

纪律严明、作风优良,勇于自我革命,从严管党治党,是我们党的最大优势和显著特点。新中国成立70年来,中国共产党不忘廉洁初心、牢记廉洁使命,一直把纪检监察机构建设作为以党的自我革命推进社会革命的一项重要内容。本文所指的纪检监察机构,是以保障国家政权廉洁运行、国家公职人员廉洁履职、全社会形成廉洁意识为目的,经依法组建、体制顺畅、规范运行,通过廉洁教育、制度预防,依法调查惩治涉嫌腐败公职人员的预防和惩治腐败的专门机构。^[1]从新中国70年来我国纪检监察机构演变的历史来看,既应包括各个历史阶段党的各级纪律检查机关、政府的各级行政监察机关,还应包括司法机关中原来承担相关职能的内设机构以及审计机关等相关机构。

一、新中国成立初至改革开放前我国纪检监察机构的初设与整合

(一) 中央及各级党的纪律检查委员会的初设

新中国成立后,中国共产党成为在全国范围内执政的执政党。1949年11月9日,就在新中国成立的第二个月,为了解决革命胜利后党内存在的思想松懈、居功自傲等问题,防止“糖衣炮弹”的腐蚀,克服官僚主义作风,使党中央的政治路线和各项具体政策更好的落实,让党更密切地与群众联系,党中央

收稿日期:2019-06-20

作者简介:郭兴全(1967-),男,陕西洛川人,陕西省社会科学院廉政建设研究中心主任,研究员,博士。

作出成立中央及各级党的纪律检查委员会的决定。随后,1950年2月3日,《中央纪律检查委员会工作细则》发往各中央局、分局和各野前委。根据《工作细则》的规定,中央纪委有检查、审查、教育三项职责。1950年2月6日,党中央对纪律检查领导体制第一次作出明确规范,明确指出:各级纪委是各级党委的一个工作部门,直接在各级党委的领导下进行工作;上级纪委在工作上、业务上对下级纪委有指导关系,但其指示或决定同下级党委意见不同时,则应提请同级党委会做决定。这就意味着,刚刚成立的各级纪委受同级党委的领导,各级纪委系统内部只是一种指导关系而非领导关系。经过近一年的筹组,到1950年底,全国大部分县级以上党委都成立起了纪律检查委员会,各级纪委也都设立了相应的办事机构。

(二) 中央人民政府政务院人民监察委员会的初设

1949年10月19日,新中国成立后,第一个国家监察机构——中央人民政府政务院人民监察委员会,根据《中国人民政治协商会议共同纲领》第十九条规定,在中央人民政府委员会第三次会议上决定正式成立。1949年11月初,经过在原华北人民监察院的基础上筹建,中央人民政府政务院人民监察委员会正式完成组建。新成立的人民监察委员会属于政务院的一个部门,在政务院领导下主管全国监察工作。根据《中华人民共和国中央人民政府组织法》第十八条的相关规定,政务院人民监察委员会负责监察政府机关和政府公务人员是否履行其职责。各级人民监察委员会可以对政府内部工作人员的违法乱纪行为进行监督检查,对有渎职、贪污、腐败、挪用公款等行为进行严肃查处。

(三) 纪检、监察机构的第一次“合署办公”

回溯新中国成立初期,纪检监察机构的演变历程,党的纪委和政府的人民监委分别组建成立不久,就实现了第一次合署办公。这主要是由于从机构设置与职能定位来看,党政两个纪检监察机构在职权范围、监督对象、人员配置上都存在合大于分的情况。特别是当时地方各级组建的纪律检查委员会和人民监察委员会虽是两个机构,但是人员配置大多交叉重合,各级纪律检查委员会书记往往兼任人民监察委员会的主任,副主任及其他工作人员也高度交叉重合,不少地方实际上都是两块牌子两套班子但却基本上是一套人马。1952年2月9日,为了分工合作,互相辅助,加强联系,做好工作,党中央作出各级党委纪委与各级人民监委可酌情实行合署办公的指示,实现了党政纪检监察机构的第一次“合署”。

(四) 党的监察委员会的历史回归与行政监察机构的式微

纪检、监察机构的第一次“合署办公”后,党的纪律检查委员会和政府的监察部门还是同时存在的,分别向自己的领导机关负责,在实践中依然存在一些不协调。1955年3月,党的全国代表会议一致通过了《关于成立党的中央和地方监察委员会的决议》,决定成立党的各级监察委员会,以代替原来建立的党的纪律检查委员会。1956年9月,党的八大产生了新一届中央监察委员会。此后,党的中央和地方各级监察委员会实行双重领导体制,不仅受同级党委会领导,还受上级党委会领导,不仅监督一般党员还可列席同级党委会并对党委会进行监督。党的八届十次全会通过了《关于加强党的监察机关的决定》,从四个方面作出了规定。实际上,在党的历史上,1927年5月,党的第五次全国代表大会就创设了中央监察委员会,大会在选举产生第五届中央委员会的同时,还选举产生了中央监察委员会。^[2]1928年7月,在莫斯科召开的中国共产党第六次全国代表大会,决定从党章中取消监察委员会。

在党的各级监察委员会组建成立的同时,1954年9月,原政务院人民监察委员会被降格为国家监察部,行政地位被降低。1959年,国家监察部被撤销,监察部的职能被分散到各级党的监察机关。

(五) “文革”时期党的监察机构遭到严重破坏

十年“文化大革命”时期,不仅中央和地方党政机关受到严重冲击,纪检监察机关也难以幸免,遭

到严重破坏。1968年8月,康生等人策划编造《关于中央监察委员会整治情况的报告》,当时党的监察委员会60名委员和候补委员中的37名委员被诬陷为叛徒、特务、反革命修正主义分子和有严重问题分子,其中有14名委员更是遭到残酷迫害,在中央监察委机关的151名干部中先后有84名干部被戴上叛徒、特务、走资派和反革命修正主义的帽子,遭到批斗。1968年12月,谢富治授意最高人民检察院军代表、最高人民法院军代表、内务部军代表和公安部领导小组联合提出《关于撤销高检院、内务部、内务办三个单位,公安部、高院留下少量人的请示报告》,报送中共中央后,中央监察委员会被撤销,中央监察委员会的干部全部被下放至“五七干校”生产劳动。^[3]1969年1月,中共中央组织部业务组向中央报送了《关于撤销中央监察委员会机关的建议》,2月,又写了《关于中组部中监委机关人员下放劳动的报告》。同年4月,党的九大通过的党章删除了有关党的监察机关的条款,7月,取消中共中央监察委员会机关,善后工作由中共中央组织部负责。至此,新中国成立之初创设的党的纪检监察机构运行不到十年,就从组织机构到人员配备全部被打散。

二、改革开放初至党的十八大前我国纪检监察机构的恢复重建

(一) 中央和地方纪委恢复重建

1978年12月,党的十一届三中全会开启了我国改革开放新的历史时期。党的十一届三中全会不仅实现思想路线和政治路线的拨乱反正,还在组织路线上进行拨乱反正。全会决定正式恢复党的纪律检查机关,把“维护党规党法,切实搞好党风”作为恢复后党的纪律检查委员会的根本任务。1979年1月26日,恢复重建后中央纪委在工作任务、职权范围、机构设置等方面作出新的规定。《规定》提出,中央纪律检查委员会,在党中央领导下进行工作。应经常向党中央反映情况,报告工作。遇有重大问题,随时请示报告。《规定》不仅提出了党的纪律检查委员会的基本任务,还对纪检干部人员素质作出明确要求。

1979年3月4日,中央纪委、中央组织部发出通知,要求各省和县各级党的委员会都设立纪律检查委员会。3月7日,中央纪委和中央组织部就中央和国务院各部、委、办、局成立纪律检查机构问题下发通知,分三种情况作了具体规定:一种是在党组、党委领导下,成立纪律检查委员会;另一种是在机关党委内设专人负责纪律检查工作;还有一种是在党组、党委领导下,成立纪律检查组。中央当时还明确指示,党中央各部、委、局,暂不设立纪律检查机构。11月17日,中央纪委和中央组织部联合发出地委一级改设纪律检查委员会的通知,将前通知的地委设立纪律检查组,改为设立纪律检查委员会。经过近一年的紧张筹建,到1980年1月,全国除少数县一级的纪检机构尚未建立外,绝大多数省、地、县一级的纪检机构都已经成立或者正在筹建,占到当时应建总数的98%左右。^[4]1980年2月22日,中共中央批转中央纪委2月11日提交的《关于改变省、市、自治区以下各级党委纪委领导关系的请示报告》。《请示报告》指出,将省、市、自治区和省、市、自治区以下各级党的纪律检查委员会的领导关系,由受同级党委领导改为受同级党委和上级纪委双重领导,而以同级党委领导为主。

(二) 各级行政监察机关恢复重建

1982年2月,为了加强对干部的监察监督,广东省人民政府决定成立监察厅,要求各级政府都设立相应的监察机关。时任广东省长刘田夫指出,纠正经济领域中违法乱纪现象,要把重点放在打击走私贩私、贪污受贿等经济大案要案,一件一件彻底处理。1986年6月,邓小平在中央政治局常委会上指出,党要管党内纪律的问题,法律范围的问题应该由国家和政府管。现在从党的工作来说,重点是端正党风,但从全局来说,是加强法制。1986年12月,六届全国人大常委会第十八次会议决定,恢复并确立国家行政监察体制,组建国家监察部。1987年6月,监察部正式成立,7月1日,监察部正式对外办公。

监察部作为最高监察机关,在国务院领导下,主管全国监察工作,监察对象是国务院各部门及其国家公务员,国务院及国务院各部门任命的其他人员,省级人民政府及其领导人员。监察机关的主要职责有五项内容。1988年12月,全国监察工作会议指出,监察工作要以廉政为重点,加强执法监察,集中力量反贪污、反受贿,要继续查处利用权力倒买倒卖的违纪案件。会议提出,各级监察机关要坚决查处“违纪者”,鼓励、保护“举报者”,关心、支持“执纪者”。会议还讨论、修改了《中华人民共和国监察条例(草案)》。1990年11月,中央纪委作出《关于全民所有制工业企业纪律检查工作的暂行规定》。《规定》明确企业纪委是党在企业内的党内执纪、监督组织,是企业党的纪检工作的领导机构,依据党章赋予的权力,履行“保护、惩处、监督、教育”的职能。

(三) 财政监察机构恢复重建与转型

我国财政监察机构也经历了一个创建、撤销又恢复重建的过程。早在1950年10月12日,中华人民共和国政务院就在中央财政部设立了专司财政监督检查职责的财政监察司,并在地方各大区、省、市财政厅(局)设财政监察处,各地、市、县财政局设财政监察科(室),配备大批专职财政监察干部,当时就形成新中国一个较为完整的财政监察系统。1958年,由于当时特殊的历史条件,政府系统的财政监察工作,由于被一部分人认为阻碍经济的发展,导致全国财政监察机构自上而下相继被撤消。^[5]十一届三中全会前后,国务院恢复了财政监察工作。1980年,为了进一步健全和完善财政监察制度,国务院要求全国各地建立财政监察机构。1981年7月,全国财经监察工作会议要求,财政监察部门要把精力集中在检查处理较大影响今年财政收支平衡,严重违反财经纪律的典型案件上,加强财政监督,整顿财务管理,严肃财经纪律。

为了适应我国由计划经济向市场经济过渡的需要,1983年国家设立审计署。随后,财政部的监督机构连同财政监察业务工作一并移交给了国家审计署。但是在1986年,财政部又重新恢复设立了监督监察司,以对外监督为主,到2000年监督局设立了内审处,财政监督才开始了由对外监督向对内监督的转变。1995年国家出台了《审计法》,明确规定了审计部门的职责是对国务院各部门和地方各级人民政府及其各部门的财政收支、国有金融机构和企业事业组织的财务收支进行审计监督。从此以后,对政府收支审计、国有金融机构和国有企业事业单位的财务审计,审计部门和财政监督的职责明显存在重复。

(四) 纪检、监察机构第二次“合署办公”

改革开放后,先后在党和政府恢复重建的纪检监察机构,由于在监督对象、监督内容、监督机构和监督人员等多方面存在交叉重复,难以形成监督合力。1993年1月,为了发挥党政监督机关的整体效能,提高监督质量和效率,党中央决定中央纪委、监察部合署办公,实行一套工作机构,履行党的纪律检查和行政监察两项职能。合署后的中纪委监察部,对党中央全面负责,按照党章履行职责。在将原监察部的内部机构进行重组后,在合署办公的纪检监察机关还保留了行政监察综合部门,按照《行政监察法》履行职责,接受国务院领导。^[6]这是党的纪检机构和政府的行政监察机构的第二次“合署”。

合署办公后,党的纪律检查体制不断创新,职能定位更加准确。2005年7月,中央纪委发布《关于纪委协助党委组织协调反腐败工作的规定(试行)》明确提出,组织协调反腐败工作中的主角是党委,纪委起“配角”作用,纪委是党委的参谋和助手,应当在党委的领导下协助党委完成组织协调反腐败工作的任务。2011年6月,中央纪委印发《关于加强乡镇纪检组织建设的指导意见》,使乡镇纪检组织机构设置进一步健全,工作职责进一步明确。

(五) 国家反贪机构的成立

最先成立反贪机构的是改革开放最前沿的广东省。1989年8月,广东省人民检察院反贪污受贿工作组宣布成立。这是全国第一个反贪污受贿的专门机构。该机构的主要任务是:组织、指挥全省各级

检察机关对贪污贿赂的侦查工作,直接参与办理在全省范围内影响大、危害大的大案要案,直接受理和侦查地市、厅(局)级以上干部的贪污受贿犯罪案件,等等。

1995年11月,最高人民检察院反贪污贿赂总局成立。反贪总局是高检院内设的惩治贪污贿赂等经济犯罪的职能机构,担负着对依法应由检察机关管辖的贪污贿赂等经济犯罪案件的初查和侦查,以及收集信息和预防犯罪等工作任务。反贪总局的成立,有利于强化高检院管辖的贪污贿赂等犯罪案件的侦破工作,有利于促进全国各级反贪局的建设,同时有利于指挥、协调各地检察机关协同作战,充分发挥检察机关打击贪污贿赂等经济犯罪的整体效能。反贪总局的成立,标志着我国检察机关惩治贪污贿赂犯罪的工作进入专门化、正规化轨道。

(六) 巡视机构的创设

中央巡视机构的设立,始于巡视工作开展的需要。1996年1月,十四届中央纪委六次全会提出,将选派部级干部到地方和部门巡视,负责了解省、部级领导班子及其成员贯彻党的路线、方针、政策情况及廉政情况,直接报告中央纪委,并及时报告党中央。会议提出,党的地方和部门的纪委(纪检组)接到同级对同级党委(党组)成员的检举和控告,必须在上报同级党委(党组)的同时,报告上一级纪律检查委员会,任何人无权扣压。2003年3月,中央纪委、中央组织部召开巡视工作动员会,明确了中央纪委、中央组织部巡视组的任务。2003年8月18日,中共中央、国务院正式批准中央纪委、中央组织部关于设立专门巡视机构的请示。2004年1月,中央纪委、中组部、中编办发出通知,在省(区、市)党委设立巡视机构和建立专职巡视队伍。2009年底,中央纪委、中央组织部巡视组正式更名为“中央巡视组”。至此,中央巡视机构正式设立。

(七) 派驻机构的统一管理

党的十八大前,派驻机构的领导体制经历一个不断改革的过程。在委办厅局纪检组的基础上,派驻机构职能定位逐渐明晰,统一管理的步伐加快了。2002年10月,中央纪委、监察部召开派出机构统一管理试点工作会议,对试点工作进行了部署。2003年8月,为了进一步贯彻落实中央关于纪检监察机关对派驻机构实行统一管理的决定,扩大了试点范围。2005年8月,中央纪委、监察部印发《关于中央纪委、监察部派驻纪检、监察机构统一管理的实施意见》,将中央纪委派驻最高人民法院等十个单位的纪检组,由中央纪委和住在部门党组双重领导改为由中央纪委直接领导。2006年4月,中央纪委发出关于中央纪委派驻纪检组履行监督职责的意见,并明确提出10条意见。

(八) 国家预防腐败局的成立

进入新世纪后,尽管反腐败的力度不断加大,但是腐败是查不完的,只有从源头治理,加大预防腐败发生的力度,才是治理腐败的有效之策。2007年9月,为了协调各部门的预防腐败工作,认真履行《联合国反腐败公约》所规定的义务,积极开展反腐败国际合作,形成预防腐败的整体合力,国家预防腐败局成立,列入国务院直属机构序列,在监察部加挂牌子。这是我国第一次设立的国家级预防腐败的专门机构^[7]。国家预防腐败局的主要职责有三项:不仅负责全国预防腐败工作的组织协调,还要协调指导企业、事业单位的防治腐败工作,更为直接的责任是负责预防腐败的国际合作和国际援助。

三、党的十八大以来我国纪检监察机构的整合再造

(一) 四级监察委员会的成立

纪检监察工作是党和国家事业的重要组成部分,也是党和国家治理体系的重要组成部分。党的十八大以来,中央纪委从转职能、转方式、转作风开始,不断健全和完善党和国家监督体系,把国家监察体制改革作为事关全局的政治体制改革的重要组成部分不断深入推进。2013年12月,中央纪委办公

厅在《关于中央纪委监察部机关议事协调机构再次调整情况的通报》中透露,中央纪委监察部参加的125个议事协调机构已经清理调整至14个。2014年3月,中央纪委在十八大后第二次调整内设机构,在机关内设机构、行政编制、领导职数总量不变的情况下,纪检监察室增加到12个,将办公厅、监察综合室整合为办公厅;组建组织部、宣传部;将党风政风监督室、执法和效能监督室整合为新的党风政风监督室;将预防腐败室、外事局整合为国际合作局;增设两个纪检监察室和一个纪检监察干部监督室。2014年6月,中央反腐败协调领导小组第四次会议决定,成立国际追逃追赃办公室(简称“中央追逃办”),其职能有六项,具体工作由新组建的中央纪委国际合作局承担。实际上,此次改革后,党的纪律检查机构和政府的行政监察机构实现了第三次“合署”。

2016年后半年,国家监察体制改革提速,新的纪检监察机构整合启动。9月,中共中央政治局召开会议,审议《国家监察体制改革方案》。《方案》提出,中央启动改革试点,建立集中统一、权威高效的国家监察机构,并与中央纪委合署办公,推进国家治理体系和治理能力现代化。10月,中央全面深化改革领导小组会议、中央政治局常委会议审议了在北京、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点的方案。11月,中共中央办公厅正式印发了《试点方案》,明确提出到次年4月,试点地区全面完成省、市、县三级监察委员会组建和转隶工作。12月,第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议审议通过了在北京、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定。在首批试点取得实质性推进后,借鉴试点经验,2017年10月,中共中央作出在全国各地推开国家监察体制改革试点方案,要求在当年年底至第二年年年初召开的各省、市、县人民代表大会上,各地产生三级监察委员会。10月31日,在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定草案提请全国人大常委会审议,11月4日,第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议表决通过《推开试点方案》。2018年2月25日,短短3个多月时间,随着广西大新县监察委员会正式成立,全国省、市、县三级监察委员会就全部组建完成。2018年3月11日,十三届全国人大一次会议第三次全体会议表决通过了《中华人民共和国宪法修正案》,在《宪法》第三章“国家机构”中新增了第七节“监察委员会”的设置。至此,在国家机构的序列中增加了一个新的组织——监察委员会。3月20日,《中华人民共和国监察法》在十三届全国人民代表大会第一次会议上通过。3月28日,中华人民共和国监察委员会举行揭牌和宪法宣誓仪式,宣布国家监察委员会正式成立。同月,在中共中央印发的《深化党和国家机构改革方案》中,把组建国家监察委员会作为党的机构改革的第一项任务纳入机构改革之中。

经历过三个省、市的改革试点,然后在全国各省、市、县全面推开试点,再到宪法的修正和国家监察法的出台,新中国成立70年后最大的一次纪检监察体制改革的重大成果,就是组建了国家、省、市、县四级监察委员会。监察委员会的成立,整合了改革开放后陆续恢复组建的行政监察、预防腐败和检察机关查处贪污贿赂、失职渎职及预防职务犯罪等工作机构和工作力量,有效解决了面对严峻复杂的反腐败形势,原来的监察覆盖面过窄、反腐败力量分散、纪法衔接不畅等突出问题。各级监察委员会成立后,同党的纪律检查机关合署办公,共同履行纪委的监督执纪问责和监察委的监督调查处置职责,对党中央、地方党委全面负责,反腐败的法治水平和整体合力不断增强。党的纪律检查委员会和国家的四级监察委员会合署办公后,受党的领导,对党负责,实现了第四次“合署”。

(二) 巡视机构设置的不断完善

巡视是全面从严治党的重大举措,是党内监督的战略性和制度安排。党的十八大以来,巡视工作内容不断聚焦,从十八大初紧紧围绕党风廉政建设和反腐败斗争这个中心展开巡视,到《纪律处分条例》修订后紧扣“六项纪律”把纪律挺在前面展开巡视,再到党的十九大后从严肃党内政治生活、突出党的领导,不断深化政治巡视,实现了巡视工作的三次深化。党的十八大以来,《中国共产党巡视工作

条例》根据巡视工作的不断创新,进行了两次修订。2017年7月,最新修订的《条例》,对巡视机构作出了新的安排,形成了巡视机构的制度性规定:一是党的中央和省、自治区、直辖市委员会建立专职巡视机构,在一届任期内对所管理的地方、部门、企事业单位党组织全面巡视;二是中央有关部委、中央国家机关部门党组(党委)可以设立巡视机构,对所管理的党组织进行巡视监督;三是党的市(地、州、盟)和县(市、区、旗)委员会设立巡察机构,对所管理的党组织进行巡察监督。这样,巡视机构就从中央和省市区延伸到中央有关部委、中央国家机关部门党组(党委),党的市(地、州、盟)和县(市、区、旗)委员会也设立巡察机构。《条例》第二章用6条规定了巡视机构的内部设置:党的中央和省、自治区、直辖市委员会成立巡视工作领导小组,巡视工作领导小组下设办公室,为其日常办事机构。省、自治区、直辖市党委巡视工作领导小组办公室为党委工作部门,设在同级党的纪律检查委员会。党的中央和省、自治区、直辖市委员会设立巡视组,在巡视工作领导小组的领导下承担巡视任务。十九大党章专列一条,对巡视巡察作出规定,巡视战略格局不断完善。

(三) 派驻机构改革稳步推进

派驻监督本质上是政治监督,是上级纪委对下级党组织和领导干部监督的一种机制,是党和国家监督体系的重要组成部分。党的十八大以来,派驻机构的改革主要集中在领导体制的调整、覆盖面的扩大和职能的拓展。^[8]从派驻机构的领导体制来看,2013年11月,王岐山提出,监督执纪是派驻机构的首要职责,派驻机构对派出机关负责,履行监督职责。派驻机构各项工作保障由驻在部门负责,工作经费在驻在单位预算中单列。2018年10月,中央纪委国家监委深化派驻机构改革的意见提出,中央纪委国家监委派驻机构是中央纪委国家监委的重要组成部分,由中央纪委国家监委直接领导、统一管理,加强对派驻机构的指导、管理、服务和保障。从派驻机构的覆盖面来看,2015年3月,中央纪委首次向党的工作部门和全国人大机关、国务院办公厅、全国政协机关派驻纪检组,到2015年底,实现对中央一级党和国家机关派驻全覆盖。从地方派驻机构的几次重组来看,也做到了派驻全覆盖。从派驻机构的职能拓展来看,2016年4月,王岐山指出,中央纪委派驻机构是党中央设在各个部门的监督“探头”,要聚焦监督执纪问责,全面履行党章赋予的职责。2018年6月,中央纪委国家监委派驻机构改革方案提出,中央纪委国家监委合并设立、全面派驻纪检监察组,赋予派驻机构监察权,对行使公权力的公职人员实行监督全覆盖。从此以后,过去的纪检组就成为纪检监察组,名称的变化其实是职能的新拓展。

(四) 党的审计委员会

审计是党和国家监督体系的重要组成部分。在政府审计部门的基础上,组建中央和党的地方审计委员会是新一轮党和国家机构改革的一项重要内容。2018年5月,中央审计委员会第一次会议提出,要努力构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系。最新一轮机构改革后,原国家财政监察机构和职能在省级以下整体转隶至审计机关。

(五) 新的军纪委的设立

2015年11月,为推进我军组织形态现代化、构建中国特色现代军事力量体系,中央军委实施历史性军事改革。为加强对军队的监督,组建新的军委纪委,向军委机关部门和战区分别派驻纪检组,推动纪委双重领导体制落到实处。调整组建了军委审计署,全面实行派驻审计。

四、新中国70年我国纪检监察机构演变之“不变”

(一) 坚持党的领导没有变

党政军民学、东西南北中,党是领导一切的。党的领导是历史的必然、人民的选择。十九大宪法规定,中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。办好中国的事情关键在党,坚持党的领导

是当代中国最高政治原则。纪检监察机构作为政治机关,是党的领导的重要内容。纵观新中国成立70年,纪检监察机构虽经几次分分合合,但是强化和坚持党的领导始终是一个不变的主题。党的十八大以来,纪检监察体制不断创新,机构不断完善,就是加强党对反腐败斗争集中统一领导的重要体现。

(二) 建设廉洁政治的目标没有变

清正廉洁价值观是我们党政治文化的重要内容。建设廉洁政治,保证干部清正、政府清廉、政治清明是我们党一如既往的追求。党的十八大以来,随着纪检监察体制改革的不断深化,纪检监察机构的职能更加聚焦,结构更加优化,法治更加健全,实现不敢腐、不能腐、不想腐的机制更加有力,实现我们党确立的廉洁政治的目标有了更加坚实的政治保障。

(三) 纪检监察机构针对的重点对象没有变

党的干部是党的事业的组织者、推动者和实践者,是身处关键岗位、关键领域、关键环节的“关键少数”。各级各类领导干部,手中都有或大或小的权力,而权力是一把双刃剑,既能带来荣耀,也能带来镣铐,因此,按规则正确用权、谨慎用权、干净用权尤为重要。党的十八大以来,虽然我国纪检监察体制改革不断深化,纪检监察机构改革也进入了一个全新的阶段,但是监督干部权力运行过程,特别是纪检监察机关把“关键少数”作为重点监督对象一直没有变化。

(四) 纪检监察机构的职能定位没有变

党的十八大以来,我国纪检监察机构改革从“三转”起步,从机关内部改起,然后经过党、政、司法各方面纪检监察机构的整合再造,改革一直没有停步,但是纪检监察机构监督执纪问责,监督调查处置的核心职能没有变化。而且,随着国家监察委的成立,不仅实现了职能法定、纪法衔接,而且实现了党风廉政建设和反腐败斗争的合力。

五、新时代我国纪检监察机构建设展望

(一) 职能要有新拓展

党的十八大以来,纪检监察机构改革的力度前所未有,职能再造适应了当前我国严峻复杂的反腐败形势。但是,反腐败形势是一个变量,当前,反腐败斗争已经取得压倒性胜利,腐败存量在下降,增量得到有效遏制。在这种情况下,纪检监察机构的职能就要由重点“治标”向“治本”转移,实施“标本共治”战略。目前,我国改革后的纪检监察机构实质是一个惩治腐败的架构,但是长远来看,要突出纪检监察机关“监督”的第一职责,使广大党员领导干部大多数最远走到“四种形态”的前两种,而不是后两种“形态”,这是纪检监察机构职能需要强化和拓展的重要方面。

(二) 法治要有新进展

我国四级监察委员会的设立,是宪法赋予的改革举措。在全面依法治国的条件下,尽管《监察法》为四级监察委员会的运行提供了基本的规范,但是,纪检监察机构的法治化还需要随着反腐败斗争形势和任务的变化继续推进。特别是,一方面,对干部履职用权要有更加严密的法治规范,用法治着力防范利益冲突,另一方面,《监察法》还需要完善配套法律法规,要出台相应的《监察委员会组织法》保障《监察法》的顺利实施。

(三) “灯下黑”问题要防范

当前,纪检监察机构在党风廉政建设和反腐败斗争中,已经形成合力,成为重要的政治机关。但是,任何权力都需要接受监督,权力只有在法治的轨道内运行,才是国家长治久安的大计。如何使功能和力量强大的纪检监察机构受到应有的监督,避免“灯下黑”问题,是一个需要进一步讨论的重大现实问题。

参考文献:

- [1] 黄晓辉.关于我国廉政机构建设的思考[J].学术界, 2011(4): 37-46.
- [2] 王毅.新中国成立后党的纪检监察制度的演变[J].党史博览, 2017(11): 34-36.
- [3] 金波.新中国廉政建设史纲[M].北京: 知识产权出版社, 2017: 62.
- [4] 中央纪委国家监委研究室.改革开放40年纪检监察工作纪事[M].北京: 中国方正出版社, 2018: 9-10.
- [5] 杨体军.财政监督的历史沿革[J].新理财(政府理财), 2014(10): 67.
- [6] 庄德水.改革开放以来反腐败机构改革的实践逻辑[J].探索, 2018(5): 112-120.
- [7] 吴国斌.新中国成立以来反腐廉政绩效研究[D].武汉: 武汉大学, 2014: 138.
- [8] 颜杰锋, 唐锡康.我国纪检监察派驻制度改革的基本经验探析[J].国家治理, 2018(41): 40-47.

责任编辑 王学青

Development of Discipline Inspection and Supervision Organizations in the 70 Years of New China and Their Reforms

GUO Xingquan (Research Center for Clean Governance, Shaanxi Academy of Social Sciences, Xi'an 710065, Shaanxi, China)

Abstract: The past seventy years since the founding of New China has witnessed the procedure of discipline inspection and supervision organizations going from their initial establishment, their separation and union, their severe damage during the period of “Cultural Revolution”, their wholesale recovery and perfection after the reform and opening-up, as well as the regeneration and integration in the new cycle of reform with the mechanism of discipline inspection and supervision for them to be better focused on their functions, better connected with the legal and disciplinary regulations, and more effective in their supervising capabilities. They are now guaranteeing from a political perspective for comprehensive and strict administration of the Party and for the construction of clean government. At the same time, the functional allocation and organizational structure reform of such institutions also lie at the center of building a supervising mechanism under the direction of the Party, covering all areas and authoritative as well as effective, which requires the regeneration of new organizations, production of new capabilities and the formation of new joint forces that vary with the situation of anti-corruption.

Keywords: discipline inspection and supervision institutes; capability positioning; leadership mechanism

新中国70年中国共产党廉政建设的 实践探索与理念创新

孙泊¹, 汤慧²

(1.南通大学 马克思主义学院, 江苏 南通 226019; 2.中共淮安市淮阴区委党校 办公室, 江苏 淮安 223300)

摘要: 中国特色社会主义廉政建设, 是马克思主义中国化的具体产物, 既一脉相承, 又与时俱进, 体现了中国特色和时代印记。新中国成立70年来, 中国共产党人在廉政建设上传承发展、开拓创新, 走过艰苦探索的历程, 取得丰硕厚重的成果。特别是党的十八大以来, 以习近平同志为核心的党中央在廉政建设上, 提出了一系列新思想、新观点、新举措: 以强化作风建设为突破口, 打好“组合拳”; 以高压整治腐败为着力点, 打赢“攻坚战”; 以夯实纪律建设为治本策, 形成“新常态”; 以深化制度创新为活力源, 实现“全覆盖”, 用历史性、整体性和战略性思维不断将廉政建设向纵深推进, 为新时代党的建设伟大工程提供了坚强有力的理论支撑和行动方案, 具有重大的现实价值和深远的历史意义。

关键词: 新中国70年; 中国共产党; 廉政建设; 实践探索; 理念创新

中图分类号: D262.6

文献标志码: A

文章编号: 1674-9170(2019)04-0010-07

新中国70年中国共产党廉政建设的发展历程中, 以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人是开拓者和探索者。他们提出的“教育防腐的新举措、群众反腐的新路子及正风肃纪的新方略”, 为中国特色社会主义廉政建设奠定了坚实基础。以邓小平同志为主要代表的中国共产党人在改革开放的宏大社会背景下开启了中国特色社会主义廉政建设的新视野、新征程。他们围绕“什么是社会主义, 怎样建设社会主义”这个问题, 提出了中国特色社会主义廉政建设的新思路、新路径和制度反腐的新主张、新探索。以江泽民同志为主要代表的中国共产党人立足特定的历史方位, 宏观把握中国特色社会主义廉政建设的方向和目标, 将廉政建设融入党的先进性建设之中, 不断丰富和发展了中国特色社会主义廉政建设。以胡锦涛同志为主要代表的中国共产党人在新的历史条件下, 以特定的文化视域和制度视角科学审视廉政建设, 他们提出的加强廉政文化建设是对中国特色社会主义廉政建设的发展和贡献。特别

收稿日期: 2019-05-06

作者简介: 孙泊(1979-), 男, 江苏连云港人, 南通大学马克思主义学院副研究员, 博士; 汤慧(1981-), 女, 江苏淮安人, 中共淮安市淮阴区委党校办公室主任。

基金项目: 国家社会科学基金项目(19BKS165)

是党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视廉政建设,着力新时代廉政建设的理论创新和实践推动,纵深推进全面从严治党,提出了一系列新思想、新观点、新举措,取得了一系列新成果、新经验、新成绩,中国特色社会主义廉政建设跨步进入新时代,迈向新征程,创造新辉煌。

一、以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人的廉政建设

毛泽东关于执政党廉政建设的科学构想是毛泽东建党理论中的核心内容,这一思想萌芽于中国共产党在红色革命根据地的局部执政时期,在新中国建立以后的执政实践中得到极大的丰富和发展。^[1]毛泽东的廉政建设思想继承和创新了马克思列宁主义的廉政理论,具有鲜明的特征。邓小平曾经评价说:“把列宁的建党学说发展得最完备的是毛泽东同志。”^{[2][44]}以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人提出了一系列社会主义廉政建设思想,形成了独具特色的中国社会主义廉政理论,奠定了中国共产党反腐倡廉的思想理论基础,为中国共产党的政治建设做出了重大的理论贡献和实践探索。

1.“教育防腐”的新举措。早在中央苏区时期,毛泽东就主张“奖励廉洁,禁绝贪污”^[3],毛泽东告诫道:“应该使一切政府工作人员明白,贪污和浪费是极大的犯罪。”^{[4][44]}他多次强调:掌握思想教育,是团结全党进行伟大政治斗争的中心环节,如果这个任务不解决,党的一切任务是不能完成的。在革命胜利以后,他强调:“要加强政治工作。不论文武,不论工厂,农村,商店,学校,军队,党政机关,群众团体,各方面都要极大地加强政治工作,提高干部和群众的政治水平。”^{[4][22]}一是从思想政治教育入手,坚持“正确路线”教育方略,开展反腐倡廉建设。毛泽东明确提出,解决党内腐败问题,首要的是思想政治教育,强调反腐败要教育在先,对人不能“不教而诛”。二是坚持“为人民服务”的教育宗旨。毛泽东倡导的“为人民服务”的根本宗旨是廉政建设的基础和核心,是中华优秀传统文化廉政文化精髓的弘扬,为我们党建设清廉党风、政风奠定了坚实的思想理论基础。三是坚守“两个务必”的廉政警句。为把新生的人民政权打造成为清廉政权,毛泽东用思想教育的方式进行反腐倡廉,在思想道德上筑起拒腐防变的精神长城。这是以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人的一大理论创新。

2.“群众反腐”的新路子。对于中国共产党能否找出一条新路,彻底克服历史发展的“周期率”,毛泽东明确表态,“我们已经找到新路,我们可以跳出这个周期率。这条新路,就是民主。只有让人民来监督政府,政府才不敢松懈。只有人人起来负责,才不会人亡政息”^{[5]609-610}。1952年元旦,毛泽东在中央人民政府团拜会上庄严号召:“我们全体人民和一切工作人员一致起来,大张旗鼓地、雷厉风行地开展一个大规模的反对贪污、反对浪费、反对官僚主义的斗争,将这些旧社会遗留下来的污毒洗干净。”可见,以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人特别注重依靠人民的力量,坚持走群众路线,探索群众反腐的新路径。

3.“正风肃纪”的新方略。“扫帚不到,灰尘照例不会自己跑掉”,这是毛泽东的名言。中国共产党特别注重作风建设,勇于自我革命、自我净化、自我提升。从延安整风起步,到建国初期的“三反”“五反”运动,再到后来中央集中组织开展的多次“自下而上的群众运动”,为建设清正廉洁的党风、政风、民风做出了艰苦而卓有成效的探索。在毛泽东的大力倡导下,批评和自我批评始终作为中国共产党的优良传统,成为廉政建设行之有效的手段之一。毛泽东始终把整风看作是中国共产党加强思想教育、勤政廉政、反对腐败的重要形式之一,他曾反复强调:“现在要整风,将来还要整风,要不断地把我们身上的错误东西整掉。”^{[5]322}

二、党的十一届三中全会以来,以邓小平同志为主要代表的中国共产党人的廉政建设

以邓小平同志为主要代表的中国共产党人深刻总结了新中国成立以来党的执政经验和廉政建设的经验教训,继承了以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人的廉政建设思想,形成了较为完整、科

学、严谨的廉政建设的新思路、新路径。

1.“两手抓”的战略方针。所谓“两手抓”的战略方针,即指在特定的历史时期、社会环境、发展生态下制定的“一手抓改革开放,一手抓惩治腐败”的战略方针。邓小平作为改革开放的总设计师,他多次强调并指出:“经济问题是压倒一切的政治问题。”因此,必须坚持改革开放,这是中国和中国人民历史的抉择,也是正确的抉择。但随着改革开放的纵深发展,必然会滋生一些负面的影响,比如腐败。因此,在发展经济的同时必须坚决地解决腐败问题,必须做好长期打持久战的充分思想准备。早在改革开放初期邓小平就提出了“一手抓改革开放,一手抓惩治腐败”的战略方针,并多次强调:“我们一手抓改革开放,一手抓惩治腐败,这两件事情结合起来,对照起来,就可以使我们的政策更加明朗,更能获得人心。”^[6]他从经济建设的特定角度来阐明惩治腐败的重要性,同时也指出了经济建设对廉政建设的基础性作用。这是以邓小平同志为主要代表的中国共产党人对廉政建设做出的理论贡献。

2.“制度反腐”的治本之策。针对改革开放初期各种腐败现象滋生的问题,邓小平进行了深刻的理论剖析。他清醒地认识到,体制不健全是官僚主义和腐败产生的重要根源。他强调,必须从体制和政治意识层面入手,将惩治腐败完全纳入体制改革的轨道中,及时提出了有效治理腐败的治本之策,这就是以“制度反腐”为根本,“搞廉洁政治”。早在1980年邓小平就强调指出:“制度好可以使坏人无法横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面。”^{[2][3][3]}将廉政建设纳入法制的轨道,坚持依法办事,依法治腐,使廉政建设走上规范化、制度化、法制化的道路。这是以邓小平同志为主要代表的中国共产党人对廉政建设的又一贡献。

三、党的十三届四中全会以来,以江泽民同志为主要代表的中国共产党人的廉政建设

以江泽民同志为主要代表的中国共产党人,深刻分析国际国内政治经济形势和反腐败斗争形势,围绕提高党的领导水平和执政水平、提高拒腐防变和抵御风险能力这两大历史性课题,逐步形成了廉政建设的基本方法和内容体系,把中国特色社会主义廉政建设推进到新的历史阶段。

1.“严重政治斗争”的科学定位。江泽民从国家战略高度和全局眼光深刻阐明了廉政建设的重大意义。他明确提出,要正确认识党处于执政地位,特别是长期执政及其带来的影响问题,反腐败关系党心民心,关系民心向背,决定政党、政权的兴衰存亡。党的十五大上,江泽民提出“反腐败是关系到党和国家生死存亡的严重政治斗争”,深刻阐明了新时期廉政建设的重要性、必要性和紧迫性。在中纪委第六次全会上,他告诫全党:“腐败现象是侵入党和国家健康肌体的毒瘤。如果我们掉以轻心,任其泛滥,就会葬送我们的党,葬送我们的人民政权,葬送我们的社会主义现代化大业。”^[7]在党的十六次全国代表大会上,他再一次警示全党,不坚决惩治腐败,党的执政地位就有丧失的危险,党就有可能走向自我毁灭。他曾反复要求各级领导干部树立正确的权力观、地位观、利益观,并强调“治国必先治党,治党务必从严”。

2.“建设基本方略”的体系创新。在党的十五大到十六大期间,以江泽民同志为主要代表的中国共产党人进一步确立了反腐败斗争的指导思想、基本原则、工作格局和领导体制。一是依法治国与以德治国的有机结合,把“他律”和“自律”、“外化”和“内化”紧密结合。江泽民指出:“法治和德治是一个紧密结合的整体,从来都是相辅相成的、相互促进的。”^[8]二是反复强调反腐败斗争的紧迫性、长期性和艰巨性。“要充分认识这个斗争的紧迫性、长期性和艰巨性,在整个改革开放的过程中都要反腐败。”他指出,“腐败是一种历史现象”,“这种现象,从本质上说是剥削制度、剥削阶级的产物。”^[9]同时,对反腐败斗争的重要性展开了新的思考,深刻揭示了腐败的本质及其社会历史根源。腐败是同一定的历史阶段相联系的,建立在生产资料私有制基础上的剥削制度和剥削阶级的腐朽思想是产生腐败的直接根源,作为工人阶级先锋队的共产党及其建立的社会主义制度同任何腐败现象都是不相容的,

腐败与社会主义制度没有必然的联系。三是反腐败斗争必须坚持“标本兼治、综合治理”的方针,深入开展专项治理工作,注重从源头上预防和治理腐败,在方法论上实现创新。四是对廉政建设新防线进行理论武装,提出了“三个代表”的重要思想。这是对中国特色社会主义廉政建设的新发展、新贡献。

四、党的十六大以来,以胡锦涛同志为主要代表的中国共产党人的廉政建设

党的十六大以后,以胡锦涛同志为主要代表的中国共产党人提出廉政文化建设,并将其作为中国特色社会主义廉政建设的重要内容,为中国特色社会主义廉政建设注入了新的活力因子,指导着新时期持久而深入的廉政建设。党的十七大报告进一步提出:“以完善惩治和预防腐败体系为重点加强反腐倡廉建设”新命题,创立了廉政建设重在廉政文化建设,重在惩治和预防腐败体系建设,这是对中国特色社会主义廉政建设的理论创新。

1.“廉政文化”的思想引领。在新的历史条件下,如何适应时代和社会的发展,用新的视角、新的思路认识和治理腐败,是我们党面临的新课题。以胡锦涛同志为主要代表的中国共产党人给出了明确的答案:加强新时期廉政建设必须以先进的廉政文化引领,在全党全社会大力普及社会主义核心价值体系,用先进的廉政文化引领廉政建设向纵深发展。加强廉政文化建设,把廉政文化作为社会主义先进文化的重要内容,进一步完善反腐倡廉的工作机制,形成教育合力,这是在理论上和实践上双重维度的创新。随着市场经济的快速发展,我国经济社会发生了深刻变化,社会意识形态也出现了多样化、多元化、复杂化倾向,这给新时期廉政建设提出了新的时代命题,也给全党廉政建设带来了严峻的挑战。面对这种情况,全党必须更加坚定不移坚持指导思想不变,始终坚持马克思主义的指导地位不动摇,并且坚持用发展着的马克思主义指导实践,加强理论自觉和思想自觉,不断丰富和发展中国化的马克思主义。同时,全党要牢牢把握好意识形态领域的指导权、主动权和话语权,巩固好、发展好和弘扬好社会主义主流意识形态,从而为新时期廉政建设提供强有力的政治保证和思想支撑。

2.“八荣八耻”的实践倡导。大力营造社会主义荣辱观是廉政建设的基础。努力营造尊廉崇廉的社会氛围,是廉政建设的一项重要内容。廉政建设,必须加强全体公民的道德修养,必须加强全体党员尤其是党员领导干部的党性修养。因此,中央提出在全社会大力提倡社会主义荣辱观,从思想层面和道德层面不断净化人的心灵,提升人的道德情操和思想境界,大力营造廉洁文化的良好氛围。以“八荣八耻”为主要内容的社会主义荣辱观,是与社会主义市场经济相适应的,是与社会主义法律规范相协调的,是与中华民族传统美德相承接的完整系统、准确通俗的社会主义思想道德体系,是党的廉政建设的新思维、新发展和新路向。以“八荣八耻”为主要内容的社会主义荣辱观,旗帜鲜明地指出了“什么应当坚持,什么应当提倡,什么应当反对,什么应当抵制”,为全体党员判断自身的行为得失、作出自我的道德选择、确定自己的价值取向,提供了科学的价值准则和基本的行为规范,确立了普遍奉行的价值准则和正向积极的道德要求,从而形成了崇廉践廉的和谐社会风尚,有利于党风政风的有效改善和不断提升。

3.“惩防体系”的协同推进。不断健全与完善制度建设是廉政建设的根本。尤其是在保障廉政建设的有关制度还很欠缺的情况之下,如自律性制度、控制性制度、监督性制度、责任性制度、处罚性制度等还不够健全完善,廉政建设则无法步入制度化、科学化和规范化的轨道。胡锦涛在中央纪委第三次全体会议上指出:“制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”^[10]廉政建设要做到“软约束”与“硬约束”紧密配合,坚持科学发展观,推进廉政制度建设,用严格的制度约束党员干部及广大的人民群众,形成人人遵守制度的良好氛围和和谐环境。以胡锦涛同志为主要代表的中国共产党人的廉政建设,重在制度建设,强调制度反腐更要制度防腐。注重制度预防腐败是其廉政建设创新之处。比如“裸官”腐败问题,继2010年国家预防腐败局工作要点第一次提出将监管“裸官”作为中国监察

部、国家预防腐败局工作重点之后,国家先后颁布了《关于对配偶子女均已移居国(境)外的国家工作人员加强管理的暂行规定》《关于领导干部报告个人有关事项的规定》等文件规定,旨在给“裸官”戴上“紧箍咒”,以强化对他们的教育、管理、监督,也是预防和惩治腐败的重要一环。经过多年的准备酝酿,《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》(以下简称《廉政准则》)正式颁行实施。《廉政准则》的实施,具有重大而深远的意义,呈现出中国特色社会主义廉政建设新的特色与理论高度。《廉政准则》的正式颁布实施,是我们党在新的历史时期廉政建设的新举措,体现一以贯之的实践品格,是中国共产党长期执政的理论总结与实践要求;体现与时俱进的理论品质,是新时期规范党员干部廉洁从政的纲领性文件。

五、党的十八大以来,以习近平同志为主要代表的中国共产党人的廉政建设

以习近平同志为主要代表的中国共产党人是新时代中国特色社会主义廉政建设的理论创造者和实践推动者,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。党的十八大以来,以习近平同志为主要代表的中国共产党人,高度重视党风廉政建设和反腐败斗争,从国家战略的高度纵深推进全面从严治党,坚持“标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防”的方针,形成“不敢腐、不能腐、不想腐”的体制机制,建设廉洁政治和廉洁政府,将中国特色社会主义廉政建设纵深推进到全新的时代,走向了新的历史高度。

1.强化作风建设为“突破口”,打好“组合拳”。以习近平同志为主要代表的中国共产党人廉政建设的首要特征就是狠抓作风建设,并且将作风建设落细落小落实,融入日常,常态推进,常抓不懈,形成长效机制。治国理政,首先要治党。只有始终保持党的先进性和纯洁性,才能夯实党的执政根基。习近平总书记指出:“党要管党,才能管好党;从严治党,才能治好党。”^{[1][104]}所以,党中央提出要全面从严治党。那么,全面从严治党从哪里下手?作风建设就是重要突破口。“八项规定”就是中央下定决心抓全党作风建设的切入口和突破点。习近平总书记指出:“我们党作为马克思主义执政党,不但要有强大的真理力量,而且要有强大的人格力量。真理力量集中体现为我们党的正确理论,人格力量集中体现为我们党的优良作风。”^{[1][113]}党中央全面从严治党以作风建设开局起步,从“八项规定”具体抓起,以小带大,在坚持中不断深化,在深化中始终坚持底线,一个问题一个问题解决,一个节点一个节点坚守,一个环节一个环节相扣,一个阶段一个阶段力推,切实做到“真抓、敢抓、抓紧、抓严”,以“抓铁有痕,踏石留印”的强硬姿态,把贯彻落实“八项规定”真正往深里抓、实里干、严里做,紧盯老问题,关注新动向,采取新招数,遏制新苗头,坚决防止和有力防范不正之风的反弹和回潮。同时,党中央以八项规定为抓手、以点带面,全面改进党的思想作风、学风、工作作风、领导作风以及干部生活作风,打出作风建设系统务实的“组合拳”。

2.高压惩治腐败为“着力点”,打赢“攻坚战”。以习近平同志为主要代表的中国共产党人廉政建设的显著表征就是高压惩治腐败,并且把惩治腐败作为廉政建设的重要抓手,呈现出“三个前所未有”:一是在惩治腐败的力度、深度和广度上前所未有。始终坚持“无禁区、全覆盖、零容忍”,坚持“老虎”“苍蝇”一起打,不管是谁,不管处于什么位置,只要涉及腐败,必定严惩不贷。二是在惩治腐败的总体数量、干部级别和覆盖面上前所未有。十八大以来,无论是立案的数量、涉案的中管干部数量和级别以及查处的领域范围都创历史新高。三是在惩治腐败的宣传发动、影响效力和群众认可上前所未有。腐败是全球治理的公共顽疾,是社会健康肌体的内在毒瘤,更是共产党人自身建设的风险挑战。从执政党自我革命和国家生死存亡的战略高度,以习近平同志为主要代表的中国共产党人以强烈的历史责任感和高远的使命忧患感,以顽强的大无畏精神和务实的工作执行力,全面扎实有效地推进新时期党风廉政建设和反腐败斗争,打赢了反腐败攻坚战,赢得了广泛民心,夯实了执政根基,取得了阶段

性的胜利,充分彰显了中央惩治腐败的决心和信心。

3. 夯实纪律建设为“治本策”,形成“新常态”。以习近平同志为主要代表的中国共产党人廉政建设的治本之策就是把纪律建设摆在显要位置,通过不断持续夯实党的纪律建设,形成铁的纪律,形成新常态。习近平总书记深刻指出,加强纪律建设是全面从严治党的治本之策。反腐败,惩治不是目的而是手段,预防则至为关键。如何有效预防腐败,纪律建设至关重要。十八大以来,中央着力把纪律始终挺在前面,强化纪律的刚性,纪法分开,纪在法前,纪严于法,这是以习近平同志为主要代表的中国共产党人在新时期管党治党理念的重大理论创新和实践探索,充分体现了我们党对党员领导干部的管培结合、严管厚爱。让纪律真正严起来:一是使纪律真正成为带电的高压线,使纪律成为红线不可逾越,中央新修订的《中国共产党纪律处分条例》,对“六项纪律”进行增写、改写,为党员干部的行为划出了禁区,架起了六道红线。纪律是用来遵守的,必然要加强执行的力度。一旦违纪,必定是敢于亮剑,敢于较真,敢于执行,这成为十八大以来执纪的鲜明特质。二是严格监督执行纪律情况,使纪律处于实践有效监督而不是形同虚设。中央提出实践监督执纪“四种形态”,用一把纪律的尺子量到底、管到底,抓早抓小,入微入细,防微杜渐,步步设防。通过纪律的真实、纪律的真严和纪律的真管,把全面从严治党的纪律要求始终贯穿管党治党的全过程、全方位和全领域,从而不断增强党员领导干部的纪律意识和执纪能力。

4. 深化制度创新为“活力源”,实现“全覆盖”。以习近平同志为主要代表的中国共产党人廉政建设的内在特质就是高度重视制度的耦合和协同,高度重视制度的改革和创新,把制度先行、制度建设和制度创新作为全面从严治党的坚实保障和政治保证,用制度的笼子预防和遏制腐败,用制度的利剑为全面从严治党保驾护航。习近平总书记指出:“把权力关进制度的笼子里,首先要建好笼子。笼子太松了,或者笼子很好但门没关住,进出自由,那是起不了什么作用的。”^{[1][17]}新时期不断深化纪检监察体制改革,立意高远,影响深远。一是有利于坚持和加强党的全面领导,从根本上全面强化纪检监察体制改革的保证。作为党的重大政治体制改革,国家监察体制改革事关全局,牵动全身,必须强化党的绝对领导和绝对权威。因此,深化国家监察体制改革的初心和使命,就是全面深入强化党对反腐败工作的集中统一领导。党的领导是深化国家监察体制改革鲜明的时代特质和政治属性。二是有利于实现对公权力监督的全覆盖、全方位、全领域,从根子上挖出腐败的“毒瘤”,彻底铲除腐败滋生的土壤,真正改善党内政治生态,从根本上切实巩固和不断扩大全面从严治党的胜利成果。从党的十八届三中全会破题党的纪律检查体制改革,到党的十九大对健全党和国家监督体系作出部署、《深化党和国家机构改革方案》把组建国家监察委员会列在第一条,再到十三届全国人大一次会议通过实施监察法^[12],中央下决心深化纪检监察体制改革,目的就是要真正实现“标本兼治”,从根本上彻底解决腐败的问题,持续强化“不敢腐”的思想震慑,始终扎牢“不能腐”的制度笼子,不断增强“不想腐”的行动自觉。

总之,经过70年的艰苦探索和不懈努力,70年的薪火相传和创新创造,中国共产党始终坚持把经济与社会发展作为党执政兴国的第一要务,扎实开展党风廉政建设和反腐败斗争,探索出一条适合我国国情、契合时代精神、贴近百姓意愿的廉政建设之路,不断丰富和发展了中国特色社会主义廉政建设理论体系和实践架构。

参考文献:

- [1] 贾国雄.毛泽东关于执政党廉政建设的思想[C]//中国科学社会主义学会.中国科学社会主义学会当代世界社会主义专业委员会年会暨“共产党执政的历史经验和教训”学术研讨会文集.2005: 294-300.
- [2] 邓小平文选:第二卷[M].北京:人民出版社,1994.
- [3] 毛泽东选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1991: 128.

- [4] 毛泽东选集: 第2卷[M].北京: 人民出版社, 1991.
- [5] 毛泽东年谱[M].北京: 人民出版社, 1993.
- [6] 邓小平文选: 第三卷[M].北京: 人民出版社, 1994: 313-314.
- [7] 谢春涛谈《中国共产党为什么能》: 不回避敏感问题[EB/OL]. (2011-07-02) [2019-04-18].http://www.wenming.cn/qmyd_pd/jckd/201107/t20110702_233553_5.shtml.
- [8] 中共中央文献研究室.江泽民论有中国特色社会主义(专题摘编)[M].北京: 中央文献出版社, 2002: 337.
- [9] 江泽民.论党的建设[M].北京: 中央文献出版社, 2001: 462.
- [10] 中共中央文献研究室.十六大以来重要文献选编[M].北京: 中央文献出版社, 2006: 232.
- [11] 习近平总书记系列重要讲话读本[M].北京: 学习出版社、人民出版社, 2016.
- [12] 强化责任担当, 落实纪检监察体制改革任务[N].中国纪检监察报, 2019-06-13.

责任编辑 王学青

Seventy Years of Practical Exploration and Ideological Innovation of CPC in the Construction of Clean Governance since the Founding of PRC

SUN Bo¹, TANG Hui² (1. School of Marxism, Nantong University, Nantong 226019, Jiangsu, China; 2. Party School of Huaiyin District, Huaian City, Huaian 223300, Jiangsu, China)

Abstract: The construction of socialist clean governance with Chinese characteristics is a concrete output of the process of sinicization of Marxism, one of historical legacy and an adaptation to the times, a demonstration of Chinese characteristics and the birthmark of the time. For seventy years since the founding of PRC, the tradition of the construction of clean governance has been passed on and developed, and expanded and innovated, by communists represented by Mao Zedong, Deng Xiaoping, Jiang Zeming and Hu Jintao, the exploration filled with hardship, yet the achievement rich and abundant. The central committee centering around President Xi Jinping has proposed a series of new ideas, opinions and measures since the 18th CPC National Congress, breakthroughs being made with strengthening the construction of Party style, joint measures being taken; A campaign against “major difficulties” is to be won by means of high pressure to be applied on corruption; A “new normal” is to be formulated with strengthened construction of discipline as its foundation; A complete coverage is to be materialized with deepened innovation of the mechanism as its energy source, the construction of clean governance to be deepened with historical, comprehensive and strategic ideologies, which provide firm theoretical support and action plans for the grand project of the construction of the Party in the new era, and are thus of significant practical value and profound historical importance.

Keywords: seventy years of new China; Communist Party of China; construction of clean governance; practical exploration; ideological innovation

健全党内监督体系 是健全党和国家监督体系的核心

黄晓辉

(福建师范大学 法学院, 福建 福州 350117)

摘要: 作为党和国家监督体系中的党内监督, 既是监督范围概念, 又是监督主体概念。党内监督蕴涵了党的监督。党内监督, 无论是作为监督范围概念, 还是作为监督主体概念, 在党和国家监督体系中都居于核心地位。健全党和国家监督体系的核心是健全党内监督体系。健全党内监督体系, 包括健全党内监督组织体系和健全党内监督职能体系。健全党内监督组织体系, 重点是健全中央统一领导、地方各负其责、基层具体落实的党内监督纵向组织体系; 健全党委主体责任、纪委监督责任、部门职能责任的党内监督横向组织体系; 健全同级党委、上级纪委对地方各级纪委和基层纪委工作的双重领导体制。健全党内监督职能体系, 重点是健全党委全面监督、纪委专责监督、部门职能监督、基层日常监督、党员民主监督的党内监督职能分工体系; 健全自上而下的组织监督、自下而上的民主监督、同级之间的相互监督等不同类型的监督共同发挥作用的党内监督职能协调体系; 健全以领导干部为重点对象、日常管理监督为主要形式、巡视巡察监督为重要补充的党内监督职能运行体系。

关键词: 党和国家监督体系; 党内监督体系; 党内监督组织体系; 党内监督职能体系

中图分类号: D262.6

文献标志码: A

文章编号: 1674-9170(2019)04-0017-08

健全党和国家监督体系是党的十九大报告提出的加强党的建设的八个方面的重点任务之一, 是推进新时代党的建设伟大工程的重要举措之一。党和国家监督体系是一个系统工程, 在这一系统工程中党内监督居于核心地位。健全党和国家监督体系的核心是健全党内监督体系, 以健全的党内监督引领国家监督, 形成党内监督与国家监督相互贯通、融为一体的党和国家监督体系。

收稿日期: 2019-06-20

作者简介: 黄晓辉(1958-), 男, 福建福州人, 福建师范大学法学院教授, 博士生导师。

基金项目: 国家社会科学基金专项课题(18VJ051)

一、党内监督概念说明

党内监督,从字义上解释,是关于监督范围的概念,是指党对自己内部的党组织和党员的监督,重点是对党的领导机关和领导干部,特别是主要领导干部的监督,是党要管党、全面从严治党的一个重要方面。

但是,由于中国共产党是一个长期执政的党,党员公职人员占了国家公职人员的绝大多数,党员和国家公职人员在很大程度上是交叉重合的。^①因此,党对党员的监督客观上也是对国家公职人员的监督,国家对国家公职人员监督的主要对象就是对国家公职人员中的党员的监督。在我国,党内监督和国家监督具有高度的内在一致性和互补性。如果以对国家公职人员的监督为视角,这时的党内监督说的也就是党对国家公职人员的监督。这样,党内监督就不仅仅是一个监督范围的概念,同时也是一个监督主体的概念,即党作为监督主体对国家公职人员的监督,对国家权力运行的监督。党对国家公职人员的监督,对国家权力运行的监督,不仅是现实的反映,而且具有宪法依据。我国宪法明确规定:“中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。”^②这反映了党的领导与国家本质的一致性。中国共产党作为执政党,领导国家,自然也有权监督国家机关及其公职人员,也应该监督国家机关及其公职人员。因此,作为党和国家监督体系中的党内监督,既是监督范围的概念,又是监督主体的概念。党内监督蕴涵了党的监督。从对党组织和党员监督的视角看,它是党内监督;从对行使公权力的公职人员监督的视角看,它是党的监督。

健全党和国家监督体系,是把党内监督和国家监督作为一个统一体来看待的。在这个统一体中,具有监督主体多元性、监督方法多样性和监督对象一致性的特点。党内监督之所以能够和国家监督相互贯通,形成党和国家监督体系,就是因为党内监督和国家监督具有共同的监督对象,反映的是不同的监督主体对共同的监督对象,即行使公权力的公职人员的监督。如上所述,中国共产党作为长期执政的党,掌握着最重要的国家权力,国家公职人员,特别是国家领导干部中的绝大多数是中国共产党党员。中国共产党开展的党内监督的主要对象和重点内容就是对党员公职人员和党员领导干部的监督,特别是主要领导干部的监督。只有把党内监督做好了,才能保证国家权力的正确行使、正常运行。

实际上,党的十九大报告提到的健全党和国家监督体系中的各类监督都有类似的道理,即以各类监督中最重要、最具特色的内容表达不同主体对国家权力的监督,对行使国家权力的公职人员的监督。具体说就是:党内监督,表达的是党对掌握和行使公权力的党员公职人员、党员领导干部,特别是主要领导干部的监督,即党的监督;国家机关监督,是指负有专门监督职责的国家机关对行使公权力的公职人员的监督,包括监察机关的监察监督、检察机关的检察监督(或法律监督)和审计机关的审计监督;^③民主监督,是指以人民政协为主要代表的各民主党派和各界民主人士通过参政议政的形式

① 习近平总书记指出:“我国公务员队伍中党员比例超过百分之八十,县处级以上领导干部中党员比例超过百分之九十五。”载中共中央文献研究室编:《习近平关于全面从严治党论述摘编》,中央文献出版社2016年版,第208页。

② 《中华人民共和国宪法》第一条第二款。

③ 国家机关监督是指负有专门监督职责的国家机关监督,包括国家监察、法律监督和审计监督。这种理解基于对党的十九大报告的表述与习近平在十八届中央纪委六次全会上的讲话、党的十八届四中全会《决定》的相关表述的比较。党的十九大报告指出:“构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系,把党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督贯通起来,增强监督合力。”习近平在十八届中央纪委六次全会上的讲话中强调:“要把党内监督同国家监察、群众监督结合起来,同法律监督、民主监督、审计监督、司法监督、舆论监督等协调起来,形成监督合力,推进国家治理体系和治理能力现代化。”党的十八届四中全会《决定》第三部分第(五)点指出:“强化对行政权力的制约和监督。加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督制度建设,努力形成科学有效的权

开展的对行使公权力的公职人员的监督；司法监督，是指人民法院通过司法程序以司法方式开展的对被提起诉讼的违法犯罪的公职人员的审判监督；群众监督，是指以群团组织为主要代表的广大人民群众通过批评、建议、申诉、控告或检举的方式开展的对行使公权力的公职人员的监督；舆论监督，是指各级各类传播媒体以社会舆论的方式开展的对行使公权力的公职人员的监督。这也就是说，党和国家监督体系中的各类监督应该是以监督主体的不同来划分的，反映的是不同的监督主体通过不同的方式对同一的监督对象——行使公权力的公职人员的监督。党和国家监督体系是以习近平同志为核心的党中央集中统一领导的有组织有分工的体系，党和国家监督体系中的各类监督主体是有组织有分工的主体。它们各自以不同的角色从不同的侧面用不同的方式发挥着共同的对公职人员监督的作用。健全党和国家监督体系是一项组织化的系统工程。

二、党内监督在党和国家监督体系中居于核心地位

在党和国家监督体系中，党内监督是核心。党内监督，无论是作为监督范围的概念，还是作为监督主体的概念，在党和国家监督体系中都居于核心的地位。作为范围概念，中国共产党是执政党，掌握着国家权力，对行使国家权力的党组织和党员的监督显然是党和国家监督体系监督的重点；作为主体概念，党领导一切，党发挥领导作用，加强对国家权力运行中行使国家权力的公职人员的监督，显然是党和国家监督体系中最重要监督。这是由以下三个要素决定的：

（一）中国共产党的长期执政地位决定了党内监督在党和国家监督体系中的核心地位

这是从党内监督与国家监督本质一致性的角度考察党内监督在党和国家监督体系中的地位。中国共产党作为掌握着国家政权的长期执政的党，在现实中产生了两个方面的问题：一方面，执政权力是国家权力的核心，对国家权力的监督，重点是对执政权力的监督。从这个意义上说，党内监督与国家监督在本质上是一致的，加强党内监督实质上也就是加强对国家权力的监督。另一方面，党的长期执政地位，使党面临的最大危险和挑战就是权力的滥用，权力可能带来的对党员队伍的腐蚀，对党的肌体的侵害。从这个意义上说，要保证党的长期执政地位，就必须加强党内监督，加强对党员领导干部行使国家权力的监督。因此，党和国家监督体系的监督，首先是要加强对执政党的执政权力的监督，对行使公权力的党员和党员领导干部，特别是主要领导干部的监督，首先是加强党的自我监督，加强党内监督。正如习近平总书记所指出的：“党的执政地位，决定了党内监督在党和国家各种监督形式中是最基

力运行机制和监督体系，增强监督合力和实效。”比较“报告”“讲话”和“决定”，笔者认为，在中央主要领导人讲话和中央权威文件中对党和国家监督类型的表述不断发展完善。首先，比较“讲话”和“决定”，一是用群众监督代替社会监督，主体更明确。二是增加了国家监察和法律监督，没有再提行政监察和人大监督。这是因为：第一，在国家监察体制改革后，国家监察涵盖了行政监察；同时也涵盖了原来隶属于人大监督权的对由人大产生的国家公职人员的监督。在监察体制改革后，人大仅保留了对国家机关的监督权，形成了“监督国家机关和监督国家机关工作人员的‘二元’监督体制”。（参见刘小妹：《人大制度下的国家监督体制与监察机制》，《政法论坛》2018年第3期）所以，以反腐败为着眼点、以所有行使公权力的公职人员为监督对象的党和国家监督体系中的国家机关不包括人大。所以，在习近平讲话中，有了国家监察，就不再提行政监察和人大监督。第二，检察机关的法律监督具有主动性，“检察机关在履行职责中发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的行为，应该督促其纠正。”（参见十八届四中全会《决定》第四部分第（二）点）因此，检察机关的法律监督不能完全等同于审判机关的司法监督。所以，在习近平讲话中把法律监督从司法监督中分离出来，与其它各类监督相并列，分类更科学。其次，比较“报告”和“讲话”，在党的十九大报告中，多了一个国家机关监督，少了国家监察、审计监督和法律监督。笔者认为，这三类监督都是由承担着一定监督职责的专责国家机关的监督，十九大报告是以国家机关监督涵盖了国家监察、法律监督和审计监督。所以说，国家机关监督是指国家专责监督机关监督，包括国家监察、法律监督和审计监督。

本的、第一位的。”^[1]加强党的自我监督,加强党内监督,就是加强对国家权力的监督。并且,只有健全了党内监督体系,加强了党的自我监督,才能保证党的先进性和纯洁性,才能坚持和巩固党的长期执政地位,也才能保证党和国家监督体系监督的有效性。

(二) 党员占公职人员的绝大多数决定了党内监督在党和国家监督体系中的核心地位

这是从党内监督与国家监督对象高度重合的角度考察党内监督在党和国家监督体系中的地位。党内监督与国家监督不仅在本质上是一致的,而且在对象上高度重合。如上所述,党员公职人员占了国家公职人员的绝大多数,党员和国家公职人员在很大程度上是交叉重合的。从这个意义上说,加强党内监督,也就是加强党对国家权力运行的监督,加强党对国家公职人员、领导干部特别是主要领导干部的监督。党内监督做好了,既抓住了“关键少数”,又稳住了国家公职人员的基本面,国家公职人员的大局也就稳定了。否则,其他监督也难以发挥作用。所以说,党内监督在党和国家监督体系中居于核心地位。“在党和国家各项监督制度中,党内监督是第一位的,党内监督失灵,其他监督必然失灵。”^[2]只有把党内监督做好了,特别是把党员领导干部这个“关键少数”监督好了,才能保证党和国家监督的有效性。

(三) 党对国家事务的全面领导决定了党内监督在党和国家监督体系中的核心地位

这是从监督主体的角度考察党内监督在党和国家监督体系中的地位。在当代中国,中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征和最大的制度优势。“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。”^[3]党领导一切,自然包括了对监督工作和反腐败斗争的领导,对党和国家监督体系的领导。如上所述,在党和国家监督体系的话语下,党内监督,不仅仅是监督对象和范围的概念,同时也是监督主体的概念,即党的监督。党作为党和国家监督体系的领导力量,同时也是党和国家监督体系的监督主体,自然是党和国家监督体系中最主要的、最重要的监督主体,在党和国家监督体系中居于核心地位。领导就必须有领导的样子,领导必须率先垂范。党只有首先健全党内监督体系,做好党内监督,把党员和党员领导干部监督好了,才有资格领导党和国家监督体系,才能领导好国家机关监督和其他各方面的监督。所以说,党的领导地位,党对国家事务的全面领导决定了党内监督在党和国家监督体系中的核心地位。

三、健全党内监督组织体系

党内监督组织体系,是指党内监督的组织机构以及这些机构之间的相互联系而形成的有机整体。健全党内监督组织体系,解决的是党内监督的监督主体及其地位和作用问题,以及由此形成的党内监督工作的领导体制问题。总结已有的经验和成果,健全党内监督组织体系,重点必须把握好以下三点:

(一) 健全党中央集中统一领导、党的地方组织各负其责、党的基层组织具体落实的党内监督纵向组织体系

党内组织体系,从纵向考察,是由党的中央组织、省市县各级地方党组织和基层各级各类党组织组成的有机统一体。其中,党的中央组织,即党中央委员会、中央政治局及其常务委员会是核心。坚持党的领导,就是要坚持以习近平同志为核心的党中央的集中统一领导,做到“两个维护”。相应的,健全党内监督组织体系,从纵向看,就是健全以习近平同志为核心的党中央集中统一领导下的中央纪委统一指挥、统筹协调,省市县各级地方党组织各司其职、各负其责,基层各级各类党组织具体落实、抓好落实的党内监督纵向组织体系。这也就是说,在党内监督纵向组织体系中,党中央是党内监督体系的大脑和中枢,是党内监督工作的最高决策机关,把方向、定政策、出方案、做决定;中央纪委是对党中央负责的执行机关,是党内监督工作的前线指挥部,统一指挥、统筹协调党内监督工作;省市县各级

地方党组织是党内监督体系的主干部分,推动党内监督工作落实的中坚力量,应该根据中央的统一部署,结合本地区的实际情况,组织好党内监督工作,把中央精神层层传导下去,切实负起责任;基层各级各类党组织是党内监督体系的细胞,党内监督工作的基础组织,要依据中央精神和上级部署抓好具体落实,把党内监督、党风廉政建设和反腐败工作贯穿于党和国家工作的全过程、各方面,把全面从严治党,加强党内监督的根在基层扎实扎深。

(二) 健全党委负主体责任、纪委负监督责任、职能部门负职能责任的党内监督横向组织体系

党内组织体系,从横向考察,是由党的委员会(包括从中央到地方到基层的各级各类党的委员会,以下简称党委)、党的纪律检查委员会(包括从中央到地方到基层的各级各类党的纪律检查委员会,以下简称纪委)以及组织部、宣传部、统战部、政法委等党的职能部门组成的有机统一体。其中,党委是核心,党委对本地区、本部门、本单位的一切工作负总责;纪委是党内监督的专责机关,履行监督、执纪、问责之职责;各职能部门都有自己相应的职权,在各自的职权范围内履行职责。就党内监督而言,就是党委负主体责任,纪委负监督责任,职能部门负与其职能相关的监督责任,简称职能责任。

党委负主体责任就是要求各级党委要加强党内监督,切实抓好党风廉政建设和反腐败工作,要统筹规划、组织协调、抓好落实。“党组织如果在维护党的纪律方面失职,必须问责。”^①纪委负监督责任就是要求各级纪委在同级党委和上级纪委的双重领导下切实担负起监督、执纪、问责的责任。纪委是党内监督的专责机关,既要当好同级党委的参谋和助手,“协助党的委员会推进全面从严治党、加强党风建设和组织协调反腐败工作”,又要具体履行监督职责,包括对同级党委的监督,“维护党的章程和其他党内法规,检查党的路线、方针、政策和决议的执行情况”。^②职能部门的职能责任就是要求党内的各职能部门要把党中央关于党内监督、党风廉政建设和反腐败工作的精神贯彻落实到各职能部门的具体工作中,切实担负起职能责任。既要在各自的职能工作中贯彻党中央的加强党风廉政建设和反腐败工作的精神,又要抓好本部门内部的党内监督工作,实行“一岗双责”。

(三) 健全同级党委、上级纪委对地方各级纪委和基层纪委工作的双重领导体制

纪委工作领导体制是关系到纪检监察工作成败的重大问题。根据现行党章规定,地方各级纪委和基层纪委实行的是在同级党委和上级纪委双重领导下的工作体制。但是,双重领导只是一个原则性的规定,在双重领导中,同级党委和上级纪委的领导职责如何划分可以有多种模式。针对传统的双重领导体制存在的问题,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》作出了强化上级纪委对下级纪委领导的决定,并在后来的党的十九大审议通过的《中国共产党章程(修正案)》中写入了党章;^③中共十九届中央纪委三次全会再次强调“强化上级纪委对下级纪委的领导”^④。强化上级纪委对下级纪委领导的主要措施有两个方面:一是监督执纪工作以上级纪委为主,线索处置、立案审查等在向同级党委报告的同时应当向上级纪委报告;二是各级纪委书记、副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主。^⑤这两方面的重要举措,有效地提高了各级纪委工作的独

① 《中国共产党章程》第44条。

② 参见《中国共产党章程》第46条。

③ 参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》第36条和《中国共产党章程》第45条。

④ 参见《中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第三次全体会议公报》,《光明日报》2019年1月14日。

⑤ 党的十八届三中全会通过的《决定》是:“查办腐败案件以上级纪委领导为主,线索处置和案件查办在向同级党委报告的同时必须向上级纪委报告。各级纪委书记、副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主。”中共中央办公厅最近印发的2019年1月1日起施行的《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》在谈到纪检工作双重领导体制时,将三中全会决定提到的第一点的内容扩展为“监督执纪工作以上级纪委为主,线索处置、立案审查等在向同级党委报告的同时应当向上级纪委报告。”

立性和权威性,提高了反腐败的威慑力和实效性。同时,党中央还通过加强巡视巡察监督和派驻派出监督等方式,做到巡视巡察全覆盖和派驻派出全覆盖,进一步强化了上级纪委对下级纪委的领导,提高纪委的权威,加强对各级党委(党组)的监督。随着这些措施的出台和推进,地方各级纪委和基层纪委在日常工作、具体事务和查办案件上以上级纪委领导为主的领导体制客观上正在逐步形成。

在新体制下,各级党委的领导作用和主体责任主要表现在两个方面:一是统筹、规划、协调党内监督、党风廉政建设和反腐败工作,并对纪检工作提出明确要求。二是加强对党内监督、党风廉政建设和反腐败工作执行情况的监督,包括对纪委工作的监督。这也就是说,各级党委应该统筹、规划、协调好本地区、本部门、本单位的党内监督、党风廉政建设和反腐败工作,负主体责任;各级纪委应该按照中央的统一部署、党委的具体规划,领导下级纪委做好党内监督、党风廉政建设和反腐败的日常工作、具体事务和查处腐败案件,负专门责任。同级党委负主体责任,有助于加强党的领导,保证党的各项工作统筹考虑、统一规划、维护大局,保证党内监督、党风廉政建设和反腐败工作的贯彻落实;上级纪委负专门责任,有助于提高纪检工作的独立性和权威性,解决同级监督乏力、难以生效的问题;同时,同级党委的监督,又有助于防范纪委权力的滥用,保证党内监督、党风廉政建设和反腐败工作在党委领导下,在党的路线方针政策的指导下,在社会主义法治的轨道上健康发展。^[4]

四、健全党内监督职能体系

健全党内监督组织体系,为党内监督提供了组织基础和组织保障。健全党内监督职能体系,将进一步说明有权开展党内监督的各监督主体在党内监督体系中的职能分工问题,不同类型的监督的职能特点及其配合协调问题,以及各监督主体如何发挥职能作用即职能运行问题。关于党内监督职能体系的构建,《中国共产党党内监督条例》(以下简称《监督条例》)和党的十九大报告提出了总体框架,去年12月,在十九届中央政治局第十一次集体学习时习近平发表的《在新起点上深化国家监察体制改革》的重要讲话(以下简称《讲话》)提供了重要指导。

(一)健全党委全面监督、纪委专责监督、部门职能监督、基层日常监督、党员民主监督的党内监督职能分工体系

《监督条例》第九条明确规定:“建立健全党中央统一领导,党委(党组)全面监督,纪律检查机关专责监督,党的工作部门职能监督,党的基层组织日常监督,党员民主监督的党内监督体系。”这一规定表明,党内监督体系,从职能或职责分工上看,就是在党中央的统一领导下,由党委的全面监督、纪委的专责监督、工作部门的职能监督、基层组织的日常监督和党员群众的民主监督相互配合、相互协调组成的有机统一的整体。这一有机整体体现了习近平总书记在《讲话》中强调的“合理分解权力、科学配置权力”的要求。^[5]

其中,党委的全面监督职责强调的是党委监督的全面性,既包括宏观上的统筹、规划、协调,也包括微观上的督促、检查、落实;既包括对所辖范围内的党的工作和党的干部的监督,也包括对上级党委、纪委工作的监督。^[6]纪委的专责监督强调的是纪委监督的专门性,纪委是专门履行监督职责的工作机关,是党内开展监督工作的主要机关,纪委必须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。党的工作部门的职能监督强调的是要把监督工作贯穿于党的工作的方方面面,不留死角。党的基层组织的日常监督强调的是党内监督的经常性,党内监督工作贯穿于党的日常的事务性的工作中。党员群众的民主监督强调的是党内监督的民主性。党员群众的民主监督不仅是权利,更是不容推卸的义务,是对党应尽的责任。

(二) 健全自上而下的组织监督、自下而上的民主监督、同级之间的相互监督等不同类型的监督共同发挥作用的党内监督职能协调体系

《监督条例》第四条规定：“党内监督必须贯彻民主集中制，依规依纪进行，强化自上而下的组织监督，改进自下而上的民主监督，发挥同级相互监督作用。坚持惩前毖后、治病救人，抓早抓小、防微杜渐。”这实际上是对党内监督的基本原则和职能协调的规定。它强调要把各种不同类型的监督“充分调动起来，增强监督实效”^[5]。其中，组织监督是由组织进行的按照组织权限和组织程序开展的监督，是依据党章党规党纪进行并拥有组织处置权的监督。组织监督体现组织权威，落实组织管理，按照组织程序进行，因此，它是自上而下的监督，党中央具有最高的组织权威。健全党内监督体系要强化组织监督。民主监督反映的是主权观念，既包括党员对党组织和党的领导干部的监督，也包括下级党组织对上级党组织的监督。从目前来看，这方面的监督还存在着很多不完善的地方，存在着较大的改进空间，所以要改进自下而上的民主监督。同级相互监督是指同一层级的党组织和党的干部之间的相互监督，包括同级党委和纪委的相互监督、同级党的工作部门的相互监督、同级基层组织的相互监督和同级党的干部的相互监督。同级之间最能够相互了解，最具备相互监督的条件，运用得好，同级相互监督最能够收到好的监督效果。因此，要发挥同级相互监督的作用。

总之，在党内监督职能体系中，不仅要有自上而下的组织监督、自下而上的民主监督，而且还必须有同级之间的相互监督。只有这三个方面的监督都健全了，共同发挥作用，才能称得上党内监督职能体系的健全，才能够更好地发挥监督实效。

(三) 健全以领导干部为重点对象、日常管理监督为主要形式、巡视巡察监督为重要补充的党内监督职能运行体系

习近平总书记指出：全面从严治党，重点是抓住“关键少数”。要“管好关键人、管到关键处、管住关键事、管在关键时，特别是要把一把手管住管好”^[5]。《监督条例》第六条规定：“党内监督的重点对象是党的领导机关和领导干部特别是主要领导干部。”这就是说，全面从严治党，加强党内监督，重点是抓好对党的领导机关和领导干部特别是主要领导干部这个“关键少数”的监督。那么，如何抓好以“关键少数”为重点对象的党内监督呢？《监督条例》从加强日常管理监督和巡视巡察监督两个方面做出了重要部署。

所谓日常管理监督，是指把监督工作融入对领导干部的日常管理中，使监督工作制度化、常态化，是党内监督的主要方式。^[6]抓好日常管理监督，必须建立健全党内六大制度，即组织生活会制度、党内谈话制度、干部考察考核制度、领导干部述责述廉制度、领导干部个人有关事项报告制度以及领导干部插手干预重大事项记录制度等。^①所谓巡视巡察监督，是指在党中央的统一领导下，县以上的各级党组织建立专职机构，派出专职人员以巡回视察的形式对所管理的党组织进行的监督，是党内监督的重要方式和战略性制度安排。^[6]巡视巡察监督是对日常管理监督的重要补充，可以敦促各级各类党组织加强日常管理监督，避免由于种种原因在日常管理监督中可能出现的监督惰性、相互庇护等问题；有助于上级党组织直接听取下级党组织及其广大干部群众对加强党的建设和反腐倡廉工作的意见建议，对领导机关和领导干部特别是主要领导干部的意见建议，能够及时发现问题，解决问题，具有较强的威慑力，是加强党内监督、全面从严治党的利器。

总之，以领导机关和领导干部特别是主要领导干部为重点对象，以日常管理监督为主要形式、巡视巡察监督为重要补充，形成了党内监督职能运行体系，或者说，党内监督工作运行机制。

^① 参见《中国共产党党内监督条例》第二十条至第二十五条。

参考文献:

- [1] 习近平.在党的十八届六中全会第二次全体会议上的讲话[M]//中共中央文献研究室.习近平关于全面从严治党论述摘编.北京:中央文献出版社,2016:213.
- [2] 王岐山.开启新时代,踏上新征程[M]//本书编写组.党的十九大报告学习辅导百问.北京:党建读物出版社、学习出版社,2017:83.
- [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[M]//本书编写组.党的十九大报告学习辅导百问.北京:党建读物出版社、学习出版社,2017:16.
- [4] 黄晓辉.新时代健全党内监督体系的着力点[N].中国社会科学报,2018-09-04.
- [5] 习近平.在新的起点上深化国家监察体制改革[J].求是,2019(5):4-6.
- [6] 黄晓辉.健全党内监督职能体系的三个维度[N].中国社会科学报,2019-03-19.

责任编辑 王学青

Perfection of Inner-Party Supervision: Center of Perfecting the Supervision Mechanism of the Whole Party and the Nation

HUANG Xiaohui (School of Law Studies, Fujian Normal University, Fuzhou 350117, Fujian, China)

Abstract: Inner-Party supervision, as a segment of the supervision system of the Party and the nation, relates to supervision sphere as well as supervision subject. Inner-Party supervision connotes Party supervision. Inner-Party supervision, be it a concept relating to supervision sphere or to supervision subject, lies at the center of the supervision system of the Party and the nation. Perfection of inner-Party supervision is the center of perfecting the supervision mechanism of the whole Party and the nation. Perfection of inner-Party supervision mechanism has within its coverage the organization system and the function system for inner-Party supervision. For the inner-Party supervision system, the focus should be the vertical organizational system with unified leadership of the central committee, local organizations shouldering their own responsibilities, and primary level organizations in charge of the implementation; the horizontal organizational system where the Party committee shoulders the subject responsibility, the discipline inspection committee the supervising responsibility, and the department its functional responsibility; and the double leadership mechanism where Party committees of the same level and discipline inspection committees of the higher level impose leadership on local discipline inspection committees of all levels and those of the primary levels. For a sound system of inner-Party supervision, emphasis is to be laid on the construction of a supervision division mechanism for the wholesale supervision of the Party committee, professional supervision of the discipline inspection committee, functional supervision of departments, daily supervision of primary level organizations, and democratic supervision of Party members; a coordinated supervision mechanism in which different forms of supervision of the top-down organizational supervision, the bottom-up democratic supervision and mutual supervision of equal-level organizations is to be constructed; and a supervision operation mechanism where leaders are to be supervised in particular, daily management supervision as the major supervision form, compensated with itinerary supervision, is to be perfected.

Keywords: supervision mechanism of the Party and the nation; inner-Party supervision mechanism; organization mechanism of inner-Party supervision; functional mechanism of inner-Party supervision

邓小平提升基层党组织组织力思想述论

王同昌

(河海大学 马克思主义学院, 江苏 南京 210098)

摘要: 邓小平在探索“建设一个什么样的执政党、怎么建设执政党”的过程中, 形成了提升基层党组织组织力的思想。其主要内容包括: 解放思想是提升基层党组织组织力的前提; 建设合格的党员队伍是提升基层党组织组织力的基础; 坚定理想信念是提升基层党组织组织力的内在动力; 严明党的纪律是提升基层党组织组织力的外在动力; 实现群众利益是提升基层党组织组织力的出发点; 改进工作方法是提升基层党组织组织力的重要手段。邓小平提升基层党组织组织力的思想, 对新时代加强基层党组织建设具有重要启示意义。

关键词: 邓小平; 基层党组织; 组织力

中图分类号: A849.1

文献标志码: A

文章编号: 1674-9170 (2019) 04-0025-07

党的十九大报告指出:“要以提升组织力为重点, 突出政治功能”, “把基层党组织建设成为坚强战斗堡垒”。^[1]由此可见, 提升基层党组织组织力, 是当前和今后一个时期基层党组织建设的重要抓手。所谓“基层党组织组织力”, 是指基层党组织为了完成党章规定的职责, 而内在蕴含的生命力、对内开展党内活动、对外处理与群众关系的能力。^[2]在党长期执政的条件下, 基层党组织的组织力主要是对内开展党内活动、对外领导群众的能力。在改革开放的背景下, 邓小平在探索“建设一个什么样的执政党、怎样建设执政党”的过程中, 形成了提升基层党组织组织力的思想。这些思想尽管没有以“组织力”冠名, 而是以“战斗力”“创造力”“凝聚力”“有力量”“强大的力量”等名称出现的, 但实际上这些思想都是“组织力”的不同表达方式, 在本质上与组织力的内涵具有一致性, 因此, 本文直接使用邓小平提升基层党组织组织力思想进行阐述。深入研究邓小平提升基层党组织组织力思想, 对新时代进一步提升基层党组织组织力, 尤其是当前正在全党开展“不忘初心、牢记使命”主题教育具有重要的现实意义。

一、解放思想是提升基层党组织组织力的前提

邓小平认为, 一个基层党组织有没有组织力, 关键看这个基层党组织能不能坚持解放思想, 实事

收稿日期: 2019-06-03

作者简介: 王同昌(1982-), 男, 安徽阜南人, 河海大学马克思主义学院副教授, 马克思主义理论在站博士后。

基金项目: 江苏省高校哲学社会科学重点研究项目(2018SJD1004)

求是。如果一个基层党组织坚持解放思想,实事求是,那么这个基层党组织的组织力就具备思想基础;反之如果一个基层党组织思想僵化,迷信盛行,就必然缺乏组织力,即使一定时期有组织力,也必定不能长久维持。因此,邓小平把解放思想视为基层党组织组织力提升的前提。邓小平指出:“一个党,一个国家,一个民族,如果一切从本本出发,思想僵化,迷信盛行,那它就不能前进,它的生机就停止了,就要亡党亡国。”^{[31]43}这是从全局意义上论述组织力的,实际上提升基层党组织组织力也是如此。对于解放思想与提升基层党组织组织力的关系,邓小平强调了三点:

第一,鼓励基层党组织和党员通过创新提升组织力。邓小平认为,只有基层党组织和党员善于思考和创新,才能提升组织力。他指出:“在党内和人民群众中,肯动脑筋、肯想问题的人愈多,对我们的事业就愈有利。我们希望各级党委和每个党支部,都来鼓励、支持党员和群众勇于思考、勇于创新,都来做促进群众解放思想、开动脑筋的工作。”^{[31]44}只要基层党组织和党员勇于创新,就会拥有无穷的力量。基层党组织拥有一定的自主权,就会千方百计地发挥主动创造精神,基层干部开动脑筋想办法,组织力就会提升。

第二,通过权力下放提升基层党组织组织力。邓小平强调,基层党组织只有拥有了一定的自主权,才具有组织力。如果基层党组织没有自主权,一切工作只是对上级部署的照抄照搬照转,就会损害党组织的组织力。因此,要下放权力,扩大党内民主,把广大党员和基层党组织的积极性充分调动起来,基层党组织组织力才会得到提升。在下放权力的同时,邓小平还强调要建立责任制,权力和责任要对等。邓小平指出:“各地的企业事业单位中,党和国家的各级机关中,一个很大的问题就是无人负责。名曰集体负责,实际上等于无人负责。一项工作布置之后,落实了没有,无人过问,结果好坏,谁也不管。所以,急需建立严格的责任制。”^{[31]50}通过建立责任制,使基层党组织及其负责人明确自身的责任,并进行责任考核,将有利于提升基层党组织组织力。

第三,建立容错纠错机制提升基层党组织组织力。基层党组织组织力是在实践中逐步提升的,只有通过不断地实践探索才能有效提升组织力。因此,提升基层党组织组织力,就要鼓励基层党组织和党员干部进行大胆探索。然而,干任何事情都有一定的风险,如果让探索者承担创新失败的责任,探索者就会失去创新的动力。因此,要允许犯错误。邓小平指出:“不冒点风险,办什么事情都有百分之百的把握,万无一失,谁敢说这样的话?一开始就自以为是,认为百分之百正确,没那么回事,我就从来没有那么认为。每年领导层都要总结经验,对的就坚持,不对的赶快改,新问题出来抓紧解决。”^{[31]72}因此,在基层党组织提升组织力的过程中,要允许失败,同时及时总结经验,尽快地纠正失误。

二、建设合格的党员队伍是提升基层党组织组织力的基础

邓小平认为,要提升基层党组织的组织力,必须确保党员队伍合格。如果每一名党员都合格,党组织就具有不可战胜的力量。邓小平指出:“我们的党员有了三千八百万。如果这三千八百万都合格,那将是一支多么伟大的力量!问题是有一部分党员不合格,要在教育的基础上进行整顿。”^{[31]269}邓小平分析了部分党员不合格的原因:一是一部分在文化大革命期间入党的党员,有些因为一直没有受到党的教育,不能成为群众的模范,所以不合格。二是有的老党员过去长时期都合格,但是进入新时期以来不能继续成为群众的模范,因而也就不合格。三是党章发展中的曲折制约了党员是否合格,其根本标准就是是否符合党章要求。邓小平指出:“九大、十大搞的党章,实际上不大像党章,党员有些什么权利和义务,究竟怎么样才算个共产党员,不合条件怎么办,都没有规定好。”^{[31]269}正是因为党章对党员权利和义务没有明确规定,所以一部分党员发挥不了先锋模范作用,导致基层党组织组织力有所弱化。

对于如何建设合格的党员队伍来提升基层党组织组织力,邓小平认为要做好以下三点:一是要制定新的党章,对党员标准做出明确规定。在邓小平同志的领导下,党的十一届五中全会和七中全会

讨论了党章修改草案,党的十二大正式通过新党章。党章对党员的规定有三个方面:明确规定什么样的人能申请入党;党员应该是什么样的人,党员要真正做到不惜牺牲个人的一切,为实现共产主义奋斗终身;党员永远是劳动人民的普通一员,除了制度和政策规定范围内的个人利益和工作职权,决不允许谋求任何私利和特权,同时还规定了党员的八条义务。这就为党员是否合格明确了界限,定立了具体标准。二是党员要具备良好的精神状态。邓小平指出:“在长期革命战争中,我们在正确的政治方向指导下,发扬革命和拼命精神,严守纪律和自我牺牲精神,大公无私和先人后己精神,压倒一切敌人、压倒一切困难的精神,坚持革命乐观主义、排除万难去争取胜利的精神,取得了伟大的胜利。搞社会主义建设,实现四个现代化,同样要在党中央的正确领导下,大大发扬这些精神。如果一个共产党员没有这些精神,就决不能算是一个合格的共产党员。”^{[3]368}三是通过整顿确保党员合格。邓小平指出:“我们党现在确实存在一个整顿的问题。这个问题,一九七五年就提出来了,现在还没有解决。”^{[3]281}据此,党的十二大决定用三年时间分期分批对党的作风和党的组织进行一次全面整顿。通过整顿,对一批有严重问题 and 不合格的党员进行了处理,开除党籍的有33896人,不予登记的有90069人,缓期登记的有145456人,受留党察看、撤销党内职务和向党外组织建议撤销党外职务、严重警告、警告等党纪处分的有184071人。^[4]

三、坚定理想信念是提升基层党组织组织力的内在动力

中国共产党是一个具有坚定理想信念的马克思主义政党。无论是处于顺境还是逆境,我们党从未动摇对马克思主义的信仰。邓小平认为,一个基层党组织有没有组织力,关键要看其党员是否具有坚定的理想信念。邓小平分析了理想信念对于基层党组织组织力的重要性。

第一,从历史发展角度,强调理想信念对于基层党组织组织力的重要性。我们党之所以在任何艰难困苦的条件下能够战胜困难,战胜敌人,最终获得胜利,就是因为我们有坚定的理想信念,拥有强大的组织力。邓小平指出:“我们一定要经常教育我们的人民,尤其是我们的青年,要有理想。为什么我们过去能在非常困难的情况下奋斗出来,战胜千难万险使革命胜利呢?就是因为我们有理想,有马克思主义信念,有共产主义信念。”^{[5]110}“光靠物质条件,我们的革命和建设都不可能胜利。过去我们党无论怎样弱小,无论遇到什么困难,一直有强大的战斗力,因为我们有马克思主义和共产主义的信念。”^{[5]144}这就说明,我们党之所以取得革命的成功,理想信念发挥了重要作用。

第二,从现实任务角度,强调提升基层党组织组织力必须重视理想信念。党的基层组织是党的全部工作和战斗力的基础,担负着直接联系群众、宣传群众、组织群众、团结群众,把党的路线、方针、政策落实到基层的重要责任。改革的推进、经济的发展和社会的稳定,都要依靠基层党组织战斗堡垒作用的发挥。十二大党章明确规定了基层党组织的基本任务,如何才能组织党员群众实现党的历史任务呢?邓小平指出:“根据我长期从事政治和军事活动的经验,我认为,最重要的是人的团结,要团结就要有共同的理想和坚定的信念。我们过去几十年艰苦奋斗,就是靠用坚定的信念把人民团结起来,为人民自己的利益而奋斗。没有这样的信念,就没有凝聚力。”^{[5]190}

第三,从中外比较角度,强调提升基层党组织组织力必须坚定理想信念。邓小平认为,自从中国共产党成为执政党以后,旧中国一盘散沙的局面就结束了。只要党的领导是正确的,那就不仅能够把全党的力量,而且能够把全国人民的力量集合起来,干出轰轰烈烈的事业。而在资本主义国家,人们没有也不可能有的理想,这使它们每个国家的力量不可能完全集中起来,很大一部分力量互相牵制甚至抵消。针对20世纪80年代末90年代初苏联、东欧剧变,邓小平指出,“中国自己不要乱,认真地真正地把改革开放搞下去。只讲一个道理:中国的社会主义是变不了的。中国肯定要沿着自己选择的社会主义道路走到底。我们对社会主义的前途充满信心”^{[5]320}。这充分反映了邓小平对社会主义的坚定

信念。正如有学者指出：“苏联解体，自有多方面的原因。就意识形态方面来说，苏共思想教育工作的失策，导致全社会，尤其是青年一代从盲目的优越感破灭后变为意识形态迷茫，再滑落到理想信念崩溃，无疑是导致剧变的思想根源。”^[6]因此，从中外比较中可以看出，我们要提升基层党组织的组织力，就是要坚定党员的理想信念，使党员都成为具有坚定理想信念的人。

四、严明党的纪律是提升基层党组织组织力的外在动力

邓小平认为，提升基层党组织的组织力必须严格党的纪律。一个基层党组织有没有组织力，首先就要看其是否有严格的纪律。中国共产党之所以具有强大的组织力，就是因为拥有严格的纪律传统。1980年，邓小平在中央召集的干部会议上指出：“现在摆在我们面前的迫切问题，是要恢复党的战斗力。党应该是一个战斗的队伍，是无产阶级的先锋队，应该是统一的、有高度觉悟的、有纪律的队伍。只有恢复到这种状态，党才能有战斗力。”^{[3]268}通过严明党的纪律提升组织力，邓小平强调了以下三点：

第一，要充分认识到纪律对于基层党组织组织力的重要性。邓小平认为纪律决定组织力，只有党员和党组织严格遵守纪律，党组织才会有力量。他指出：“我们这么大一个国家，怎样才能团结起来、组织起来呢？一靠理想，二靠纪律。组织起来就有力量。没有理想，没有纪律，就会像旧中国那样一盘散沙。”因此，“共产党员一定要严格遵守党的纪律。无论是不是党员，都要遵守国家的法律，对于共产党员来说，党的纪律里就包括这一条”^{[5]112}。邓小平还从反面论述了如果党的纪律得不到有效执行，党的组织力就会受到损害。他指出：“文化大革命期间，党的纪律废弛了，至今还没有完全恢复，这也是党不能发挥应有作用的一个重要原因。由于纪律相当废弛，许多党员可以自行其是，对党的路线、方针、政策，党的决定，党规定的任务，可以不执行或不完全执行。一个党如果允许它的党员完全按个人的意愿自由发表言论，自由行动，这个党当然就不可能有统一的意志，不可能有战斗力。”^{[3]271}

第二，要加强纪律教育，培育党员纪律意识。只有加强纪律教育，使党组织和党员具有纪律观念，才能促进基层党组织组织力的提升。邓小平指出：“必须加强纪律教育和法制教育。没有规定纪律或规定得不完善不合理的，要迅速规定和改善。……对一切无纪律、无政府、违反法制的现象，都必须坚决反对和纠正。”^{[3]360}中共中央整党工作指导委员会的通知也明确指出：“要使每一个党员真正懂得，严格遵守纪律，改革和四化建设才有胜利的保证，而遵守纪律的最高标准，是真正维护和坚决执行党和国家的方针、政策，真正维护和坚决执行国家的法律。”^[7]

第三，要严格执行纪律，促使党员自觉遵守纪律。要通过加强思想政治建设，增强全党的组织性、纪律性。邓小平指出：“各级组织、每个党员都要按照党章的规定，一切行动服从上级组织的决定，尤其是必须同党中央保持政治上的一致。谁要违反这一点，谁就要受到党的纪律的处分。党的纪律检查工作要把这一点作为当前的重点。”^{[3]366}党的十二大提出：“1979年至1981年底，全国纪律检查部门共检查处理现行的违反党纪案件358000多件，给予党纪处分的党员295000多人。”^[8]通过严格执行党的纪律，有力增强了党员遵守纪律的自觉性，进而促使基层党组织组织力得到显著提升。

五、实现群众利益是提升基层党组织组织力的出发点

基层党组织要把群众组织起来，必须实现群众利益。邓小平指出：“党只有紧紧地依靠群众，密切地联系群众，随时听取群众的呼声，了解群众的情绪，代表群众的利益，才能形成强大的力量。”^{[3]342}这里“形成强大的力量”实际上就是组织力。为了提升组织群众的能力，基层党组织必须做到以下三个方面：

第一，把实现群众利益作为提升基层党组织组织力的出发点。中国共产党的初心和使命就是为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴。我们党之所以领导人民进行革命、建设和改革，就是“为了使人民

得到经济的幸福”^[9]。民主革命时期,我们党之所以能把广大农民群众组织起来,最根本的就是实现了农民群众的利益需求。执政以后,要继续把群众组织起来,也必须实现群众利益。这既是由党的性质和宗旨决定的,也是中国共产党提升组织力的经验总结。邓小平指出:“群众是我们力量的源泉,群众路线和群众观点是我们的传家宝。党的组织、党员和党的干部,必须同群众打成一片,绝对不能同群众相对立。如果哪个党组织严重脱离群众而不能坚决改正,那就丧失了力量的源泉,就一定要失败,就会被人民抛弃。”^{[3]368}因此,基层党组织要把实现群众利益作为组织群众的出发点,在实现群众利益的过程中提升组织力。

第二,把实现群众利益作为评判党组织工作的标准。十二大党章对基层党组织的任务作出了明确规定:在实现群众利益方面,强调基层党组织要宣传和贯彻落实党的路线方针政策,宣传和执行党的决议,充分发挥党员的先锋模范作用,团结组织党内的干部和群众,努力完成本单位的任务。要维护群众的正当权利和利益,关心和帮助他们改善物质文化生活。因此,群众利益实现状况应成为判断基层党组织工作的重要标准。邓小平明确指出,全心全意为人民服务,最重要的是制定并坚持执行代表人民利益的路线方针政策,要时刻关注最广大人民的利益和愿望,要把人民“拥护不拥护”“赞成不赞成”“高兴不高兴”“答应不答应”作为制定各项方针政策的出发点和归宿。^[10]邓小平这里虽然是对整个党组织来论述的,实际上基层党组织也应该坚持这个标准。只有把坚持群众利益作为判断标准,才能增强基层党组织实现群众利益的自觉性,促进基层党组织组织力的提升。

第三,基层党组织要与群众同甘共苦。实现群众利益能够提升基层党组织的组织力。但是,群众利益是日益增长的,由于生产力发展水平等各方面条件的限制,群众利益的实现往往需要一个过程。尤其是在特定历史阶段下,群众利益要求可能会超出基层党组织的能力。在这种情况下,能不能提升组织力呢?邓小平认为是能够的,最关键的是基层党组织要与群众同甘共苦。邓小平指出:“我们的历史经验是,越是困难的时候,越要关心群众。只要你关心群众,同群众打成一片,不仅不搞特殊化,而且同群众一块吃苦,任何问题都容易解决,任何困难都能够克服。”^{[3]228}基层党组织与群众同甘共苦,把困难和问题向群众讲明白,领导干部和党组织能够艰苦朴素,不搞特殊化,党组织就能动员群众一起克服困难,即使暂时不能满足群众的利益要求,也能把群众组织起来,实现组织力的提升。

六、改进工作方法是提升基层党组织组织力的重要手段

邓小平认为,提升基层党组织的组织力,除了党组织内部团结和谐、党员理想信念坚定、严格执行纪律等条件以外,还有一个重要的手段,就是要改进工作方法。基层党组织采取正确的方法,才能有效提升组织力。如果方法不对,即使是好心也未必能办成好事。早在抗日战争时期,邓小平就指出,做群众工作尤其是动员群众参军参战,不能采用强制的方式,应“进行充分的宣传鼓动工作”“运用各种宣传武器向群众说明目前形势和生路,揭露敌人的残暴,经过广泛而深入的宣传后,民众的抗日热情很快地激发起来,自动加入军队踊跃,是远远超过强征的效果”。他强调:“着眼于宣传、教育、组织、影响等动员民众的方式,动员的收获也必然日益丰富起来。”^[11]进入改革开放新时期,邓小平也多次强调要改进工作方法。只有改进工作方法,才能在党组织与党员之间形成平等的党内关系,在党组织与群众之间,形成强大的凝聚力和向心力。

第一,反对官僚主义的工作方法。邓小平指出,官僚主义是我们党和国家领导制度存在的重要弊端。这种官僚主义也存在基层党组织的活动之中,有的基层干部滥用权力,脱离实际和群众,办事拖拉,效率低下,不负责任;有的基层干部对实际情况不了解不关注,不愿意帮助群众解决实际问题,甚至不愿意和群众打交道。这样的基层党组织当然不能获得党员和群众的拥护,其组织力也不可能得到提升。因此,邓小平强调必须从根本上克服官僚主义,既要通过解决思想作风来消除官僚主义,也要从

制度上解决问题。十八大之后,党中央又进一步提出了反对官僚主义,强调“反对官僚主义,要着重解决在人民群众利益上不维护、不作为的问题,教育引导党员、干部深入实际、深入基层、深入群众,坚持民主集中制,虚心向群众学习,真心对群众负责,热心为群众服务,诚心接受群众监督,坚决整治消极应付、推诿扯皮、侵害群众利益的问题”^[12]。由此可见,反对官僚主义的过程,实际上就是提升党组织组织力的过程。基层党组织和党员干部,始终要坚持全心全意为人民服务的宗旨意识,摒弃官僚主义的工作方法,其组织力才能有效提升。

第二,反对“家长制”的工作方法。邓小平认为:“不少地方和单位,都有家长式的人物,他们的权力不受限制,别人都要惟命是从,甚至形成对他们的人身依附关系。”^[13]“家长制”的工作方法,严重破坏了党内同志之间的平等关系,对组织力造成巨大危害。苏联共产党基层党组织的弱化乃至最后瘫痪,也源于没有坚持正确的党内关系,与“家长制”的工作方法密不可分。在苏联共产党基层党组织的活动中,党的干部掌握实权,广大党员被取消了参与决定、讨论党的重大问题的可能性,尤其是被提拔的专家型干部,习惯于采取命令和行政手段,对批评意见采取错误的态度,导致基层党员群众缺乏科学的理论修养和价值判断,盲目崇拜权威,成为贯彻上级领导意志的工具,与广大人民群众的距离越来越大,功能越来越弱化和蜕化,丧失了基层党组织应有的凝聚力和战斗力。^[13]因此,要提升基层党组织的组织力,必须反对“家长制”的工作方法,坚持民主平等的党内同志关系,不论是担负领导工作的党员干部还是普通党员,都应以平等态度互相对待,平等享有党员权利和履行党员义务。

第三,发扬基层党内民主和人民民主。发扬基层党内民主和人民民主,能够充分调动党员和群众的积极性,进而提升基层党组织的组织力。1980年《关于党内政治生活的若干准则》强调:“发扬党内民主,首先要允许党员发表不同的意见,对问题进行充分的讨论,真正做到知无不言,言无不尽。对于任何党员提出的批评和意见,只要是正确的,都应该采纳和接受。如果确有错误,只能实事求是地指出来,不允许追查所谓动机和背景。”^[14]邓小平也强调,“我们要创造民主的条件,要重申‘三不主义’:不抓辫子,不扣帽子,不打棍子。在党内和人民内部的政治生活中,只能采用民主手段,不能采取压制、打击的手段。宪法和党章规定的公民权利、党员权利、党委委员的权利,必须坚决保障,任何人不得侵犯”^[14]。只要在党内和人民群众中实行民主,发挥党员和群众的主体作用,党员和群众的积极性充分调动起来,基层党组织就会拥有无穷的力量。改革开放以来,基层党组织组织力的提升与我们党坚持发扬基层党内民主和人民民主是分不开的。

以上从六个方面对邓小平提升基层党组织组织力的思想进行了系统梳理和分析。在这六个方面中,前四个方面即解放思想、建设合格的党员队伍、坚定理想信念、严明党的纪律,属于党组织内部组织力的内容,也就是基层党组织开展党内活动,确保党内团结和谐的能力。后两个方面即实现群众利益和改进工作方法,属于党组织外部组织力的内容,也就是把群众动员起来,组织群众贯彻执行党的路线方针政策的能力。内部组织力是外部组织力的前提和基础,只有首先提升了内部组织力,才能进一步提升外部组织力。如果一个基层党组织内部软弱涣散,缺乏组织力,它也就不可能拥有很强的外部组织力。外部组织力是内部组织力的根本目的。我们党之所以要提升内部组织力,是要通过内部组织力的提升去实现提升外部组织力的目的,只有提升外部组织力,我们党才能最终实现人民的利益要求,实现党的初心和使命。在新时代,邓小平提升基层党组织组织力的思想,仍然是我们提升基层党组织组织力的重要思想资源,需要我们认真学习领会,并在实践中继承和发展。

参考文献:

- [1] 党的十九大文件汇编[M].北京:党建读物出版社,2017:44.
- [2] 王同昌.基层党组织组织力提升面临的挑战及路径选择[J].中州学刊,2018(8):15-19.

- [3] 邓小平文选: 第二卷[M].北京: 人民出版社, 1994.
- [4] 薄一波文选(1937-1992)[M].北京: 人民出版社, 1992: 367.
- [5] 邓小平文选: 第三卷[M].北京: 人民出版社, 1993.
- [6] 黄苇町.苏共亡党二十年祭[M].南昌: 江西高校出版社, 2013: 317.
- [7] 十二大以来重要文献选编: 中[M].北京: 人民出版社, 1986: 713.
- [8] 中国共产党第十二次全国代表大会文件汇编[M].北京: 人民出版社, 1982: 118.
- [9] 毛泽东文集: 第一卷[M].北京: 人民出版社, 1993: 21.
- [10] 邓小平党的建设理论学习纲要[M].北京: 党建读物出版社, 1998: 60.
- [11] 邓小平文选: 第一卷[M].北京: 人民出版社, 1994: 3-5.
- [12] 十八大以来重要文献选编: 上[M].北京: 中央文献出版社, 2014: 314.
- [13] 周尚文.苏共执政模式研究[M].上海: 上海人民出版社, 2010: 386-387.
- [14] 三中全会以来重要文献选编: 上[M].北京: 人民出版社, 1982: 424-425.

责任编辑 陈 瑶

Deng Xiaoping's Thoughts on Improving the Organizational Strength of Primary-Level Party Organizations

WANG Tongchang (School of Marxism, Hohai University, Nanjing 210098, Jiangsu, China)

Abstract: Deng Xiaoping formulated his thoughts on how to improve the organizational capabilities of primary-level Party organizations during his exploration into “what kind of a ruling party to be constructed, and how to constructed it”. Included in his thoughts are: emancipating the mind as the premise; constructing a qualified Party member team as the foundation; consolidating the ideology of Party members as the internal motivation; strict and clearly-defined disciplines as the external motivation; realizing the benefits of the masses as the starting point; and improving the working style as an important means. Such thoughts of Deng Xiaoping are enlightening for organizational construction of the Party in the new era.

Keywords: Deng Xiaoping; primary level Party organizations; organizational capabilities

习近平关于网络空间治理重要论述的政治维度探析

孙 静, 臧乃康

(南通大学 经济与管理学院, 江苏 南通 226019)

摘 要: 新世纪以来, 由于互联网技术的迅猛发展, 人类社会的发展由制度型向技术型迈进, 这对人类的政治生活与国家治理来说, 既是机遇也是挑战。习近平总书记关于网络空间治理重要论述立足世界互联网发展的主流趋势和中国互联网发展的突出问题, 基于政治维度围绕“以人民为中心”、执政能力、意识形态、国家治理现代化、维护国家安全, 提出了诸多新思想新观点新论断。探析习近平总书记关于网络空间治理重要论述的政治维度, 对于全面理解和正确把握习近平新时代中国特色社会主义思想具有重要意义和时代价值。

关键词: 习近平; 网络空间治理; 政治维度

中图分类号: D63

文献标志码: A

文章编号: 1674-9170(2019)04-0032-06

互联网引发了人类生存和国家治理的“空间革命”, 打破了传统领土、领海、领空和太空四大现实空间存在的格局, 使网络空间成为与之并行的“第五空间”。习近平总书记基于政治思维审视网络对人民生活和国家治理的影响, 提出网络空间是“人类生活新空间”“国家治理新领域”的重要理念, 从“以人民为中心”、执政能力、意识形态、国家治理现代化、维护国家安全的维度, 对网络空间治理新思想进行了深刻阐述, 这不仅开辟了网络空间治理理论的新境界, 而且是对互联网时代马克思主义国家治理观的新发展。

一、“以人民为中心”维度

20世纪90年代起, 西方国家已注重运用网络资源来联系和影响社会公众, 为政党与民众交流提供通道或方便。德国、美国等发达国家通过推进电子政务以及网络反腐, 提高了政党对社会的影响力。^[1]习近平总书记将新时代党的执政理念概括为“为人民服务, 担当起该担当的责任”。毛泽东同志一

收稿日期: 2019-06-20

作者简介: 孙静(1995-), 女, 江苏高邮人, 南通大学经济与管理学院硕士研究生; 臧乃康(1957-), 男, 江苏南通人, 南通大学经济与管理学院教授, 江苏省中国特色社会主义理论体系研究中心特聘研究员。

基金项目: 江苏省研究生科研创新计划项目(KYCX18_2394)

直坚信“只有人民,才是创造世界历史的动力”^[2],这充分体现了人民群众在国家治理和社会发展中的主导性和决定性作用。国家权力源于人民的授权或让渡,这就决定了国家权力和国家治理的合法性源自于广大人民群众。网民是人民群众的重要组成部分,国家能否实现长治久安,取决于能否获得包括网民在内的民众的认可。网络空间治理过程中,始终坚持“以人民为中心”是立国治国之本。网络空间治理及其发展必须始终贯彻“以人民为中心”的指导思想,并以“让人民群众在信息化发展中有更多获得感、幸福感、安全感”^[3]为发展目标,使增进人民福祉成为网络空间治理的题中应有之义。

网络造福人民。互联网是社会诉求与社会矛盾表达的重要载体和平台,人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾所引发新的价值需求,要通过以互联网为载体的多种传播媒体形式进行表达和传播。人民对美好生活的向往,对生活高质量追求,都对网络空间治理提出了更高的要求。“让互联网更好地造福人民”^[4],这意味着网络空间治理必须坚持“以人民为中心”的发展思想。互联网为新时代公共服务的提供增添了动力,为方便群众办事,各地政府建立并不断完善网络服务平台,以方便群众为工作出发点,不断改进地方网上办事大厅等“一站式”公共服务。浙江的“最多跑一次”、江苏的“不见面审批”等便民服务模式,极大地增强了人民群众幸福感。网络便民、利民体现在造福人民的方方面面,诸如:“互联网+政务服务”能有效提升公共服务的质量和水平;“互联网+医疗”的“全民预约模式”能缓解“挂号难”“排队难”“看病难”的矛盾等。

回应公众诉求。互联网“成为了解群众、贴近群众、为群众排忧解难的新途径”^[5],使党和政府能够充分发挥主观能动性,及时了解人民群众所想所需,积极回应群众利益诉求。各地政府要加快完善网络参政议政平台的搭建,并为网络政治参与的各方主体提供便捷化、制度化渠道,实现管制型政府向服务型政府的转变。以人民群众为主体的网络问政,目的在于督促党和政府改进工作中存在的不足,从而影响政府公共政策的制定,促进民生问题的解决。因此,政府应积极回应公众诉求,将“为民作主”的传统思维升华为“人民当家作主”的现代化执政理念。各地党委政府依据微政时代所提出的新要求,迅速掌握公众号、论坛等多媒体工具的运用技巧,通过分析网民行为,及时了解网络群体性行为 and 言论,有针对性地对网民的利益诉求进行网上回应。政府通过互联网与网民之间建立起良性互动,能够夯实国家治理的群众基础,化解社会矛盾和社会冲突,及时回应大众诉求,从而赢得人民群众的认同和支持。

树立“同心圆”理念。习近平总书记强调,实现“两个一百年”奋斗目标,需要网上网下同心聚力,全社会齐抓共管,共同构筑同心圆的良好局面。^[6]传统的国家治理以自上而下的政府主导型模式为主,是一种单向度的不充分、不全面的交流方式。互联网的出现为新时代坚持党的群众路线开辟了网络新渠道,解决了以往渠道受限、平台缺失、信息不畅等问题,人民群众通过网络平台能够与政府进行快速交流与平等互动,使群众路线的运行逻辑由“逆向性”转变为“交互性”,放大最大公约数,形成上情下达、下情上达的共享局面。当然,“同心圆”的“圆心”是坚持中国共产党的领导,想要固守住“圆心”,各级领导干部就要紧随网络时代的前进步伐,积极创新工作方式,成为“同心圆”中的中流砥柱。

二、执政能力维度

2002年,党的十六大报告中首次明确指出要“加强党的执政能力建设”^[6]。2009年,在党的十七届四中全会上把“执政能力建设和先进性建设作为执政党建设的根本任务之一”^[7],并纳入到党的执政体系建设进程中。互联网已经成为党长期执政所要面对的“最大变量”。在网络空间治理过程中,要尤其重视执政能力的提升,特别是注重对网络空间的驾驭能力、政党自净能力以及对网络舆情的引导能力,将网络这个“最大变量”转换成“最大正能量”。

网络空间驾驭能力。毛泽东同志指出,中国共产党作为执政党,必须要学会自己不懂的东西,否则“我们就不能维持政权,我们就会站不住脚,我们就要失败”^[8]。进入信息化时代,公众通过网络渠道对政治热点事件及公共政策制定等表达自己的意见和诉求,这对党实现从线下执政模式转变为线上线

下双重结合型执政提出了迫切要求。习近平总书记强调,各级领导干部要“善于运用网络了解民意”^[5],要“善于运用互联网技术和信息化手段开展工作”^{[9]55},主动适应信息化时代人民对党的执政能力和各项工作提出的新要求,不断提高网络空间驾驭能力。一是各级领导干部必须重视网络的作用。要通过教育培训等活动加强党员干部思想建设,帮助克服畏难心理,牢固树立应对信息化持续冲击的信心,同时认识到网络在新时代党的执政过程中的重要作用和巨大影响力。二是党员干部应尽快掌握网络沟通技能。要提高在与网民互动能力及准确表达能力等网络沟通方面的专业素养,善于从领导和网民两个角度换位思考,拓展与基层群众沟通的渠道,建立党群高效互动的长效机制,将从网络上采集到的有用信息有效运用到现实工作中。三是善于在网络上倾听群众意见。要主动融入到网民中去,善于在信息冗杂的网络言论中发现有价值的民间智慧。领导干部要放下身段、放平姿态,平等真诚地与网络群众进行深入交流,积极创设政务党务微博、党建云等新型沟通平台,以保证及时有效地回应网民所关心的社会事件和民生问题,从而与公众在信息共享过程中建立双向互动、深度互信的良好关系。

政党自净能力。作为执政党的中国共产党,“必须坚决同消极腐败现象作斗争,确保党永葆清正廉洁的政治本色”^[10]。把政党自净能力建设纳入到党的执政能力建设之中,是巩固党的执政地位的一项重大任务。互联网的出现打破了以往科层制的“金字塔型”权力结构,网络赋权于民众,使政治结构呈现出“平权式”变化,这在网络反腐中的作用尤为明显。强化廉洁自律,积极推动网络反腐,是新时代政府提高执政能力的根本要求。如今网络反腐已成为中国共产党反腐倡廉建设的重要渠道,社会公众通过网络对政府官员进行监督检举,标志着公众参政议政意识的不断增强和政党自清、自净工作的不断进步。“打铁还需自身硬”,执政党要从自身出发,强化廉洁自律意识,提高反腐自净能力,从而推动网络反腐顺利进行。通过建立党务公开机制,完善网络信访和举报制度,做好对自身的民主监督工作,从而实现党组织的现代性创新。

舆情引导能力。习近平总书记指出:“互联网新技术新应用不断发展,使互联网的社会动员功能日益增强。”^[3]近年来,网络媒体的迅速发展改变了传统舆论生态,呈现出多元化的舆论态势。从结构特征看,网络是扁平的非线性结构,节点间有无数线路相互链接,因此能以光速将信息从一个节点传递到另外一个节点。^[11]这样的结构使得网络舆论能够打破以往分层次、分阶段的信息传递方式,从而影响党和政府在舆论传播中的话语权地位,如果不及及时把握网络舆论的传播规律,切实增强舆情引导能力,甚至会给党的执政地位带来挑战。因此,如何提升党的网络舆情引导能力已经成为摆在人们面前的突出问题。网络空间具有言论发布自由的特点,对民众的意见表达缺乏一定的约束作用,在这一环境下对网民言论的真实性进行快速判断,准确把握舆论动向,就成为党在引导舆论工作中的首要能力。同时,执政党想要有效引导网络舆论的发展方向,就必须探索、把握新型媒体存在发展的规律,充分扩大主流媒体的现实影响力和关注覆盖面,从而牢牢把握网络舆论话语权。做好网上舆论工作是一项长期而艰巨的任务,要把握好网上舆论引导的时、度、效。^{[12]198}当发生危机事件或出现不实信息引发网络舆论一边倒时,党和政府要在第一时间内把握网络舆论主导权,在虚假信息导致事件发酵前,通过各大网络主流媒体对社会大众发布真实信息,避免网络公共事件演化为线下公共事件,为营造和谐安定的社会氛围与网络环境把好关。

三、意识形态维度

习近平总书记多次强调,意识形态工作是党的一项极端重要的工作,意识形态关乎旗帜、关乎道路、关乎国家政治安全。^{[12]153}意识形态领域中许多新情况新问题都因网而生、因网而增。网络空间是意识形态交锋的新领域,在该领域内的意识形态斗争具有隐蔽性更强、扩散速度更快、影响面更广的特点,因此,必须把意识形态工作的领导权、管理权、话语权牢牢掌握在手中,任何时候都不能旁落,否则就要犯无可挽回的历史性错误。^[13]

坚持意识形态话语权。网络空间已经成为意识形态斗争的主战场,一直以来,西方敌对势力妄图

借助网络空间打击社会主义意识形态。我国能否在网络空间这一战场上取得意识形态反渗透斗争的胜利,直接关系到国家安全和社会安定。从互联网进入中国以来,西方敌对势力就企图通过互联网平台扳倒中国。在网络隐蔽性的掩护下,西方国家敌对势力对我国进行意识形态渗透,大肆宣扬西方极端个人主义的价值观,以虚假消息吸引网民关注,影响网民判断,动摇网民立场。是否能够应对西方敌对势力的意识形态入侵,赢得网络空间意识形态斗争的胜利,在一定意义上取决于党和国家是否能够牢牢把握并坚持意识形态话语权。在“人人皆网”的时代,意识形态话语权的争夺最终在于争取更多网民的支持和拥护。因此,党和国家必须站在时代潮头,用新时代的政治与大众话语解读时代变革,不断增加人民群众的话语认同度和认可率,要敢于争夺、善于运用网络控制权和信息发布权,有效抵御西方话语霸权的强势或进攻。通过网络空间进一步扩大中国方案的影响,以“一带一路”战略、“亚投行”战略等中国智慧争得国际话语权和认同感,为制定国际秩序规则作贡献。

弘扬社会主义核心价值观。社会主义核心价值观作为官方意识形态具有高度概括性、高度理论化的特点。面对瞬息万变的网络舆论环境,在网络空间治理过程中,必须大力弘扬社会主义核心价值观。

“要利用各种时机和场合,形成有利于培育和弘扬社会主义核心价值观的生活情景和社会氛围,使核心价值观的影响像空气一样无所不在、无时不有”^{[12]165},以社会主义核心价值观和人类优秀文明成果滋养人心、滋养社会,为网民营造一个天朗气清的网络空间。社会主义核心价值观充分肯定了人民群众的主体地位,符合网络空间治理的价值导向,所倡导的“二十四个字”的内容精辟概括了当代中国对国家、社会及公民三个方面的多种积极的价值诉求,是人民群众价值需求和美好愿望的集中体现。在网络空间治理过程中,社会主义核心价值观的引领有助于党和政府更好地把握网络意识形态的话语权与领导权,要学会利用互联网发展给意识形态工作带来的契机,积极创新工作流程和宣传方法,坚持不懈地宣传社会主义核心价值观,不断增强民族凝聚力和认同感。人民群众对社会主义核心价值观的政治认同,实质上就是对其认可和接受。社会主义核心价值观与网络空间治理之间相互促进、相互依存,只有增强社会主义核心价值观的政治认同,才能使网络空间治理得以有序高效进行。同时,在网络空间做好相关宣传思想工作,才能保证社会主义核心价值观作为主流意识形态的权威性,为中国特色社会主义道路提供强大精神动力。

四、国家治理现代化维度

网络空间治理是中国特色国家治理体系的重要组成部分,是针对互联网虚拟空间中公民、社会组织等各种活动所进行的疏导与管理。“治理国家,制度是起根本性、全局性、长远性作用的。然而,没有有效的治理能力,再好的制度也难以发挥作用”^[14]。因此,必须坚持和完善中国特色社会主义制度,不断推进国家治理体系和治理能力现代化。^{[9]17}国家治理体系和治理能力现代化是推动社会发展的重要突破途径,是“坚持和发展中国特色社会主义的必然要求,也是实现社会主义现代化的应有之义”^{[12]104}。互联网为国家治理现代化的推进提供了契机,在治理能力和治理体系的现代化过程中发挥着重要作用。

治理能力现代化。互联网的发展对国家治理能力现代化提出了更高要求。治理能力网络化是现代治理能力的重要标志。一方面,治理能力现代化要求不断增强对网络空间的包容力。网络环境中的各类信息良莠不齐,信息内容的多元化和信息的高速流通会对社会公众的思想观念及行为举止产生重要影响,甚至会造成网民价值观的扭曲和世界观的颠覆。对此,习近平总书记强调,在新时代更要多一些包容和耐心,“对建设性意见要及时吸纳,对困难要及时帮助,对不了解情况的要及时宣介,对模糊认识要及时廓清,对怨气怨言要及时化解,对错误看法要及时引导和纠正”^[5]。在国家治理现代化进程中,党和国家应当以更为包容的心态面对网络上来自各个阶层的各种声音,辩证地看待正面积和负面消极两方面的信息,大力宣传网络上的正能量事件,并及时舒缓网络极端情绪。另一方面,治理能力现代化要求政府要不断增强对网络空间的回应力。互联网绝非仅仅是简单地为“我”所用,而应通过其实现

双向互动,通过网络渠道收集民意和诉求,正视网民质疑,接受网民提问,在网络答疑中发现问题和困难,回应交流互动,促进公众利益表达。各级党委和政府要牢固树立“民有所想、我有所谋;民有所呼、我有所应;民有所求、我有所为”的执政理念,促进公共利益最大化和网络发展红利最优化。

治理体系现代化。网络的普及为公众参与政治活动提供了更为便捷的多样化渠道,各种直接对话平台不断建立和完善,使公民政治参与拥有了实时互动的全新交流和信息共享空间,使政府和人民群众实现全程互动具有更强的可操作性,参与型社会有望得以构建。^[15]公众可以借助多类型的网络平台自由地进行政治表达和参与,以实现政治权利并影响政治过程。网络沟通技术的不断发展促使社会治理模式从单向度的管理逐渐转变为双向度的互动,线上线下的深度融合使政府“从单纯的政府监管向更加注重社会协同治理转变”^[3]。国家治理体系现代化强调多元主体共治,通过网络可以实现治理主体的多元化,这就要求网络空间治理主体从单一中心的管控转变为多元中心的协同,形成“党委领导、政府实施、社会组织协同、网络公民参与”的良性互动格局,构建政府、社会组织与网络公民等多元治理主体和谐共治的晴朗局面。当然,国家治理体系现代化需要坚持中国共产党的领导地位,充分发挥政府主导作用,积极扮演“协调者”和“帮助者”的角色,调动社会组织和网民特别是具有一定号召力和影响力的网民的积极性,注重对多方立场的换位思考及交流方式的创新,让更多社会组织与网民参与到治理现代化的过程中,实现多方理解、沟通、联动,确保网络空间的有效治理。

五、维护国家安全维度

“国家安全是安邦定国的重要基石,维护国家安全是全国各族人民根本利益所在”^{[9]40}。网络空间是国家安全新领域,与其他领域的安全之间联系紧密,直接影响到国家政治、经济、社会秩序的全局,“在信息时代,网络安全对国家安全牵一发而动全身”^[4]。因此,网络空间安全已上升为国家战略,是总体国家安全观不可缺少的重要组成部分。

政治安全是国家最根本的安全。新时代国家安全体系中,政治安全是国家安全的根本与保障,是国家安全的核心,直接关乎党和国家的长治久安,关乎中国特色社会主义事业的发展全局。习近平总书记强调,必须“坚持以政治安全为根本”^{[9]19}，“坚决维护国家政治安全”^{[9]40}。这意味着网络空间治理也必须始终坚持中国共产党的领导地位不动摇,坚持中国特色社会主义制度不动摇,为维护国家安全提供根本政治保证。确保政治安全,是网络时代实现国家安全的重要条件。先进的网络手段为国家政治的全面渗透和介入提供了技术支持,使国家政治安全的构成要素发生了深刻变化,作为一种新的政治形态,网络政治已成为影响政治安全的关键变量。网络空间虽然是虚拟的,“但网络上的一些政治活动及其功效却是真实的”^[16]。信息化会诱发国家权力分散倾向,使国家在国际关系中的主体地位进一步弱化,因此,应当明确的是,网络安全的实现更应置于主权国家的范畴之中进行讨论。“要理直气壮维护我国网络空间主权,明确宣示我们的主张”^[3]。国家主权拓展延伸到网络空间,网络空间主权也已经成为国家主权的重要组成部分。网络空间主权是一个相对宽泛的概念,其中包括国家对领属范围内网络设施、活动和信息的管辖权,对本国网络政策及法律的制定权,对本国公民网上合法权益的保护权,对于来自他国网络入侵的自卫权等与本国网络空间相关的一切权利。

坚持总体国家安全观。互联网的发展已对人类社会的发展产生了深刻影响,没有网络安全就没有国家安全。显而易见的是,以往的传统安全观在维护国家安全方面表现出一定的局限性,为解决这一问题,以习近平同志为核心的党中央提出了坚持总体国家安全观的新要求。总体国家安全观体现了当代中国共产党人对国家安全的新认识,为国家安全的进一步发展指明了方向。高度重视网络安全是总体国家安全观的一个重要内容。以习近平同志为核心的党中央已深刻认识到网络空间治理的重要性,“网络安全和信息化对一个国家很多领域都是牵一发而动全身的”^{[12]197}，“没有网络安全就没有国家安全”^{[12]198}。互联网存在的交互性、相关性、渗透性等特点使我国政治、经济、社会以及军事等多个领域的安全问题与网络安全交织在一起,导致国家安全问题更为复杂多变。我们必须从国家安全的战略

高度, 重视网络安全的维护。总体国家安全观要求国家必须统筹好安全和发展的关系。“安全是发展的前提, 发展是安全的保障, 安全和发展要同步推进”^[4]。发展与安全相互促进, 在追求信息化发展的同时, 也要不断增强维护网络安全的新本领, 同时依靠广大网络群众, 与政府、社会组织以及企业一同筑建起我国的网络安全防线, 确保国家安全的实现。

参考文献

- [1] 仰义方. 西方政党应对网络时代的举措及启示[J]. 中共天津市委党校学报, 2015(5): 40-45, 51.
- [2] 毛泽东文集: 第5卷[M]. 北京: 人民出版社, 2009: 861.
- [3] 加快推进网络信息技术自主创新 朝着建设网络强国目标不懈努力[N]. 人民日报, 2016-10-10(1).
- [4] 习近平. 在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话[N]. 人民日报, 2016-04-26(2).
- [5] 习近平谈治国理政: 第二卷[M]. 北京: 外文出版社, 2017: 336.
- [6] 中共中央文献研究室. 十六大以来重要文献选编: 上[M]. 北京: 中央文献出版社, 2005: 39.
- [7] 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: 144.
- [8] 毛泽东选集: 第4卷[M]. 北京: 人民出版社, 1991: 1428.
- [9] 中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编[M]. 北京: 人民出版社, 2017.
- [10] 姜洁. 取得全面从严治党更大战略性成果 巩固发展反腐败斗争压倒性胜利[N]. 人民日报, 2019-01-12(1).
- [11] 谢金林. 网络舆论危机下政府形象传播的困境与对策[J]. 广东行政学院学报, 2010, 22(5): 16-21.
- [12] 习近平谈治国理政: 第一卷[M]. 北京: 外文出版社, 2018.
- [13] 倪光辉. 胸怀大局把握大势着眼大事 努力把宣传思想工作做得更好[N]. 人民日报, 2013-08-21(1).
- [14] 中共中央文献研究室. 习近平关于全面深化改革论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2014: 28.
- [15] 任苒. 国家治理现代化视阈下党的网络执政能力建设研究[J]. 安徽行政学院学报, 2017, 8(5): 11-16.
- [16] 李斌. 网络参政[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2009: 58.

责任编辑 陈 瑶

Political Analysis of Xi Jinping's Statements on the Management of Cyberspace

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

Abstract: The rapid development of Internet technology since the initiation of the new century has resulted in the turn of human society from institutional development to technological development, an opportunity as well as a challenge for the political life of human beings and the administration of the country. A consideration of the obvious trend in the global development of Internet and prominent issues of Internet in China, Xi Jinping's statements put forward series of new thoughts, new opinions and new claims. An analysis of the political dimensions of Xi's statements will be of considerable significance and modern value for the comprehensive and correct understanding of Xi's thoughts of socialism with Chinese characteristics.

Keywords: Xi Jinping; management of cyberspace; political dimension

县域治理是国家治理的基础和重点

——学习习近平总书记关于县域治理的重要论述

阎国文¹, 阎若思²

(1.石家庄市社会科学院, 河北 石家庄 050051; 2.河北科技大学 团委, 河北 石家庄 050018)

摘要: 深刻认识习近平同志关于县域治理重要论述的核心要义: 推进国家治理体系和治理能力现代化是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容; 县域治理是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要环节; 县委是县域治理的“一线指挥部”, 县委书记是“一线总指挥”。深刻把握习近平同志关于县域治理重要论述的基本内容: 治理方向、治理目标、治理理念、治理思路、治理方法、治理路径、治理手段、治理关键、治理力量、治理保障等。深刻感悟习近平同志关于县域治理重要论述的时代价值: 坚定理想信念; 坚持实事求是; 坚持以人民为中心; 坚持社会主义核心价值观等。

关键词: 县域治理; 核心要义; 基本原则; 时代价值

中图分类号: D63

文献标志码: A

文章编号: 1674-9170(2019)04-0038-08

党的十八大以来, 以习近平同志为核心的党中央, 对推进国家治理体系和治理能力现代化作出了战略部署, 对县域治理、县域经济社会发展和县级领导班子建设提出了具体要求。推进国家治理体系和治理现代化能否取得实效, 县域的治理可以说是基础和重要环节。

一、深刻认识习近平同志关于县域治理重要论述的核心要义

(一) 推进国家治理体系和治理能力现代化是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容

十八届三中全会指出, 全面深化改革的总目标是完善和发展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。国家治理体系是由国家在经济、政治、文化、社会、生态等各个领域的治理方略构成的, 国家治理能力是国家统筹各个领域的治理, 使其相互协调、共同发展的能力。国家治理

收稿日期: 2019-06-26

作者简介: 阎国文(1962-), 男, 河北石家庄人, 石家庄市社会科学院院长; 阎若思(1988-), 女, 河北石家庄人, 河北科技大学团委副书记, 副教授, 博士。

基金项目: 河北省社会发展研究课题青年课题(2019040401033)

体系与治理能力是社会的、历史的,现代社会的国家治理体系与治理能力有着时代的内涵和要求。怎样治理社会主义社会,苏联和东欧等社会主义国家并没有解决好。新中国成立以来,我党对国家治理和建设进行了深入的探索实践,虽然也发生了严重曲折,但在国家治理体系和治理能力上积累了丰富经验、取得了重大成果,改革开放以来的进展尤为显著。我国政治稳定、经济发展、社会和谐、民族团结,同世界上一些地区和国家不断出现乱局形成了鲜明对照。这说明,我们的国家治理体系和治理能力总体上是好的,是适应我国国情和发展要求的。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央,多次强调要推进国家治理体系和治理能力现代化,不仅对推进国家治理体系和治理能力现代化进行了顶层设计,而且在国家治理特别是县域治理上身体力行,不断推进实践创新和理论创新。党的十九大报告将推进国家治理体系和治理能力现代化作为习近平新时代中国特色社会主义思想“八个明确”的重要内容,凸显了新时代推进国家治理体系和治理能力现代化的重要地位和重大意义。习近平总书记多次深入基层开展调查研究,联系自己工作经历和亲身感受,与县委领导班子一起研究分析县域治理的特点和规律,在河北省阜平县、在河南省兰考县、在中央党校县委书记研修班、以及在会见全国优秀县委书记时都对开展县域治理讲了很好的意见。这些思想和经验,已经成为推进国家治理体系和治理能力现代化的一部分,为新时代推进县域治理,实现党和国家长治久安提供了实践依据和理论遵循。

(二) 县域治理是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要环节

习近平总书记指出:县域治理是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要一环^{[1]52}。一个县,有几十万、上百万人口,经济、政治、文化、社会、生态等各方面功能齐备,是国家稳定的基础。基础不牢,地动山摇。县域占了中国国土面积的89%,户籍人口的70%。郡县治则天下安。习近平同志对此有更深刻的认识,他说:“如果把国家喻为一张网,全国三千多个县就像这张网上的纽结。‘纽结’松动,国家政局就会发生动荡;‘纽结’牢靠,国家政局就稳定。”“县一级工作好坏,关系国家的兴衰安危。”^{[2]32}县治则国治,县强则国强,县稳则国稳。我国县的建制始于春秋时期,因秦代推进郡县制而得到巩固和发展。两千多年来,县一直是我国国家结构的基本单元,一直延续至今。虽说级别不高,但地位特殊,直接和老百姓打交道,担负承上启下、基层治理、政策落地、反映民意的职能。这也是历史上县官被称作“父母官”的缘故。

习近平总书记无论是在地方工作时还是到中央工作后,都把县域的治理作为治国理政的基础工作来抓。当年习近平在正定担任县委书记时,解放思想,敢于担当,以改革思维推进工作。在经济建设上率先推行“大包干”,发展“半城郊型”经济;在政治建设上提出“创先争优”,真刀真枪从严管党治党;在发展思路上提出旅游兴县,用足用活文化资源;在生态建设上提出“宁可不要钱,也不要污染”,实现可持续发展等;在发展后劲上提出“念好人才经,开拓翻番路”。经过三年的努力,正定县的经济发展和人民生活水平有了大幅度提高,贫困问题得到解决。1984年,全县10项经济指标创历史最高水平,工农业总产值达到38650多万元,比1980年翻了一番,农村人均收入达到478元。^{[3]255}多年后他曾对外国友人说:中国有句古话,宰相必起于州部,猛将必发于卒伍。“我在农村干过,担任过大队党支部书记,在县、市、省、中央都工作过。干部有了丰富的基层经历,就能更好树立群众观点,知道国情,知道人民需要什么,在实践中不断积累各方面经验和专业知识,增强工作能力和才干。这是做好工作的基本条件。”^{[4]409}这一系列的实践探索,使他体会到了基层治理的难点和重心,为日后他领导推进国家治理体系和治理能力现代化积累了丰富的经验。

(三) 县委是县域治理的“一线指挥部”,县委书记是“一线总指挥”

习近平同志指出:“在我们党的组织结构和国家政权结构中,县一级处在承上启下的关键环节,

是发展经济、保障民生、维护稳定、促进国家长治久安的重要基础。”^[11]认为县委是我们党执政兴国的“一线指挥部”，县委书记就是“一线总指挥”，是我们党在县域治国理政的重要骨干力量，尤其是在全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党进程中起着重要作用。在县域的治理过程中，县委书记发挥着无可替代的领头雁作用。

一个县就是一个基本完整的社会，“麻雀虽小，五脏俱全”。习近平同志指出：不同的县有着不同的资源和禀赋。县域治理最大的特点是既“接天线”又“接地气”。对上，要贯彻党的路线方针政策，落实中央和省市的工作部署；对下，要领导乡镇、社区，促进发展、服务民生。基础不牢，地动山摇。^[11]县一级工作做好了，党和国家全局工作就有了坚实基础。现在，县级政权所承担的责任越来越大，需要办的事情越来越多。面临着许多考验和诱惑，面对着许多陷阱和危机，既有管党治党、发展经济的责任，也有优化环境、关注民生的情怀，还得有改革发展、维护稳定的能力，可以说，当好县委书记确实需要过硬的本领。县一级同人民群众的联系最直接，其不良作风将直接损害群众利益、伤害群众感情。老百姓看党，最集中的是看县委一班人特别是县委书记。县委书记作风不好，党在当地群众心目中的形象就会大打折扣。2015年1月在中央党校县委书记研修班上，习近平总书记以自己的切身体验而现身说法，并以此勉励县委书记们：“我对县一级职能、运转和县委书记的角色有亲身感悟，刚才听了六位同志的发言，很有感触，脑海里不断浮现我当县委书记时的画面，仿佛回到了三十多年前。”^[11]习近平担任正定县县委书记的阅历，让他更能感受到县域的治理在国家治理体系中的重要地位，抓住了县这一级，就等于抓住了社会治理的关键部位，等于“抓住了牛鼻子”，因而在国家治理体系中能够找到重点和突破口。

二、深刻把握习近平同志关于县域治理重要论述的基本内容

习近平同志对县域治理既有丰富的实践经验，也有高远的理论创新，他的关于县域治理的思想集中反映在《知之深爱之切》《摆脱贫困》《习近平谈治国理政》《做焦裕禄式的县委书记》等著作和十八大以来的有关讲话中，内涵丰富、博大精深，是关于县域治理的行动指南和基本遵循。

1.治理方向：坚持和完善社会主义制度。习近平总书记指出，推进国家治理体系和治理能力现代化，必须完整理解和把握全面深化改革的总目标，这是两句话组成的一个整体，即完善和发展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。我们的方向就是中国特色社会主义道路。^[41]既不走封闭僵化的老路，也不走改旗易帜的邪路。

2.治理目标：推进乡村振兴，建成小康社会。习近平同志当年在正定就把把富民强县作为县域治理的工作目标，在河南省兰考县调研时再次强调。十八大后党中央提出协调推进“四个全面”战略布局，主战场主力军都在县一级。从当前的情况来看，实施精准扶贫，建设小康社会，推进乡村振兴战略，建设生态文明，打赢三大攻坚战，是县域治理的主要任务。全面建成小康社会目标能不能如期实现，很大程度上要看扶贫攻坚工作做得怎么样。

3.治理理念：创新、协调、绿色、开放、共享。习近平同志在正定工作时就注重农业生态建设，提出“宁可不要钱，也不要污染”。在浙江主政时亲力打造“千万工程”，提出“绿水青山就是金山银山”的著名论断等等。十八大以后又提出了创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，要坚持人与自然和谐共生，走乡村绿色发展之路。以绿色发展引领乡村振兴，把乡村建设成为生态宜居、富裕繁荣、和谐发展的美丽家园，让乡亲们都能生活在蓝天白云、青山绿水的舒适环境中。

4.治理思路：坚持问题导向，树立改革思维。中国特色社会主义进入新时代，社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，这种不平衡不充分在县域表现

的尤为突出。习近平同志指出:现在,我国经济发展进入新常态,保持经济社会持续健康发展,必须转变方式、调结构,必须实施创新驱动发展战略,必须推动新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。做好这些工作,县一级十分重要。^[110]要不等不靠、不观望,坚持问题导向,积极主动作为。要坚持从实际出发,因地制宜,理清思路、完善规划、找准突破口。要做到宜农则农、宜林则林、宜牧则牧、宜开发生态旅游则搞生态旅游,真正把自身比较优势发挥好,使贫困地区发展扎实建立在自身有利条件的基础之上。^[117]

5.治理方法:坚持调查研究,做到“三个走遍”。习近平同志非常重视调查研究,强调“调查研究不仅是一种工作方法,而且是关系党和人民事业得失成败的大问题”。要“坚持眼睛向下、脚步向下,了解基层群众所思、所想、所盼,使改革更接地气。”他说:“当县委书记要走遍全县各村,当地市委书记要走遍各乡镇,当省委书记要走遍各县市区。我履行了这一条。”^[119]不论他后来身在何方,身居何职,深入基层调查研究成为他决策施政、指导工作的一条定律。

6.治理路径:统筹兼顾“三化”和“三个起来”。“三化”即“农业实现产业化、养老实现市场化、旅游实现规模化”^[6342]。这是习近平同志2013年7月在河北正定县塔元庄调研时针对农村小康建设所讲的思路。“三个起来”是习近平同志2015年9月在河北省兰考县调研时所讲,即把强县和富民统一起来,把改革和发展结合起来,把城镇和乡村贯通起来。^[1153]“三化”和“三个起来”是习近平经过调研思考后所讲,针对性强,立意高远,实际上也为全国指明了小康建设的主题和思路,也给乡村振兴指明了道路和方向。

7.治理手段:坚持自治法治德治相结合,依法推进县域治理。习近平同志在十九大报告中指出:“加强农村基层基础工作,健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”。县委书记要做学法、尊法、守法、用法的模范,善于运用法治思维谋划县域治理。要牢记法律红线不可逾越、法律底线不可触碰,做决策、开展工作多想一想是否合法、是否可行,多想一想法律依据、法定的程序、违法的后果,自觉当依法治国的推动者、守护者。

8.治理关键:县委和县委书记。习近平同志指出:县委是县域治理的“一线指挥部”,县委书记是“一线总指挥”。县一级阵地,必须由心中有党、对党忠诚的人坚守。对党忠诚,是县委书记的重要标准。衡量一个县委书记当得怎么样,可以讲很多条,但主要看这一条。“善莫大于作忠。”^[114]如何当好县委书记?习近平同志进行了深入的思考和实践,明确提出:做县委书记就要做焦裕禄式的县委书记,始终做到心中有党、心中有民、心中有责、心中有戒,做政治的明白人、发展的开路人、群众的贴心人、班子的带头人。^[1167]

9.治理力量:坚持人才兴县,“聚天下英才而用之”。人才是富民强县的关键。但就目前的情况来看,县域里的人才还是十分短缺,很难适应县域的经济社会发展需要。“专家教授是大树,背靠大树好乘凉。”习近平同志说:“我早年在正定县工作时,为了向全国一流专家学者借智,专门聘请华罗庚等专家学者给我们县当顾问,有的亲自到正定指导工作。”^[51]依托城市,引进智力,使正定县扭转了多年的被动局面,从“高产穷县”向高产富县迈进,给正定带来了新的起飞。

10.治理保障:加强党的领导,全面从严治党。做好县域治理,首要的是加强和改善县域党的领导。习近平同志明确指出,要把加强基层党的建设、巩固党的执政基础作为贯穿社会治理和基层建设的一条红线,增强基层组织在群众中的影响力和号召力。习近平同志要求农村基层党支部发挥战斗堡垒作用,他在正定提出了一系列的政治论断如开展“创先争优”“在大是大非面前态度要明朗”“县委一班人要遵守六项规定”“尽快实现党风根本好转”“改革戏必须大家唱”“刹住新的不正之风没有气势不行”等。^[134]这些要求,和今天中央倡导党要管党、从严治党实质上是一脉相承的。

三、深刻感悟习近平同志关于县域治理重要论述的时代价值

习近平担任县委书记的经历,使他对县域的治理认识更加深刻。他的一系列成功的做法和经验,对今天推进国家治理体系和治理现代化具有很强的时代价值。

(一) 必须坚定理想信念:位卑未敢忘忧国

习近平同志指出:县一级领导是“芝麻官”千钧担,“官不大,责任不小”^[118]。我国有二千八百多个县市区旗,如果每个地方的党委和政府以及广大干部都能坚持党的宗旨,都能密切联系群众,都能带领群众把党和国家方针政策落实好,不论什么风浪来了,我们就都可以稳坐钓鱼船。

习近平总书记青年时期先后写了8份入团申请书、10份入党申请书,即便是在个人处境极为艰难的情况下,也没有对党产生过怀疑和动摇。习近平来正定工作时,正值我国改革开放进入深化阶段,针对一些人的迷茫和犹豫,习近平强调要坚定共产主义理想信念。比如《在大是大非面前态度要鲜明》一文中开篇明示:“共产党人是有鲜明的立场的,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。”^[31]十八大后他又讲道:县委书记担负着重要政治责任,讲政治是第一位的。希望大家对党绝对忠诚,始终同党中央在思想上政治上行动上保持高度一致,坚定理想信念,坚守共产党人的精神家园,自觉践行社会主义核心价值观,自觉执行党的纪律和规矩,真正做到头脑始终清醒、立场始终坚定。^[1167]

(二) 必须坚持实事求是:真刀真枪干一场

习近平同志指出,干部就要有担当。“要意气风发,满腔热情干好,为官一任,造福一方。”^[118]在正定工作期间,提出要做促进经济起飞的实干家,树立求实精神,抓实事、求实效,真刀真枪干一场。要把远大目标和务实工作结合起来,既有老黄牛的品格,又有千里马的气势,既是一个有胆有识的战略家,又是一个脚踏实地的实干家。^[31149]他把调查研究这一工作方法发挥运用的淋漓尽致。他经常不打招呼就到田间地头实地察看,甚至在乡村集镇上摆起桌子发放民意调查表,直接倾听群众意见。当时正定有25个公社、220多个村,他骑自行车都走遍了。虽然辛苦一点,但确实摸清了情况,同基层干部和老百姓拉近了距离、增进了感情。正因为深入调查掌握了第一手材料,因而做出的决策也非常符合当地的实际。比如,在正定提出了走“半城郊型”经济的路子,做出了“旅游兴县”的决策。习近平非常重视发展战略和规划,关注经济前沿理论研究,提出发展农业农村经济要多一些战略眼光。他听取专家的意见,对农村经济的功能定位和发展路径进行了深入思考与科学谋划,根据邢邢石保京津沧七个城市的位置,说河北有一个“北斗星座”,将以城市带乡村,形成一个经济区——“北斗七星经济区”,^[31143]有着很强的前瞻性和指导性。三十多年后,华北地区的发展验证了这一战略,党中央做出了京津冀协同发展和建设雄安新区的决定。现在看来,这和习近平当年在正定提出“北斗七星经济区”真是异曲同工。习近平同志在任宁德地委书记期间走遍了宁德的乡镇。有的乡镇不通公路,他不畏艰难、披荆斩棘、跋山涉水,也要实地察看。他提出的“弱鸟先飞”“滴水穿石”“四下基层”,如今已经成为闽东的精神财富。到浙江当省委书记以后,走遍了全省县市区,提出了“八八战略”,历经浙江几届省委省政府坚持发展而没有改变,使浙江省成为持续发展最好的省份。

(三) 必须坚持以人民为中心:为官避事平生耻

习近平同志说过,“我的执政理念,概括起来说就是:为人民服务,担当起该担当的责任”^[41101]。在陕北下乡结束时就立下初心,如果以后有机会就要从政为老百姓办实事、好事,要让老百姓吃上肉、吃饱饭。他来到正定县工作,就把富民强县作为自己的使命,他一直在思考、一直在实践。他曾关注过上个世纪三十年代晏阳初在定县搞的“乡村建设试验”,也曾到河北满城县考察过种植草莓,到吉林

抚松县考察过木材生意。强调在乡村发展上多一些战略眼光,两个文明一齐抓;注重农村基层组织建设,农村干部要从“老中选青”变为“青中选优”,致力于农村的长远发展。在担任县委书记期间,他把过去的积累,把对人民的深厚感情运用到工作当中去,开启了他从政的第一步。他的工作理念和工作思路,都体现了以人民为中心的思想。比如:他要向上级反映高产穷县的问题,有人劝他慎重,他说:“我们正定宁可不要‘全国高产县’这个桂冠,也要让群众过上好日子。”针对正定农民收入不高,许多农民生活水平较低,他提出:“正定农民的生活水平提高的速度,要超过正定经济发展的速度。”^{[6][31]}他坚决反对不正之风,真刀真枪严抓严管,他说:“我们不舒服一点、不自在一点,老百姓的舒适度就好一点、满意度就高一点,对我们的感觉就好一点。”^[7]对于飞速发展的经济,他富有远见地提出要注意生态环保,坚定地说:“宁可不发展,也不要污染。”为了给下一代营造一个安全舒适的学习环境,他明确地告诫乡村干部:“教育关系着子孙后代,要做到全村最好的房子是学校。”^[8]

习近平十分注重和人民群众的关系。他多次强调:人民对美好生活的向往就是我们的工作目标。习近平2013年7月11日回正定时说,这里我很熟悉,“想起当年天天和同志们在一起,一起聊、一起想、一起干,对乡亲们的喜怒哀乐都有直接的了解和感受”^[7]。他强调说道:一个人对一个地方感情深不深,主要不在时间长短。焦裕禄在兰考工作只有一年多,但精神永存。我们的宗旨就是为人民服务,有了这份感情,只要在一个地方工作过,就永远不会忘记那里的群众。

(四) 坚持稳中求进的工作总基调:治大国若烹小鲜

改革是决定中国命运的关键一招。早在河北正定工作期间,习近平就强调要做改革的拥护者,做改革的实践者,做改革的清醒者,做改革的保护者。“改革是生产力发展的需要。也是生产力发展的推动力。经济建设要求改革,时代要求改革,不改革就没有出路。”^{[31]87}“允许改革有失误,但不允许不改革,县委、县政府说话是算数的。”^{[31]97}翻开《知之深爱之切》一书,在收录的习近平十多万字的文章中,讲“改革”的词语就有220多处,全部工作贯穿着改革的思维。

在改革的大潮中,如何改?改什么?采用什么样的方式方法推进,这就涉及到科学执政的问题。习近平回忆说:“我当年到了正定,看到老百姓生活比较贫困、经济社会发展水平比较落后的情形,心里很着急,的确有一股激情、一种志向,想尽快改变这种面貌。”^[17]想办好事,老熬夜,经常是通宵达旦地干,因而差不多一个月得大病一场。他从中领悟到,干工作不能急于求成,“你手里攥着千头万绪,攥着一千个线头,但是一个针眼一次只能穿过一条线”。他不断改进工作方法,提升工作艺术,开始了对县域治理的理性思考,“内在有激情,但是还要从容不迫”,形成了他治国理政的习氏风格:稳中求进。就拿最有影响的改革来说,正定的改革,不是想象中的大刀阔斧、剑拔弩张,而是脚踏实地、稳中求进。他自己说:“我从不言必称改革,只是想扎扎实实做几件于国有益、于民有利的事情。改革是中华民族的心愿,是中国社会的‘大趋势’,个人不必故作惊人之举。我理解,改革不仅仅是改变。解放社会生产力,解除旧有观念对人的桎梏,才是改革的最终目的。在改革进程中,要研究国情,要把握群众心理,要避免破坏性震动,否则,盲目改革只会是一首浪漫的抒情诗,弄不好,还会给事业带来损失。”^{[32]43}当时到过正定的人们说:“这里听不见人人喊改革,但处处在改革。”多年以后习近平谈到治国理政时提到:“这样一个大国,这样多的人民,这么复杂的国情,领导者要深入了解国情,了解人民所思所盼,要有‘如履薄冰,如临深渊’的自觉,要有‘治大国如烹小鲜’的态度,丝毫不敢懈怠,丝毫不敢马虎,必须夙夜在公、勤勉工作。”^{[4]410}经过多年的实践和反思,最终领导全党确立了“稳中求进的总基调”。实践证明,这既体现了新时期我们党对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的深刻把握和娴熟应用,也是习近平同志对自己治国理政特别是县域治理的实践思考,是十分符合中国国情的。

(五) 必须树立正确的政绩观：功成不必在我

习近平同志指出，对定下来的工作部署，要一抓到底、善始善终，坚决防止走过场、一阵风。县委书记多数任职就几年，不能有临时工的思想。既不能“涛声依旧，全县发展面貌没有变化，每年都是重复昨天的故事”，更不能“为了树立个人形象，搞华而不实、劳民伤财的形象工程、政绩工程”。干事创业一定要树立正确政绩观，做到“民之所好好之，民之所恶恶之”。他特别列举了山西右玉县委坚持不懈把“不毛之地”变成“塞上绿洲”的事例，强调要有“功成不必在我”的境界，一棒一棒接着干下去。^[119]习近平不仅是这样说的，更是这样做的。

当年习近平在正定发展“半城郊型”经济，实施“旅游兴县”，大念人才经，开拓翻番路，期间也是历尽艰辛。就拿修建影视基地《红楼梦荣国府》来说，一开始也是阻力重重。首先是县里财力不足，投资兴建荣国府需要资金300万元，而当时全县财政收入才一千万元。还有一些人认为这是个冒险的项目，搞不好可能收不回本。但习近平同志出于对中华优秀传统文化的自信，一面做说服工作，一面筹措资金开工建设。1986年8月，历时1年8个月，耗资350多万元、总建筑面积37000平方米的“荣国府”景区顺利竣工。1987年，随着电视剧《红楼梦》的播出，正定知名度大大提高，当年有130万人次前来参观游览，门票收入就达221万元，旅游收入1761万元，很快就收回了投资。荣国府建成开放时，习近平同志已经调离正定工作。但“荣国府”景区极大地带动了正定旅游业的发展，开创了旅游业“正定模式”。^[120]

(六) 必须坚持培育和践行社会主义核心价值观：只留清气满乾坤

习近平同志指出：“要坚持依法治国和以德治国相结合，把法治建设和道德建设紧密结合起来，把他律和自律紧密结合起来，做到法治和德治相辅相成、相互促进。”^[121]县域治理的终极目标是建立风清气正的政治生态和良好的社风民风，必须坚持用良好的道德引领风尚，明大德，守公德，严私德，积极培育和践行社会主义核心价值观。县委书记作为县里的权力人物和公众人物，要注意道德操守，道德上失足有时比某些工作失误杀伤力还要大。我国古代就要求县令“导扬风化”。要自觉弘扬和践行社会主义核心价值观，加强道德修养，追求健康情趣，慎重对待朋友交往，时刻检点自己生活的方方面面，引导全县形成健康向上的社会风尚。^[122]学有榜样，身有担当。他特别推崇郑板桥，一到正定就把郑板桥的名言“删繁就简三秋树，领异标新二月花”作为座右铭书写好挂在墙上。多次吟诵郑板桥名诗来勉励自己：衙斋卧听萧萧竹，疑是民间疾苦声。些小吾曹州县吏，一枝一叶总关情。对当代的县委书记，特别钟爱焦裕禄，并用饱满的激情书写了《念奴娇·追思焦裕禄》。其中“百姓谁不爱好官？把泪焦桐成雨”“为官一任，造福一方，遂了平生意”等等不胫而走的铿锵词句，真切表达了对焦裕禄精神的深情赞颂和自己爱民为民、责任担当的感人情怀。

县域的一个特点就是人情社会，亲友熟人关系众多。为了引导县域治理树立良好的风气，习近平还以自己的切身感受谈了道德风尚建设的体会。他指出，一要正确认识和处理人际关系，做到既有人情味又按原则办。二要下决心减少应酬，保持健康的工作方式和生活方式。三要实实在在做人做事，不搞“假大空”。广大党员、干部要做到严以修身、严以用权、严以律己，谋事要实、创业要实、做人要实。四要对一切腐蚀诱惑保持高度警惕，防微杜渐。^[123]他多次强调要一以贯之地抓好精神文明建设，让社会主义核心价值观落地落实落细。

推进国家治理体系和治理能力现代化，是一项极为宏大的系统工程，在一定意义上可以说是一场国家治理领域的革命，而县域治理则是治理的基础和重点。只有把基础筑牢，富民强县，才能更好地协调推进“四个全面”战略布局，实现现代化建设“三步走”的宏伟目标，从根本上实现国家的长治久安。

参考文献:

- [1] 习近平.做焦裕禄式的县委书记[M].北京:中央文献出版社,2015.
- [2] 习近平.摆脱贫困[M].福州:福建人民出版社,1992.
- [3] 习近平.知之深爱之切[M].石家庄:河北人民出版社,2015.
- [4] 习近平.谈治国理政[M].北京:外文出版社,2014.
- [5] 习近平.在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话[EB/OL].(2016-04-25)[2019-06-07].http://www.xinhuanet.com/politics/2016-04/25/c_1118731175.htm.
- [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] 李忠志,曹阳葵.同呼吸才能心相印——习近平在正定工作期间坚持群众路线纪实[N].河北日报,2013-08-27(01).
- [8] 谷峰,王成果.“把百姓的事放在心里”——习近平总书记河北正定工作的难忘岁月(一)[N].河北日报,2017-08-14(01).
- [9] 程宝怀,刘晓翠,吴志辉.习近平同志在正定[N].河北日报,2014-01-02(01).

责任编辑 王学青

Administration of County-Level Administrative Regions as the Foundation of the Management of the Country: Important Statements of Secretary General Xi Jinping on the Management of County Regions

YAN Guowen¹, YAN Ruosi² (1. Shijiazhuang Academy of Social Sciences, Shijiazhuang 050051, Hebei, China; 2. Youth League Committee, Hebei University of Science and Technology, Shijiazhuang 050018, Hebei, China)

Abstract: There should be a thorough understanding of the central ideas of Xi Jinping's statements on the management of county regions: promoting modernization with the mechanism and capability of the management of the nation is a key component of Xi's thoughts on socialism with Chinese characteristics in the new era; management of county regions is a vital ring in promoting modernization in the management system and capabilities of the nation; county Party committees are the "frontline headquarters" from the management of county regions with the Party secretary of the county committee as the "commander in chief at the front". A thorough understanding of Xi's statements should include the direction, goal, ideology, consideration, measures, paths, methods, vital factors, forces, and guarantee. A deep perception of the modern value of Xi's statements amounts to a faithful ideological standpoint, adherence to the actual fact, sticking to the people as the center, and constancy with core values of socialism.

Keywords: county-region management; core meanings; basic principles; modern values

深入推进高校纪检监察工作 “三转”的实施路径

王志兵

(江苏商贸职业学院 纪委, 江苏 南通 226011)

摘要: 高校纪检监察工作作为党的纪律检查工作的重要组成部分, 推进落实“转职能、转方式、转作风”, 是面向新时代做好高校纪检监察工作的必然要求。要从加强政治建设、落实高校立德树人根本任务的高度加强学习, 提高认识; 要转变思路, 推动高校纪检监察工作机制不断完善; 要创新发展, 推进高校纪检监察工作体制改革。在创新工作机制、明确工作职责任务、准确定位工作角色、改革工作方法和实现工作主体的专业化过程中, 以高度责任担当主动作为, 实现高校纪检监察工作高质量的发展。

关键词: 高校; 纪检监察工作; 三转

中图分类号: G647.1

文献标志码: A

文章编号: 1674-9170(2019)04-0046-07

自十八届中央纪委三次全会提出纪检监察机关“转职能、转方式、转作风”的要求, 高校纪检监察工作作为党的纪律检查工作的重要组成部分, 五年来不断转变思路, 开展研究、探索和实践, 开创了工作的新局面, 取得了较大成效。但是也必须清醒地看到, 高校纪检监察工作“三转”还未完全落实到位, 在完善工作体系、提升治理能力、充分发挥效能等方面还需进一步推进。十九届中央纪委三次全会上, 习近平总书记强调, “我们要继续推进全面从严治党, 继续推进党风廉政建设和反腐败斗争”^[1], 并提出六项重大任务是新时代开展纪检监察工作的根本遵循, 明示出推进全面从严治党、深化党风廉政建设和反腐败斗争只有新的起点没有最终点, 永远在路上的坚定决心。赵乐际同志在工作报告中指出, “只有坚持不懈转职能、转方式、转作风, 不断推进理念创新、组织创新、制度创新, 不断健全既相互协调又相互制约的执纪执法权力运行机制, 做到自身正、自身净、自身硬, 才能忠实履行党章和宪法赋予的重大责任”^[2]。深入贯彻落实习近平总书记重要讲话精神, 是高校纪检监察工作面向新时代必须完成的重大任务。只有真正彻底地以“三转”为着力点, 创新工作机制、明确工作职责任务、准确定位工作角色、改革工作方法和提升工作的专业化能力, 才能忠实履行好富有高校特点的纪检监察

收稿日期: 2019-07-09

作者简介: 王志兵(1967-), 男, 江苏南通人, 江苏商贸职业学院纪委副书记, 研究员。

基金项目: 高校哲学社会科学专题研究项目(2018SJZT35)

工作的职责,实现高校纪检监察工作的高质量发展,为高校立德树人,培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人的根本任务提供坚强保障。如何深入推进高校纪检监察工作“三转”,是高校党委、纪检监察干部必须深入思考与实践的时代课题。

一、加强学习,提高对高校纪检监察工作“三转”的认识

确保加强党对高校一切工作的领导,切实协助党委落实全面从严治党主体责任,全面推进党风廉政建设和反腐败斗争,就必须按照党章要求加强高校纪委建设,充分发挥纪委监督责任,持续推动高校纪检监察工作“三转”。实现高校纪检监察工作的“三转”,首要的是多层面、多纬度地加强学习宣传教育,改变原有的对高校纪检监察工作职责任务和定位在观念、实践上的误区及片面认识,使全校上下对纪检监察工作在思想、认识和行动上实现“同步转”。

第一,高校党委对纪检监察工作“三转”的高度重视是核心和根本。党委承担着履行全面从严治党的主体责任,高校党委书记和班子成员是落实主体责任的关键,党委书记要切实担负起“第一责任人”的责任,班子成员要切实履行“一岗双责”的责任。从党风廉政建设主体责任落实情况看,一些高校往往按照工作相近、业务熟悉情况和习惯,把组织落实职责统统交给纪检监察机构具体承办,具体工作由纪检监察部门实施,检查考核由纪检监察部门操作,党委的主体责任变成了纪检监察部门的“职责”,导致纪检监察部门工作职责“泛化”、工作内容“宽化”、主责主业“淡化”,陷入监督变协调,协调变牵头,牵头变主抓,主抓变负责,负责变实施的尴尬境地。高校纪检监察工作“三转”根本在党委,党委要统一思想,深化“三转”是强化高校纪检监察工作作用发挥、协助党委落实好全面从严治党的主体责任、适应高校党风廉政建设和反腐败斗争形势、推进高校治理能力现代化的必然要求的认识,要把推动“三转”作为党委履行主体责任的重要举措之一。从高校全面从严治党职责任务的部署落实,深刻理解和把握纪委监督责任的内涵、范围、内容、形式和要求,领导、研究、关心、支持和指导高校纪检监察工作的“三转”,不断完善纪检监察工作的各项制度和工作运行体系,加强和重视学校纪检监察专、兼职队伍建设。建立健全党委及班子成员主动接受监督的机制,在全校树立标杆示范,营造良好的监督氛围。

第二,高校纪委对纪检监察工作“三转”有力推动落实是关键和保证。党的十八大以来,根据新形势的需要,党章赋予纪委“监督、执纪、问责”的职责,明确了责任使命,明晰了核心职能和工作范围,使纪委聚焦主责主业。监督是纪委的首要职责,执纪是纪委履职的重要手段,问责是监督执纪的保证,只有真正贯通好监督执纪问责,将职责落实、落准、落细、落深,才能实现纪检监察工作质的提升。赵乐际同志在十九届中央纪委三次全会工作报告中指出:“实现高质量发展是纪检监察工作的努力方向,要持续深化‘三转’。”^[2]“三转”已经成为纪检监察工作进入新的历史发展阶段的重要特征,高校纪委要强化“三转”的主体意识。习近平总书记强调,纪检监察机关“要带头加强机关党的政治建设,健全内控机制,经常打扫庭院,清除害群之马,建设忠诚干净担当的纪检监察铁军”^[1]。高校纪委必须以政治建设统领纪检监察工作,应该在政治建设中发挥好领跑表率作用,凸显监督专责机关的政治性。当前在高校纪检监察工作“三转”中还存在一定的惰性状态和心理:一是不想转,缺少改变原有思维模式、方式方法和对自己的身份定位进行自我革新的勇气及底气,存在本领恐慌与能力储备不足的问题。二是不知道如何转,对政策要求研究不深,把握不准,害怕出现偏差,不知道转后会面临什么问题,希望上级出方案再落实,存在等待观望心理。三是不知道转到什么程度,“三转”要求对高校纪检监察工作现状重新审视并作出改变,进行全新的学习和适应,但现实中还存在工作边界区分不清晰,和对可能出现的新情况、新矛盾缺乏预判和准备等问题。作为高校纪委,要充分认识到纪检监察工作要完成好党章规定的“维护党的章程和其他党内法规,检查党的路线、方针、政策和决议的执行情况,协助党的委员会推进全面从严治党、加强党风廉政建设和组织协调反腐败工作”^[3]的重大任务,必须结

合高校的工作特点,准确把握“三转”的内容要求,主动转变工作思维方式,落实责任,积极探索“三转”的方式方法,从工作机制上形成“三转”的运行体系。同时,要主动及时向党委和上级纪委汇报,争取支持。

第三,转变各部门和教职工对纪检监察工作的原有认识是基础和保障。对于高校各部门领导来说,工作的规范、规则、规矩意识在不断增强,但在工作开展过程中还存在责任规避的思想倾向。譬如,有的人认为,工作中只要有纪检监察部门参与,就是接受了监督,办事程序就是合规的,工作过程中就没有问题;即便出现问题,因为有纪检监察部门参与,自身就没有责任或有减轻责任的理由和借口。要使各职能、业务部门认识到自我监督检查是工作中应有的责任,对本部门的监督检查情况进行监督检查才是纪检监察部门的职责,使各部门形成主动自我监督、自觉接受纪检监察部门监督的思想认识和行动自觉。对高校普通教职工而言,他们更关心的是自身的教学、学术科研和职称晋升等,绝大部分情况下,只有在维护个人权益诉求和举报反映问题时联系到纪检监察部门,其它与纪检监察工作基本没有交集,对纪检监察工作也不甚了解。高校纪检监察工作必须与各部门积极沟通,在广大教职工中加大“三转”宣传的力度,争取大家的了解、理解和支持,打牢实现“三转”的广大群众基础和工作基础,以推动纪检监察工作在高校各领域、各层面的深入开展。

二、转变思路,推动高校纪检监察工作机制变革

高校纪检监察工作实现“三转”必须适应新形势下纪检监察工作的新要求,不断强化新时代学校纪检监察工作政治站位,提升政治思维水平和能力。针对高校工作的特点,以坚持问题导向为基础,坚持结果导向、目标导向和发展导向,以高度的政治自觉,改变定势思维,转变惯性思维,在“三转”上持续发力,推动工作机制的完善与变革,不断推进高校纪检监察工作向广度延伸、向深度前行,抓住重点、关注热点、突破难点、打通堵点、消除盲点,实现全面覆盖。

第一,强化职责,完善机制。高校是培养中国特色社会主义事业合格建设者和接班人的主阵地,承担着落实立德树人根本任务的神圣使命,从这个意义上看,高校的所有工作必须以政治建设为统领。高校纪检监察工作要强化政治监督这一首要职责,严明政治纪律和政治规矩,牢固树立“四个意识”,坚定“四个自信”,坚决做到“两个维护”,深入贯彻党章和其他党内法规,确保党和国家的方针政策以及重大决策部署在高校落地生根,加强对学校党委决策部署和“三重一大”事项落实执行情况的监督,引导党员干部善于从政治上谋划、部署和推动工作,形成合力。特别是要协助党委开展好巡察工作,深化政治巡察,运用好巡察结果,以巡察为重要抓手,推动学校全面从严治党向纵深发展、向基层延伸,净化、打造风清气正、干事创业的政治生态。要畅通监督渠道,实现监督的全覆盖,综合运用日常、专项、集中、长期、嵌入、机动等方式方法,落在日常、抓在平常、查在经常,使高校各级基层党组织、各部门、党员干部习惯在监督和被监督中开展工作。在监督过程中,注重关口前移,做好事前审查;把握重点环节和关键点,做好事中过程跟踪;持续跟进、关注效果,做好事后评估反馈,不断提升监督的再监督、检查的再检查的精准度和针对性、有效性。同时,要以多种组织形态充分调动广大师生参与监督的积极性、主动性。高校都聘有专兼职党风廉政建设监督员,通过明确职责权利、划定工作范围、落实重点任务、加强培训学习、开展研究交流、注重日常指导、建立激励机制等充分发挥其作用。要在监督的过程中严格执纪,敏于发现并善于解决高校党员干部在思想认识、落实执行、按章依规、权力行使等方面的问题,坚持挺纪于前,以纪律为标尺及时预防和修正出现的偏差及错误。要以强化问责保证监督执纪的效果,敢于把综合运用“四种形态”落到实处。通过发挥监督的推动、督促、检查、预防、纠偏和发现问题的作用,执纪的遏制、约束、规范、整改、保障、管理的作用,问责的震慑、惩戒、警示、严管、挽救、教育的作用,以体现监督执纪问责的成效及高校纪检监察部门、干部的担当精神和履职能力。

第二, 严密制度建设与执行。高校的教育管理工作面广量大, 涉及人、财、物的事项众多, 加之高校的社会开放度越来越高, 内外部结构越来越复杂, 加强制度建设和管理尤为重要。从高校纪检监察工作来看, 现行的机制结构相对单一, 工作内容、手段、方法等还不够丰富, 实际工作中还存在一些盲区, 因此需要细化纪检监察工作制度体系, 加强高校纪检监察工作制度的全面性、科学性、规范性、完整性建设, 从制度上消除漏洞和缺失, 确保形成依规依纪开展纪检监察工作的扎实基础。从高校内部管理来看, 现有规章制度并不少, 但制度落实不到位、执行搞变通的现象还依然在一定程度上存在, 同时一些制度修订完善不及时, 在某些具体工作中制度“留白”和一些多部门交叉性工作上制度规定不一致的情况也时有发生。高校纪检监察工作要着力在监督检查学校各项规章制度的修订、完善、执行和各部门工作职责的全面履行上下功夫, 促使权力运行制度全覆盖, 使任何工作都有章可遵、有规可依、有据可循, 切实把制度优势转化为治理效能, 从制度上规范和完善权力的运行机制。特别是高校纪检监察工作要以有力协助学校党委按照新时代全面从严治党新要求, 结合学校实际和岗位特点, 修订完善落实全面从严治党任务, 推进党风廉政建设责任制的实施、检查、考核的办法细则为龙头, 组织各级党组织、各部门查找在权力运行中的履职关键环节、制度机制和外部环境等方面存在的或可能存在的廉政风险, 认真细化、分析风险的内容和表现形式, 动态调整完善校本化、部门特点化的廉政风险内容、等级和防控措施, 进一步细化分解党风廉政建设责任清单, 明确责任内容、岗位任务、履责范畴, 落实责任主体, 强化责任担当。将推进党风廉政建设责任制纳入绩效考核的范畴, 充分发挥检查考核的科学导向作用, 有效运用考核结果, 从而形成廉政风险防控管理的长效机制。

第三, 聚焦政治纪律, 严格执行纪律。《中共中央关于加强党的政治建设的意见》中强调: “政治纪律是党最根本、最重要的纪律”, 要“通过严明政治纪律带动党的其他纪律严起来”^[4]。贯彻落实党的教育方针不动摇, 是高校办学的根本方向。高校师生思想活跃, 新观点、新认识、新思路不断迸发, 但也是意识形态问题多发易发群体。严守政治纪律和政治规矩, 是高校纪检监察工作的政治责任, 要聚焦政治纪律建设, 着力增强其针对性和实效性, 进一步筑牢党员干部、师生员工坚守政治底线、践行道德高线、把牢纪律底线的根基, 形成思想上和行动上的政治自觉, 保证党员干部和师生员工思想纯洁、队伍纯洁、作风纯洁和清正廉洁。习近平总书记在十九届中央纪委三次全会上指出: 要“坚持靶向治疗、精确惩治”“深化标本兼治, 夯实治本基础”^[1]。要以开展深化党纪党规学习教育为先导, 深入掌握和分析高校在干部选拔任用、人才引进、职称评审、物资采购、基建修缮、招生录取、财务管理、资产管理、校办企业、学术诚信、科研经费、办班培训等腐败问题的易发多发领域, 以及日常内外部管理、业务交往中“微腐败”、隐性腐败问题工作化、生活化的倾向。由于问题线索涉及到事和人, 其敏感程度高, 保密要求强, 要加强全过程管理, 严格依纪依规规范处置, 按照“分级负责、归口办理”的原则, 做到办理及时、流向清晰、轨迹留痕、归档完整。既要敢于问责又要规范问责, 既要严肃问责又要准确问责, 既要有效问责又要慎重问责, 把纪律真正立起来、严起来, 提高纪律执行的时效性, 形成强力威慑, 遏制腐败滋生。执行纪律不仅维护了纪律的严肃性, 更重要的是强化了纪律的政治性和权威性, 发挥“惩前毖后、治病救人”的功能, 体现对党员、干部的关心和爱护。

第四, 加强高校纪检监察机关和队伍建设, 推动作风建设常态化、持久化、长效化。“三转”是新时代党的建设对纪检监察工作改革创新提出的措施方法, 是纪检监察机关强化自身建设的时代要求和自我需求。高校纪检监察机关是实现“三转”的推动者、践行者、落实者, 需要广大纪检监察干部增强使命感、责任感和内驱力, 以自我革新的精神和勇气, 主动作为, 充分彰显高校纪检监察机关的政治属性和纪检监察干部的政治品质。从当前高校纪检监察工作的实际情况看, 仍存在纪检监察队伍力量薄弱、工作体制不顺、监督乏力、业务能力水平不高、作用难以发挥等问题。习近平总书记强调, “广大纪检监察干部要经得起磨砺、顶得住压力、打得了硬仗”, “成为立场坚定、意志坚强、行动坚决的表率”^[1]。要严格把关纪检监察干部的选用和培养, 高校人才聚集, 纪检监察干部的选用要坚持政治素

质第一的标准,有直面矛盾、问题的勇气和斗志,敢于动真碰硬,具有成为党规党纪的忠实捍卫者和坚决维护者的政治品质,同时,要注重财务、审计、法律等专业人才的选用。要坚持秉公用权,充分发挥高校纪委集体议事决策职能,切实提升科学决策、民主决策水平。要强化自我监督和约束,构建和完善高校监督执纪内部制约机制,坚持程序与实体相结合、效果与效率相结合、集体讨论与上级指导相结合,做到执纪监督和执纪审查相分离。履行监督执纪问责的职责,有很强的政治性、政策性、严肃性、纪律性、合法性、程序性和规范性,对高校纪检监察工作而言,在实际工作中涉及的案件无论是数量、种类,还是严重性和复杂性都相对有限,同时,由于职责权限的限制,工作的经验和能力也相对缺乏和薄弱,这就需要不断提升纪检监察干部的业务能力。高校各部门分工细致、职责区分明确,纪检监察部门虽然不直接参与业务部门的具体工作,但必须以多种方式对具体业务工作有深入的了解,掌握业务流程,特别是要精通政策界限,法规条文的内涵、释意、适用范围等,工作过程中要细之又细、准之又准,以专业化的发展针对高校具体工作特点开展好工作。

三、创新发展,推进高校纪检监察工作体制改革

从十八届中纪委六次、七次全会对反腐败斗争形势分别作出的“压倒性态势正在形成”“压倒性态势已经形成”判断,到十九大报告指出“压倒性态势已经形成并巩固发展”,我们党在反腐败斗争中取得了前所未有的巨大成效。同时,党的十九大深刻指出:“党风廉政建设和反腐败斗争形势依然严峻复杂,滋生腐败的土壤依然存在,消除存量、遏制增量任务依然艰巨繁重,全面从严治党依然任重道远。”^[5]从中央纪委国家监委最新公布的数据来看,2019年上半年有11名中管干部、225名厅局级干部落马,1~5月处分违反八项规定精神党员干部20290人,其中,被查处的厅局级干部是2015年以来上半年同比数量最多的,被处分的党员干部是2014年以来1~5月份同比数量最多的。^[6]要巩固发展已经形成的反腐败斗争压倒性态势,我们就要充分认识到反腐败斗争的长期性、复杂性、艰巨性。十八大以来,高校党风廉政建设和反腐败斗争取得了显著的成绩,但必须也要清醒地看到,还存在一些令人忧虑的现象和问题,涉及人、财、物等关键部位和关键环节的腐败现象时有发生,不仅影响高等教育的发展,而且深度侵害高校声誉。王岐山同志在十八届中央纪委三次全会上的工作报告中指出,纪检监察机关转职能就是要“明确职责定位,把不该管的工作交还主责部门,做到不越位、不缺位、不错位”,转方式就是要“创新思想理念,改进方式方法,把握新形势下的工作规律”,转作风就是要“正人先正己,纪检监察干部要带头纠正“四风”。加强调查研究,掌握第一手情况,严格日常管理,强化基础工作”^[7]。高校纪检监察工作必须以进一步改革、理顺和完善领导管理体制为实现“三转”的着力点,更好地聚焦反腐倡廉中心任务,以踏石留印、抓铁有痕的劲头,促使高校党风廉政建设和反腐败工作取得新的更大提升。

现行高校纪委领导体制是学校党委和上级纪委双重领导,监督执纪工作以上级纪委领导为主,线索处置、立案审查在向校党委报告的同时向上级纪委报告。由此看出,高校党委对高校纪委的领导是政治、思想和组织的领导,上级纪委对高校纪委的领导主要是监督执纪职责的业务工作领导。这样的双重领导体制,为高校纪委作用的发挥起到了很好的保证,不仅有利于高校党委根据学校落实全面从严治党任务、加强党风廉政建设的实际情况,有针对性地研究、指导、关心纪律检查机关的工作,而且有利于上级纪委对高校纪委工作的直接领导、支持、监督和检查,使高校纪委开展工作具有相对的独立性,较为有效地行使自己的职权。

纪检监察工作从某种意义上是“修枝剪叶拔刺”,从高校纪委机构、人员的隶属来看,其归属还在高校内部的体制范围内,事实上高校的纪检监察工作受到来自高校内部管理体系的一些掣肘,客观上容易造成高校纪委工作的相对独立性缺失。对学校党委的监督实际是“对上监督”,话语权、权威性相对弱化,方法、底气和效果难以如愿;对各二级院(部)实施“同级监督”,存在工作、业务、人情

等较为复杂的关系,监督的彻底性、严格性难以保证;而在“对下监督”中,由于点多面广,纪检监察人员不足等原因,监督的深入性、持续性难以到位。同时,高校纪委中部分委员为兼职,其任职的主要工作在业务部门,如何使他们深入了解并掌握纪检监察工作,平衡好纪检监察工作与业务工作的关系,充分发挥作用,需要在机制上有所保证。另外,上级纪委对高校纪委的领导,更多的是业务上的指导,在某种程度上还缺乏全面性、系统性和深入性,领导的作用未能得到强化。随着形势的变化,需要进一步强化上级纪委对高校纪检监察工作的领导,以满足和适应新形势对高校纪检监察工作的新要求。

习近平总书记在十八届中央纪委三次全会上强调:“要以深化改革推进党风廉政建设和反腐败斗争,改革党的纪律检查体制,完善反腐败体制机制,增强权力制约和监督效果,保证各级纪委监督权的相对独立性和权威性。”^[8]过去由于高校纪检监察工作被赋予职能程度的限制,特别是高校自我对腐败案件的查处能力、手段和方法有限,职责履行的独立性和权威性缺乏,作用发挥不充分。如何积极推进高校纪检监察体制改革,强化高校纪委监督责任和作用?以江苏为例,当前江苏省纪委监委已进一步明确,高校纪委要定期向省纪委报告工作,线索处置和案件查办在向校党委报告的同时必须向省纪委报告,特别是赋予了省属本科高校纪检监察机构职务违法监察权,高校纪委书记由省纪委监委按程序任命为监察专员,设立监察专员办公室,与纪委合署办公,根据省纪委监委授权的,依法使用不限制被调查人人身、财产权利的调查措施。这实际是省纪委监委在省属本科高校设立了类似的派驻机构。此项改革强化了对高校纪检监察工作的领导,保证了省属本科高校纪检监察工作作用的充分发挥。同时,在赋予了省属本科高校纪检监察机构职务违法监察权后,需要进一步完善其工作机制、规范其权力运行、设定工作程序、强化考核、提升效能等。

根据统计,江苏省现有普通高校总数167所,其中本科院校77所(部委属10所、省属31所、市属5所、独立学院25所、民办4所、中外合作办学2所),高职高专院校90所(省属42所、市属27所、民办20所、中外合作办学1所)。应该看到,江苏31所省属本科高校只占全省普通高校的19%,在实现了省属本科高校纪检监察体制改革后,针对省属高职院校、市属高校,特别是民办、中外合作办学高校和独立学院,如何区别它们不同的性质、隶属关系和管理体系,推进纪检监察体制改革,实现高校纪检监察体制改革的全覆盖,是我们必须思考和研究的问题。只有对各级各类高校纪检监察体制改革全覆盖,才能真正把牢高校纪检监察工作的主动权,强有力地发挥纪检监察工作在高校政治建设中的保障作用。

如何全面推进其他高校纪检监察体制改革?一是在31所省属本科高校纪检监察体制改革取得经验、总结完善的基础上,在所有高校推广实施。二是在现行的管理领导体制不变的情况下,配齐、配强、配优专职纪检监察干部和人员,赋予高校纪委更多的职责权限和工作的独立性。三是实行上级纪委监委全面领导,按高校所在区域集中实施派驻、分校监督管理,高校纪委整体或人员分流转入派驻机构,高校原纪检监察部门转设为派驻机构的联络部门。四是上级纪委监委按区域向高校派出监察专员,对高校纪委监督执纪工作进行专门管理和指导。五是对高校纪检监察部门主要负责人在身份隶属关系不变的前提下,实行校校之间定期交叉任职,以上级纪委为主进行管理和指导。后两种情形有利于加强高校纪检监察工作的“嵌入式”管理,增强高校纪检监察工作的独立性,但是需明确人员责权范围、工作规范和考核要求。

推动高校纪检监察工作“三转”是一项系统工程,需要学校党委和上级纪委监委的高度重视,要有政策、制度、措施的有力保证,要有对“三转”内涵的深刻理解,要有学校各部门的关心支持,更要有高校纪检监察部门以创新发展的理念,时不我待的精神和高度责任担当主动作为,强有力地推进落实,才能实现高校纪检监察工作高质量的发展。

参考文献:

[1] 中共中央纪律检查委员会,中华人民共和国国家监察委员会.习近平在十九届中央纪委三次全会上发表重要讲话[EB/

- OL]. (2019-01-11) [2019-06-11]. http://www.ccdi.gov.cn/special/sjjzyjwscqh/tt/201901/t20190111_186906.html.
- [2] 中共中央纪律检查委员会, 中华人民共和国国家监察委员会. 赵乐际在十九届中央纪委三次全会上的工作报告[EB/OL]. (2019-01-11) [2019-04-20]. http://www.ccdi.gov.cn/toutiao/201902/t20190220_188859.html.
- [3] 中国共产党章程[M]. 北京: 人民出版社, 2017: 56.
- [4] 中共中央关于加强党的政治建设的意见[M]. 北京: 人民出版社, 2019: 19.
- [5] 中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编[G]. 北京: 人民出版社, 2017: 144.
- [6] 中共中央纪律检查委员会, 中华人民共和国国家监察委员会. 上半年“打虎拍蝇猎狐”图鉴[R/OL]. (2019-07-03) [2019-07-06]. http://www.ccdi.gov.cn/yaowen/201907/t20190704_196570.html.
- [7] 中共中央纪律检查委员会, 中华人民共和国国家监察委员会. 王岐山在十八届中央纪委三次全会上的工作报告[EB/OL]. (2014-01-13) [2019-06-27]. http://www.ccdi.gov.cn/special/schy/zxxx_schy/201401/t20140129_18012.html.
- [8] 中共中央纪律检查委员会, 中华人民共和国国家监察委员会. 习近平强调: 以深化改革推进党风廉政建设和反腐败斗争[EB/OL]. (2014-01-14) [2019-06-14]. http://www.ccdi.gov.cn/special/schy/ttgz_schy/201401/t20140114_16999.html.

责任编辑 王学青

Path to the Realization of “Three Transformations” Promoting Discipline Inspection in Higher Education Institutes

WANG Zhibing (Discipline Inspection Committee, Jiangsu Vocational College of Business, Nantong 226011, Jiangsu, China)

Abstract: As an important component of discipline inspection, the implementation of “function transformation, mode transformation, and style transformation” for discipline inspection in higher education institutes is an inevitable requirement for discipline inspection in such institutes in the new era. New knowledge must be tracked to improve awareness from the height of political construction and fulfillment of the mission of ethic education and cultivation of human beings; mentality must be changed to promote the mechanism for discipline to perfection; innovation must be made in development to promote reforms with the working mechanisms. Voluntary measures must be taken with a keen awareness of responsibility in the process of innovating working mechanism and system, of demarcating responsibilities and tasks, of positioning working roles, of reforming working methods and realizing quality development of discipline inspection in higher education institutes.

Keywords: higher education institutes; discipline inspection and supervision; Three Transformations

新时代廉政文化建设中的问题与应对策略

丁 奇

(中共江苏省委党校, 江苏 南京 210000)

摘 要:十八大以来,以习近平同志为核心的党中央在改革整体布局中切实加强新时代廉政文化建设,形成了具有中国特色的廉政文化建设体系。新时代对廉政文化建设提出了更高的要求,深入推进廉政文化建设必须解决实践中存在的一些问题,其主要表现为个人理想信念缺失、受众面比较窄、科学考核评价机制不健全、“三重三轻”等问题。究其原因,主要有转型期社会结构变化的影响、“圈子文化”对党内政治生态的破坏、社会负面现象对廉政文化建设的侵蚀、法治文化建设滞后等方面。应对策略包括:培育廉政文化建设的现代化理念;构建科学规范的廉政文化教育机制;优化廉政文化建设的政治生态;用廉洁家风营造廉政文化氛围等。

关键词:廉政文化;中国共产党;三重三轻;圈子文化

中图分类号: D262.6

文献标志码: A

文章编号: 1674-9170(2019)04-0053-06

党的十七大指出“必须注重加强党员干部的廉政文化建设。”^[1]在党的十八大报告中也提出“全面推进惩治和预防腐败体系建设,做到干部清正、政府清廉、政治清明。加强反腐倡廉教育和廉政文化建设。”^[2]党的十八大以来,廉政文化建设取得了巨大的成效,廉政价值理念初步树立、廉政文化制度保障逐渐完善、廉政文化建设载体日益多元,中华民族的文化自信空前高涨。但不可否认的是,进入新的时代后,廉政文化建设将面临更大更多的挑战和一些亟待解决的问题,需要深入分析研判并采取相应对策。

一、当前廉政文化建设中存在的问题

尽管廉政文化建设已经取得了阶段性成果,但实践也证明,在社会主义市场经济发展的新形势下,诱发腐败的风险因素大大增多了,新时代的廉政文化建设仍面临许多问题与挑战。

(一) 一些党员干部个人理想信念缺失

习近平总书记指出,“共产党人如果没有信仰、没有理想,或信仰、理想不坚定,精神上就会‘缺

收稿日期:2019-06-20

作者简介:丁奇(1993-),女,江苏盐城人,中共江苏省委党校硕士研究生。

钙’，就会得‘软骨病’”^[5]，这表明理想信念对党员干部具有重要意义。一些党员干部理想信念缺失主要表现为以利益为主的价值观扭曲。一段时间以来，由于各种消极因素影响，一些党员过分关注物质追求，甚至相信宗教，导致党员干部个人理想信念缺失和党性修养严重不足。因此，必须重点关注以及认真对待部分党员干部缺乏理想信念的问题。

（二）廉政文化建设考核评价机制不健全

党中央多次强调，廉政文化建设成效应当与党员干部的考评挂钩。但在实际工作中，廉政文化建设的考核评价机制不健全，主要表现为：廉政文化建设评价标准不科学，廉政文化建设评价方法不客观，廉政文化建设评价结果应用不充分。

第一，廉政文化建设评价标准不科学。科学的廉政文化建设评价标准是有效开展廉政文化建设的基础，但总体而言，廉政文化建设评价标准仍然缺乏科学性，具体表现为廉政文化建设评价内容狭隘和评价标准模糊。廉政文化建设存在部分应付式的活动，不仅缺乏实质内容，被动多于主动，而且破坏了廉政文化建设的实效性。第二，廉政文化建设评价方法不客观。采取关键指标法是评价廉政文化建设过程的有效的方法。但是，当前廉政文化建设的部分评价方法不具有客观性，主要表现为廉政文化建设评价主体单一化和评价监督弱化。评价主体在廉政文化建设评价过程中不可避免地会掺杂个人的主观感情，一些党员干部假公济私、贪赃枉法，工作中首先考虑自己的利益以及小团体的利益，乱检查、错罚款、多收费，严重损害了广大人民群众切身利益，甚至对人民群众的利益漠不关心，导致廉政文化建设评价结果缺乏公平性，也难以令人信服。第三，廉政文化建设评价结果应用不充分。为了激发机关、企业、社区等廉政文化建设积极性，就必须以评价结果为基础，建立相应的廉政文化激励约束机制。但是，当前廉政文化建设评价结果仅仅与物质奖励挂钩。忽视了个人发展以及精神需求。

（三）廉政文化建设存在“三重三轻”的问题

一段时间以来，由于种种原因，廉政文化建设存在重眼前轻长远、重传统轻创新、重机关轻社会的问题。一是重眼前轻长远。廉政文化建设需要通过长期的、潜移默化式的教育，才能起到作用，但部分廉政文化建设活动存在工作上只顾眼前利益，热衷于提时髦的概念、喊口号，不务实事、不求实效，工作实践中仅重视应景式检查，缺乏长期的建设规划和长远考虑。二是重传统轻创新。部分单位廉政文化建设存在内容滞后、形式单一、方法过时等现象，忽略了人民群众的需要，不能认真履职尽责、创造性开展工作，见困难就退、见问题就推、见矛盾就绕。三是重机关轻社会。在廉政文化建设开展过程中，过于错误地强调行政组织以及相关单位的作用，没有广泛地动员广大人民群众积极参与。

二、廉政文化建设中存在问题的原因

当前，廉政文化建设中存在问题的原因是多方面的，包括转型期社会结构的变化、“圈子文化”的影响以及制度法规的不完善等，需要认真分析。

（一）转型期社会结构变化的影响

当下，我国正处于从计划经济向市场经济，从农业文明向工业文明的社会转型时期。在社会转型时期，人类的生存方式发生了巨大的变化，引发了人们生存的危机感，同时也引发了廉政文化建设的一系列复杂问题。

随着经济体制、社会结构、利益结构和意识形态的重大变化，社会思想越来越具有多样性和多变性的特征。特别是改革开放以来，各种思想观念相互碰撞，给廉政文化建设带来了挑战。这种变化主要表现为新旧道德观念的转变，道德文化体系的结构混乱以及社会道德秩序的重大变化等等。随着改革开放的不断深入，我国已经进入了一个发展的关键时期，思想观念、经济体制、社会结构和利益结构

都发生了深刻变化和变革。一些党员的思想道德状况变得越来越复杂,主要表现为:第一,在当下社会结构和经济格局的影响下,一些党员的价值观和世界观出现了偏差,其在利益选择和利益取向方面面临着全新的挑战。第二,在社会组织多元化的背景下,不同社会阶层以及不同社会利益的代表在廉政文化观念上发生了深刻变化。第三,在社会主义市场经济条件下,党员的社会身份发生了巨大变化,同时部分党员干部心态发生变化,并且极其容易导致失衡。在这种背景下,完善廉政文化建设体系面临着重重困难。

(二)“圈子文化”对党内政治生态的破坏

近些年来,不良文化严重损害着各级党组织和党员干部的政治思想和工作作风。而党内不良文化与廉政文化是相背离的,尤以圈子文化为主的不良文化严重损害了党的健康肌体、破坏了党内政治生态。它反映了一些党员特别是领导干部组织性、纪律性、原则性的薄弱和一些地方、部门的党组织管党治党“宽、松、软、乱”的现状。

“圈子文化”本义指由工作关系形成的关系群体或者由日常生活中拥有共同利益的朋友形成的关系群体,属于中性概念,为正常的圈子范畴。政治生活中的“圈子文化”,特指由官场不良风气衍生出来的具有山头主义性质的非正式生存状态的组织。其强调维护小团体的利益,导致公共利益不断被蚕食,对政治生态造成了严重的破坏。主要表现为以下几种典型行为:一是圈子成员钻法律上的漏洞,借助金钱、地位和权力等资源在圈子内部进行利益交换。二是圈子成员为了个人利益和圈子利益,利用他们在圈子中的人际关系疯狂牟取利益和不断侵蚀公共利益。三是为维护圈子结构稳定,维系彼此间的利益关系,圈子成员都自愿遵守不成文的潜在规定,而这些规定一般均是法律制度所不允许的。

习近平总书记指出,一些党员和干部“相信帮派的‘圈子文化’,整天琢磨拉关系、找门路”^[6],揭示了“圈子文化”对党内政治生活产生了不良的影响,对全党起到了警示作用。因此,廉政文化建设必须铲除“圈子文化”土壤,维护党的先进性和纯洁性,营造风清气正的政治生态。

(三)法治文化建设存在不足

法治文化,是指一个国家或地区的所有法律活动的产物和结晶,主要包括法治观念、法律制度和法治实践。它是人们从事各种法律活动(如立法、执法、司法、法律监督)等的行为模式、传统和习惯。^[7]法治文化是廉政文化建设的制度保障,而廉政文化则为法治文化营造了良好的社会环境。十八大以来,法制观念和法制意识在全社会得到普遍提高,法治方式也发生变化,推进了当前社会主义法治文化建设。虽然法治文化建设取得一定成效,但仍存在一些不足,有较大的提升空间。

第一,部分公民法治意识薄弱。人民群众缺乏法治意识,部分群众仍未树立法律至上、公平法治的观念,依法做事、依法维权意识薄弱。偏远山区和农村法治宣传教育仍未全覆盖,甚至存在不懂法、不守法的问题,更谈不上依法维权。因此,司法权威的缺失导致部分党员思想上廉政意识松懈,行为上滥用权力,不利于廉政文化建设。第二,法治文化宣传载体单一化。我国学校对法治文化教育不够重视,普法教育课程和法治知识课程安排少;机关、事业单位、企业普法教育途径较单一。主要包括组织机关干部、企业职工学习法律条文,并以法律知识竞赛活动和法治讲座等形式宣传法治文化;全民普法新媒体运用能力较弱,主要通过发传单、摆展板、举办法律讲座、举行法律考试等单向传播方式,不能吸引社会成员的注意力,普法效果大打折扣。第三,法治文化内容单一。现有的法治文化内容陈旧,缺少吸引力。法律与文化的结合点也未能得到全面开发,与廉政文化的融合程度也需要进一步加深。第四,工作机制不健全。一些机构以及单位缺乏对法治文化内涵的认知,实施法治文化建设活动的主动性和积极性也不高,影响了廉政文化建设的进程。

三、进一步加强新时代廉政文化建设的应对策略

廉政文化的核心价值观是为民、公正、廉洁,体现为为民务实清廉的要求,体现为服务群众的能力。进一步加强廉政文化建设需要研究如何坚持创新廉政文化建设的路径,发挥廉政文化的实际效能。基于上述对存在问题及其原因的分析,这一部分结合十八大以来廉政文化建设的新要求,从四个方面提出对策。

(一) 培育廉政文化建设的现代理念

第一,发挥社会主义核心价值观引领作用。只有将社会主义核心价值体系内化为广大党员的价值观念,才能有效发挥社会主义核心价值观的引领作用。首先,加强教育引导。关注教育对象的精神诉求,发现其心理接受规律,有针对性地解决问题。其次,注重实践养成。社会主义核心价值观教育应该将核心价值理念融入广大党员的日常生活中,让人民群众在实践中认识它、理解它并接受它。最后,做好价值示范。领导干部的行为对社会大众起着示范作用,必须以身作则、持之以恒地加强引导和教育人民群众。第二,加强公民主体理念的培育。民主政治的发展必须建立在与其相适应的民主观念之上,通过加强公民主体理念的培育,有效推进廉政文化建设。对普通民众来说,必须具有参与公共政治生活的意识和能力。这要求普通公民具有权利意识和公民观念,在政治生活中具有集体意识和包容精神等。第三,提升公民法治意识观念。在廉政文化建设体系中把握改革方向,妥善处理历史 and 现实、传统和创新、基本定位和时代诉求等关系,运用法治意识来培育廉政文化建设的现代化理念。

(二) 构建科学规范的廉政文化教育机制

目前,廉政文化教育工作面临着变革的压力,同时外部环境的变化也引发一些新的情况和问题。面对新形势新任务,开展廉政文化教育的方法正逐步由由分散摸索向系统性探索发展。因此,必须构建科学规范的廉政文化教育机制。

首先,完善廉政文化教育机制的基本原则。一是主体性原则。廉政教育主体性原则要求廉政教育者和接受教育者必须以主体性和自觉性为基础条件,加强以理想信念、廉洁从政、党的作风和纪律为主要内容的廉政文化教育。二是公开透明原则。廉政文化教育活动应当依法公开其内容和程序等运行机制,但是涉及国家或者个人隐私的,或者有特殊规定的除外。三是整体性原则。整体性原则立足于协调廉政文化教育者和接受者之间的利益,注重维护整体利益。四是差异性原则。在考虑教育对象的普遍性基础上,廉政文化建设必须区分不同的教育对象,进行有针对性的廉政文化教育。其次,创新廉政文化教育的方式方法。廉政文化教育以思想灌输、道德规劝、舆论宣传为主要手段,方式方法较为单一。因此,必须要创新廉政文化教育的方式方法。一方面丰富廉政文化教育和宣传方式,重点关注新兴媒体等能将抽象的道德伦理变得更加形象生动的高效宣传方式,另一方面用现代的科技手段了解党员干部的实际状况,从而针对性地加强廉政文化教育。廉政文化教育必须区分不同类型以及不同层次的党员干部,根据廉政教育对象的不同特征,因人而异地提出要求。最后,建立健全廉政文化教育的保障机制。一是要配套设施保障。党校(行政学院)作为各级领导干部接受廉政文化教育的场所必须配备好相应的硬件设施,比如,教学楼、食堂以及住宿楼等。二是要教育经费保障。大力加强廉政文化教育的财政投入,为廉政文化教育提供了物质保障。三是人才队伍保障。教师作为廉政文化教育的教学主体,在廉政文化教育中起着关键的作用,需要更新更优的教学方式方法。因此需要组建一支道德素养高、政治理论强、业务水平精的教师队伍。

(三) 优化廉政文化建设的政治生态

廉政文化是政治文化的重要组成部分,加强廉政文化建设必须要加强政治文化建设,营造良好的

政治生态环境。党的十九大报告中,习近平总书记提出:“以零容忍态度惩治腐败,不断增强党自我净化、自我完善、自我革新、自我提高的能力。”^[8]因此加强廉政文化建设,优化党内政治生态已经刻不容缓。

第一,坚定政治信仰,筑牢抵制腐败的思想堤坝。纵观建党以来的历史,如果说思想建设是在革命、建设时期党的建设的重要内容,制度建设则是改革开放时期党的建设的核心主题。鉴于当前廉政文化建设中存在的问题,必须坚持以政治建设为统领。一方面强化理论武装,组织各级党员干部在“不忘初心,牢记使命”主题教育中学习贯彻十八大以来中国特色社会主义思想;另一方面树立大局意识,自觉将国家利益、民族利益以及人民利益置于最高位置,不追求狭隘的个人利益,充分履行法定职责。第二,树立正确的选人用人导向。习近平总书记指出:“用一贤人则群贤毕至,见贤思齐就蔚然成风。”^[9]选人用人导向是反映当前政治生态的风向标。因此,在全面从严治党背景下必须营造健康的政治生态,坚持正确的用人导向,从源头遏制党内腐败,使政治上可信、工作上可靠、作风上正派的党员干部得到重用。通过领导干部这个“关键少数”,引领“绝大多数”不断完善政治生态建设,营造良好的政治环境,促进廉政文化建设向纵深发展。第三,完善党内政治生态监督制约机制。习近平总书记指出:“健全党和国家监督体系,增强党的自我净化能力,根本靠强化党的自我监督和群众监督。加强对权力运行的控制和监督,让人民监督权力,让权力在阳光下运行,并将权力关进制度的牢笼。”^[10]因此,必须完善党内监督问责机制,加强自上而下的组织监督,保障自下而上的民主监督,实施同级相互监督,坚持党员和领导干部的日常管理和监督。

(四)用廉洁家风营造廉政文化氛围

中华民族绵延五千年,深厚的传统文化中蕴含着优秀的家风文化。廉洁文化是家风文化的重要组成部分,为培育廉政文化提供了不竭动力。

一方面,注重发挥廉洁家风育人功能。在传统文化中,“家”具有特殊的地位,所谓“修身、齐家、治国、平天下”,从个人到国家,“家”是最重要的精神纽带,是社会的细胞,是人生的第一所学校。因此,父母在日常生活中必须提升廉洁素养和营造廉洁家庭氛围,通过廉洁家风家训教育陶冶下一代。首先,提高个人廉洁意识。人的全面发展取决于父母在孩子面前是什么样的人,父母和长辈作为廉洁家风的教育主体,应当做好模范榜样作用,用高标准严格要求子女后辈,学会拿起廉洁思想武器抵御各种形式的社会诱惑,成为品德高尚的人。其次,建立廉洁家庭关系。良好的家庭关系是树立廉洁家风的前提,因此必须处理好包括夫妻关系和亲子关系的各种家庭关系。最后,建立廉洁家规家训。家庭成员能够将规矩内化为自身素养,养成良好行为规范,反对贪污腐败,营造清正廉洁的家庭风气。

另一方面,发挥廉洁党风对廉洁家风引领力。“欲治其国者,先齐其家”,有什么样的家风,就有什么样的精神状态、价值追求。而通过党风带家风,能够促进民风,带动社会风气的好转。因此,必须强化廉洁党风对廉洁家风的引领力,充分发挥领导干部廉洁家风的榜样作用。十八大以来,习近平总书记多次强调家风的重要性,党中央也提高了对家风的重视程度。习近平总书记一语中的地指出:“领导干部的家风,不是个人小事、家庭私事,而是领导干部作风的重要表现。”^[11]因此,领导干部可以以其独有的表率 and 引导作用,做廉洁家风的领航者,用实际行动推动各级党员干部和广大人民群众开展廉洁家风建设,进而促进民风、社风持续好转。

参考文献

- [1] 胡锦涛.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗[N].人民日报,2007-10-25.
- [2] 胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗[N].人民日报,2012-11-18.

- [3] 马占魁, 赵周贤, 刘光明. 推动形成从严治党新常态——学习领会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重要讲话[J]. 求是, 2014(21): 43-45.
- [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[N]. 人民日报, 2017-10-28.
- [5] 习近平. 紧紧围绕坚持和发展中国特色社会主义 学习宣传贯彻党的十八大精神[J]. 求是, 2012(23): 3-8.
- [6] 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: 50-51.
- [7] 龚廷泰. 法院文化建设的最高境界: 追求司法的真善美[J]. 中国审判, 2012(1): 20-23.
- [8] 习近平. 在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话[N]. 人民日报, 2016-07-02.
- [9] 习近平. 建设一支宏大高素质干部队伍 确保党始终成为坚强领导核心[N]. 人民日报, 2013-06-30.
- [10] 习近平谈治国理政[M]. 北京: 外文出版社, 2014: 388.
- [11] 习近平. 科学统筹突出重点对准焦距让人民对改革有更多获得感[N]. 人民日报, 2015-02-28.

责任编辑 王学青

Problems with Construction of Integrity Culture in the New Era and Their Solution

DING Qi (Party School of CPC Jiangsu Committee, Nanjing 210000, Jiangsu, China)

Abstract: Since the eighteenth CPC National Congress, CPC Central Committee centering around Xi Jinping has taken effective measures to strengthen the construction of integrity culture in the whole layout of reform, a system of integrity culture with Chinese characteristics having come into being. Higher requirements have been put forward for the construction of integrity culture in the new era, and some problems have to be solved for the further promotion of integrity construction, which are mainly found in the loss of personal ideologies, relatively narrow audience, defected mechanisms for evaluation and assessment, and “Three Favors and Three Disregards”, etc. These can be traced mainly to the influence of transformation of social structure in the transformation period, “flock culture” causing damage to the political culture within the Party, the erosion of negative phenomena to the construction of integrity culture, and the delay in the construction of legal culture, etc. Solutions can be found in nurturing modern notions for the construction of integrity culture, the construction of scientific and standardized education mechanism for integrity culture, optimization of political ecology, and nurturing atmosphere for integrity culture with clean and honest family moods.

Keywords: integrity culture; Communist Party of China; Three Favors and Three Disregards; flock culture

精准扶贫领域干部“微腐败”问题的产生原因及治理机制

——基于四川省X县的现实考察

李丹青

(中共中央党校〈国家行政学院〉研究生院,北京 100091)

摘要:在当前我国精准扶贫工作中,基层党员干部的“微腐败”问题是影响精准脱贫工作成效的主要因素之一。精准扶贫领域干部“微腐败”问题主要表现在扶贫项目管理过程、政策制定执行、工作责任意识三个方面,需要从资源配置、思想认识、地方发展和制度建设中寻找问题产生的深层次原因。近年来,四川省X县在推进精准扶贫的过程中,将整治扶贫领域干部“微腐败”问题作为推进脱贫攻坚工作的关键环节和重要保障,构建起协作型立体化监督机制、点对点聚焦型问责机制、多层次科学化管理机制、全覆盖信息化沟通机制和容错纠错灵活型激励机制,着力推动新时代全面从严治党覆盖到“最后一公里”。

关键词:精准扶贫;微腐败;治理机制

中图分类号: D630.9

文献标志码: A

文章编号: 1674-9170(2019)04-0059-08

精准扶贫领域干部“微腐败”问题,即发生在群众身边的基层干部私用乱用公权力、懒政怠政等不易觉察的消极腐败现象。2018年是全国脱贫攻坚作风建设年,国务院扶贫开发小组在2018年初即发出通知在全国范围开展扶贫领域作风问题专项治理。2018年2月,习近平总书记在四川省提出全面打好脱贫攻坚战八项具体要求中指出:“脱贫攻坚工作中的形式主义、官僚主义、弄虚作假、急躁和厌战情绪以及消极腐败现象仍然存在,有的还很严重”^[1],并强调“要继续加强执纪监督问责,不断扎紧制度的笼子,做到阳光扶贫、廉洁扶贫”^[1]。在此背景下,我们在深入四川省X县进行实地调研的过程中,对该县近年来在精准扶贫领域干部“微腐败”问题整顿治理工作进行了考察研究,并在总结该县实践经验的基础上,试图探索治理精准扶贫领域干部“微腐败”问题的长效性、制度性方案。

一、精准扶贫领域干部“微腐败”问题的主要表现

精准扶贫领域干部“微腐败”问题不仅会侵害人民群众的切身利益,危害扶贫工作的实际成效,

收稿日期: 2019-03-09

作者简介: 李丹青(1992-),男,山东临沂人,中共中央党校(国家行政学院)研究生院博士研究生。

更严重影响着基层社会的党风、政风和民风,削弱了党在基层社会的执政基础和在群众中的公信力。以2017年为例,X县纪检监察组织立案调查各类违纪违规案件321件,其中查处脱贫攻坚领域违纪案件136件,处分139人,占立案总数的42.4%。从四川省X县的实地调研情况来看,随着扶贫工作的逐步深入,扶贫领域中部分基层党员干部的“微腐败”问题在资金管理使用、政策制定执行、干部思想作风等环节都有着不同的表现形式。

(一) 在项目管理过程层面:虚报瞒报谋取私利,违规利用程序空隙

精准扶贫工作中产业扶贫可谓是重中之重,各级政府推动各类项目的引入和落地为贫困群众带来了机会和实惠,但同样也给部分心术不正的扶贫干部在异地搬迁、产业投资、危房改造等项目上的消极腐败行为提供了可乘之机。有的干部利用基层群众不熟悉政策信息的空隙,不按规矩办事,雁过拔毛,通过虚报瞒报地方实情,虚列项目、编造虚假材料或冒用他人名义套取扶贫资金,利用危房改造、灾后重建、易地搬迁补助等扶贫资金来谋取私利;少数基层干部落实党和国家的扶贫政策执行不到位,不严格按照政务公开和相关程序擅自发包工程项目,以违规拖欠等手段减少扶贫款物的发放,让国家精准扶贫的政策落实大打折扣。

(二) 在政策制定执行层面:照顾人情优亲厚友,刻意刁难执行缩水

在政策制定执行层面,扶贫工作中有部分基层干部把原本应由贫困群众享受的权利或者完全可以通过正常渠道享有的权益异化,把党和政府的政策当成了人情和谋取私利的机会。有些基层干部为亲友在低保户评定、建档立卡户评定等方面提供便利,在扶贫资金、资产和资源的使用分配上滥用职权进行干预干扰,使本应享受政策的贫困群众没有得到政策扶持,或者违反政策性规定和相关议事规则,直接与他人合伙或直接让亲友承揽工程项目建设,并且在项目施工过程中偷工减料,造成不良社会影响。极少数基层干部还会以所谓“辛苦费”“劳务费”“好处费”等名目在群众办理事务时向其索要费用,或者假借集体名义刻意刁难,违规收取费用,使得扶贫政策执行缩水。

(三) 在工作责任意识层面:懒政怠政消极应付,纪律责任意识淡薄

懒政怠政不作为不担当,纪律规矩意识和责任意识淡薄缺位,这种形式主义和官僚主义的表现形式和情况在在当前扶贫领域体现得较为明显。在扶贫工作中,少数基层干部工作责任心不强,担当精神不足,对扶贫政策和工作要求敷衍懈怠。比如X县在进行扶贫领域专项检查时就发现一些驻村“第一书记”、扶贫专干、驻村工作队员、帮扶责任人以本单位工作繁重为理由,进村入户开展工作不按时不认真;有的基层干部甚至长期不对贫困户进行走访了解,对贫困户家庭情况不了解不熟悉,对贫困群众的帮扶措施敷衍了事;部分村急功近利,夸大脱贫效果;有的地方“痕迹主义”问题逐渐显现,把时间精力浪费在各种材料的准备中,搞“数字脱贫”“资料脱贫”,在应该发挥工作实效的地方不发挥作用等,这都是当前扶贫领域“微腐败”问题的主要表现。

二、精准扶贫领域干部“微腐败”问题产生的原因

精准扶贫领域干部的“微腐败”并不是一种简单的、无序的和随机触发的行为,而是遵循某种特定的轨迹和机理发生的。^[2]解决精准扶贫领域干部的“微腐败”问题,需要根据调研获得的实际信息,因地制宜从资源配置、思想认识、制度建设、地方发展等理论角度切入,深入剖析、发掘导致问题产生的具体原因。

(一) 资源配置层面:扶贫资源涌入造成“灰色空间”

精准扶贫是国家权力向地方权力、地方权力向民众和社会进行政策实施的过程,不同层级下的权力使用者会对社会资源在政策执行过程中处以不同形式地多次分配。纵观世界各国贫困治理实践,同样也是由国家主导的一种利益分配和资源重置,而十八大后中国共产党领导下的以国家权力为主导的调动社会各界资源进入精准扶贫领域,更是一次让全体人民共享发展成果的社会资源再分配过程。

在精准扶贫政策的实践中,由国家向地方投入了大量的物资和人力支持,并予以前所未有的政策安排与规划。X县2014年底有建档立卡贫困人口17.94万人,这意味着大量扶贫资源将涌入县、乡镇、村各个层级以及发改、经信、住建、农业、水利、交通、电力、教育、文化、广电、人社、卫生、林业等各个部门,这为贫困地区启动经济发展引擎提供了绝佳机遇,同时也必然意味着大规模资源在短时间内的多元化调配。然而,一旦现有的制度性路径无法迅速满足扶贫资源配置的要求,那么在这个过程中便会导致扶贫领域参与部门较多,使得扶贫资源的调配缺乏行之有效的监管和安排。同时由于扶贫领域的资金较为集中,对资金的分配和使用也基本由基层干部主导,因而在此过程中往往容易发生大量扶贫公款与干部“私权力”相结合的贪腐现象。^[3]扶贫各职能部门之间普遍重下拨、轻监管,不注重使用结果,资金使用是否确有其事,分配对象是否确有其人,资金、物资是否如数到户等都缺乏后续管理,导致出现以资源浪费、资源调配不公等为代表的“灰色利益带”,从而为“微权力”提供了进行“微腐败”的“灰色空间”。

(二) 思想认识层面:心理失衡导致权力失控

从X县基层扶贫干部的现状来看,思想认识上的松散懈怠,纪律意识、责任意识的缺位,是导致基层扶贫干部“微腐败”问题产生的重要原因。具体来看,对非主责工作的消极责任意识,致使部分干部在扶贫工作中存在着“高高挂起”的心态,遇事信奉“拖字诀”。基层扶贫干部平均收入水平总体较低,且承担着较为繁重的扶贫任务和工作压力,有着精神与物质上的双重压力,同时在大规模、集中式扶贫资源的诱惑下,少数基层扶贫干部较容易出现“心理失衡”现象,而这种“心理失衡”很容易导致基层扶贫干部心理防线的突破和崩溃。这两者一旦结合,会导致一些基层干部很容易把自己手中的“微权力”作为换取个人或者单位利益的筹码,进一步发展成为权力失控的腐败行为。这种思想认识层面的问题往往出现在精准扶贫各项政策开始推进的初始阶段,从X县一级单位至村级单位的通报情况中,为官不为、消极应对的现象占据了“微腐败”案件的多数。如出现在通报中的县级扶贫单位2013年至2015年因项目进度实施缓慢,统筹整合不到位,致使结转一年以上财政扶贫资金五千余万元,资金效益无法及时发挥;某县级扶贫负责部门虚列2013年至2014年扶贫资金支出两千余万元,该资金在当年实际并未使用;某乡镇未监督完成某村级工程建设任务等。

(三) 地方发展层面:务工型经济导致群众弱势监督

精准扶贫领域干部“微腐败”问题的产生,必须结合当地发展的实际情况进行剖析。X县是人口大县,但同时也是外出务工人口大县,大量青壮年劳动力涌入城市务工,导致农村出现留守老人、留守儿童,二者都因知识、体力、认知等原因,不能有效监督村务;有的青壮年在家乡周边务工,多是如公务员、教师、银行等工作人员,忙于自己的事务,从而忽略村务监督;有的青壮年在外务工,慢慢融入城镇化、都市化生活,对留守乡村的一切,依赖于村干部等照扶,对村务不愿监督;还有的留守村民对村务监督的方式方法不正确,不按照正常的监督流程进行监督,认为只要是优惠政策自己没有享受到,必然就是村干部滥用职权造成的,造成上访权、举报权被滥用等。同时X县地处巴山大峡谷,地理环境险要,部分贫困户常年居于深山,受教育程度偏低,知识水平有限,即使在利益受到侵害时也难以很好地维护自身权益,这些贫困群众对国家精准扶贫政策并不熟悉,只能从当地基层干部得到相关信息,这就导致出现了信息单向传递和单向沟通的情况,贫困户处在了“弱势地位”,其实也就意味着群众监督的缺失。一些别有用心基层扶贫干部便利用这种对信息的独占性优势,侵占扶贫资源,同时在村务公开、政策宣讲等环节中采取欺骗、隐瞒等手段,使本应接受群众和社会的监督流于形式。

(四) 制度建设层面:基层扶贫干部监管存在制度空白

“微腐败”问题要从规律上找原因,普遍发生的问题可以从制度设计层面寻找答案,而遏制投机行为和权力的滥用是制度设计和制度建设在扶贫领域发挥作用的重要体现。由于精准扶贫领域干部“微腐败”问题具有隐蔽性,因而在反腐败工作中存在着信息不对称和信息不完全的现象。在调研中

我们发现,由于地方扶贫点散人多量大,尤其村一级的基层扶贫干部掌握了过多的自由裁量权,同时又控制着精准扶贫工作中资金运行和资源分配的关键环节,此时如果扶贫领域工作的监管制度缺乏系统性和配套性,特别是对于基层扶贫干部的监督问责不到位,那么监督、问责、管理等制度就会过于原则化、空泛化,缺乏针对性和可操作性,不少已有制度也将不能得到很好地执行。如村一级政务、事务既没有上级的正确引导督促,自身又没有健全完善的管理制度,缺少村民的有效监督,加之基层人员关系复杂,上下级信息交流不及时,沟通不顺畅,形成了基层扶贫领域监管的制度空白,进而导致出现“管得着”但“看不见”“上级监督远、同级监督难、下级监督弱”等现象,给“微权力”插足利益资源分配留下了空间。

三、构建精准扶贫领域干部“微腐败”问题的治理机制

精准扶贫领域干部“微腐败”问题,损害的是党的执政根基,是党在人民群众中的形象和威信,如若不及时整顿治理,积累起来就会扩散,就会变成影响更加恶劣的“大祸害”。在精准扶贫工作的攻坚阶段,必须坚持“有贪必查,有腐必惩”,抓住“微腐败”问题出现的根源,着力构建精准扶贫领域干部“微腐败”问题治理机制,把反腐败的制度之网织密织细,用常态化、刚性化的制度管住“微权力”、关住“微权力”,不让任何“微腐败”成为漏网之鱼。近年来,四川省X县按照中央、省、市要求,将整治精准扶贫领域“微腐败”问题作为推进脱贫攻坚工作的关键环节和重要保障,针对导致基层扶贫干部出现“微腐败”问题的主要原因,坚持“先行着眼、惩防并举、标本兼治、多管齐下”的整治措施,取得了良好的效果,并着力构建起以监督、问责、管理、沟通、激励为核心要素的治理机制。

(一) 构建协作型立体化监督机制

监督是确保公权力合理合法运行的基本保障,强化对精准扶贫领域干部的行为监督,建立健全精准扶贫领域的权力制约和监督机制,是抓住“关键性群体”和“关键权力”的最为直接有效的方法。X县从执纪监督入手,通过近年来的不断探索,逐步建立以纪检监督协作区为基础,全面监督、常态监督、专项监督相结合的协作型立体化监督机制。

一是建立纪检监督协作区。X县以建立全县协作区为平台,着力构建全方位的监督网络,有力提升基层扶贫领域监督执纪水平,破除各级尤其是乡镇纪委“力量不强、业务不精、监督乏力”的问题。X县将全县54个乡镇划分为东乡、南坝、普光、土黄4个纪检监督协作区,明确协调指导、监督检查、执纪审查等7项主要职责,切实将协作区打造为强化监督的前沿阵地、执纪审查的协作基地和培养执纪尖兵的一线要地。2015年至今,X县以协作区为基础平台累计查处群众身边的不正之风和腐败问题510件,占立案总数的88%。2018年以来,各协作区对辖区内乡镇扶贫领域专项整治工作开展监督检查30余次,督促整改问题80余个,全县纪检监察组织立案调查各类违纪违规案件321件,其中查处脱贫攻坚领域违纪案件136件,处分139人,占立案总数的42.4%,各协作区共初核信访件67件,立案审查23件,组织交叉办案28件,协作办案22件,对乡镇纪委开展业务指导69人次,乡镇纪委立案查案成功率得到显著提升。二是建立全面监督机制。X县成立由县纪委牵头,抽调县级部门纪检组长(纪检员)、乡镇纪委书记、财政、住建工作人员组成25个检查组,分两批次对脱贫攻坚领域自查自纠情况开展全面核查,由4个纪检监察协作区分批次、分时段、有侧重地对辖区内乡镇扶贫领域专项整治自查自纠情况开展全面核查,2018年全年共发现问题265个,发放督办函89份,整改问题226个,同时严格执行县、乡镇、村“三级联查”,实现立体化监督,充分发挥各级纪检监察部门的监督合力作用,成效显著。三是建立常态监督机制,由各地各部门纪检组织和县级牵头单位对自查自纠情况开展常态督查,并针对督查发现的问题建立整改清单,逐一明确整改责任、整改措施、整改时限,进而不断提高监督检查的针对性和有效性。仅2018年,X县就在全县范围内分级聘请100余名133专项整治监督员,收集意见建议81条,充分发挥基层一线反腐作用。同时,推动各扶贫部门单位建立覆盖资金各环节的绩效评价指标体

系,加大中期评估和验收考核力度,定期对扶贫项目实施进度、工程质量等开展专项监督检查,并加强扶贫资金基础信息整理,逐月收集扶贫项目资金拨付、项目效益发挥等情况,实现动态管理和常态监督。四是建立专项监督机制,即由X县纪委监委领导班子成员带队,组建多个督查组,采取不打招呼、不定时间、不听汇报、直奔现场的方式,对各地各部门扶贫领域专项整治情况开展专项抽查,强力打通精准扶贫监督的“最后一公里”,用协作型立体化的监督机制推动遏制精准扶贫领域干部“微腐败”问题工作取得实实在在的效果。

(二) 构建点对点聚焦型问责机制

习近平总书记强调:“有权就有责,权责要对等。问责不能感情用事,不能有怜悯之心,要‘较真’‘叫板’,发挥震慑效应。”^[4]坚决按照相关规定从严追责问责,时刻挺纪在前,不断建立健全扶贫领域问责机制是近年来X县在治理精准扶贫领域干部“微腐败”问题的主要措施之一。在实际的精准扶贫工作以及扶贫领域的纪检监察工作中,X县通过强化制度建设,细化责任清单,聚焦问责重点,创新责任教育四种途径,着力构建起点对点聚焦型问责机制,努力将精准扶贫政策的各项要求与基层扶贫干部的各项职责落到实处。

一是强化制度建设。X县按照《中国共产党问责条例》精神要求,在强化问责制度建设上进行了大胆地探索,先后出台《涉农惠民项目资金监管问责办法》《X县党风廉政建设“一案双查”实施办法》《X县惩治和预防腐败体系制度建设与执行责任追究办法》《X县党员干部不作为、慢作为、乱作为问责办法》《X县扶贫开发问责办法》等规章制度,针对精准扶贫领域不同的“微腐败”问题,制定不同的问责办法,按照分级负责、层层落实的要求,坚持党委主责、纪委专责同步落实。同时,对照群众的信访、举报进行分类梳理,并根据涉及到的相关责任人分别制定专项督查问责方案,在年度责任制考核内容中列入扶贫责任追究一项,打出日常监督、专项督办、年底考核的“组合拳”。二是细化责任清单。X县将精准扶贫工作中的党委主体责任和纪委监督责任细化为75个项目并分别落实到相关县委领导,通过在全县施行扶贫领域重大事项报告,推行责任分解台账管理,落实县级党员领导干部带队宣讲约谈和四级述责述廉等方式进一步明确责任,分层分类推进责任精细化、具体化。三是聚焦问责重点。X县针对精准扶贫领域容易发生损害群众利益问题的重点领域、重点部位、重点环节进行点对点督查问责,尤其是针对脱贫攻坚工作中的资金使用管理和基层扶贫干部“微腐败”两个重点层面开展“点穴式”专项问责。在资金使用方面,严防惠民资金成为“唐僧肉”,强化涉农惠民项目资金监管问责,通过深入开展涉农惠民项目资金监管问责制度课题研究,县委出台《X县涉农惠民项目资金监管问责办法》,明确精准扶贫领域资金使用管理问题的问责情形和问责方式,至今已严肃查处数十起基层扶贫干部资金使用违法违纪典型案例,分别给予相应党纪政纪处分并部分移送司法机关。同时,通过严格执行《X县党员干部不作为、慢作为、乱作为问责办法》,采取每月固定举办一次脱贫攻坚片区现场工作推进会,固定各扶贫主责单位负责人参会,随机确定会议内容,随机走访扶贫地点,随机暗访抽查,对发现的问题人员和单位进行直接督促问责并对问题进行整改,同时对基层扶贫干部在推进民生工程 and 产业发展,加强反腐倡廉建设和反腐败工作等方面进行现场考核问责。围绕纪检监察工作协作区着力解决乡镇纪委“能力不强、业务不精、监督乏力”问题,强化纪委责任落实。四是创新责任教育。X县探索实行现场问责与实地责任教育相结合的方式,在出现问责问题的单位和地区,通过开展现场问责教育、召开案发地专题民主生活会、制作责任教育警示片等方式,切实做实做细执纪问责的“后半篇”文章。

(三) 构建多层次科学化管理机制

X县根据本地脱贫攻坚工作以及“微腐败”问题治理的实际情况,从基层农村治理和扶贫资金管理两个重点领域入手,激发基层群众在精准扶贫工作中的主体意识和参与意识,管住精准扶贫领域干部“微腐败”问题产生的利益源头,逐步探索建立多层次科学化的管理机制。

一是创新基层事务治理。X县针对精准扶贫工作出现的基层治理软弱、政策效果欠佳等问题,探索建立了“四会管村、五步议事、三项监督”的基层治理模式。“四会管村”,即构建以村(社区)党组织为领导核心,村(居)民会议或者村(居)民代表会议决策、村(居)民委员会执行、村(居)务监督委员会监督、其他组织为补充的“一核多元、合作共治”的组织架构。“五步议事”,即村支部提议、村支两委会议、各界人士商议、党委政府审议、村民会议决议。“三项监督”,即干部履职监督、“三务公开”监督、村级账务监督。通过“四会管村、五步议事、三项监督”的基层事务管理机制,彻底纠正过去村“两委”少数人决策或“下命令”的现象,让乡镇党委政府正确回归到对村的指导监督位置上,同时注重保障群众在精准扶贫工作中的知情权、参与权、表达权、监督权,充分调动群众的积极性。二是规范扶贫资金账务管理。资金账务问题向来是精准扶贫领域干部“微腐败”问题产生的重要源头。精准扶贫领域的资金资源在流转分配的过程中,会涉及到众多环节和人员,一旦管理缺失或不到位,很容易滋生出一个腐败链条。在开展精准扶贫领域反腐败工作时,必须堵塞精准扶贫领域的管理制度漏洞,以规范性途径避免资源分配失衡,杜绝分配“黑箱”的出现,同时不断强化对扶贫资源的制度化科学化管理,才能确保每一笔扶贫资金和资源都能到位,避免其在流转分配过程中出现腐败问题。X县要求各脱贫攻坚主责单位要建立健全内部财务控制制度,严格落实专户管理、专款专用、封闭运行和报账制管理等规定,防止资金体外循环、中途损失,提高资金综合效益,并率先解决精准扶贫工作中的农村账务混乱问题。自2014年5月以来,X县全面深化村级会计托管代理服务,在全县54个乡镇分别成立了村级会计代理核算中心,设主任1名,代理会计若干名,总出纳1名。各村民委员会与村级会计代理核算中心签订委托代理协议,代理工作实行“无偿服务”原则,账务层层签字把关,定期张榜公示。各村单独建账,只设置1名报账员,负责本村(社区)日常财务活动,协助抓好村级集体账务核算,同时制发实施意见和财务管理办法,制定村级财务规范化管理流程图,努力做到统一银行账户管理、统一使用收入专用票据、统一支出审核把关、统一报账程序、统一会计档案管理,全面清除“包包账”“烟盒账”“断头账”等积弊难题。与此同时,X县在54个乡镇建立起“农村三资管理综合查询系统”,对各村账务开支情况经本村公示无异议后,由村级会计核算中心辅以影像资料上传查询系统,供村民通过自己的身份证随时查询,让村级帐务晒在阳光下。自资金账务管理制度建立运行以来,发生在2014年5月至2018年2月期间的群众反映村组干部扶贫领域经济问题仅有20件,而在2018年底村级党组织换届期间,则实现了村组干部经济类问题“零举报”,真正做到用制度利刃成功切断“微腐败”的重要利益源头,推动精准扶贫领域资金的科学化、制度化、规范化管理。

(四) 构建全覆盖信息化沟通机制

精准扶贫要求工作的全面性和精准化,而精准扶贫工作中的党群沟通和信息共享互动问题则是能否实现精准化的一个重要体现。“随着对精准扶贫的进一步阐释与发展,精准机制的要求更为具体细致,大数据技术因其数据化、网格化与动态化等特点与精准扶贫的机制要求相契合”。X县在建立党群沟通覆盖机制的基础上,全面探索和创新利用互联网大数据技术,建立县域扶贫数据库,搭建扶贫信息互动平台,有效防止由于信息闭塞、沟通不畅所造成的“微腐败”问题。

一是建立党群沟通覆盖机制。X县在全县推行扶贫干部民情大走访“三四五”工作法:“三”是指向群众发放一张民情联系卡、记好一本民情走访日记本、在群众居住集中地方设置一个意见箱;“四”是指各级扶贫干部分别对应联系户,并对联系户每年走访至少四次以上,其中3月、9月为集中走访月;“五”是有关扶贫干部必须将走访宣传、收集问题、解决问题、问题反馈、效果评估五个环节落实到位。X县通过推行“三四五”工作法,做到精准扶贫工作中面对面听取群众意见,心贴心解决群众诉求,真正让干部成为群众的“贴心人”。二是建立县域扶贫数据库。当前,精准扶贫工作正处于攻坚克难的关键时期,更加需要通过大数据和信息化技术的应用对涉及扶贫工作的各项资源进行高效利用与整合,尤其是要通过大数据互联网技术实现政府与民众之间充分的信息共享与信息互动。X县

盯紧精准扶贫精准脱贫领域,创新实施“互联网+阳光扶贫”,以“数据留痕、关口前移”为导向,探索建立县乡村三级全覆盖的精准扶贫数据库,分为攻坚政策、攻坚动态、脱贫管理、项目监督等六个业务模块,将全县42000余户、14万余名建档立卡贫困户信息上传平台,目前录入各项信息51余万条,录入2016年以来扶贫项目5000余个,涉及资金11.49亿元,实现扶贫资料实时跟新、扶贫进度随处可查,充分利用大数据对全县扶贫工作信息进行收集整理,构建起县域扶贫数据库。三是搭建扶贫信息互动平台,X县为加强政府与群众间有关扶贫信息的沟通互动,重点开发了精准扶贫云平台和手机APP软件,使广大群众随时随地利用云平台参与跟踪各项精准扶贫工作进程并提出建议,同时在平台醒目位置链接县纪委信访举报系统,方便群众投诉举报,推动各级党组织负责同志通过APP动态跟踪本单位干部履职、扶贫资金管理使用情况,根据群众反馈及时发现问题并督促整改。扶贫主责部门通过网络后台管理系统实时跟进脱贫攻坚开展情况,对发现的问题及时督促整改,县纪委定期对上传信息,通过实地走访、现场查看等方式进行精准核查,并通过云平台与群众进行广泛互动。同时,X县创新打造了集宣传、公开、监督、便民为一体的电视公开平台,并设置党务公开、党风廉政、法制宣传等七大栏目,通过信息的及时传递、及时更新,保证了群众的知情权、参与权、监督权,让每一个老百姓坐在家里通过电视就能了解扶贫工作的相关信息。以上举措不仅打破了扶贫领域的信息壁垒,有效整合了各类扶贫力量,同时也大大强化了扶贫领域党群、干群的信息共享和双向沟通,用数据和信息的公开透明流动清除了致使精准扶贫领域“微腐败”问题滋生的土壤。

(五) 构建容错纠错灵活型激励机制

基层扶贫干部是全部政策的最终执行者,是打赢脱贫攻坚战的主力军,建立健全扶贫干部容错纠错及关怀激励机制是精准扶贫工作取得成效的重要保障。X县针对基层扶贫干部出现的“心理失衡”问题,逐步建立健全基层扶贫干部容错纠错机制和正向激励机制,使其获得与工作职责任务相对等的精神慰藉和物质慰藉,有效地奖励激励基层扶贫干部,激发其干事创业的担当精神。

一是畅通干部成长机制。脱贫攻坚第一线是X县定向培养锻炼优秀干部的重要平台和渠道,并在此基础上建立全县“第一书记”选派常态化、长效化机制。X县重点选派优秀干部人才递进培养计划学员和后备干部,同时每年从“第一书记”、贫困村村干部中定向选拔一批乡镇领导班子成员。同时,针对在脱贫攻坚一线作风扎实、成绩突出、群众公认的优秀干部,在提拔任用、交流重用、岗位晋聘、公务员遴选时,同等条件下优先考虑,特别优秀的或者工作特殊需要的,按程序报经批准后可破格提拔。在推荐县处级领导、新提拔进入乡镇党政领导班子成员和县级部门(单位)领导班子成员时,优先考虑有脱贫攻坚一线工作经历的优秀干部。二是建立容错纠错机制。X县建立起一整套包括容错、纠错、澄清保护机制,对因问责处理、不适宜担任现职等情形而“下”的基层扶贫干部,始终坚持“不抛弃、不放弃”原则,加大组织再次培养力度、畅通其再次成长渠道,实行重点关注、跟踪管理、纪实评价,常态掌握其现实表现情况,并及时给予其信任,让在扶贫工作中尽职尽责的干部仍然有晋升的空间和希望。三是健全激励表扬机制。在各类评比表扬活动中,提高面向脱贫攻坚一线干部的名额比例,每年分层分类评选表扬一批优秀扶贫乡镇干部、村组干部、“第一书记”、驻村干部。同时干部绩效考核结果按等次给予相应的绩效奖励,激励基层扶贫干部干事创业。对获得按照国家有关规定开展的综合类表彰的脱贫攻坚一线干部,符合条件的及时提拔使用或者交流重用,并鼓励其继续在脱贫攻坚一线岗位工作;暂不符合提拔使用或交流重用条件的,纳入各级优秀干部人才递进培养计划学员或后备干部管理。脱贫攻坚一线干部中专业技术人员在扶贫期间评职晋级不受影响,扶贫经历作为专业技术对应岗位基层工作经历,特别优秀的可按照相关规定破格评聘。此外,为了解决基层扶贫干部的心理问题,还会定期邀请心理专家、心理咨询师为全县干部开展心理义诊、咨询、疏导活动,在干部教育培训中开设心理辅导课程,注重并加大对急难险重、攻坚克难等关键岗位干部的心理疏导。

在脱贫攻坚进行到“啃硬骨头、攻坚拔寨”的冲刺阶段,需要精准发掘扶贫领域干部“微腐败”问

题产生的深层次原因,并在此基础上一方面通过治标惩治和减少精准扶贫领域干部“微腐败”问题出现的增量,另一方面必须通过从监督、问责、管理、沟通、激励等方面全方位建立健全精准扶贫领域干部“微腐败”问题治理体制机制的途径,把“微权力”关进制度的笼子,着力在治本上取得成效,才能真正将全面从严治党覆盖到精准扶贫的“最后一公里”,激发基层扶贫干部责任意识和担当精神,带领广大群众共同干事创业摆脱贫困,有力坚定贫困群众改变落后面貌的决心。“党组织也就越容易找到最大公约数,画出最大同心圆,增强最大组织力”^[5],最终取得决胜全面建成小康社会的伟大胜利。

参考文献:

- [1] 习近平在打好精准脱贫攻坚战座谈会上强调:提高脱贫质量聚焦深贫地区 扎扎实实把脱贫攻坚战推向前进[N].人民日报,2018-02-15.
- [2] 李靖,李春生.我国基层官员微腐败的生成机理、发展逻辑及其多中心治理[J].学习论坛,2018(7):58-64.
- [3] 邱怡慧.扶贫领域的腐败现象及廉政风险预警机制的构建——以9起典型扶贫腐败案件为例[J].廉政文化研究,2018(1):68-75.
- [4] 习近平.在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话[N].人民日报,2016-05-03.
- [5] 祝灵君,张博,等.治理贫困之路——四川宣汉调查[M].北京:人民出版社,2018:7.

责任编辑 陈 瑶

Causes of “Micro Corruption” in the Area of Targeted Poverty Alleviation and Treatment: Based on Real Investigations in X County in Sichuan

LI Danqing (School for Postgraduate Studies, Party School of the Central Committee of C.P.C (National Academy of Governance), Beijing 100091, Beijing, China)

Abstract: “Micro corruption” of Party member leaders in the area of targeted poverty alleviation is a major factor interfering with the effectiveness of this effort. This problem is mainly found in the management process of poverty alleviation projects, the implementation and formulation of policies, and the responsibility awareness in actual work, fundamental causes of which can be found in the allocation of resources, ideological recognition, local development and construction of mechanisms. In the process of targeted poverty alleviation in X county in Sichuan in recent years, the solution of such “micro corruption” is taken as a vital ring and crucial guarantee for poverty-removal efforts, a coordinated cubic supervision mechanism, a point-to-point focused accountability mechanism, a multi-layer scientific mechanism, a complete coverage information communication mechanism and a flexible error-tolerance and correction stimulating mechanism having being established, efforts being made to promote the coverage of comprehensive and strict administration of the Party in the new era to the “final leg”.

Keywords: targeted poverty alleviation; micro corruption; treatment mechanism

列宁关于克服官僚主义的逻辑构想、 现实境遇及当代启示

——基于《国家与革命》的文本考察

曹 芸

(湖北第二师范学院 马克思主义学院, 湖北 武汉 430205)

摘 要: 列宁在《国家与革命》中从逻辑上论证了资本主义制度是官僚主义产生的政治根源, 无产阶级革命在打碎旧的军事官僚机器后, 官吏在过渡时期依然存在, 但其性质及作用与资产阶级官僚迥然不同, 即由享有特权、镇压群众转变为为人民服务。无产阶级专政的国家制度、民主措施及高度发展的资本主义社会化大生产将为无产阶级执政后克服官僚主义提供政治保障、制度保证及经济基础。列宁的逻辑构想在十月革命后不久就遭遇现实解构, 苏维埃制度下官僚主义的复活与俄国当时恶劣的政治经济状况及高度集中的政治体制有密切关系, 也与列宁对权力运行过于理想化的认识有一定联系。这说明, 在一党执政的条件下需要从多方面建构对权力进行充分监督的制度体系, 才能彻底清除官僚主义滋生的土壤。

关键词: 《国家与革命》; 克服官僚主义; 无产阶级专政

中图分类号: A82

文献标志码: A

文章编号: 1674-9170 (2019) 04-0067-10

官僚主义是以权力本身的运行而不是群众利益的保障为出发点和落脚点的思想意识和工作作风, 严重损害党的执政形象, 破坏党群关系的和谐。列宁曾殚精竭虑与这一痼疾进行过长期斗争, 早在十月革命前他就在关于无产阶级革命及革命后建立什么样的国家形式等宏观问题的著作《国家与革命》中思考过这一问题, 由于历史原因, 列宁当时的思考仅限于逻辑层面并且这种逻辑构想在布尔什维克执政后很快遭遇现实困境。一百余年后, 回顾列宁对克服官僚主义的探索对于当今践行党的群众路线, 反对以官僚主义为重要内容的“四风”等问题仍然具有重要意义。

收稿日期: 2019-05-16

作者简介: 曹芸 (1980-), 女, 湖北钟祥人, 湖北第二师范学院马克思主义学院副教授, 博士。

基金项目: 教育部人文社会科学基金项目 (19YJC710004); 湖北省教育厅人文社会科学项目 (18Q186)

一、官僚在资产阶级国家与无产阶级国家中的异质性预设

《国家与革命》是列宁在十月革命前从总体上思考无产阶级革命后应该建立什么形式的国家政权以及国家的最终命运等宏观问题的理论成果。作为国家权力的代理人,官僚与国家具有无法割裂的内在联系。在任何设官而治的社会中,官僚或官吏的存在都具有普遍性。作为专业化、科学化、科层化的公共权力运作体系下的必然产物,官僚指专门的社会管理者,《左传》有云“同官为僚”,可见它本身是个中性词。但在阶级社会中,官僚或官吏成为统治阶级控制和奴役社会大众的主要工具,恩格斯就曾在《家庭、私有制和国家的起源》中指出,私有制条件下的官吏因为掌握了公共权力和征税权“而凌驾于社会之上”,成为“日益同社会相异化的力量的代表”,“依靠特别的法律”“他们享有了特殊神圣和不可侵犯的地位”^[1]。列宁的观点与恩格斯一脉相承,他在早期著作中就明确指出官僚是“专干行政事务并在人民面前处于特权地位的特殊阶层”“与俄国的落后性及其专制制度相适应的,是人民在官吏面前完全无权,特权官僚完全不受监督。”^[2]

在《国家与革命》中,列宁进一步运用恩格斯的观点分析了资本主义社会中官僚的性质和特点,他将资本主义国家定义为“官吏和军事机构”,它在历次资产阶级革命中逐渐发展、完备和巩固起来。通过这个机构,大资产阶级发挥其经济政治权力从而吸引并支配小资产阶级,同时为了维持自身的统治地位和稳定的社会秩序,这个机构还收买了农民、小手工业者、商人等其他阶级中的上层分子,给予他们闲适而荣耀的职位,“使这些职位的占有者居于人民之上”^{[3][35]},这就使得“官僚”这一中性词语在资本主义制度下呈现出浓厚的脱离群众、享受特权等贬义色彩,官僚主义不可避免地滋生并且流行起来。列宁列举了作为国家机构的资本主义议会中存在的官僚主义现象,如空谈、摆架子、作风拖拉、贪污腐败等等,这导致资产阶级议会所标榜的发表意见和讨论的自由不可避免地流为骗局,也造成国家机构的臃肿膨胀,使得人们对于取消官吏和军队的“廉价政府”的渴望遥不可及。

资本主义的民主制度并不能改变资产阶级官吏的本质,也不能根除官僚主义现象,“恩格斯十分肯定地认为,普选制是资产阶级统治的工具”^{[3][20]}。普选制只是每隔一段时间决定由统治阶级中的什么人来掌握公共权力从而压迫人民群众,工人阶级并不能从中得到任何自由和平等,相反,“重新瓜分官吏机构的次数愈多,各被压迫阶级,以无产阶级为首,就会愈清楚地认识到自己同整个资产阶级社会不可调和的敌对性”^{[3][36]}。因此,为了镇压无产阶级革命,维持原有的国家机构从而维护自己的特权和地位,一切资产阶级政党都必须利用包括常备军在内的各种高压手段来对付革命的无产阶级,列宁得出结论:“官吏和常备军是资产阶级社会身上的‘寄生物’,是使这个社会分裂的内部矛盾所产生的寄生物,而且正是‘堵塞’生命的毛孔的寄生物。”^{[3][34]}为了清除这种窒息生命的“寄生物”,工人阶级必须团结一切可以团结的力量去反抗资产阶级国家政权,并且不是从表面上改善原有的国家机器,而是从根本上破坏和消灭它,通过建立一种与资本主义军事官僚机构截然不同的人民民主政权来获得社会发展的新鲜血液。这就“把恩格斯对官吏权力的说明转化成了如何改造和消除官吏特权的问题,即无产阶级专政的国家应该建立什么样的国家机构,这个国家的权力关系结构应该是什么样的,等等”^[4]。

论述国家的消亡是《国家与革命》的主题之一,马克思主义与无政府主义在这个问题上都赞同无产阶级必须通过暴力革命打碎和摧毁资产阶级的国家机器,但无政府主义者主张“在一天之内”废除国家,而马克思主义者认为国家是不能废除的,只能自行消亡,在走向消亡的过程中,必须以无产阶级专政作为过渡时期的国家形式。相应的,在对待官吏的问题上,无政府主义者主张在废除国家的同时立即废除官吏、铲除特权,而列宁在分析马克思关于巴黎公社经验总结的基础上明确指出:“要一下子、普遍地、彻底地取消官吏,是谈不到的。这是空想。”^{[3][53]}正如国家的消亡是一个自然的历史过程一样,官吏的消亡也是一个逐渐的过程。因为过渡时期依然需要一定的国家形式来处理公共事务、行使公共权力,需要必要的管理、监督、权威、纪律和服从等强制性措施,这就意味着在无产阶级专政条

件下官吏的存在是合理的而且必需的。幻想在打碎旧的国家机器后立刻取消官吏就是“‘幻想’一下子就可以不要任何管理，不要任何服从”，这是“由于不懂得无产阶级专政的任务而产生的无政府主义幻想”，“是与马克思主义根本不相容的”^{[3]153}。

但是，无产阶级专政条件下的官吏在性质和作用上都与资产阶级官僚迥然不同。在资本主义社会中，官吏意味着“脱离群众、站在群众之上、享有特权”^{[3]216}，其职能是镇压群众、维护资本主义制度，而当无产阶级取得国家政权建立新的国家形式后，官吏由人民的对立面转变为人民的公仆，其职能也大为简化，“国家官吏的特殊‘长官职能’可以并且应该立即开始、在一天之内就开始用‘监工和会计’的简单职能来代替”^{[3]153}。列宁以马克思关于巴黎公社的论述为依据，指出在代替贪污腐败的资产阶级议会的社会主义公社机构中，“因为议员必须亲自工作，亲自执行自己通过的法律，亲自检查实际执行的结果，亲自对自己的选民负责”^{[3]152}，因而不再享有特殊地位和权利，不再是社会的主人而成为社会的管理者。在列宁的设想中，无产阶级国家的官僚不再是特权身份财富地位的象征而是社会分工的自然结果，不再是高居于人民之上的权贵阶层而成为群众利益的真正代表。

总之，由于资本主义国家与无产阶级专政的本质区别，官僚的地位、性质、职能和命运已经截然不同。“在社会主义下，公职人员将不再是‘官僚’或‘官吏’”^{[3]216}。在列宁看来，过渡时期的无产阶级专政这种国家形式虽然不可能“一下子、普遍地、彻底地取消官吏”，但是通过打碎旧的官吏机器、建立新的国家机构，是能够保证官僚性质的转变，进而逐步取消任何官吏的。

二、《国家与革命》中克服官僚主义的逻辑构想

由于专制制度下缺乏有效的群众监督等原因，处在特权地位的官僚在行政中不可避免地滋生腐败现象，容易形成脱离群众的官僚主义作风。列宁认为官僚主义的产生与官僚的特权地位直接相关，“官僚主义”在俄语中甚至可以译成“地位观念”，“官僚主义就是使事业的利益服从向上爬的需要，就是一味追求地位而忽视工作，为增补进行争吵而不进行思想斗争”^[5]。

《国家与革命》中既然肯定了官吏在过渡时期存在的必要性，那么无产阶级专政条件下的官吏有没有可能堕落为资产阶级意义上的官僚高居于人民之上，官僚主义有没有可能死灰复燃呢？列宁通过批判考茨基的机会主义表明了自己的看法。在后者看来，国家的各个职能部门都如此重要，没有哪一个部门是反政府的政治斗争应该打碎和取消的，因此，无论是党组织、工会组织还是国家管理机关内部都必须有官僚，而只要存在依靠选举制度产生的公职人员，就意味着官僚主义是无法消除的。列宁并没有否认这种潜在的可能性，他承认无产阶级可能会出现堕落腐败的趋势，但他认为官僚主义产生的根源在于资本主义制度，“在资本主义下，由于雇佣奴隶制和群众贫困的整个环境，民主制度受到束缚、限制、阉割和弄得残缺不全。因为这个缘故，而且仅仅因为这个缘故，我们政治组织和工会组织内的公职人员是受到了资本主义环境的腐蚀（确切的说，有被腐蚀的趋势），是有变为官僚的趋势”^{[3]216}。也就是说，列宁将无产阶级公职人员官僚化的可能性仅仅归结为资产阶级国家这一“官吏和军事机构”的影响，而在资本家被剥夺、资产阶级被推翻、资本主义国家机器被摧毁以后，取而代之的无产阶级专政已经不是以前意义上的国家，而是正在消亡的国家，是人民群众自我管理的国家，这一新型的国家机器及民主类型将使官僚主义逐渐失去滋生的土壤。那么，在无产阶级摧毁旧的国家机器、建立新的国家政权后，如何保证自己的公职人员摆脱资本主义制度官僚作风的影响？列宁在《国家与革命》中对此进行了颇有见地的逻辑构想：

从政治上看，无产阶级专政的国家性质将为克服官僚主义提供政治保障。列宁批判了机会主义者仅在抽象意义上理解国家，未能区别资产阶级国家与无产阶级国家的不同本质，指出资本主义国家连同其官僚体制是不会自动消亡的，必须通过无产阶级暴力革命予以打碎。在从资本主义向共产主义过渡的阶段，必须建立无产阶级专政的国家形式来取代旧的国家机器并维持社会秩序。这个时期的国家

虽然仍是强制性的暴力组织,但在本质上与任何剥削制度的国家截然不同。资产阶级的国家暴力是为了维护少数资本家的利益,镇压广大被剥削阶级的反抗,其实质是反人民的,而且每一次工人运动都使得国家机器的暴力程度日益加深。而无产阶级国家的暴力则是为广大劳动人民服务,镇压少数剥削阶级的反抗,是属于人民且为了人民的政权,随着政权的巩固,民主的范围将逐渐扩大,国家将逐渐由暴力机关转变为管理机构。这就决定了取代资本主义国家的无产阶级专政国家虽然会不可避免地沿用某些官吏制度和管理形式,但已经不存在官僚主义温床。“在社会主义社会里,由工人代表组成的‘某种类似议会的东西’当然会‘制定条例和监督’‘机构的’‘管理工作’,可是这个机构却不是‘官僚的’机构”^{[3]210}。“代表机构仍然存在,然而议会制这种特殊的制度,这种立法和行政的分工,这种议员们享有的特权地位,在这里是不存在的”^{[3]152}。究其根源,在于无产阶级专政能够为彻底破坏官僚制度提供政治优越性。

从制度上看,无产阶级专政条件下的一系列民主措施可以为克服官僚主义提供制度保证。列宁以马克思关于巴黎公社的经验分析为依据,指出公社制订的一系列措施能够有力地防止无产阶级的公职人员腐化为官僚,如官吏不但全部通过民主选举产生,而且可以随时撤换;公职人员的薪金不得高于工人工资,等等。这些措施是如此简单甚至幼稚,以致遭到了伯恩施坦的嘲笑,称之为“原始的”民主制度、“学理主义的民主制度”。列宁指出,伯恩施坦的错误在于,他不懂得无产阶级专政条件下的民主必然会使许多“原始”民主的内容在更高阶段复活。全民选举,官民平等,人人参加管理,这些措施固然简单,但不这样做就无法保证由大多数居民以至全体居民行使国家职能。由于无产阶级专政大规模地扩大民主制度,成为穷人的、人民的而不是少数富人的民主,它意味着广大群众第一次在人类文明史上站起来了,不仅代表自己独立地参加投票和选举,而且不受任何奴役地行使自己作为社会管理者的职责。因此,“这些简单的和‘不言而喻’的民主措施使工人和大多数农民的利益完全一致起来,同时成为资本主义通向社会主义的桥梁”^{[3]149}。列宁对于巴黎公社探索的这些民主政策十分欣赏,对无产阶级国家形式下克服官僚主义的前途十分乐观:“公社就是通过实行上述种种措施来扩大民主制度和根绝官僚制,……我们要学习公社战士的革命勇气,要把他们的实际措施看作是具有实际迫切意义并立即可行的那些措施的一个轮廓,如果沿着这样的道路前进,我们就一定能彻底破坏官僚制。”^{[3]218}

从经济上看,高度发展的资本主义社会化大生产能够为克服官僚主义提供经济基础。列宁批判伯恩施坦的另一个错误在于他不懂得“以资本主义和资本主义文化为基础的‘原始民主’同原始时代或资本主义以前时代的原始民主制度是不一样的”^{[3]148}。他分析指出,资本主义文化创立了社会化大生产,许多经济部门是按国家资本主义垄断组织的形式组织的,如工厂、铁路、邮政、电话等等,虽然其中仍然存在官僚机构压迫着工作繁重、忍饥挨饿的劳动者,但这种机构却为管理社会事务准备了模型。工人在建立自己的政权后能够而且应当利用资本主义创造的社会化管理成果来组织生产。在社会化大生产的基础上,“旧的‘国家政权’的大多数职能已经变得极其简单,已经可以简化为登记、记录、检查这样一些极其简单的手续,以致每一个识字的人都完全能够胜任这些职能,行使这些职能只须付给普通的‘工人工资’,并且可以(也应当)把这些职能中任何特权制、‘长官制’的痕迹铲除干净”^{[3]148-149}。就这样,资本主义一方面产生了压迫群众的官僚军事机构,另一方面又通过社会化大生产为克服官僚制准备了条件,这正是历史发展不可抗拒的辩证法。列宁正是从中获得了工农国家根除官僚主义的绝对自信:“在大生产的基础上,这个开端自然会导致任何官吏逐渐‘消亡’,使一种不带引号的、与雇佣奴隶制不同的秩序逐渐建立起来,在这种秩序下,日益简化的监督职能和填制表报的职能将由所有的人轮流行使,然后将成为一种习惯,最后就不再成其为特殊阶层的特殊职能了。”^{[3]154}

三、列宁克服官僚主义逻辑构想的现实困境及历史原因

《国家与革命》成书于十月革命前夕,列宁在其中对新的国家形式下摆脱官僚主义的必然性进行了

自信而乐观的逻辑构想。按照他的预想,苏维埃俄国是在打碎旧的军事官僚机器的基础上重新建立起来的国家制度,作为人类历史上最高类型的民主政权,它与以往一切国家机器有着本质上的差异。这一新型的国家形式是官僚制度的对立面,是防止政权官僚化和官僚主义的民主形式,应该能够使公职人员获得对官僚主义的免疫力。十月革命后最初的几个月里,苏维埃体制基本按照列宁预设的轨道运转,由于苏维埃政权集中精力抵抗国内外反革命势力的联合反扑,加上新制度带来的新风气,当时党政机关确实在很大程度上摆脱了官僚主义习气,精神面貌焕然一新,群众的创造性和主动精神得到了高度发扬,产生了“共产主义星期六义务劳动”这一被列宁称为“伟大的创举”的新生事物,整个社会风貌生机勃勃。

然而好景不长,苏维埃政治体制的运转很快偏离了列宁预设的轨道,官僚主义在苏维埃国家机关和布尔什维克党内死灰复燃并迅速蔓延开来。列宁在1918年4月就已经注意到,“现在有一种使苏维埃成员变为‘议会议员’或变为官僚的小资产阶级趋势”^{[3]504}。此后这个问题日趋明显,1919年3月,列宁认识到官僚主义已经“在苏维埃制度内部部分地复活起来”^{[6]217}。列宁不得不无奈地承认,苏维埃国家是一个“带有官僚主义的毛病的工人国家”^{[7]408}。随着新经济政策的提出及其引发的各种争论,官僚主义的表现更为严重,臃肿不堪的机构、脱离实际的空谈,部分官员脱离群众、爱摆架子、贪污浪费、办事迟缓、人浮于事、滥用职权等现象在苏维埃机关各个部门中泛滥起来,而且蔓延并渗透到了工会及党的机关内部。如列宁晚期苏维埃政府的交通开支就十分庞大,有学者根据俄罗斯联邦国家政治社会史档案馆解密档案发现,“几乎每个托拉斯和每个机关的第一件事就是置办汽车,为个别人出行,甚至办理个人的私事而使用”^{[8]214-216}。1922年初,莫斯科市消费合作社要购买一批市民急需的法国罐头食品,中央政治局已同意且装运罐头的船只也早已进港。但当列宁月底从外地回到莫斯科时,此事依然没有办好。列宁尖锐地批评这是“可耻的行为”,是“官场拖拉习气”“是用纯粹的官僚态度葬送实际工作”^{[9]351}。这种人浮于事的拖拉作风与苏维埃机构的臃肿和互相推诿不无关联,俄共(布)执政后不久列宁曾要求精简党政机关,但从1918年8月到1922年10月,历次精简的结果却是机关人数膨胀了一倍有余。与此同时,根据俄共(布)第十二次代表会议通过的《关于党的领导干部物质状况》等决议,一些领导干部在住房、医疗、教育等方面享有特殊待遇,逐渐滋生出特权思想,与群众距离越来越远。例如,十月革命胜利后,苏维埃政权在组建集体性质的“住房公社”解决住房问题时,领导干部的住房公社内部各种设施就比普通群众要齐备优越得多,而当1922年末至1923年初国内战争危机彻底消除时,领导干部纷纷从住房公社搬进了独户住宅,住房面积和设施条件远远高于老百姓住房标准,党的领导人莫洛托夫家甚至占有整整一层楼。^{[8]227-236}在列宁最后阶段的政治实践中,官僚主义被形容为“我们国家制度中的一种脓疮”^{[6]26},其顽固性与长期性使它成为社会主义最危险的敌人,共产党员特别是身居要位者的官僚主义作风或许将从根基上动摇共产党的执政地位并断送苏维埃制度的前程命运,使十月革命开创的社会主义前景得而复失。

回顾当时的历史背景,十月革命后官僚主义的复苏有其客观原因。从经济上说,俄国长期存在的分散落后自给自足的小农经济本来就是官僚主义的存在基础,而为了统一调配物资应对国内战争导致的极度经济困难又会造成权力的集中,客观上为官僚主义的死灰复燃提供了外在条件。马克思曾分析过高度集中的专制制度与分散的小农经济之间的内在联系,二者看似矛盾却互相依赖:“小农人数众多……他们的生产方式不是使他们互相交往,而是使他们互相隔离。……他们的代表一定要同时是他们的主宰,是高高站在他们上面的权威,是不受限制的政府权力,……归根结底,小农的政治影响表现为行政权力支配社会。”^[10]俄国本来就是一个小农占优势且经济发展相当落后的国家,列宁根据1897年俄国人口调查的数据指出,当时俄国城市人口只占全国总人口的12.55%^[11];十月革命后的土地法令尽管将地主土地收归国有并分给农民1.5亿公顷无偿使用,但这并未减少小生产者的数量,也并未改变小农经济自给自足的经营状况,广大农村依然处于隔膜、闭塞的落后状态,这为苏维埃俄国官僚主

义复苏提供了经济土壤,“农民愈分散,中央机关的官僚主义也就愈难避免”^{[6]42}。十月革命后,国内外的武装叛乱加剧了国内经济困难,苏维埃俄国不仅在世界上处于被包围、被隔绝和被封锁的境地,而且国内城市与乡村的联系也被隔开了,特别是城市与产粮区、产煤区隔绝了,工农业之间的流转被“堵塞”了。为了在恶劣的经济形势下应对国内外武装叛乱和干涉,苏维埃政府不得不实行带有军事性质的战时共产主义政策,在市场之外建立起城乡之间直接的商品交换,形成了严格控制整个国民经济、高度集权的经济体制,从而在极度贫困的经济环境下为赢得战争提供了物质保障。与此同时,高度集中的计划经济也打开了权力的潘多拉魔盒,反映在苏维埃国家机关工作人员身上就是助长了各种官僚主义行为。例如在实行余粮收集制的过程中,尽管政府明确指示征粮队的任务只是收集富农的余粮而不是抢劫农村的一切,并且规定对交粮的农民给予纺织品、日用品及农具等补偿,但城市派遣的征粮队经常无视对象无偿征收农民的余粮乃至种粮和口粮,把从农村剥夺来的东西据为己有,由此遭到农民的激烈反抗,仅在1918年内就有约5000名肃反人员和4500名征粮队员丧生,而农民的死亡数更要多得多。^[12]官僚主义侵害了群众特别是农民的切身利益,损害了党的形象和威信,引起了人们的抵触情绪,不得不说它是对苏维埃政权基础的极大威胁。

从政治上看,苏维埃俄国官僚主义的泛滥与其政权的组织形式及权力运行特点密切相关。列宁在《国家与革命》中设想通过直接民主的形式构建一个“人人参与监督和管理”的国家权力运行模式,官员由群众选举产生并且随时可以撤换以防患官僚作风,但由于复杂激烈的国情和俄国大众教育程度低下,无法直接参与国家管理,这种直接民主的政治形式很快被实行间接民主制的政治体制所代替,“苏维埃虽然按党纲规定是通过劳动者来实行管理的机关,而实际上却是通过无产阶级先进阶层来为劳动者实行管理而不是通过劳动群众来实行管理的机关”^{[7]155}。为了应对瞬息万变的战争形势,干部的产生方式逐渐由选举制转变为任命制,紧张的战争状态下各个领域的大事往往需要当机立断,导致命令主义风气渐长。与此同时,权力的过度集中和垄断必然会导致对国家机关和管理部门监督的缺失,缺乏制衡的权力也势必会造成官僚主义的泛滥。列宁十分重视苏维埃各级机关的监督职能,他曾起草《工人监督条例草案》,设想通过工人监督用国家资本主义的形式逐步过渡到社会主义,后由于工业国有化步伐的加快以及委任制取代选举和罢免制,工人直接监督管理企业向国家管理企业转变,工人监督委员会的独立监督权和罢免权也随之丧失。列宁也曾将《国家与革命》中关于全民监督的设想付诸实践,1918年3月在他亲自领导下成立了国家监督人民委员部,但它只是重复着旧监察机关的职能,仅限于对一些具体的财政问题进行书面检查,无法实现列宁关于全体人民进行现实监督的思想。鉴于此,1920年2月国家监察人民委员部改组成立了工农检察院,1923年列宁建议把工农检察院和中央监察委员会结合起来,使之拥有更高的威信和更广泛的权力。然而由于多种原因,苏维埃关于国家权力监督的思路没有理顺,“工农检察院多半还形同虚设”^{[9]34}。列宁关于群众管理和人民监督的思想未得到落实,权力监督有名无实,国家机关的官僚化倾向越来越严重。

当然,除了严峻的经济形势和苏维埃俄国自身的政治权力架构等客观原因外,列宁主观上对苏维埃政治体制特点及国家权力本质的认识偏差也导致他关于克服官僚主义的美好愿望在现实中遭遇滑铁卢。马克思曾在总结巴黎公社的历史经验时提出“议行合一”的原则,列宁赞同并且继承了这一思想,在《国家与革命》中参照巴黎公社的政治实践为苏维埃俄国设计了体制蓝图,认为“苏维埃不仅把立法权和对执行法律的监督权集中在自己手里,而且通过苏维埃全体委员直接把执行法律的职能集中在自己的手里,以便逐步过渡到全体劳动居民人人来履行立法和管理国家的职能”^[13]。作为苏维埃的常设机构,全俄中央执行委员会在大会休会期间原则上拥有立法权,但是列宁认为由劳动者组成的工农政府——人民委员会也应当体现“议行合一”的原则,导致二者在立法权的问题上争论不休,最终以宪法的形式规定了全俄中央执行委员会作为最高权力机关拥有最高立法、号令及监督权,同时也确认了人民委员会的立法权。这就造成苏维埃俄国出现双重立法机关和双重行政机构,造成机构重叠、人

员冗杂、职责不清等一系列问题。作为人民委员会的主席，列宁原本是希望通过赋予人民委员会以立法和行政权实现复杂形势下工作效率的提高，但他没有充分认识法律程序的合法性问题，导致此后人民委员会的权力进一步膨胀以致全俄中央执行委员会的部门被并入前者的同名部门。列宁在《国家与革命》中对未来国家权力管理方式的描述忠实地体现了马克思、恩格斯总结巴黎公社的基本原则，指出革命胜利后要建立的政权应该是“人民管理制”、巴黎公社式的“直接民主制”，人人行使权力将使官僚主义无处遁形。十月革命胜利初期，列宁曾将这一思路付诸实施，但他很快发现这一设想并不现实。按照马克思主义的基本观点，过渡时期的无产阶级专政仍然具有“政治国家”的特点，仍然存在国家权力凌驾于社会之上的可能性，它和其他任何类型的国家机器一样具有复杂精巧的体制和机制，其职能不可能在短时间内简化为列宁原先设想的极其简单的手续。实践早已证明，国家权力具有惊人的不受控制的力量，官僚主义实际上是国家权力发生异化的一种具体表现，能否克服官僚主义很大程度上取决于能否以合适的政治体制约束国家权力。而列宁对这一问题缺乏足够的警惕性认识，导致这一问题始终没有解决。面对各种贪污腐败、营私舞弊等现象，“共产党领导人的善意、忠诚、自觉地履行他们的职守——这些就是列宁能够建议的全部药方”^[4]。这说明列宁在十月革命前对国家权力本质的认识存在过多理想主义成分。

四、《国家与革命》中克服官僚主义的构想及困境的现实启示

《国家与革命》中克服官僚主义的逻辑愿景与列宁政治实践之间的反差为一党执政的社会主义国家提出了一个严峻的现实问题，即在一党执政的条件下如何实现对国家权力的有效监督？英国思想家阿克顿勋爵曾有“绝对权力导致绝对腐败”的论断，缺乏监督与制衡的权力必然会导致官僚主义盛行。官僚主义在苏维埃俄国的死灰复燃很大程度上源于列宁未能理顺群众监督的具体方案，国家权力的运行未能得到有效监管。尽管列宁在最后生涯也未能彻底清除这一被他称为“脓疮”的顽疾，但反思他基于当时历史叙事的逻辑预设及其在现实中遭遇的困境对于我们当今的政治制度建设仍然具有重要启示。

克服官僚主义、落实权力监督首先需要从制度上明确权力的来源问题，只有从授权机制的根源上落实“权为民所赋”的理念，才能从源头上扼住官僚主义的咽喉。列宁一直强调苏维埃俄国是人民当家作主的国家，群众应该是国家权力的直接承担者和行使者，社会主义“和官场中的官僚机械主义根本不能相容”，“生气勃勃的创造性的社会主义是由人民群众自己创立的”^[5]。因此，当他发现一部分苏维埃代表有变为官僚的趋势时，主张吸收更多群众直接参加国家管理，“只有当全体居民都参加管理工作时，才能把反官僚主义的斗争进行到底，直到取得完全的胜利”^[7]^[54]。这反映了列宁对政府权力来源的清醒认识。卢森堡在总结苏维埃俄国的历史经验和教训时指出：“无产阶级专政必须处处依靠群众的积极参与，处于群众的直接影响下，接受全体公众的监督，从人民群众日益发达的政治教育中产生出来”，因此“绝对公开的监督是必不可少的。否则交换经验就只限于新政府的官员的排他的圈子之内。腐化不可避免”^[6]。公共权力具有易变性和膨胀性，当权力运行处于不受监督、可以随心所欲徇私舞弊时，就会逐渐改变为公为民的正确运行方向，滋生官僚主义甚至走向腐败。只有当公职人员深刻意识到民不授权、官无所托，权力拥有者是群众而不是自己时，才会形成为民执政的稳定心理，才会谨小慎微围绕民众利益进行行政作为。明确“权为民所赋”不能停留于道德宣誓和学理分析的层面，而是必须落实到制度和思想建设层面，其中关键是让官员深刻认识到公共权力来自人民，由民所赋，人民有权监督公共权力的运行。在树立“权为民所赋”理念的基础上，还要形成“心为民所系、权为民所用、利为民所谋”的为政施政理念，这同样依赖于从制度上建立控制权力运行的政治体制，监督权力运行的全过程。

根除官僚主义流弊需要依靠健全完善的社会力量，用科学有效的民主监督制约机制防止公共权

力的异化。在《国家与革命》中,列宁将克服官僚主义的希望寄托在群众广泛参与社会监督和管理上,这是从“理论上探索实现人人成为官僚但又不是官僚的公共管理形态,这是从制度上克服官僚主义和防止公仆变为主人的图式。但在十月革命胜利后,一经实践检验,这种亦官亦民的模式不适应现代社会发展的需要”^[17]。究其原因在于,列宁高估了当时条件下群众的自我管理能力和社会治理能力。由于沙皇统治时期群众的文化教育水平极端低下,缺乏参与政治实践的最起码常识,“即使国家的管理工作被简化为任何一个识字的人都能胜任的监督和登记的手续,俄国当时也无法实现人人都参加管理”^[18]。布尔什维克执政后,落后的教育状况、复杂的阶级构成使这一问题很快暴露出来,列宁不久便意识到巴黎公社式的“直接民主制”在当时的俄国缺乏最基本的实现条件,由“先锋队管理国家”向“全体人民管理国家”的过渡尚需一个长期的发展过程。因此他在一次与蔡特金的谈话中明确指出,“克服和根除官僚主义的决定因素,就是尽可能广泛地教育和训练人民”^[19]。这说明,官僚主义之所以久治不愈、顽固至极,除了有历史根源、思想流毒、经济基础、法制传统等方面的原因外,社会建设发展相对滞后、社会力量发育不健全、社会监督机制阙如等也是非常重要的原因。从官民关系上看,官僚政治存在的一个重要条件就是群众的愚昧无知、孤立无援与贫困落后。马克思曾形象地指出,国王之所以是国王,只是因为有人当作他的臣属。只有摆脱了贫困愚昧的状态,人们才不会把官僚主义作为一种政治常态来接受。从长远来看,彻底杜绝官僚主义的出路与其说在于官员的思想教育方面,不如说在于整个社会生产与生活水平的现代化、在于群众的政治觉悟、精神文化与组织水平的普遍提高。只有当社会大众的力量充分成长壮大起来,才能有效地对行政权力进行监督,有力地抵抗官僚主义对人民民主的侵害和吞蚀。我国目前社会转型尚未完成,经济社会发展对传统社会管理体制的挑战日益严峻,虽然新的产业与经济组织、社会组织大量涌现,但仍然存在政社不分、社会组织发育不良等问题。许多社区与社会组织功能不强,不能有效承接公共服务职能,社会管理存在不少缺陷和漏洞。实践证明,“必得让人民,让一般工农大众,普遍地自觉自动起来,参加并主导着政治革新运动了,那才是它(官僚政治)真正寿终正寝的时候”^[20]。只有当群众有足够的政治认知、经济自立、心理自信,再加上一定的法制与机构保障民主建设时,官僚主义才真正难以立足。因此,在当前的政治实践中,政府、市场与社会三者之间必须维持合理的动态平衡关系,政府应将部分社会管理权限与职责下放到城乡、社区、社会组织,让人民群众在自我教育、自我管理、自我发展中提高政治监督能力,从而防止和杜绝官员特权横行、行政效率低下以及党政机构臃肿膨胀等现象。

落实公共权力监督还需要根除传统“官本位”的思维模式,优化社会主义先进文化土壤和社会基础。列宁在十月革命前对无产阶级国家克服官僚主义的可能性途径进行了政治、经济和制度等多方面的探讨,但偏偏忽略了对这一问题的文化透视。他多次明确表达过对旧的官僚制度的憎恶,正是旧制度导致了瘫痪和腐化。“文化是制度之母。实际上列宁在此已经是将制度与文化结合在一起,因而与其说是憎恨制度,不如说是憎恨制度背后的官僚主义文化传统”^[21]。在布尔什维克的执政实践中,列宁发现并重新思考了官僚主义复活的文化背景,认识到文化作为社会结构的要素之一,它无处不在地影响着人们的生活态度和政治行为,而苏维埃俄国“文化上的落后却限制了苏维埃政权的作用并使官僚主义制度复活”^{[71]50}。从《国家与革命》中对官僚主义政治、经济、制度根源的探索到布尔什维克执政后对官僚主义文化根源的追问,列宁的这一逻辑转换在今天看来仍具有重要意义。“遵循列宁的逻辑思路和判断,我们不难发现,与其说官僚主义的根源是政治的、经济的,不如说是文化方面的”^[22]。克服官僚主义必须对其思维模式和文化根源进行梳理,在心理和文化层面建立人们对官僚主义的防御机制。目前我们已成为世界第二大经济实体,教育文化事业也有了长足发展,但作为封建官僚文化历史久远的国家,古代士宦曾普遍具有的当官发财、以权谋私、权钱交易等思想在当前远未根除,“官本位”思维模式的普遍泛化、封建宗法思想的长期固化以及现代民主意识的缺失,是官僚主义仍然存在的社会文化诱因。我们不能割断历史,也不能彻底否定文化传统,但是却可以最大限度地清除“官本位”思

想等传统文化中的糟粕,弘扬社会主义核心价值观,树立优良的为官用权的新思维、新观念,以铲除官僚主义赖以存在的文化根源和心理根源。习近平总书记指出:“核心价值观,承载着一个民族、一个国家的精神追求,体现着一个社会评判是非曲直的价值标准。”^[23]只有践行以民主和法治为重要内容的社会主义核心价值观,才能在文化领域逐渐清除官僚主义滋生的土壤。与此同时,我国地方经济发展仍不平衡,只有在进一步发展生产和社会主义市场经济,消灭官僚主义经济基础的同时,重视群众教育工作、社会文化建设工作以及社会主义道德和精神文明建设,才能切实提高群众的文化教育水平和参政议政能力,逐渐形成作为群众监督的精神动力的公民意识,进而激发和吸引更多群众自觉参与到权力监督行动中来,才能使反对和克服官僚主义建立在坚实的社会文化和社会基础之上,从根本上消除官僚主义的深层文化基因。

列宁认识到苏维埃俄国民主与法制的健全同官僚主义的滋生有着密切关系,因此他高度重视苏维埃的民主法制建设,强调用法律武器加强对权力运行的监督。据统计,在十月革命胜利后的七年时间里,列宁亲自起草和修改了一百多项重要法律与法令,领导制定和签署了数以千计的法律、法令、条例和决议。^[24]由于多种历史原因,刚刚起步的苏维埃民主法制建设依然不能刹住官僚主义的歪风邪气,但是不可否认,社会主义民主和法制建设是权力能够在阳光下运行的重要保障。历史证明,发扬人民民主是根除官僚主义的根本政治保障。人民的民主权利越完善,官僚主义就越没有容身之地;人民的民主权利遭到破坏,官僚主义就会蔓延滋长、横行无阻。要有效地同官僚主义作斗争,就必须不断扩大和实现人民民主,让群众真正参与到政治生活中来,让他们成为公职人员的选拔、升降、考核及评价的政治主体,从而以人民民主的力量抗衡官员权力的扩张,让干部对群众给予他们手中的权力形成敬畏之心。同时,民主建设离不开法律保障,实现群众知情权、选举权、表达权、监督权等民主权利依赖于法律制度的有效贯彻和实施。因此,我们应保证法律至上的权威性和公正性,任何个人和组织的行为都必须在法律的框架内进行,只有以法律作为衡量领导干部的行为准则,做到有法必依、执法必严,才能为官僚主义划定一条高压线。例如,知情权是人民群众行使监督权的重要内容和前提条件,保障人民群众的知情权能够调动人民监督政府的积极性,提升权力运行的透明度,这就要求通过法制规范党务公开、政务公开、司法公开和各领域办事公开的力度和范围,让权力在人民群众的视线内运行。总之,健全社会主义法制体系对于防范官僚主义至关重要,只有通过健全的法制体系形成强大的监督合力,才能将权力置于严密而强有力的监督网之下,让官僚主义乃至腐败无所遁形。

当然,列宁在《国家与革命》中重点思考的是国家消亡等宏观问题,在当时形势下缺乏与官僚主义斗争的实践经验,因而不可避免地会得出一些理论偏离实际的逻辑结论。西方一些学者却将这一问题绝对化,“在列宁看来,民主以及一切民主政党……的设想都和马克思主义的逻辑相脱节”^[25]^[195],认为在十月革命后面对大量党员和政府官员的官僚习气,“列宁所开出的解药是无效的”^[25]^[216]。这种对列宁的明显苛责我们无论如何也不能苟同。列宁虽然在《国家与革命》中对克服官僚主义的思考不够全面和深入,但他一旦触及现实,就根据实践及时修正了自己先前的逻辑结论。即使一个世纪后重温这部在当时历史情境下构建的著作,列宁在其中对社会主义法制问题的初步探讨、对无产阶级官吏公仆意识的强调、对无产阶级国家消除官僚现象的高度自信等依然使我们动容。站在“社会主义的入口处”,他对社会主义制度下克服官僚主义的初步设想虽然并不十分成熟,但对我们今天的党风廉政建设、群众路线实践活动等依然具有启示意义。

参考文献:

- [1] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集:第4卷[M].北京:人民出版社,1995:172.
- [2] 列宁.列宁选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1995:147.
- [3] 列宁.列宁选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1995.

- [4] 何萍.在社会主义入口处——重读列宁《国家与革命》[M].北京:人民出版社,2013:96.
- [5] 列宁列宁全集:第8卷[M].北京:人民出版社,1986:363.
- [6] 列宁列宁全集:第41卷[M].北京:人民出版社,1986.
- [7] 列宁列宁全集:第36卷[M].北京:人民出版社,1985.
- [8] 沈志华.一个大国的崛起与崩溃:上册[M].北京:社会科学文献出版社,2009.
- [9] 列宁列宁全集:第40卷[M].北京:人民出版社,1987.
- [10] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集:第8卷[M].北京:人民出版社,1961:217-218.
- [11] 列宁列宁全集:第3卷[M].北京:人民出版社,1985:513.
- [12] 沈志华.苏联历史档案选编:第2卷[M].北京:社会科学文献出版社,2002:129.
- [13] 列宁列宁全集:第34卷[M].北京:人民出版社,1985:448.
- [14] 伦纳德·夏皮罗.一个英国学者笔下的苏共党史[M].徐葵,邹用九,译.北京:东方出版社,1991:258.
- [15] 列宁列宁全集:第33卷[M].北京:人民出版社,1985:52.
- [16] 卢森堡.论俄国革命[M]//国际共运史研究资料(卢森堡专辑).北京:人民出版社,1981:91-92.
- [17] 池忠军.突破理性官僚制伦理困境的基本逻辑[J].南京社会科学,2006(1):49-54.
- [18] 黄宗良.论苏俄政治体制的确立和发展[J].北京大学学报:哲学社会科学版,1989(3):97.
- [19] 蔡特金.回忆列宁:第5卷[M].候焕阁,译.北京:人民出版社,1982:10.
- [20] 王亚南.中国官僚政治研究[M].北京:中国社会科学出版社,1981:167.
- [21] 韦定广.后革命时代的文化主题——列宁文化思想研究[M].北京:人民出版社,2011:342.
- [22] 杨海波.官僚主义的文化探源与启示——列宁基于逻辑判断与现实选择的分析[J].湖南社会科学,2012(5):58-61.
- [23] 中共中央宣传部.习近平总书记系列讲话读本[M].北京:学习出版社,2014:93.
- [24] 洪韵珊,等.社会主义民主的理论和实践[M].成都:四川省社会科学院出版社,1985:186.
- [25] 尼尔·哈丁.列宁主义[M].张传平,译.南京:南京大学出版社,2014.

责任编辑 陈 瑶

Logic Conception, Actual Situation and Contemporary Enlightenment of Lenin's Thoughts to Eliminate Bureaucracy: Based on the Textual Investigation of State and Revolution

CAO Yun (School of Marxism, Hubei University of Education, Wuhan 430205, Hubei, China)

Abstract: In *State and Revolution*, Lenin demonstrates logically that capitalism is the political source of bureaucracy. When the trite military bureaucratic apparatuses were shackled, there still existed bureaucratic officials in the transitional period, but, having turned from enjoying privileges and exploiting the masses to public servants for the people, they were of totally different nature and function. The state system of the dictatorship of the proletariat, the democratic measures and the highly developed socialized production of capitalism would provide political and institutional guarantee and economic foundation for the elimination of bureaucracy when the proletariat was in power. Such logic formulation of Lenin's encountered deconstruction in reality. The resurrection of bureaucracy in the Soviet system was closely related to the hostile political and economic situations and the highly centralized political mechanism of the then Russia, and to a certain extent also related to idealized consideration of Lenin for the operation of power. This is a demonstration that an institutional system for a sufficient supervision of power from various perspectives is to be constructed when there is only one ruling party, and the hotbed for bureaucracy can be removed in this way.

Keywords: *State and Revolution*; eliminating bureaucracy; proletariat dictatorship

古代官箴中的廉政教育理念及其当代启示

曲长海

(信阳师范学院 历史文化学院, 河南 信阳 464000)

摘要: 官箴是我国传统社会特有的一种政治文化,其主要作用是对官员进行劝诫。我国古代官箴中不仅有丰富的廉政思想,还蕴含着丰富的廉政教育理念。古代官箴中的廉政教育理念主要包括两方面内容:一是教育形式的多样,即通过戒石铭、箴言、警句、书籍等多种形式对官员进行警诫;二是教育方式的多维度,包括伦理道德维度、现实维度与历史维度等。这些丰富的教育形式与维度,对今天的廉政教育仍具有积极的启示意义。

关键词: 古代官箴;廉政教育;当代启示

中图分类号: D092

文献标志码: A

文章编号: 1674-9170(2019)04-0077-07

在我国古代的政治治理中,廉政一直是一项重要内容。统治阶层通过官箴、法令、训谕、铭语等形式,反复向官员申明要清廉。在廉政建设过程中,官箴由于其特定的意义、丰富的内容及多样的形式而受到统治阶层的格外重视,从而产生了大量的官箴文献。二十世纪七十年代以来,这些官箴文献也开始受到现代学者的重视,并将其上升到了文化的高度。廉政思想作为其重要内容自然得到了现代研究者的关注,出现了不少研究成果。但以往研究者多聚焦于古代官箴中关于廉政的思想与言说,对其所体现的教育理念却未得到应有的关注。廉政思想关注的是执政者应该遵循何种准则,廉政教育则是要解决执政者为什么以及如何遵守廉政原则。因此,廉政思想虽是廉政建设的核心与基础,但仅以此来指代古代官箴中廉政建设的全部内容,难免会有失偏颇。就我国古代官箴中的廉政建设内容而言,廉政教育亦应是其中的一个重要方面。由此,对官箴中廉政教育理念进行分析,一方面可以补充我国古代官箴中廉政思想研究的不足,另一方面对我国现代的廉政文化教育与建设亦有一定的借鉴意义。

一、官箴与古代官员的廉政教育

据现代学者的归纳,古代社会对官箴的认知有两种:一是指“百官对王所进的箴言”^①,二是“为官之戒”^②,这两种含义并不是同时出现,而是经过了长时期的演变。官箴产生之初是一种以“箴王阙”为主要功能的文体,内容是“百官对王所进的箴言”,主要代表是《左传》里所提到的《虞箴》,以及汉

收稿日期:2019-05-25

作者简介:曲长海(1985-),男,辽宁建平人,信阳师范学院历史文化学院讲师,博士。

基金项目:信阳师范学院廉政专项研究课题(2019-XLZ-026);信阳师范学院青年骨干教师资助计划项目(2018GGJS-07)

代扬雄等人据《虞箴》所作的《百官箴》。此时的官箴具有固定的形式与劝诫对象，“大抵皆用韵语，而反复古今兴衰里乱之变，以垂警戒，使读者有惕然不自宁之心”^[2]。但两汉之后，官箴所针对的对象开始发生了变化，由君王扩大至官员自身。如西晋傅咸的《御史中丞箴》文前序云：“百官之箴，以箴百官。余承先君之踪，窃位宪台，惧有忝累垂翼之责，且造斯箴，以自助励。不云自箴，而云《御史中丞箴》者，凡为御史中丞，欲通以箴之也。”^[3]魏晋之后，随着私箴的兴起，以“箴王阙”为目的的官箴逐渐减少。唐代箴文虽兴盛一时，但其作品亦多为私箴。人与人之间的诗文应酬，“箴”亦是受欢迎的文体之一。唐代之后，箴文逐渐成为边缘文体，偶有少数人站出来提倡。宋代虽有许月卿“仿扬雄《官箴》，分曹列职，各申规戒”而作《百官箴》，但已开始有人模糊了官箴的原始意旨。如在晁说之看来，扬雄等人所作的《百官箴》只是为了劝诫人臣。“雄见（王）莽更易百官，变置郡县，制度大乱，士皆忘去节义，以从谀取利，乃作司空、尚书、光禄勋、卫尉、廷尉、太仆、大鸿胥、将作大匠、博士、城门将尉、上林苑令等箴，……皆劝人臣执中守节，可为万世戒。”^[4]宋代的吕东莱则指出：“凡作官箴，须用官箴王阙之意，各以其官之所掌而为箴辞。”^[5]可见，时移世易，宋人对官箴的认知已由从“箴王阙”变成了官员“为官之戒”专称。清人光聪谐概括此间变化道：“雄所拟《虞箴》，见《左传》，周辛甲命各官各以所职箴王。继雄而作，崔胡诸家尚不失官箴王阙之义。傅咸《御史箴》，始变其义，用以自箴。后来人主为之，遂以箴官，非官箴矣。”^[6]可见，至迟至宋代，人们在提到官箴时，首先想到的是“为官之戒”，“箴王阙”的内涵逐渐被人忘却。

人们对官箴认知的改变，一方面反映在文学体裁的变化，即由有特定的格式的文学作品转变为形式自由的散文、格言等形式；另一方面表现在官箴文献所承担的政治功能，“为官之戒”意义上的官箴所承担的政治功能主要集中在对官员的教育上。通过官箴对官员进行教育最早可追溯到唐代，因为现代学者普遍将《臣轨》作为最早的官箴文献。该书是唐上元二年（公元675年），武则天命人修撰的，并颁布给各级官员，作为当时官员和士人贡举习业的读本。唐代之后，虽偶有皇帝亲自主持编纂，但大多数官箴文献是由一些关心吏治的治国精英群体编写，期望通过书籍的传播与教育来改善吏治。如吴澄（1249—1333）在《州县提纲》序中就表达他对此类书籍的乐观憧憬：“今州县亲民之官，人人能遵是书而行之民，其庶几乎！曼卿之持身固谨而志远之用心亦仁矣，安得如此持身如此用心者布满天下哉！”^[7]明清时期，官箴书籍在官员教育中的作用得到了从低级官吏、高层官员乃至皇帝的重视。这些人不遗余力地推广并传播官箴，以期澄清吏治，提高官员的执政能力。^[8]

这些官箴文献尽管由不同群体、不同目的编纂而成，但都认为清廉是一位合格官员的必备条件。《臣轨》中开始即设有专章，通过引用历史著名人物的言行来论证清廉对官员的重要性。宋代的官箴亦十分强调清廉的重要性，并将该条目置于篇首加以强调。在这些官箴的作者看来，清廉应该是官员的分内之事，做官的应有之义。^①宋代以后的官箴，对清廉的强调虽然不再置于篇首这样醒目的位置，但仍是官箴所强调的重点。如由清世宗主持，田文镜和李卫编纂的《州县事宜》，虽以注重州县的具体事务而著称，但在篇末强调官员的操守问题时，清廉是其强调的内容之一。

古代官箴的传播除以上的文本之外，碑刻或戒石铭亦是其形式之一。这些官箴碑刻往往位于州县衙署的显眼位置，用以提醒官员要清廉公正。最著名的戒石铭当属“尔俸尔禄，民膏民脂，下民易虐，上天难欺”这十六个字，其源于五代蜀主孟昶的《令箴》，宋太宗删繁就简，摘取其中四句，颁于州县，并敕令勒石立于衙署大堂前。如《四库全书总目》中关于《蜀笏机》的提要中就指出：“今世官署戒石所刻‘尔俸尔禄，民膏民脂。下民易虐，上苍难欺’四语，自宋代以黄庭坚书颁行者，实摘录孟昶广政四年所制官箴中语，其文全载于此书。”^[9]⁵⁸⁷现今在河南叶县仍保存完好的明代县衙，还可以看到刻黄庭坚手书的这十六字的“御制戒石铭”。除戒石铭外，“清、慎、勤”这三个字在宋代以后亦成为官员们的普遍

① 陈襄.州县提纲[M]; 李元弼.作邑自箴[M]; 胡太初.昼帘绪论[M]; 文渊阁本四库全书。

信条,经常被以牌匾和碑刻的形式立于明清府衙之中。

总之,唐代之后,无论是官箴文献还是官箴石刻,都是古代帝王与治国精英训诫、教育官员的途径之一。在古代丰富的官箴文献中,清廉不仅是其强调的重要内容,而且还从不同的角度论证清廉的重要性,以期使官员从心里真正认同这一理念,并能坚守。

二、古代官箴中廉政教育的三重维度

多维度申明清廉在政治生活中的重要性,是我国古代官箴中廉政教育的重要特征。不同于单维度的说教,古代官箴试图从伦理道德、现实与历史三个维度来申明廉政对官员乃至国家利益的影响,从而使其贴近现实,具有说服力。

(一) 伦理道德维度

将清廉定义为一种伦理道德规范加以强调,是我国古代廉政教育最基本也是最重要的方式之一。但严格来讲,伦理与道德并是一回事,前者的内容更注重人际、社会关系等行为规范,强调他律。后者更注重人们自身的修养与素质,强调自律。但在现实生活中,二者因其内容常具有交集而被等同起来,清廉即是如此。在传统社会中,它既是政治伦理层面的规范,又是个人修养中的一个方面。

首先,就政治伦理层面而言,清廉很早即被认为是一个国家的基石,为政之根本。《管子·牧民》中的“礼、义、廉、耻,国之四维”之说,就高度概括了清廉在国家政治中的地位。《周礼》在论述吏治利弊时,则将清廉与具体行为紧密联系,概括为六个方面:“一曰廉善,二曰廉能,三曰廉敬,四曰廉正,五曰廉法,六曰廉辨。”^[10]即在评价吏治的时候,官员除了达到行事、能力、态度、人品、守法、明辨等六方面的要求,首先要做到清廉。其后春秋时期的文献《晏子春秋》中,晏婴亦称:“廉者,政之本也。”^[11]²⁰⁰他还解释称廉政要像水一样,洗尽污浊,政治才能长久。“景公问于晏子曰:廉政而长久,其行何也?晏子对曰:其行水也。美哉水乎清清,其浊无不雩途,其清无不洒除,是以长久也。”^[11]²⁻³先秦时期的这一政治理念被后世的政治集团所继承,成为对从政者的普遍要求。如武则天在写给百官的《臣轨》中就强调:“廉平之德,吏之宝也。(吏能廉平,则患难远已,故为宝也)。”^[12]《三国志·魏书》中还曾记载这样一段对话:“(李秉)尝答司马文王问,因以为《家诫》曰:昔侍坐于先帝,时有三长吏俱见。临辞出,上曰:‘为官长当清、当慎、当勤,修此三者,何患不治乎?’”^[13]其中所言当官之法被后人总结为“清、慎、勤”三字箴言,经吕本中的《官箴》而广为人知,明清时期的府衙多有此三字的牌匾或戒石。在这三者中,清(即清廉)被列为当官的第一位,足可见其重要性。明代霍州知州褚相在其《居官四戒》中即称:“清、慎、勤固居官要领,而清为本。”^[14]

其次,就道德层面而言,清廉则被内化为官员必备道德人格之一。刚毅指出:“清洁之操,一尘不染谓之廉。”^[15]对官员来说,这一点是不言自明之事。如宋代官箴《州县提纲》开篇所谓:“居官不言廉,廉盖居官者分内事。”^[16]明代理学家薛瑄还将能守廉者分为三类并加以评价,谓“世之廉者有三:有见理明而不妄取者,有尚名节而不苟取者,有畏法律保禄位而不敢取者。见理明而不妄取,无所为而然上也;尚名节而不苟取,狷介之士其次也;畏法律保禄位而不敢取,则勉强而然,斯又为次也”^[17]。所谓“见理明而不妄取者”,即是指具备清廉品格的官员,靠自律而非外在因素而保持清廉,薛瑄认为这才是最可贵的。之所以可贵,是因为清廉的品格对士人来说“犹女之洁,一朝点污,终身玷缺。”^[18]对官员而言,能守之者则可以服人,不能守之者则亦不得善终,“一陷贪墨终身不可洗濯,故可饥、可寒、可杀、可戮,独不可一毫妄取,苟有一毫妄取,虽有奇才异能,终不能以善其后”^[19]。甚至“万分清廉止是小善,一点贪污便为大恶。不廉之吏,如蒙不洁,虽有它美莫能自赎”^[19]。

总之,从政治伦理与个人道德修养角度强调清廉的重要性,是我国古代官箴中廉政教育理念的重要内容之一。故在我国古代的官箴文献中,清廉被提到了无以复加的高度,它既是国家政治的根本,又是为官的必备品德,既是政治伦理的基本要求,又是个人道德修养的重要内容。政治清廉,统治才能

长久,官员清廉,人格才会完美。即如明代官箴《宦游日记》作者徐榜的劝诫所言:“毋谓暗室,昭昭四知,汝不自爱,神明可欺。黄金五十驼,胡椒八百斛,生不足为荣,死且有余戮。彼美君子,一鹤一琴,望之凛然,清风古今。”^{[18]381}

(二) 现实的维度

伦理道德维度虽从形而上的高度确认了清廉在政治生活中的重要性,但在现实生活中则容易因其陈义过高而流于形式,故古代官箴还着重从现实的角度对官员进行劝诫。所谓现实维度,即使从官员自身利益视角出发,申明利弊,以达到警示作用。

首先,在传统士人的国家治理观念中,清廉是其官员管理权威的来源之一。他们普遍信奉孔子那句“其身正不令而行,其身不正虽令不从”的名言。明人汪天锡在他的《官箴集要》中记述说,“孔子曰:其身正不令而行,其身不正,虽令不从。又曰:修己以安百姓。又曰:克己复礼为仁。此圣人修己、正心之道。故为政者,以正为本,以廉为先”^{[19]266}。这一思想观念被明代山东巡抚年富总结为“公生明,廉生威”,之后其常常被明清的官吏引为从政的座右铭。廉之所以威,正是因为它能给官员带来强烈的道德光环,但这一道德光环十分脆弱,需要极其小心的守护。清人汪辉祖劝诫官员时就说:“正心之学,先在洁守,守之不慎,心乃以偏”^[20]。一旦发生偏移,甚至陷入贪墨,即如前引《州县提纲》所言,一分一毫亦不能洗涤,无法善终。为能保持清廉,节俭成为官员必不可少的品质,谓之“以俭养廉”。俭如何养廉?道理很简单,方大湜从公、私两方面进行了总结:“俭以养廉,老生常谈也。其理却至当不易,就官话而论,惟廉俸系应得之项。然实任全帘已经不多,署任半廉为数更少,州县公事动辄罚俸亦无俸可领,其匮乏自不待言。就私话而论,则例外之陋规,如钱粮余平、漕米、斛面、税契盈余之类,亦只有此数。况陋规多应酬亦多,除必不可少之应酬外,所余亦复无几若。习为奢华,……所出之数浮于所入,势必缺用,缺用不已势必借债,借债不已势必贪赃”^{[21]611}。总之,俭、廉相伴,能共同为官员的政治实践提供权威与助力。

其次,保持清廉即要拒绝贪污,因为贪污会给官员带来严重的切身危害。清人方大湜在他的官箴中将其危害总结为六点:一是坏人心术,二是败坏风俗,三是毁坏自己的名声,四是触犯法律,会受到刑罚,五是有辱祖宗,六是毒害子孙之贤者。^{[21]605-607}而这六个方面,除前两条外,其余皆与官员的切身利益相关。与此同时,他还总结了官员没有必要贪污的理由,亦有六点:一是贪污的钱财需与他人分割,而贪墨的名声却需官员自己背负;二是一旦有了污点,即易受制于人;三是有了污点即会失去威信,受旁人耻笑;四是还要担心百姓上控而被上司知道,定会受到责罚;五是容易受到同僚的非议,有损自己的官声;六是要时刻担心上司访问而贪污事情败露。正因为如此多的切身危害,古人才得出不贪即为宝的结论。如袁守定自问自答式的劝诫道:“宋子罕以不贪为宝,不贪何以为宝也?盖贪则狼藉之声,甚于粪秽,祸害之加,甚于戈戟,防患之切,甚于盗贼。其既露也,平日之所亲信所用以介事媒钱之人,皆吾讎对矣。身败名裂,心劳日拙,君子悲之。不贪则反是,其为宝也,不既多乎!”^[22]

总之,廉为宝、贪则危是古代官箴中官员教育的核心思想。但不同于其他文本单纯说教,这些官箴多能从官员自身利益的角度对其进行分析,从而使其更能深入人心。此外,还有一点需要说明的是,清廉是对官员自己的要求,而非他人,对待他人不可过于苛刻。如汪辉祖所说:“清特治术之一端,……清近于刻,刻于律己可也,刻以绳人不可也。”^[23]

(三) 历史的维度

在古代官箴的廉政教育理念中,历史的维度亦是必不可少的一个方面。其主要方式是通过历代著名廉吏事迹的编纂与传播,为他人提供参考与借鉴。

顾名思义,《廉吏传》是专门收集廉吏事迹的书籍。最早出现的是宋人费枢编纂的《廉吏传》,清代的《四库全书》将其收录且给予肯定的评价。该书收录了自战国至唐代的廉吏共一百零四人,不仅介绍了传主的生平与事迹,传后还对各传主做了评价,褒贬之意清晰可见。如关于西汉王吉的评价,费枢

指出：“啖东家之枣，在众人视之若不至伤廉，而吉以此去其妇，岂非义不可轻犯故耶？然吉之家世，名清廉犹不免鲜车美服，过自奉养，使天下服其廉，而怪其奢。呜呼！吉之奢虽不害其廉，而天下之人，每至于害廉者，未尝不以奢也。语曰：礼与其奢也，宁俭，惜乎！吉独不知此哉！”^[24]既赞扬了他的勤俭，同时亦指出其在生活作风方面的不足。又如，通过对西汉盖宽饶言行的分析，费枢提出了如何平衡清与介的问题，认为为官最好是清而不介。“人之贪墨无耻者，大抵为家谋而修洁不苟者。率志在奉国，宽饶既贫窶，所得俸钱半以给吏民为耳目，其子徒步远戍至不自恤，兹岂为家谋者哉？然史官谓宽饶好言事，讥刺喜陷害人，愚谓不然。盖清则必介，介则必不容物。呜呼！与其清不容物，孰若清而不介之为愈也！”^[26]总之，通过人物言行以及对其评价来申明道理，是《廉吏传》这类书籍教育官员的主要形式。

费枢之后，明人黄汝亨亦有《廉吏传》之作。该书是在费枢著作基础上，“搜采诸史，五季以前增入三十三人。又考《宋》《元》二史，续载六十四人，各以时代为序。复以旧传不分优劣，乃定为三等，於传首姓名之上各署‘上’‘中’‘下’字以别之。《正编》之外又有《廉蠹》一编，所载为郅都、张汤等十人，亦有评语。姓名之上则署以‘酷’‘谄’‘陋’‘忍’‘赃’‘奸’诸字，体例颇为杜撰。传末附评一二语，亦皆肤浅”^{[9]560}。可见，黄氏之书一方面扩充了《廉吏传》中的人物，另一方面在体例上做了创新。且不论其创新是否如四库馆臣所评的毫无价值，详细的等级划分无疑更能达到褒贬人物的目的。读者在读这些人物传记的时候，可以清晰地看出其中所传递出来的价值观。除了哪些行为符合“廉”的标准，哪些不符合外，哪些廉行更值得称赞，哪些次之亦有对应事例，这一分类无疑提高了官员清廉行为的标准。因此，从这一意义来讲，黄汝亨的《廉吏传》并非毫无价值，他以清廉为核心内容，为其他官员提供了一套更加细致且严格的行为准则。

三、古代官箴中廉政教育理念的当代启示

官箴作为我国传统社会所特有的一种政治文化，曾被赋予重要意义。统治阶层试图通过这类文本，从道德与伦理的角度制约官员及其手中的权力，规范其政治行为。其中一些道德规范，在当代仍闪现着古人智慧的光芒，如习近平总书记就曾在多次讲话中引用古人官箴中的名言。

（一）重视清廉教育，重申廉与俭的关系

重视道德修养，特别是清廉的品格在官员评价体系中的作用是古代官箴的重要内容，同时也是我国古代政治文化的重要特征。这一文化内涵，在当代仍有重要的借鉴意义。特别是在物质财富越来越丰富、资本的腐蚀作用越来越突出的当今时代，如何正确处理这些丰富的物质财富、资本与官员政治理念之间的关系，既是官员个人要面对的问题，也是一个政党要考虑的问题。改革开放以来，我国经济虽然经历了快速的增长，但在文化理念上的更新却十分缓慢，表现之一即是“一切向钱看”的价值导向渗透到社会的各个领域。在政治领域，一些官员追求社会效益的同时，还追求个人的经济利益，于是出现了贪贿几千万甚至上亿金额的贪官。这些腐败现象的大量出现，主要原因之一即是清廉等重要的道德观念的缺失。习近平总书记曾在河南考察的讲话中强调：“事靠人为，事在人为。建设一支德才兼备的高素质执政骨干队伍，是我们事业成功的根本保证。面对纷繁复杂的社会现实，党员干部特别是领导干部务必把加强道德修养作为十分重要的人生必修课，自觉从中华优秀传统文化中汲取营养……各级党组织要加强对党员干部的教育、管理监督，用好选人用人考德这根杠杆，引导党员干部堂堂正正做人、老老实实干事、清清白白为官。”^[25]故而加强清廉教育，提高清廉意识既是传统政治伦理的要求，亦是时代的要求。

与此同时，一直与清廉相伴的节俭意识亦不能因为物质财富的丰富而被遗弃。尤其是对官员而言，二者相辅相成，缺一不可。不俭必贪的历史教训在今天亦是治理名言。只不过与历史经验不同的是，在不同的社会发展阶段，节俭的评价标准会有所不同。但量入而出、量力而行的道理千古不变。远有晚明社会奢侈成风而最终亡国的历史教训，近有大量因贪污受贿而锒铛入狱的大小官员，皆因对铺

张、奢侈的一味追求。因此,在重视廉政教育的同时,节俭亦是必不可少的一种品质。

(二) 从现实出发,多维度阐明廉政理念

我国古代官箴中的廉政教育理念还启示我们,重视清廉教育的同时,还要着眼于现实,注重教育方式和方法的多样性,否则容易造就形式主义,从而丧失教育的目的。

所谓立足于现实,就是要分析清现实的政治与社会环境,在此基础上有针对性地对官员进行清廉教育。清廉教育要达到效果,既不能沦为形式上的道德说教,亦不能成为令人生畏的苛政、峻法,而应是带有人文关怀的道德劝诫。如前所举古代官箴中的劝诫内容,皆是从官员自身现实利益出发的谆谆告诫,绝少高调空谈的道德律令。如此,才能构建一种清正、和谐的政治文化。

清廉教育的多样性可从形式与内容两个方面进行总结。就形式而言,古代官箴既有朗朗上口的格言、警句,亦有威严庄重的石刻(即戒石)、牌匾,还有专门的书籍文本,可以令官员随时、随地的保持警惕。就其内容而言,既有伦理与道德上的反复强调,亦有现实利益衡量考虑,还有历史人物的警醒教育。除此以外,通过比较清廉与贪污的后果而给人以强烈的情感冲击,亦是古代官箴廉政教育的重要手段。

(三) 坚持廉政建设,重视贪腐产生的社会影响

纵观我国古代的政治史,廉政建设是各个朝代统治者都十分重视的议题,且不断从道德、制度、法律等方面对其进行完善。古人之所以对其如此重视,是因为他们将廉政作为统治得以延续的根本。故中国两千余年的政治发展史启示我们,廉政建设是一长期过程,不能因任何原因而忽视;而之所以需要长期的坚持,还由于其对立面——贪腐所产生危害不仅局限于某一个人或某一团体,甚至威胁到整个国家乃至社会。

就道德层面而言,清廉作为官员道德修养的一个方面,需要长期、严格的训练功夫。我国传统文化的一个重要特征就是重视个人的道德修养,希望最终能成仁成圣。而这一道德方面的要求并不是一劳永逸,而是需要不断的警醒、训练,一有懈怠即易造成遗憾。由此可见,导致腐败虽然可能有很多客观的原因,但根本仍在个人的道德要求。故而,对官员清廉观念的时刻提醒与严格要求首先是基于我国传统哲学中对人性的认知。

就社会层面而言,贪污所影响不仅仅是个人,亦关系到国家政治,乃至整个社会。主要表现是贪腐对社会所产生的消极影响,这一点在古代官箴中亦有集中讨论。如前所举方大湜的论述,由贪污而导致的社会公正缺失,不仅会坏人心术,还会影响到整个社会风俗。因为在中国传统社会,官员既是政府行政人员,还是社会的榜样力量。特别是在信息发达的当代社会,官员的负面行为很容易引起人们的愤恨,长此以往即容易导致政府公信力的丧失,甚至引起社会的混乱。这一问题在最近几年随着信息传递方式的快速变革越来越凸显出来。

综上所述,我国古代官箴为当代的廉政建设提供了丰富的文化资源,本文只就其中的教育理念做了初步的分析。而古代官箴对当代社会的意义还不止于此,对古代官箴文化进行全面研究与继承,一方面符合我国社会主义建设新时代的内在要求,另一方面亦符合现阶段对优秀传统文化继承的需要。习近平总书记曾指出:共产党人要“自觉从中华优秀传统文化中汲取营养,老老实实向人民群众学习,时时处处见贤思齐,以严格标准加强自律,接受他律”^[27]。因此,我国古代官箴中丰富的道德资源,对于全面从严治党,对于加强党员与官员的道德修养无疑都具有重要参考意义。

参考文献:

- [1] 辞海[M].上海:上海辞书出版社,1979:2324.
- [2] 徐师曾,文体明辨序说[M].罗根泽,点校.北京:人民文学出版社,1998:141.
- [3] 严可均.全上古三代秦汉三国六朝文:第4册[M].石家庄:河北教育出版社,1997:549.
- [4] 余嘉锡.四库提要辨证[M].长沙:湖南教育出版社,2009:1065.
- [5] 刘勰.文心雕龙义证[M].上海:上海古籍出版社,1989:412.

- [6] 光聪谐.有不为斋随笔[M].1888年刻本.
- [7] 陈襄.州县提纲·序[M]//丛书集成初编.影印函海本.
- [8] 徐忠明, 杜金.传播与阅读: 明清法律知识史[M].北京: 北京大学出版社, 2012: 1-61.
- [9] 永瑛, 纪昀, 等.四库全书总目[M].北京: 中华书局, 1965.
- [10] 朱艳军.清廉文化读本[M].海口: 海南出版社, 2011: 1.
- [11] 晏婴.晏子春秋[M].常熟: 扫叶山房, 1926.
- [12] 武则天.臣轨[M]//《官箴书集成》编委会.官箴书集成: 第1册.合肥: 黄山书社, 1997: 25.
- [13] 陈寿.三国志[M].郑州: 中州古籍出版社, 1996: 237.
- [14] 山西省霍州市委员会文史资料研究委员会.霍州文史资料: 第3辑[M].1998: 39.
- [15] 刚毅.居官镜[M]//《官箴书集成》编委会.官箴书集成: 第9册.合肥: 黄山书社, 1997: 271.
- [16] 陈襄.州县提纲卷一[M]//丛书集成初编.影印函海本.
- [17] 薛瑄.薛文清公从政录[M]//《官箴书集成》编委会.官箴书集成: 第1册.合肥: 黄山书社, 1997: 243.
- [18] 徐榜.宦游日记[M]//《官箴书集成》编委会.官箴书集成: 第1册.合肥: 黄山书社, 1997.
- [19] 汪天锡.官箴集要[M]//《官箴书集成》编委会.官箴书集成: 第1册.合肥: 黄山书社, 1997: 266.
- [20] 汪辉祖.佐治药言[M]//《官箴书集成》编委会.官箴书集成: 第5册.合肥: 黄山书社, 1997: 316.
- [21] 方大湜.平平言[M]//《官箴书集成》编委会.官箴书集成: 第7册.合肥: 黄山书社, 1997.
- [22] 袁守定.图民录[M]//《官箴书集成》编委会.官箴书集成: 第5册.合肥: 黄山书社, 1997: 187-188.
- [23] 汪辉祖.学治续说[M]//《官箴书集成》编委会.官箴书集成: 第5册.合肥: 黄山书社, 1997: 299.
- [24] 费枢.廉吏传: 卷上[M]//文渊阁四库全书: 第448册.上海: 上海古籍出版社, 290.
- [25] 习近平在河南考察时强调深化改革发挥优势创新思路统筹兼顾 确保经济持续健康发展社会和谐稳定[N].人民日报, 2014-05-11(01).

责任编辑 王学青

Integrity Education Notions in Ancient Official Apothegms and Their Contemporary Enlightenment

QU Changhai (School of History and Culture, Xinyang Normal University, Xinyang 464000, Henan, China)

Abstract: Official Apothegms are a special manifestation of political culture in traditional society of China, the major function of which is to remonstrate officials. Integrity ideologies are rich in such apothegms, and also rich in them are integrity education notions. Integrity education notions contained in such apothegms cover mainly the following two aspects: one being the variety of education forms, i.e. warnings against officials by means of stone carvings, proverbs, aphorisms and books, and the other being the multi-dimensions of the means of education, which include the moral dimension, reality dimension, and historical dimension. Such forms and dimensions of education are still of positive enlightening significance for integrity education today.

Keywords: ancient official apothegms; integrity education; contemporary enlightenment

曾国藩公文中的廉政思想

王舒雅¹, 陈菁²

(1.南通大学 文学院, 江苏 南通 226019; 2.南通大学 纪委, 江苏 南通 226019)

摘要:曾国藩作为晚清中兴四大名臣之一, 刚正不阿、清正廉洁, 历来为人称道。曾国藩公牍文书多为忧患之作, 辞理兼备、畅达明晰, 多以自省和勉励他人为主题, 从中我们可以窥见其为官为将的主张和治家为人之道。其为官, 敬服清官、抨击贪腐、举荐廉才; 其为将, 以法束僚、鼓励进谏、务实管理; 其为人, 勤俭持家、淡泊自省、实干为民。曾国藩公文中的廉政思想对当今社会仍有着积极的借鉴意义。

关键词:曾国藩; 公文; 廉政; 勤俭

中图分类号: K252

文献标志码: A

文章编号: 1674-9170(2019)04-0084-05

公文作为政治统治的工具, 能完整、客观、真实地反映历史与撰文者的心态。晚清“中兴第一名臣”曾国藩, 以修身齐家, 清正廉洁著称。清代皇帝曾亲撰《御制碑文一首》, 称赞曾国藩刚正不阿的高尚气节: “秉性忠纯, 持躬刚正。阐程朱之精蕴, 学茂儒宗; 储方召之勋猷, 器推公辅。登木天而奏赋, 清表风规……溯建言之直节, 荷殊遇于先朝。凡兹靖献之丹枕, 早具忠贞之素志。”《授光禄大夫赠太傅武英殿大学士两江总督一等毅勇侯曾文正公神道碑》中形容曾国藩: “文宗御极, 正色直谏, 多大臣之言。”^{[1][442]}

曾国藩为人忠厚纯良, 为官刚正不阿, 学术造诣高深, 敢于直言进谏。曾国藩的公文多为忧患之作, 辞理兼备, 畅达明晰, 长于议论, 诸篇公文都以自省和勉励他人为主题。从曾国藩公文中探究其廉政思想, 可以更全面更广泛地观照历史与个人。

一、为官: 立德树廉, 抨击贪腐

(一) 敬服清官廉正之道

曾国藩多篇公文中提及为官清廉之道, 以“廉明”作为立心、立人、立身之本。他常常将公正、清廉

收稿日期: 2019-05-20

作者简介: 王舒雅(1986-), 女, 江苏南通人, 南通大学文学院教授, 博士; 陈菁(1988-), 女, 江苏南通人, 南通大学纪委副科级纪检监察员。

基金项目: 南通市社会科学基金项目(2018BNT025)

作为评判、选拔官员的重要标准,多次在公文中鼓励并嘉奖廉正的官员,他曾在《具奏言兵饷事》一文中提到:“适于是日持以粤西事棘,恐现在彼中者,不堪寄此重托,特放赛中堂前往……赛中堂清廉公正,名望素著,此行应可迅奏肤功。”^{[2]291}认为现任官员难以处理军饷一事,不能担此重任,赞扬赛中堂品格高雅,清廉公正,素有名声威望。推荐他前去办理军饷,一定可以迅速取得成功,可见其任人唯廉。咸丰十一年(1861)十一月十六日《李桓保升两司折》载:“臣等查按察使衔江西督粮道李桓,廉干勤敏,吏才精核。在任七载,历署藩、臬两司,皆值军务纷烦、饷糈支绌之际。该员任劳任怨,竭蹶经营,卒能保全大局。于通省军政之原委,钱漕之利病,属吏之贤否,靡不深知。”^{[1]244}在这篇奏折中评价李桓:勤劳聪慧,精于业务,殚精竭虑,顾全大局。李桓在任七年的时间里,所管的都是繁杂军务,饷银支度等事,行动措施得当,办事符合规矩,是不可多得的人才,大家公认的贤廉之吏,故曾国藩上奏请求褒奖李桓。除此之外,在曾国藩其他奏折中,也多次褒奖夸赞正直、廉洁的官员,如同治四年(1865)九月十九日《奉旨陈近日军情折》载:“该员廉正有余,才略稍短,全领封圻,未免嫌其过骤。”^{[1]352};同治四年(1865)十二月二十八日《查复吴昌寿张曜参案折》载:“蕴琛历任上蔡、汝阳、南阳,勤政爱民,除莠安良,操守廉洁。”^{[1]356}曾国藩奉行廉官之道,推荐克己奉公、清廉端正的品格。

(二) 揭露官吏贪污之行

曾国藩公文中有劝诫皇帝鼓励大臣直言,批判官场陋习,呼吁整顿改善的奏折,亦有不留情面,点名批评官吏的直言。如咸丰元年(1851)四月二十六日《敬陈圣德三端预防流弊疏》载:“皇上一言拒之,谁复肯干犯天威?如禧恩之贪黜,曹履泰之污鄙,前闻物论纷纷,久之竟寂无弹章,安知非畏雷霆之威而莫敢先发以取罪哉!自古之重直臣,非特使彼成名而已。盖将借其药石,以折人主骄侈之萌,培其风骨,养其威棱,以备有事折冲之用,所谓‘疾风知劲草’也。”^{[1]14}文中直言进谏,分析利弊,如果皇上总是否决大臣的意见,就不再有人敢正义执言,就像先前有人议论禧恩贪污渎职,曹履泰污浊卑鄙,而现在竟然没了任何弹劾奏章。一旦畏惧皇帝的威严,不敢发表建议,就难以广开言路。自古以来任用重臣的目的在于以臣僚言论作为良药,消除君主臣子骄奢淫逸的风气,建议谏言养其风骨,有事之时才能作为折冲之用。皇帝的态度对吏治的影响至深,曾国藩对皇帝的直言劝诫有助于整顿吏治。

咸丰元年(1851)十二月十八日《备陈民间疾苦疏》载:“浙江正赋与江苏大略相似,而民愈抗延,官愈穷窘,于是有‘截串’者,上忙而预征下忙之税,今年而预截明年之串。小民不应,则稍减其价,招之使来,预截太多,缺分太亏,后任无可复征,虽循吏亦无自全之法,则贪吏愈得借口鱼肉百姓,巧诛横索,悍然不展。夫以部民而告官长,诚不可长其刁风矣。若夫告奸吏舞弊,告蠢役诈赃,而谓案案皆诬,其谁信之乎?即平民相告,而谓原告皆曲,被告皆直,又谁信之乎?”^{[1]15}曾国藩反思吏治困境,赋税繁重,百姓贫困不堪,导致拖欠赋税,贪官为收齐赋税,采用‘截串’之法,提前征收下半年或者明年的粮税,并给出一定优惠政策,这种做法,为贪官压榨、鱼肉百姓提供了便利,曾国藩在奏折中点出这一现象,以期制止这种竭泽而渔式的赋税征敛,改善贪官污吏压榨百姓的风气。

此外,曾国藩还曾在甄别府县的奏折中明确批评风气不正之污吏,其同治六年(1867)九月十八日《甄别府县等官折》载:“查有徐州府知府部云鹄,公事颞预,情多偏徇……江苏升用知府候补同知自隶州金鸿保,于署丹阳县知县任内,抽收铺捐,以多报少,且在上海伙开合隆钱铺,与民争利,应请将金鸿保即行革职……安徽宁国县知县张志学,以请应兵差为名,苛派民间出钱,又以考费为名勒捐肥己,以酷济贪……以上各员,均于‘廉明’二字相背,爰就己著之劣迹,参观平日之心术,权衡轻重,稍示劝惩,冀于吏治民生少有裨益。”^{[1]384}上述官员办事糊涂、徇私舞弊、贪污公款、私开钱铺,与民争利、违规募捐等行为,均与廉洁、公正之品质背道而驰,曾国藩希望以这种点名的方式,批评上述犯错官员的同时,对其他官员起到警示告诫的作用,以避免类似的错误再次发生。

(三) 抨击太平天国贪腐现象

曾国藩领导湘军镇压太平天国革命期间,产生了多篇公文。太平天国后期的腐败奢靡之风非常严

重,大兴土木,极为贪腐。如同治三年(1864)七月初七日《贼酋分别处治粗筹善后事宜折》载,“臣既将各逆酋分别处治,即应料理善后事宜。历年以来,中外纷传洪逆之富,金银如海,百货充盈。臣亦尝与曾国荃论及城破之日,查封贼库,所得之物,多则进奉户部,少则留冲军饷,酌济难民……讯问李秀成据称:‘昔年虽有圣库之名,实系洪秀全私藏,并非伪都之公帑。伪朝官兵,向无俸饷。而王长兄、次兄且用穷刑峻法,搜刮各馆之银米。苏州存银稍多于金陵,亦无公帑积储一处。惟秀成所得银物,尽数散给部下,众情翕然。此外则各私其财,而公家贫困’”^{[1]319}。曾国藩在奏折中提到中外皆传太平天国金山银海,物资充沛,据其查封贼人国库,问话李秀成可知,太平天国虽然钱财充裕,多系洪秀全私藏,并非国库之公款,此外,更是运用残酷的刑罚和严峻的法律来搜刮民脂民膏,满足一己私欲,曾国藩通过李秀成之口来揭露太平天国的贪污腐败现象,显得直观真实,具有说服力。又,《讨粤匪檄》中也曾对太平天国贪腐现象做出说明:凡是被太平军掳走的人,都会被剥取衣服,搜刮银钱,身上藏有五两银子上,而不主动献出者,会被立即斩首。^{[3]232}手段之残忍,贪欲之厚重,由此可见。

(四) 举荐廉洁厚德之辈

曾国藩曾专门撰写公文《历陈胡林翼忠勤勋绩折》上奏举荐胡林翼,其中述及胡林翼对局员的廉政教育以及具体举措:“胡林翼于七年春间,创议减漕,严裁冗费。先皇帝朱批奖谕,谓其不顾情面,祛百年之积弊,甚属可嘉。利国利民,但不利于中饱之蠹。向来各衙门陋规,台局浮费,革除殆尽。州县征收正课,不准浮取毫厘,亦不准借催科政拙之名,为猾吏肥私之地。”“多入少出,使局员皆知洁己而奉公,是即所以兴廉。”^{[1]242}知洁而奉公乃兴廉之要义,曾国藩对胡林翼的廉正思想与实干举措给予高度评价,肯定了官员立身为正的廉正之道。在湖湘理学的浸润下,胡林翼、王家璧等人受曾国藩思想影响,都以‘廉洁奉公’的道德标准作为官员举荐的最首要的标准,“难在德,不在才。”胡林翼多次在公文中提出选拔国家栋梁应以德行为首,可见立人树廉思想对晚清官员的影响。

在选拔留洋学子时,曾国藩也以“品质朴实”作为重要标准,同治十年(1871)七月初三日《拟选子弟出洋学艺折》中提到:聪颖弟子不可多得,需其志向远大,质朴踏实,不会被家庭羁绊,不受世俗诱惑,才能远赴国外,安心学习。^{[1]432}因此,选材之难,难于鉴德,廉洁奉公、质朴无华是曾国藩举荐人才的重要标准。

二、为将:以法束僚,务实管理

(一) 公明治民才,清廉带军队

兵要强,决于将。曾国藩不拘一格用人才,创下士人领军的新局面。除此以外,曾国藩还多次将“廉明勤俭”作为湘军将领平日带军、训练、管理的要求。“军中须得好统领、营管。统领、营官须得好,真心实肠是第一义,算路程之远近,算粮仗之缺乏,算彼此之强弱是第二义,二者微有把握。”^{[4]5746}“治民制裁,不外公、明、勤三字。不公不明,则诸勇必不悦服;不勤,则营物细巨,皆废弛不治,故第一要务在此。”^{[5]224}用兵驭将,除了血性忠义,还要注重廉明公正,并以此为自己的言行准则。

(二) 以法令条约规定僚属言行

曾国藩不仅对自己严格要求,还与僚属约法三章,咸丰十年(1860)八月二十三日《钦奏训饬慎遵复陈片》载:“臣赋质迂拘,近年阅历渐多,窃见兵兴土载,而军政、吏治二者积习未改,甚或日趋日下,何以挽回劫运?是以痛心疾首,深刻自责。与将士约,先求勿骚扰百姓,然后能杀敌致果。与官吏约,先求勿染坏习,然后能洁己奉公。臣以困勉自励,亦以劝谏僚属。”^{[1]216}曾国藩发现军政、吏治问题乃顽疾,陋习不改,日益加深,自责不已,与将士相约,勿骚扰百姓,与官吏相约,勿沾染陋习,这样方能杀敌制胜,廉洁奉公。以此自我勉励,劝说僚属,矫正风气。上述《拟选子弟出洋学艺折》中也提出让驻洋委员将每年的开支做出明细单,进行汇报,如果有所盈余,应当全部归公,不得贪污点滴。这些透明的法令条约,对官员的贪污腐化起到了一定的劝阻和震慑作用。

(三) 以务实思路规范军队管理

曾国藩虽为文官, 在军队的管理上却大有建树。除了对自己的僚属严格要求, 对军队管理经费也有独到见解。他曾在咸丰三年(1853)二月十二日《严办土匪以靖地方折》中提出关于团练花费的见解: “近来博采舆论, 体察民情, 知乡团有多费钱文者, 亦有不必多费钱文者。此不必多费钱文, 民所乐从者也。多费钱文者, 不免于扰累地方, 然以之御粤匪则仍不足; 不必多费钱文者, 虽未能大壮声势, 然以之防土匪则有余。”^{[1]25}通过采集舆论, 体察民情, 调查乡村团练的花费情况。他发现合并村寨, 筑墙护村, 添置机械, 聘请教师, 招募壮士, 操练技艺的方式, 这种团练方式花费巨大, 并且没有凝聚力; 有不合并村寨, 不立碉堡, 分散居住, 不做旗帜, 一旦遇事, 普通农民, 以锄头钉耙、竹竿木棍为兵器, 相互救援的方式, 这种团练方式花费甚少, 并且能够团结百姓。曾国藩提倡采用符合民心的团练方式, 以节俭经费, 务实办事。又, 在《力辞节制浙省各官折》中提到其对江北、皖南地区的文武官员的训诫, 用兵之要, 乃看中实力, 而不倾向权贵, 不争虚名。^{[1]246}又, 同治三年(1864)二月二十七日的《遵旨筹议停补额兵折》中直接指出: “庶几兵归实用, 餉不虚靡。”^{[1]307}一虚一实, 表达出曾国藩对军队尤其是军饷管理的求实求真一切从简的治理思路。

三、为人: 勤俭持家, 直言敢谏

(一) 勤俭持家

“勤”“俭”二字在曾国藩公文中屡次出现, 不仅如此, 他还以身作则, 践行“以俭养廉”的价值观。自省者, 维廉耻; 审己者, 正人心。曾国藩作为二品官员, 在平日吃穿用度方面极为朴素。素餐、素服、不可占别人半点便宜。咸丰九年(1859)二月初九日在《谢曾国华追赠优恤恩折》中, 他提出: “昔荷一门忠义之褒, 今叨百世馨香之典。执干戈以卫社稷, 聊摅自靖之忱。在微臣素餐无状, 永矢卧薪尝胆之诚。”^{[1]185}曾国藩作为宰相, 积蓄不多, 每餐只食蔬菜一品, 绝不多设菜品, 俭朴之行无异于寒素百姓之家。时人感动其每餐只菜一品的廉洁之行, 亲切地称其“一品宰相”。他不仅以身作则, 对其亲属也是严格要求, 曾在一封信里三次提及俭朴、廉洁的观点。教育澄侯、子植、季洪三个家弟曰: “渠若到任上来, 不应则失之刻薄, 应之则施一报十, 尚不足以满其欲。故兄自庚子到京以来, 于今八年, 不肯轻受人惠, 情愿人占我的便宜, 断不肯我占人的便宜……此次澄弟所受各家之情, 成事不说, 以后凡事不可占人半点便宜, 不可轻取人财。切记切记”“二品本应坐绿呢车, 兄一切向来俭朴, 故仍坐蓝呢车。”^{[1]271}文中多次提及劝导家弟, 一旦为官不得轻易受人好处, 占取他人便宜, 以免产生推脱不了的人情而犯下原则性的错误。

(二) 淡泊自省

曾国藩屡次受赏, 却从未居功自傲, 而在每次受赏时及时自省, 始终保持谦恭清廉的状态。如咸丰四年(1854)八月十九日《谢三品顶戴恩折》提到: “虽治军数月, 墨经素冠, 尚如礼庐之旧, 而夺情视事, 此心终难自安。”^{[1]60}虽然受到提拔, 但却忧心时事, 难以自安。又, 咸丰七年(1857)三月二十六日《呈请代奏谢恩折》提到: “凡臣子难言之隐, 早在圣明体谅之中。不匮之思, 锡类罔遗于一物。非常之典, 殊恩下贲于九泉。国藩惟有殚竭愚忱, 勉图报称。战战兢兢, 常怀履薄临深之义。”^{[1]164}曾国藩在文中表示惟有殚精竭虑, 保持警惕, 心怀社稷, 才能报答天子之恩。此外, 在咸丰五年(1855)正月初五日《谢赏穿黄马褂等恩折》, 咸丰六年(1856)二月二十一日《谢年终恩赏折》《谢湘乡加学额恩折》, 同治元年(1862)正月二十二日《金陵未克以前请不再加恩臣家片》等奏折中都是曾国藩受赏谢恩折, 每篇都有其对自己现状的反省与鞭策。勤俭才能汇聚福气。家风淳朴, 不贪名利, 不受恩惠, 清廉、节俭、慎独、勤勉的家风与兢兢业业、克己奉公的廉政思想相辅相成、相得益彰。

(三) 直言敢谏

直谏敢言是培养廉正风气的必要条件, 有敢于讲真话的官员, 朝廷才有进步的可能, 达到互相督

促的目的,曾国藩曾撰《应诏陈言疏》说明直言进谏风气带来的好处:“各省道员,不许专折谢恩,而许专折言事。乃十余年间,九卿无一人陈时政之得失,司道无一折言地方之利病,相率缄默,一时之风气,有不解其所以然者。今皇上御极之初,又特诏求言,而褒答倭仁之谕,臣读之至于扑舞感泣,此诚太平之象。”^[1]不许各省官员写作专门谢恩的奏折,只许写作专门言事的奏折。曾有十年缄默之期,无人议论朝政得失,如今皇上专门下诏求言,并且做出相应回复,此乃太平之盛象。可见曾国藩直言敢谏,对于朝廷缄默的风气实为失望,他抨击这种粉饰太平的风气,对时政吏治的得失问题勤于思考并敢于上书言事。上述《敬陈圣德三端预防流弊疏》一折中也表达了其对官吏粉饰太平现象的憎恶。

从曾国藩公文中可以窥见其治牍之道、为官之道,在治国、治军、齐家、修身等方面曾国藩都秉承了廉正之风。其廉洁律己、以人为本的处世精神,忧国忧民、安邦定国的廉正思想,勤勉简朴、温良恭俭的淳朴家风,对当今社会有着积极的借鉴意义。

参考文献:

- [1] 曾国藩.曾国藩奏折[M].李瀚章,编辑.李鸿章,校刊.北京:中国致公出版社,2011.
- [2] 曾国藩.曾国藩家书[M].郑永安,编.昆明:云南人民出版社,2011.
- [3] 曾国藩.曾国藩全集·诗文[M].长沙:岳麓书社,1985.
- [4] 曾国藩.曾国藩全集·书信(八)[M].长沙:岳麓书社,1994:5746-5747.
- [5] 曾国藩.曾国藩全集·书信(一)[M].长沙:岳麓书社,1994:224.

责任编辑 王学青

Integrity Ideologies in Official Documents by Zeng Guofan

WANG Shuya¹, CHEN Jing² (1. School of Liberal Arts, Nantong University, Nantong 226019, Jiangsu, China; 2. Discipline Inspection Committee, Nantong University, Nantong 226019, Jiangsu, China)

Abstract: As one of the four renowned feudal officials during the prosperity of late Qing Dynasty, Zeng Guofan was upright and straightforward, always cleans and honest, thus praised all along. A major part of official documents by him show a lot of concerns and worries, magnificent both in rhetoric and argument, and fluent and lucid, mostly with themes of self-reflection and encouraging others, in which can be found his positions as an official and as an army general as well as his ideologies in managing his family life and his conduct as a partner of others. As an official, he respects his honest colleagues, launches attacks on corrupt ones, and recommends honest talents; as an army general, he rules with regulations, encourages advice from lower officials, and manages in a realistic manner; as an individual, he manages his family with diligence and frugality, reflecting himself in simple life, and devoted to the interests of common people. The integrity ideologies in such documents provide some positive lessons for contemporary society.

Keywords: Zeng Guofan; official documents; integrity and righteousness; diligence and frugality

中华传统修养智慧的故事传承

——评《党员干部修养手册》

范美香



党员干部的修养关系到党的自身形象和党的执政能力。毛泽东曾指出“政治路线确定之后，干部就是决定的因素”。习近平总书记也强调“党的干部是党和国家事业的中坚力量”，要“努力造就一支忠诚干净担当的高素质干部队伍”，这样才能团结带领人民实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦。成云雷教授的新著《党员干部修养手册》（山东人民出版社2019年3月出版，以下简称《手册》）旨在运用中华优秀传统文化中的修养智慧，帮助党员干部提升心灵境界、提高执政能力。

《手册》是一套通俗理论读物，根据党员干部的修养要求，分为核心价值观篇、家风篇、纪律篇、廉政篇四个分册。全书以“讲故事”的方式展开，体现了“讲好中国故事、传播好中国声音”的自觉追求。在文化传承的诸多方式之中，“故事传承”一直源远流长。西方文化的两个重要源头，古希伯来人的《圣经》传统以及古希腊人的

哲学，都有一系列活泼有趣的精彩故事。在中国文化中，儒家的《论语》《孟子》，道家的《庄子》《列子》，佛家的《坛经》《百喻经》，法家的《韩非子》都以讲故事见长。“理事合一”是中国文化的传统，充满民族智慧的道理体现在具体的生活场景以及有温度有情感的真实人性之中。在中国共产党人的领袖之中，毛泽东和习近平都是讲故事的高手。毛泽东经常用二十四史中的故事以及四大名著中的故事来教育全党干部，习近平对于中国文化中关于修身齐家治国平天下的各种典故也是信手拈来。

《手册》中介绍了中国历史上明君、贤臣、清官、廉吏在修身养性和治国理政方面留下的许多动人故事，用小故事传播正能量、大能量，对党员干部的学习教育、自我提升大有裨益。短小精悍的中华优秀传统文化小故事，既方便党员干部阅读也方便党员干部分享。这种写作方法体现了作者对传统文化的创造性转化和创新性发展，体现了作者一种大雅入俗、大道行简的智慧，也体现了作者坚定的文化

收稿日期：2019-05-30

作者简介：范美香（1972-），女，江苏南通人，南通大学马克思主义学院副教授。

自信、卓然的理论自觉。

首先,《手册》是党员干部学习中华优秀传统文化的“好帮手”。中华优秀传统文化不仅是我们独特的文化记忆,也给予我们“丰厚的滋养”。习近平总书记指出:优秀传统文化是一个国家、一个民族的“根”和“魂”,“如果丢掉了,就割断了精神命脉”。对于国家、民族和个人来讲,文化都是“最深沉、最基本、最深厚的力量”,党员干部丰富学识修养、体会人情物理需要学习中华优秀传统文化;修身养性、明道悟道需要学习传统智慧;构建话语体系、提高执政艺术需要学习传统智慧;完成文化使命、建设文化强国需要学习传统智慧。《手册》饱纳可以“润德”“明道”的中华历史人物故事及其智慧,可以成为帮助党员干部积淀传统修养的“好帮手”。《手册》每册开篇说明写作主旨,接下来每个篇章先阐述核心要义,然后从古到今梳理罗列典型历史人物的相关故事,逻辑顺畅、脉络清楚、资料详实。比如,家风篇点明写作主旨:“党员干部阅读家风故事,提升家风修养,不仅关系到自己的家庭,而且关系到党风、政风……然后分孝亲、齐家、教子、明礼、知耻、崇俭、尚廉、积善、敬业、爱国十个方面分别阐述涵义、列举历史人物故事。党员干部在中华优秀文化浸润中可以不知不觉获得“腹有诗书气自华”的气质。

其次,《手册》是党员干部汲取治国理政智慧的“好参谋”。中华传统文化蕴含着丰富的治国理政经验,是后人取之不尽用之不竭的智慧宝库。十八大以来,习近平总书记多次在讲话中强调传承和弘扬中华优秀传统文化对于当今治国理政的重要意义。他不仅说明“我本人也是一个中华文化的热烈拥护者、忠实学习者”,而且要求党员干部用科学态度对待传统文化,古为今用、推陈出新。2014年2月24日,习近平总书记在中共中央政治局第十三次集体学习时的讲话中指出:“深入挖掘和阐发中华优秀传统文化讲仁爱、重民本、守诚信、崇正义、尚和合、求大同的时代价值,使中华优秀传统文化成为涵养社会主义核心价值观的重要源泉。”《手册》核心价值观篇为了说明官员树立和践行国家富强价值观的意义,例举了管仲改革、“文景之治”“贞观之治”等许多例子,采用了君臣对话、人物事迹介绍、史实评论等很多形式,以理服人、以情感人。党员干部通过阅读这些传统文化微故事,不仅能获得知识涵养、价值认同还能获得多维的执政理念和有益的执政经验。“欲知大道,必先明史”。以史为鉴既是党员干部的“智慧”之道,也是党员干部学习智慧之“道”。学史可以帮助党员干部看成败、鉴得失、知兴替,获取智慧、认识规律、把握方向。《手册》中很多资料是以历史故事、历史人物事迹的形式出现的,丰富的史料有助于党员干部开拓视野、树立科学思维。

再次,《手册》是党员干部提高党性修养的“好载体”。扎实掌握马克思主义理论是党员干部提高党性修养的基础,但是党性修养的提升离不开其他载体的同向发力、同频共振。将马克思主义理论植入中华文化土壤,运用中华传统修养智慧帮助党员干部提升党性修养是一种非常独特而有效的方式。习近平总书记对党员干部提出了“忠诚”“干净”“担当”的素质和作风要求,“忠诚”是指对马克思主义的坚定信仰和对中国共产党的坚决拥护,“干净”是指纯粹清正的状态、堂堂正正做人、清清白白做事,“担当”是指有强烈的历史感和责任感。党员干部的这些修养素质,既可以从革命前辈的政治品格中习得,也可以从中华“爱国”历史人物的价值追求中寻觅。《手册》在核心价值观篇和家风篇两处分别例举了古代和革命年代的历史人物,指出“爱国是对于国家、民族的忠”,“在新的历史条件下,继承和弘扬忠的道德,有助于培养我们对国家、民族、事业的忠诚感”。有了忠诚感,就自然会有担当意识,当国家、人民需要的时候,就不会计较一己之得失。

责任编辑 王学青

精品文摘

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

王长江 / 中国共产党执政七十年党建经验再思考

执政党和公权力的这种交互作用，是贯穿于执政后党的建设理论和实践之中的一条主线，也是党建研究的众多角度中一个特别重要的视角，可从党政关系、党内民主、基层党建、腐败治理四个基本方面来展开讨论。党政关系是执政党建设要面对的首要问题，这不仅因为它关系到掌权的方式是否科学、有效，更因为它决定着党的自身建设的目标和行为方式。发展党内民主，不仅仅成了改善党内政治生态和党内关系的需要，也成了发展社会主义民主政治的切入点，这本质上是一个如何既遵循民主政治的规律、又体现中国特色的问题。我们既不能延续苏联模式缺乏民主的弊端，也不可能采纳西方多党制。一个合适的选项，就是在党的领导下推进民主。改革开放后，基层党建已经从过去的行政依附型向国家与社会结合型转变。不过，这种转变仍是不确定、不稳定的，有时是摇摆的。基层党建怎样在公权力和社会之间找到自己发挥作用的关键点，是一个很需要进一步深入探讨的问题。对腐败与权力之间关系的深刻认识，我们党也经历了一个不断的深化过程，并逐渐用现代政治理念看待权力和腐败的关系，提出了“把权力关进制度的笼子”的重要观念，并对反腐败斗争从制度体系上进行了更为全面、深入的设计及实施，未来反腐败体系建设任务的艰巨性和复杂性仍不可小觑。

（《党政研究》2015年第4期）

杜治洲 / 中国特色国家监察的制度创新与运行机制

中国特色国家监察的运行机制包括动力机制、约束机制、保障机制和评价机制。（1）中国特色国家监察的动力机制。在推进国家治理体系和治理能力现代化的时代背景下，整合反腐败资

源，建立集中统一、权威高效的反腐败机构，为国家监察体制改革提供了强大的动力。（2）中国特色国家监察的约束机制。一方面，加强监察委员会的内部监督，系统内建立监督机构和健全监督制度；另一方面，要加强外部监督。要充分发挥好各级党组织、人大、司法机关的监督，以及群众监督和舆论监督作用。（3）中国特色国家监察的保障机制。保障机制的建立是为更好地开展监察工作奠定基础，包括制度、物质、文化等方面。（4）中国特色国家监察的评价机制。根据中国特色国家监察的特点，构建科学的评价指标体系，对国家监察委员会及地方各级监察委员会的运行效果进行客观的评价。

（《河南社会科学》2019年第1期）

杨群红，郭运庆 / 政治“两面人”现象的危害、成因及其防治

防治政治“两面人”现象必须抓好五个着力点：（1）加强党内政治文化建设，使党政干部自觉不做政治“两面人”。教育干部在“知行合一”中担当作为，弘扬“忠诚老实、公道正派、实事求是、清正廉洁”等价值观。（2）加强党政干部诚信体系建设，引导他们树立诚实守信的政德观。把“对党忠诚、对人民忠诚”作为党政干部诚信建设的重要内容，建立党政干部诚信档案，把党政干部的诚信记录作为干部考核、任用和奖惩的重要依据。（3）健全和完善干部选拔任用机制，把政治“两面人”挡在干部队伍大门之外。科学设计考察内容，对政治上不合格者一律不予提拔重用；改进传统集中考察的方式，突出组织人事部门日常考核的作用；加强对干部选拔任用工作的监督检查，对违规失责者及时处置。（4）完善干部考核机制，突出对党政干部遵守政治纪律和政治规矩情况的考核。在考核内容上，突出党政干部在遵守党的政治纪律和政治规矩情况方面的考核；在考核方式上，加大听取群众意见的比重；在考核结果运用上，发挥好考核结果的价值引领作用。（5）加大查处力度，对个别党政干部政治“两面人”行为进行严厉惩处。严厉惩处政

精品文摘

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

王长江 / 中国共产党执政七十年党建经验再思考

执政党和公权力的这种交互作用，是贯穿于执政后党的建设理论和实践之中的一条主线，也是党建研究的众多角度中一个特别重要的视角，可从党政关系、党内民主、基层党建、腐败治理四个基本方面来展开讨论。党政关系是执政党建设要面对的首要问题，这不仅因为它关系到掌权的方式是否科学、有效，更因为它决定着党的自身建设的目标和行为方式。发展党内民主，不仅仅成了改善党内政治生态和党内关系的需要，也成了发展社会主义民主政治的切入点，这本质上是一个如何既遵循民主政治的规律、又体现中国特色的问题。我们既不能延续苏联模式缺乏民主的弊端，也不可能采纳西方多党制。一个合适的选项，就是在党的领导下推进民主。改革开放后，基层党建已经从过去的行政依附型向国家与社会结合型转变。不过，这种转变仍是不确定、不稳定的，有时是摇摆的。基层党建怎样在公权力和社会之间找到自己发挥作用的关键点，是一个很需要进一步深入探讨的问题。对腐败与权力之间关系的深刻认识，我们党也经历了一个不断的深化过程，并逐渐用现代政治理念看待权力和腐败的关系，提出了“把权力关进制度的笼子”的重要观念，并对反腐败斗争从制度体系上进行了更为全面、深入的设计及实施，未来反腐败体系建设任务的艰巨性和复杂性仍不可小觑。

（《党政研究》2015年第4期）

杜治洲 / 中国特色国家监察的制度创新与运行机制

中国特色国家监察的运行机制包括动力机制、约束机制、保障机制和评价机制。（1）中国特色国家监察的动力机制。在推进国家治理体系和治理能力现代化的时代背景下，整合反腐败资

源，建立集中统一、权威高效的反腐败机构，为国家监察体制改革提供了强大的动力。（2）中国特色国家监察的约束机制。一方面，加强监察委员会的内部监督，系统内建立监督机构和健全监督制度；另一方面，要加强外部监督。要充分发挥好各级党组织、人大、司法机关的监督，以及群众监督和舆论监督作用。（3）中国特色国家监察的保障机制。保障机制的建立是为更好地开展监察工作奠定基础，包括制度、物质、文化等方面。（4）中国特色国家监察的评价机制。根据中国特色国家监察的特点，构建科学的评价指标体系，对国家监察委员会及地方各级监察委员会的运行效果进行客观的评价。

（《河南社会科学》2019年第1期）

杨群红，郭运庆 / 政治“两面人”现象的危害、成因及其防治

防治政治“两面人”现象必须抓好五个着力点：（1）加强党内政治文化建设，使党政干部自觉不做政治“两面人”。教育干部在“知行合一”中担当作为，弘扬“忠诚老实、公道正派、实事求是、清正廉洁”等价值观。（2）加强党政干部诚信体系建设，引导他们树立诚实守信的政德观。把“对党忠诚、对人民忠诚”作为党政干部诚信建设的重要内容，建立党政干部诚信档案，把党政干部的诚信记录作为干部考核、任用和奖惩的重要依据。（3）健全和完善干部选拔任用机制，把政治“两面人”挡在干部队伍大门之外。科学设计考察内容，对政治上不合格者一律不予提拔重用；改进传统集中考察的方式，突出组织人事部门日常考核的作用；加强对干部选拔任用工作的监督检查，对违规失责者及时处置。（4）完善干部考核机制，突出对党政干部遵守政治纪律和政治规矩情况的考核。在考核内容上，突出党政干部在遵守党的政治纪律和政治规矩情况方面的考核；在考核方式上，加大听取群众意见的比重；在考核结果运用上，发挥好考核结果的价值引领作用。（5）加大查处力度，对个别党政干部政治“两面人”行为进行严厉惩处。严厉惩处政

精品文摘

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

王长江 / 中国共产党执政七十年党建经验再思考

执政党和公权力的这种交互作用，是贯穿于执政后党的建设理论和实践之中的一条主线，也是党建研究的众多角度中一个特别重要的视角，可从党政关系、党内民主、基层党建、腐败治理四个基本方面来展开讨论。党政关系是执政党的建设要面对的首要问题，这不仅因为它关系到掌权的方式是否科学、有效，更因为它决定着党的自身建设的目标和行为方式。发展党内民主，不仅仅成了改善党内政治生态和党内关系的需要，也成了发展社会主义民主政治的切入点，这本质上是一个如何既遵循民主政治的规律、又体现中国特色的问题。我们既不能延续苏联模式缺乏民主的弊端，也不可能采纳西方多党制。一个合适的选项，就是在党的领导下推进民主。改革开放后，基层党建已经从过去的行政依附型向国家与社会结合型转变。不过，这种转变仍是不确定、不稳定的，有时是摇摆的。基层党建怎样在公权力和社会之间找到自己发挥作用的关键点，是一个很需要进一步深入探讨的问题。对腐败与权力之间关系的深刻认识，我们党也经历了一个不断的深化过程，并逐渐用现代政治理念看待权力和腐败的关系，提出了“把权力关进制度的笼子”的重要观念，并对反腐败斗争从制度体系上进行了更为全面、深入的设计及实施，未来反腐败体系建设任务的艰巨性和复杂性仍不可小觑。

（《党政研究》2015年第4期）

杜治洲 / 中国特色国家监察的制度创新与运行机制

中国特色国家监察的运行机制包括动力机制、约束机制、保障机制和评价机制。（1）中国特色国家监察的动力机制。在推进国家治理体系和治理能力现代化的时代背景下，整合反腐败资

源，建立集中统一、权威高效的反腐败机构，为国家监察体制改革提供了强大的动力。（2）中国特色国家监察的约束机制。一方面，加强监察委员会的内部监督，系统内建立监督机构和健全监督制度；另一方面，要加强外部监督。要充分发挥好各级党组织、人大、司法机关的监督，以及群众监督和舆论监督作用。（3）中国特色国家监察的保障机制。保障机制的建立是为更好地开展监察工作奠定基础，包括制度、物质、文化等方面。（4）中国特色国家监察的评价机制。根据中国特色国家监察的特点，构建科学的评价指标体系，对国家监察委员会及地方各级监察委员会的运行效果进行客观的评价。

（《河南社会科学》2019年第1期）

杨群红，郭运庆 / 政治“两面人”现象的危害、成因及其防治

防治政治“两面人”现象必须抓好五个着力点：（1）加强党内政治文化建设，使党政干部自觉不做政治“两面人”。教育干部在“知行合一”中担当作为，弘扬“忠诚老实、公道正派、实事求是、清正廉洁”等价值观。（2）加强党政干部诚信体系建设，引导他们树立诚实守信的政德观。把“对党忠诚、对人民忠诚”作为党政干部诚信建设的重要内容，建立党政干部诚信档案，把党政干部的诚信记录作为干部考核、任用和奖惩的重要依据。（3）健全和完善干部选拔任用机制，把政治“两面人”挡在干部队伍大门之外。科学设计考察内容，对政治上不合格者一律不予提拔重用；改进传统集中考察的方式，突出组织人事部门日常考核的作用；加强对干部选拔任用工作的监督检查，对违规失责者及时处置。（4）完善干部考核机制，突出对党政干部遵守政治纪律和政治规矩情况的考核。在考核内容上，突出党政干部在遵守党的政治纪律和政治规矩情况方面的考核；在考核方式上，加大听取群众意见的比重；在考核结果运用上，发挥好考核结果的价值引领作用。（5）加大查处力度，对个别党政干部政治“两面人”行为进行严厉惩处。严厉惩处政

治信仰方面的“两面人”，严厉惩处贯彻落实上级决策部署方面的“两面人”，严厉惩处廉洁自律方面的“两面人”。

（《中州学刊》2019年第6期）

章志远 / 论党内法规制定中的党员参与

党员参与对于提升党内法规的民主性、增强党内法规的执行性和塑造党内法规的权威性都具有重要的助推作用。经由党章和若干条例、准则的规范解释，党员参与党内法规制定的规范依据得以充分彰显。新时代理想类型的党员参与党内法规制定模式，应遵循“全程参与——过程民主”“有序参与——形式民主”和“有效参与——实质民主”三项基本原则。为了进一步发挥党员参与在党内法规制定中的作用，应及时建立基层立规联系点、立规听证会和立规意见征集回应等三重机制，促进新时代党的建设良规善治局面的形成。

（《法治研究》2019年第2期）

侯红霞 / 政治生态视阈下村级腐败治理的经验与启示

村干部手中的权力是一把“双刃剑”，既可成为带领村民致富的工具，也可能成为获利掠富的手段。为了治理村干部腐败，全国各地开展了很多实践探索，包括建立村务监督机构的制度安排、“村财乡管”的制度创新、规范村干部“小微权力”的制度探索、村级设立纪检委员的治理实践，其本质都是对村干部权力形成监督和制约。然而，村干部权力集中与村民的民主“无意识”使村级腐败治理容易陷入民主失效与制度失灵困境之中。应对“双重困境”，不仅要查处腐败的村干部，更应审视村干部所处农村基层的政治生态状况，以系统治理、综合治理和源头治理为方向，构建村级腐败治理的长效机制。

（《中南民族大学学报人文社会科学版》2019年第2期）

范进学，张玲玲 / 国家监察体制改革的宪法问题

国家监察体制改革的宪法问题，涉及监察制度重构的宪法基础以及国家权力结构重构下监

察机关与监察权的宪法定位等问题。以下四项内容构成了我国监察制度重构的宪法基础：公职人员权力监督全覆盖是人民民主宪法原则的体现，构建党统一领导的反腐机构合乎宪法原则，党的领导宪法原则为新一轮党和国家机构改革提供了宪法保障，通过法治反腐是落实依法治国宪法原则的具体体现。重构后的监察机关行使的宪法上的监察权，整合了行政监察权、检察权中对公职人员职务犯罪行为法律监督权以及党的纪检机关的党内监督权三部分权力。因此，新的监察权既不是传统意义上的行政权或司法权，也不是一般意义的法律监督权，而是一种独立的监察权：监察委员会的实质就是党领导下的反腐败工作机构，既是党的政治机关，又是宪法上的国家监察机关。

（《学习与探索》2019年第2期）

李桂花，杜颖 / 习近平反腐败斗争的方法论原则探析

习近平对于反腐败斗争有很多重要论述，其中蕴含着一些特别重要的方法论原则，如“标本兼治、综合治理”，“惩防并举、注重预防”，“点面结合、整体推进”等等。其中，“标本兼治、综合治理”的原则，强调的是以治标来推进治本、为治本赢得时间，必须认真解决反腐倡廉中的突出问题，明确重点、狠抓落实，改革创新、攻坚克难，推动党风廉政建设和反腐败斗争向纵深发展。“惩防并举、注重预防”的原则，强调的是形成“三不”机制，坚持“惩防并举、注重预防”，要把“坚决惩治和有效预防腐败”，作为“全党全社会的共同任务”。“点面结合、整体推进”的原则，强调的是坚持“重点论”与“两点论”的辩证统一，全面从严治党既要抓全党，也要抓“关键少数”；既要全面深入，也要把握从严治党的重点。因此，深入探讨习近平反腐败斗争的方法论原则，对于我们夺取反腐败斗争压倒性胜利、开创新时代全面从严治党新局面具有重要的现实意义。

（《东北师大学报哲学社会科学版》2019年第2期）

责任编辑 王学青

治信仰方面的“两面人”，严厉惩处贯彻落实上级决策部署方面的“两面人”，严厉惩处廉洁自律方面的“两面人”。

（《中州学刊》2019年第6期）

章志远 / 论党内法规制定中的党员参与

党员参与对于提升党内法规的民主性、增强党内法规的执行性和塑造党内法规的权威性都具有重要的助推作用。经由党章和若干条例、准则的规范解释，党员参与党内法规制定的规范依据得以充分彰显。新时代理想类型的党员参与党内法规制定模式，应遵循“全程参与——过程民主”“有序参与——形式民主”和“有效参与——实质民主”三项基本原则。为了进一步发挥党员参与在党内法规制定中的作用，应及时建立基层立规联系点、立规听证会和立规意见征集回应等三重机制，促进新时代党的建设良规善治局面的形成。

（《法治研究》2019年第2期）

侯红霞 / 政治生态视阈下村级腐败治理的经验与启示

村干部手中的权力是一把“双刃剑”，既可成为带领村民致富的工具，也可能成为获利掠富的手段。为了治理村干部腐败，全国各地开展了很多实践探索，包括建立村务监督机构的制度安排、“村财乡管”的制度创新、规范村干部“小微权力”的制度探索、村级设立纪检委员的治理实践，其本质都是对村干部权力形成监督和制约。然而，村干部权力集中与村民的民主“无意识”使村级腐败治理容易陷入民主失效与制度失灵的困境之中。应对“双重困境”，不仅要查处腐败的村干部，更应审视村干部所处农村基层的政治生态状况，以系统治理、综合治理和源头治理为方向，构建村级腐败治理的长效机制。

（《中南民族大学学报人文社会科学版》2019年第2期）

范进学，张玲玲 / 国家监察体制改革的宪法问题

国家监察体制改革的宪法问题，涉及监察制度重构的宪法基础以及国家权力结构重构下监

察机关与监察权的宪法定位等问题。以下四项内容构成了我国监察制度重构的宪法基础：公职人员权力监督全覆盖是人民民主宪法原则的体现，构建党统一领导的反腐机构合乎宪法原则，党的领导宪法原则为新一轮党和国家机构改革提供了宪法保障，通过法治反腐是落实依法治国宪法原则的具体体现。重构后的监察机关行使的宪法上的监察权，整合了行政监察权、检察权中对公职人员职务犯罪行为法律监督权以及党的纪检机关的党内监督权三部分权力。因此，新的监察权既不是传统意义上的行政权或司法权，也不是一般意义的法律监督权，而是一种独立的监察权：监察委员会的实质就是党领导下的反腐败工作机构，既是党的政治机关，又是宪法上的国家监察机关。

（《学习与探索》2019年第2期）

李桂花，杜颖 / 习近平反腐败斗争的方法论原则探析

习近平对于反腐败斗争有很多重要论述，其中蕴含着一些特别重要的方法论原则，如“标本兼治、综合治理”，“惩防并举、注重预防”，“点面结合、整体推进”等等。其中，“标本兼治、综合治理”的原则，强调的是以治标来推进治本、为治本赢得时间，必须认真解决反腐倡廉中的突出问题，明确重点、狠抓落实，改革创新、攻坚克难，推动党风廉政建设和反腐败斗争向纵深发展。“惩防并举、注重预防”的原则，强调的是形成“三不”机制，坚持“惩防并举、注重预防”，要把“坚决惩治和有效预防腐败”，作为“全党全社会的共同任务”。“点面结合、整体推进”的原则，强调的是坚持“重点论”与“两点论”的辩证统一，全面从严治党既要抓全党，也要抓“关键少数”；既要全面深入，也要把握从严治党的重点。因此，深入探讨习近平反腐败斗争的方法论原则，对于我们夺取反腐败斗争压倒性胜利、开创新时代全面从严治党新局面具有重要的现实意义。

（《东北师大学报哲学社会科学版》2019年第2期）

责任编辑 王学青

治信仰方面的“两面人”，严厉惩处贯彻落实上级决策部署方面的“两面人”，严厉惩处廉洁自律方面的“两面人”。

（《中州学刊》2019年第6期）

章志远 / 论党内法规制定中的党员参与

党员参与对于提升党内法规的民主性、增强党内法规的执行性和塑造党内法规的权威性都具有重要的助推作用。经由党章和若干条例、准则的规范解释，党员参与党内法规制定的规范依据得以充分彰显。新时代理想类型的党员参与党内法规制定模式，应遵循“全程参与——过程民主”“有序参与——形式民主”和“有效参与——实质民主”三项基本原则。为了进一步发挥党员参与在党内法规制定中的作用，应及时建立基层立规联系点、立规听证会和立规意见征集回应等三重机制，促进新时代党的建设良规善治局面的形成。

（《法治研究》2019年第2期）

侯红霞 / 政治生态视阈下村级腐败治理的经验与启示

村干部手中的权力是一把“双刃剑”，既可成为带领村民致富的工具，也可能成为获利掠富的手段。为了治理村干部腐败，全国各地开展了很多实践探索，包括建立村务监督机构的制度安排、“村财乡管”的制度创新、规范村干部“小微权力”的制度探索、村级设立纪检委员的治理实践，其本质都是对村干部权力形成监督和制约。然而，村干部权力集中与村民的民主“无意识”使村级腐败治理容易陷入民主失效与制度失灵的困境之中。应对“双重困境”，不仅要查处腐败的村干部，更应审视村干部所处农村基层的政治生态状况，以系统治理、综合治理和源头治理为方向，构建村级腐败治理的长效机制。

（《中南民族大学学报人文社会科学版》2019年第2期）

范进学，张玲玲 / 国家监察体制改革的宪法问题

国家监察体制改革的宪法问题，涉及监察制度重构的宪法基础以及国家权力结构重构下监

察机关与监察权的宪法定位等问题。以下四项内容构成了我国监察制度重构的宪法基础：公职人员权力监督全覆盖是人民民主宪法原则的体现，构建党统一领导的反腐机构合乎宪法原则，党的领导宪法原则为新一轮党和国家机构改革提供了宪法保障，通过法治反腐是落实依法治国宪法原则的具体体现。重构后的监察机关行使的宪法上的监察权，整合了行政监察权、检察权中对公职人员职务犯罪行为法律监督权以及党的纪检机关的党内监督权三部分权力。因此，新的监察权既不是传统意义上的行政权或司法权，也不是一般意义的法律监督权，而是一种独立的监察权：监察委员会的实质就是党领导下的反腐败工作机构，既是党的政治机关，又是宪法上的国家监察机关。

（《学习与探索》2019年第2期）

李桂花，杜颖 / 习近平反腐败斗争的方法论原则探析

习近平对于反腐败斗争有很多重要论述，其中蕴含着一些特别重要的方法论原则，如“标本兼治、综合治理”，“惩防并举、注重预防”，“点面结合、整体推进”等等。其中，“标本兼治、综合治理”的原则，强调的是以治标来推进治本、为治本赢得时间，必须认真解决反腐倡廉中的突出问题，明确重点、狠抓落实，改革创新、攻坚克难，推动党风廉政建设和反腐败斗争向纵深发展。“惩防并举、注重预防”的原则，强调的是形成“三不”机制，坚持“惩防并举、注重预防”，要把“坚决惩治和有效预防腐败”，作为“全党全社会的共同任务”。“点面结合、整体推进”的原则，强调的是坚持“重点论”与“两点论”的辩证统一，全面从严治党既要抓全党，也要抓“关键少数”；既要全面深入，也要把握从严治党的重点。因此，深入探讨习近平反腐败斗争的方法论原则，对于我们夺取反腐败斗争压倒性胜利、开创新时代全面从严治党新局面具有重要的现实意义。

（《东北师大学报哲学社会科学版》2019年第2期）

责任编辑 王学青

治信仰方面的“两面人”，严厉惩处贯彻落实上级决策部署方面的“两面人”，严厉惩处廉洁自律方面的“两面人”。

（《中州学刊》2019年第6期）

章志远 / 论党内法规制定中的党员参与

党员参与对于提升党内法规的民主性、增强党内法规的执行性和塑造党内法规的权威性都具有重要的助推作用。经由党章和若干条例、准则的规范解释，党员参与党内法规制定的规范依据得以充分彰显。新时代理想类型的党员参与党内法规制定模式，应遵循“全程参与——过程民主”“有序参与——形式民主”和“有效参与——实质民主”三项基本原则。为了进一步发挥党员参与在党内法规制定中的作用，应及时建立基层立规联系点、立规听证会和立规意见征集回应等三重机制，促进新时代党的建设良规善治局面的形成。

（《法治研究》2019年第2期）

侯红霞 / 政治生态视阈下村级腐败治理的经验与启示

村干部手中的权力是一把“双刃剑”，既可成为带领村民致富的工具，也可能成为获利掠富的手段。为了治理村干部腐败，全国各地开展了很多实践探索，包括建立村务监督机构的制度安排、“村财乡管”的制度创新、规范村干部“小微权力”的制度探索、村级设立纪检委员的治理实践，其本质都是对村干部权力形成监督和制约。然而，村干部权力集中与村民的民主“无意识”使村级腐败治理容易陷入民主失效与制度失灵的困境之中。应对“双重困境”，不仅要查处腐败的村干部，更应审视村干部所处农村基层的政治生态状况，以系统治理、综合治理和源头治理为方向，构建村级腐败治理的长效机制。

（《中南民族大学学报人文社会科学版》2019年第2期）

范进学，张玲玲 / 国家监察体制改革的宪法问题

国家监察体制改革的宪法问题，涉及监察制度重构的宪法基础以及国家权力结构重构下监

察机关与监察权的宪法定位等问题。以下四项内容构成了我国监察制度重构的宪法基础：公职人员权力监督全覆盖是人民民主宪法原则的体现，构建党统一领导的反腐机构合乎宪法原则，党的领导宪法原则为新一轮党和国家机构改革提供了宪法保障，通过法治反腐是落实依法治国宪法原则的具体体现。重构后的监察机关行使的宪法上的监察权，整合了行政监察权、检察权中对公职人员职务犯罪行为法律监督权以及党的纪检机关的党内监督权三部分权力。因此，新的监察权既不是传统意义上的行政权或司法权，也不是一般意义的法律监督权，而是一种独立的监察权：监察委员会的实质就是党领导下的反腐败工作机构，既是党的政治机关，又是宪法上的国家监察机关。

（《学习与探索》2019年第2期）

李桂花，杜颖 / 习近平反腐败斗争的方法论原则探析

习近平对于反腐败斗争有很多重要论述，其中蕴含着一些特别重要的方法论原则，如“标本兼治、综合治理”，“惩防并举、注重预防”，“点面结合、整体推进”等等。其中，“标本兼治、综合治理”的原则，强调的是以治标来推进治本、为治本赢得时间，必须认真解决反腐倡廉中的突出问题，明确重点、狠抓落实，改革创新、攻坚克难，推动党风廉政建设和反腐败斗争向纵深发展。“惩防并举、注重预防”的原则，强调的是形成“三不”机制，坚持“惩防并举、注重预防”，要把“坚决惩治和有效预防腐败”，作为“全党全社会的共同任务”。“点面结合、整体推进”的原则，强调的是坚持“重点论”与“两点论”的辩证统一，全面从严治党既要抓全党，也要抓“关键少数”；既要全面深入，也要把握从严治党的重点。因此，深入探讨习近平反腐败斗争的方法论原则，对于我们夺取反腐败斗争压倒性胜利、开创新时代全面从严治党新局面具有重要的现实意义。

（《东北师大学报哲学社会科学版》2019年第2期）

责任编辑 王学青

治信仰方面的“两面人”，严厉惩处贯彻落实上级决策部署方面的“两面人”，严厉惩处廉洁自律方面的“两面人”。

（《中州学刊》2019年第6期）

章志远 / 论党内法规制定中的党员参与

党员参与对于提升党内法规的民主性、增强党内法规的执行性和塑造党内法规的权威性都具有重要的助推作用。经由党章和若干条例、准则的规范解释，党员参与党内法规制定的规范依据得以充分彰显。新时代理想类型的党员参与党内法规制定模式，应遵循“全程参与——过程民主”“有序参与——形式民主”和“有效参与——实质民主”三项基本原则。为了进一步发挥党员参与在党内法规制定中的作用，应及时建立基层立规联系点、立规听证会和立规意见征集回应等三重机制，促进新时代党的建设良规善治局面的形成。

（《法治研究》2019年第2期）

侯红霞 / 政治生态视阈下村级腐败治理的经验与启示

村干部手中的权力是一把“双刃剑”，既可成为带领村民致富的工具，也可能成为获利掠富的手段。为了治理村干部腐败，全国各地开展了很多实践探索，包括建立村务监督机构的制度安排、“村财乡管”的制度创新、规范村干部“小微权力”的制度探索、村级设立纪检委员的治理实践，其本质都是对村干部权力形成监督和制约。然而，村干部权力集中与村民的民主“无意识”使村级腐败治理容易陷入民主失效与制度失灵的困境之中。应对“双重困境”，不仅要查处腐败的村干部，更应审视村干部所处农村基层的政治生态状况，以系统治理、综合治理和源头治理为方向，构建村级腐败治理的长效机制。

（《中南民族大学学报人文社会科学版》2019年第2期）

范进学，张玲玲 / 国家监察体制改革的宪法问题

国家监察体制改革的宪法问题，涉及监察制度重构的宪法基础以及国家权力结构重构下监

察机关与监察权的宪法定位等问题。以下四项内容构成了我国监察制度重构的宪法基础：公职人员权力监督全覆盖是人民民主宪法原则的体现，构建党统一领导的反腐机构合乎宪法原则，党的领导宪法原则为新一轮党和国家机构改革提供了宪法保障，通过法治反腐是落实依法治国宪法原则的具体体现。重构后的监察机关行使的宪法上的监察权，整合了行政监察权、检察权中对公职人员职务犯罪行为法律监督权以及党的纪检机关的党内监督权三部分权力。因此，新的监察权既不是传统意义上的行政权或司法权，也不是一般意义的法律监督权，而是一种独立的监察权：监察委员会的实质就是党领导下的反腐败工作机构，既是党的政治机关，又是宪法上的国家监察机关。

（《学习与探索》2019年第2期）

李桂花，杜颖 / 习近平反腐败斗争的方法论原则探析

习近平对于反腐败斗争有很多重要论述，其中蕴含着一些特别重要的方法论原则，如“标本兼治、综合治理”，“惩防并举、注重预防”，“点面结合、整体推进”等等。其中，“标本兼治、综合治理”的原则，强调的是以治标来推进治本、为治本赢得时间，必须认真解决反腐倡廉中的突出问题，明确重点、狠抓落实，改革创新、攻坚克难，推动党风廉政建设和反腐败斗争向纵深发展。“惩防并举、注重预防”的原则，强调的是形成“三不”机制，坚持“惩防并举、注重预防”，要把“坚决惩治和有效预防腐败”，作为“全党全社会的共同任务”。“点面结合、整体推进”的原则，强调的是坚持“重点论”与“两点论”的辩证统一，全面从严治党既要抓全党，也要抓“关键少数”；既要全面深入，也要把握从严治党的重点。因此，深入探讨习近平反腐败斗争的方法论原则，对于我们夺取反腐败斗争压倒性胜利、开创新时代全面从严治党新局面具有重要的现实意义。

（《东北师大学报哲学社会科学版》2019年第2期）

责任编辑 王学青