

LIJIANG LIANZHENG YANJIU

漓江廉政研究

第1辑

广西廉政建设研究中心 编

LIJIANG LIANZHENG YANJIU

漓江廉政研究

第1辑

广西廉政建设研究中心 编

主 编：何茂勋

执行主编：徐坤华

副 主 编：刘玉兰 常玉洁 黄 琳

GUANGXI NORMAL UNIVERSITY PRESS
广西师范大学出版社

· 桂林 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

漓江廉政研究. 第1辑 / 广西廉政建设研究中心编.
桂林: 广西师范大学出版社, 2014.7
ISBN 978-7-5495-5932-9

I. ①漓… II. ①广… III. ①廉政建设—研究—中国
IV. ①D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 231905 号

广西师范大学出版社出版发行

(广西桂林市中华路 22 号 邮政编码: 541001)
(网址: <http://www.bbtpress.com>)

出版人: 何林夏

全国新华书店经销

桂林漓江印刷厂印刷

(广西桂林市西清路 9 号 邮政编码: 541001)

开本: 787 mm × 1 092 mm 1/16

印张: 19.5 字数: 300 千字

2014 年 7 月第 1 版 2014 年 7 月第 1 次印刷

定价: 24.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂联系调换。

目 录

理论探讨

- 003 国家治理视角下纪检体制改革的实践路径 / 庄德水
- 012 建设廉洁政治:中国特色反腐倡廉实践的重大使命 / 黄红平
- 020 廉洁城市建设:从理念到实践 / 胡 扬
- 032 我国腐败问题的文化成因探析
——基于霍夫斯泰德国家文化维度理论 / 田湘波 熊洪朋
- 044 做到“五个到位” 强化主体责任
——对落实党风廉政建设责任制的思考 / 唐秀玲
- 051 坚守责任:实现“中国梦”的必要前提 / 曾家华
- 059 推行官员财产申报公示制度时机已经成熟 / 黄必庄
- 066 建立依靠群众反腐败的战略 / 侯志山
- 073 新时期提高反腐倡廉建设科学化水平的思考 / 黄雅丽 周丽华

- 079 社会领域防治腐败的制度建设研究 / 广西廉政建设研究中心
- 086 对反腐倡廉党内法规与国家法律衔接协调问题的思考 / 石德才

作风建设

- 097 着力解决党员干部存在的“四风”问题 / 彭凯云 梁秋花
- 104 作风问责制度化:“四风”治理长效化的重要路径 / 陈建平

廉洁教育

- 121 青少年廉洁教育:中国大陆的一个实践案例 / 任建明
- 145 试论社会学视域下大学生廉洁社团的构建 / 陈玲玲 何颖梅
- 155 新形势下加强大学生廉洁教育的意义及措施 / 杨再延
- 164 论“廉”德对从政者和公职人员的重要性及其培养 / 吴全兰

高校廉政建设

- 179 保持党的纯洁性 促进学校科学发展 / 王 枏
- 187 高校二级学院权力运行制约与监督机制研究
——以浙江省高校为例 / 牛东红 陈森森 陈静源 王 聪
- 195 广西高校防止利益冲突制度建设情况调研报告 / 吴易安
- 203 新形势下推进大学廉政文化建设对策分析 / 江云清
- 209 高校廉政文化基地建设的研究 / 邓光辉
- 215 高校财务管理廉政风险预警和防控机制研究 / 陈 剑

国际研究

- 229 国际反贪大会:国际反腐败运动的重要平台与推手 / 袁柏顺
刘少博

廉政史论

- 239 试论太平军永安建制的重大历史意义及对当代廉政建设的启示
/ 李 敏 钱宗范

工作探索

- 253 推进桂林廉政文化建设 为桂林国际旅游胜地建设增添新动力
/ 王祝广
- 260 党内巡视工作:问题关注与改进之道 / 谭和平
- 266 对网络时代加强我国网络反腐的思考 / 黄琳庆
- 275 对新形势下高校纪检监察工作创新的思考 / 何茂勋
- 281 加强基层纪检监察干部队伍自身建设的几点思考 / 潘丽香
- 288 纪检组织协作区如何充分发挥职能作用 / 黄洪燕
- 293 农村基层干部廉洁履职的实践与思考 / 赵 良
- 299 着力推进村级纪检小组建设 实现农村党风廉政建设新突破 /
农鹏辉

理论探讨

国家治理视角下纪检体制改革的实践路径

庄德水^①

一、纪检体制改革是国家治理现代化的过程

十八届三中全会提出:“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。”这是一个全新的、具有理论价值和实践意义的命题。国家治理在本质上是一种公共治理,核心价值是公共性,各方力量基于社会公共性,主动承担公共责任,共同实现公共利益。国家治理在表现形式上是一种公共权力秩序,要求权力结构配置合理,权力运行科学,权力监督有效。一个完整的国家治理体系,应该包括国家价值体系、国家制度体系和国家廉政体系,而纪检体制从属于国家廉政体系,理应成为国家治理现代化的一部分。廉政是国家治理的基本价值,反腐败是国家治理的基本内容,纪检组织是国家治理的重要主体,纪检体制改革是国家治理体系现代化的重要组成部分。深化纪检体制改革可以增强科学治理腐败能力,推进国家治理体系和治理能力现代化。纪检工作作为监督和制约公共权力的一种体制、机制和制度安排,主要通过通过对公共权力的监督和检查来制约权力的扩张和滥用,服务于国家治理大局。

从世界政府发展方向来看,仅仅从统治和管理角度来谈国家职能是不

^① 庄德水(1977—),男,浙江台州人,北京大学廉政建设研究中心副主任、北京大学政治发展与政府管理研究所副研究员,博士。研究方向:廉政建设理论。

够的,反腐败是国家应有的职能。“如果说原来在与犯罪进行斗争的功能中(广义说是维护法律秩序)包括反腐斗争的话,那么今天,反腐政策应该成为国家单独的一个职能,即使在那些腐败程度相对较低的国家,这一点也是非常必要的,更不用说在那些转型国家了。”纪检是国家治理的重要手段,是国家统治和管理职能的重要补充。政府在管理方面存在失灵现象,随着国家、社会发展,很多信息、权力、资源掌握在一些集团和个人手里,国家很难依靠强硬手段去管理,只能是与这些团体、组织、个人进行合作。以前,一般是在党建领域谈论纪检工作。从治理出发,应该将纪检工作纳入国家治理体系,提高纪检组织的地位,使其从一个单纯的权力监督领域迈入一个更加综合的国家建设领域。

国家治理包括政治治理、经济治理、社会治理、文化治理和生态治理,纪检是政治治理的媒介。国家治理必然要求重新分配权力,改变原先的权力结构,如此,权力秩序格局势必会发生变化。为了保证权力秩序的稳定进而保证国家秩序的稳定,必须让纪检体制改革与国家治理同步发展,融入国家治理体系,成为国家治理的一个工作环节。国家治理发展到什么水平,纪检工作应相应地提升至新的水平。国家治理过程中难免会发生腐败现象。腐败是国家治理的腐蚀剂,不仅会侵蚀国家治理的基础,而且会破坏侵蚀国家治理的成效。纪检工作能够消除国家治理过程中可能出现的腐败问题,有利于实现国家治理的可持续性,保持国家治理的合法性和有效性。

国家治理对纪检工作提出了新挑战:一是纪检环境的变化。在社会转型期,社会矛盾日益凸显,价值观念日益多元化,要求纪检工作能够与时俱进,找准切入点,切实解决人民群众身边的不正之风和腐败问题。二是纪检力量发生变化。反腐败已成为全民的共同意识,对腐败持零容忍态度,要求纪检组织主动听取民意,反映民声,夯实反腐败的社会基础,提高纪检组织的公信力。三是纪检地位发生变化。纪检职能是执纪、监督和问责,对其他权力形成制约关系,这要求纪检工作强化核心职能,明确工作定位,即纪检是什么、为了什么、如何推动国家治理。

从国家治理角度出发,当前要实现纪检工作的三个转变:一是治理腐败的模式转变,要从以政府治理为主模式向以社会治理为主模式方向融

合。政府治理为主模式侧重于政府力量,这符合传统政府管理思路;社会治理为主模式侧重于社会力量,鼓励社会权力参与反腐败工作。国家治理的本义是国家与社会的互动,纪检工作转变思路模式可以增强社会参与意识,扩大社会参与渠道,提升社会参与效力。要树立治理理念,增强国家与社会的互动,行政吸纳社会力量,扩大社会参与渠道,提升社会参与效力。二是治理腐败的方式转变,要从运动反腐方式向法治反腐方式转变。用法治思维和法治方式开展纪检工作是未来趋势,也是必然选择。国家治理内含了法治的价值要求,法治反腐将推动国家治理的深入开展。三是治理腐败的工具转变,要从管制工具向民主工具转变。国家治理内含了民主的价值原则,运用民主反腐是国际的普遍做法。要改变以往单向式的反腐败方式,向腐败治理主体多元化、腐败治理关系多维化、腐败治理手段现代化的方向转型。

反腐败是一种公共产品,关系社会福祉。国家治理框架内的政府不是实施公共管理的唯一核心,打破国家与社会的二元对立关系,让反腐败工作本身成为一项社会公共事务。

二、纪检体制改革的核心理念在于转变纪检职能

转变纪检职能是深化纪检体制改革的核心,只有深入到纪检职能这个核心层面,才能真正改变纪检权力运行方式,实现纪检体制的创新。改革开放以来,我国的纪检体制改革采取的是一种适应性改革模式,主要集中于两个方面:一是纪委领导的体制,二是纪委书记的地位。通过前者改革,纪委从受同级党委领导演变为受上级纪委与同级党委双重领导,并日益强化上级纪委的垂直管理;通过后者改革,纪委书记从原来由党委委员担任提升到普遍由党委副书记担任,并越来越重视纪委书记的权威地位。但适应性改革模式主要解决的是结构性问题,并没有从根本上触及功能性问题,突出表现为纪检职能的泛化。

纪检体制是一个开放的治理体系,但并不能“无所不包”、“无所不能”,要“有所为”、“有所不为”。随着党风廉政建设工作深入开展,各项

改革事业都对纪检工作提出了新要求。但纪检组织过多地参与党委政府非纪检业务活动,势必造成精力的分散、工作的错位和主业的弱化。纪检组织过多地参与临时性任务,并且把一些临时性任务作为常规工作,则无疑会影响到自身常规职能的履行。纪检组织把议事协调小组运作为日常沟通机制,难免产生职能泛化现象,并且在实际上无法发挥规范性职能的作用。实践表明,纪检组织什么工作都参与,什么活动都牵头,容易“种了别人的田,荒了自己的地”,甚至充当“挡箭牌”。“一些部门权力空隙过大,为了安全起见,邀请纪委参与各种协调机构,难免有‘拉大旗做虎皮’、出了问题又推卸责任之嫌。”并且,“议事协调机构的数量过多、过杂,不仅加剧了机构编制的压力,而且还会衍生一系列负面效应”。许多通过日常工作会议就完全可以研究解决的问题,也要经议事协调机构的会议研究一番,兼职过多、开会过多占用了纪检组织负责人处理日常工作的时间,分散了其抓主要工作的精力。

纪检组织的主业一直随着党所面临的形势和任务的变化,而不断地变化和调整。改革开放以来,纪检组织惩处、监督、教育和保护的职能得到进一步发挥。党的十二大提出“三大任务”,和“三项经常性工作”,党的十六大提出“三项主要任务”和“五项经常性工作”,一直延续至今。十八届中央纪委三次全会指出,各级党委要切实担负党风廉政建设主体责任,纪委要承担监督责任。纪委的监督责任主要包括:协助党委加强党风建设和组织协调反腐败工作;督促检查相关部门落实惩治和预防腐败工作任务,经常进行检查监督,严肃查处腐败问题。纪检组织的任务越来越重,主业越来越宽,我们必须正确看待和把握。

2014年,中央纪委监察部先行改革,调整内设机构,6个部门被整合,增设2个纪检监察室,1个纪检监察干部监督室,将参加的125个议事协调机构清理调整至14个,更加聚焦党风廉政建设和反腐败斗争主业,强化执纪监督职责,提高履职能力。执纪监督是聚焦党风廉政建设和反腐败斗争主业的核心理,只有执纪监督到位,才能明确职能定位。要围绕“职能”重新界定纪检组织的工作范围,明确工作方式,从包打天下到术业有专攻,避免造成“什么都管”、“什么都管不好”的尴尬局面。

按照决策、执行、监督的功能来区分不同性质的权力,同时又要求其既

相互制约又相互协调,这是我们党在科学配置权力方面的一种创新。要按照“结构合理、配置科学、程序严密、制约有效”的要求,从决策和执行等环节加强对权力的监督,解决某些方面权力过于集中且缺乏有效监督以及执行不力等问题。要按照“权责一致、规范有序、相互协调、运行顺畅”的要求,适当分解主要领导干部的权力和责任,按照分工负责原则确定主要领导干部分管的事项、掌握的权力以及应负的责任,形成领导班子内部相互制约和协调配合的权力运行体系。

三、纪检体制改革的基本方向在于法治反腐

纪检体制改革的基本方向是法治反腐,用法治的思维和法治的方式反腐败。这里的法治不仅仅是具体的法律法规,而是法治精神和法治理念。反腐败是法治精神的内在要求,认同法治精神,即认同其所蕴含的民主权利、权力制约和公平正义,让这些基本价值成为反腐败的本质追求。提倡依法治国,必须把法治反腐融入国家治理过程,依靠法制手段解决腐败问题。

从党的十四大至今,是纪检工作逐步法治化发展时期。在此阶段,我国进入改革发展关键阶段,反腐倡廉面临着许多新情况新问题,腐败形势日益严峻。党的十五大以后,反腐倡廉方略转向标本兼治、综合治理、逐步加大治本力度。党的十六大以后,反腐倡廉方略进一步向标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防方面发展。党的十七大以来,反腐倡廉方略更加注重治本,更加注重预防,更加注重制度建设。党的十八大报告提出“更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用”,“健全反腐败法律制度,更加科学有效地防治腐败”。与此相适应,廉政法制建设的发展方向更加明确,即向法治化方向发展,实现以法导廉、依法治腐、依法防腐。

客观地说,当前廉政法制建设仍存在一些不容忽视的问题,比如立法主要处于政策规定层面,原则性强于权威性;各项具体法制之间缺乏关联性,有些法制缺乏配套措施和程序性规定,操作性有限;法制规范性不足,一些规定无章可循,存在执行盲区;个别工作领域的法制执行过程仍存在

重形式轻实效现象;等等。更重要的是,我国仍缺乏一个国家反腐败总法,难以对我国廉政建设的指导思想、基本原则、主要目标、基本内容、管理机构、职责权限、责任追究、法律衔接及适用原则作出明确规定。

当前,要根据我国经济政治社会发展以及反腐倡廉建设的现实需要,不断调整和完善廉政法制建设的总体规划,进一步完善监督制约类法制、违纪惩戒类法制、纪检工作程序类法制,形成一个类别较为完备、功能较为全面的廉政法律体系。另外,要注意解决廉政立法的统一性问题,对我国现有的廉政法制和党内法规进行清理,对与上位法相抵触的要予以废止,对过时的要进行修订和补充,逐步形成协调统一的廉政法制体系。更重要的是,要借鉴国际经验,完善预防性廉政法制体系,比如尽快制定《公务员伦理法》、《防止利益冲突法》及《公务员财产申报法》等,把国家工作人员的廉洁从政要求法制化。

法治反腐需要克服三方面的阻力:一是传统人治观念的影响,这是思想阻力;二是部门利益的牵制,这是利益阻力;三是权贵阶层的抵制,这是政治阻力,也是当前最大的阻力。能不能克服这三个方面的阻力,直接关系到廉政立法的成败。可以说,法治反腐不能局限于廉政领域,仅仅依靠立法机关的力量,就立法谈立法,是难以实现廉政立法预定目标的。法治反腐需要科学设计和宏观协调,更需要政治保证和社会参与。

法治反腐是一项系统工程,立法只是法治反腐的基础性内容,有两方面的内容不容忽视,一是相关反腐败法律的配套措施,要根据立法原则和要求,对相关廉政法律的核心内容加以细化,建立健全其保障机制、司法程序和问责程序;二是相关廉政法律的执行机制。“世不患无法,而患无必行之法。”要提升相关廉政法律的权威性,形成尊重法律的社会氛围;要保证相关廉政法律的强制性,违法必究,形成对腐败的“零容忍”态度。

四、纪检体制改革是一项系统工程

一个完整的纪检体制包括纪检组织、纪检方式、纪检制度和纪检人员四个方面内容。与此相对应,纪检体制改革应从这四个方面入手,其中组

织变革是基础,方式转变是关键,制度建设是重点,队伍建设是保障。

一是纪检组织变革。改革开放以来,我国纪检体制经历了一个改革和发展的过程。其中,纪委领导体制发生了“单一领导—双重领导—直接领导”的变迁,工作体制发生了“纪检一肩挑—纪检监察分工合作—纪检监察合署办公”的变迁。纪检体制改革具有两条线,前一条线改革纪检领导体制是主线,后一条线提升纪委书记规格是副线,由于纪检领导体制改革牵涉面较大,而提升纪委书记规格相对比较容易,因此在实际工作中,常常是通过后一条线来推进前一条线的改革。在法理方面,纪委组织及其委员是经党的代表委员会选举产生,其地位与同级党委处于同一层级,但在实际运行过程中,纪检组织相当于是党委的职能部门,处于权能倒置的境地。一方面,党内法规赋予纪检组织较多的职能和较高的地位,具有内部调查权和处理权;另一方面,纪检组织在实际运行过程中受到领导体制的限制,难以切实发挥作用。针对于此,要提倡首先改革纪检领导体制,通过垂直领导实现纪检组织的独立化。当今世界各国的反贪机构可以划分为四种模式:全能模式、侦查模式、议会模式、多部门模式。这些机构的核心特征是独立、高效、自律。实现独立性,要求纪检组织在党章规定的范围内优化双重领导,理顺垂直管理和派驻管理。实现高效性,要求充分赋予纪检组织相应的执纪权、调查权和处理权。

纪检组织要切实转职能、转方式、转作风,把不该管的工作交还主管部门,处理好党委领导和履职尽责的关系,做到“到位”不“越位”。要摆正位置,既要坚决服从本级党委的统一领导,又要增强工作主动性,认真履职尽责,确保上级工作部署的有效落实。属于纪委职能范围的工作,要敢于负责,敢于担当,唱好主角;属于党委负责的事情,要积极协助,献计献策,当好参谋助手。

二是纪检方式转变。要优化直接监督,变无所不包为有限介入;强化间接监督,加强对监督者的再监督;要提升监督效力,着眼于对权力结构和权力运行的监督。纪检组织内部也有一个决策权、执行权、监督权相互制约又相互协调的问题,立案、审案、结案等权力应形成相互制约。

要按照责任制的要求,将党风廉政建设和反腐败工作任务逐项细化,明确目标和要求,解决好“谁来抓、抓什么、达到什么目标、如何实施责任追

究、板子该怎么打、打什么人”的问题,真正做到“履行责任有规范,检查考核有标准,责任追究有依据”。要完善党风廉政建设责任制执行情况的检查考核评价标准体系和责任追究制度,党委、纪检组织、职能部门、领导干部都要对具体承担的责任行为进行“签字背书”。对发生重大腐败案件和严重违纪行为的部门和单位,实行“一案双查”制度,既追究当事人责任,又倒查追究相关人员的领导责任。

要用新的方式方法开展工作,重点改进监督检查方式,做好“监督的再监督、检查的再检查”,变直接全过程监督为事后问责式监督。要综合运用督促整改、查办案件、执纪问责等多种手段,及时解决和严肃查处违纪违法问题,确保监督效果。要摆正监督与被监督的关系,防止由监督主体错位为执行主体。改变原来过多参与职能部门业务工作甚至大包大揽的做法,防止出现“既做裁判员又当运动员”等问题。

查办案件是反腐败斗争最直接、最有效、最具威慑力的手段。要转变办案工作观念,改进案件查办和管理方式,排查违纪违法线索,规范线索管理,抓住典型案件快查快处,提高办案质量和效率。现有办案手段局限于传统的查调纸质账目、传统的以供促证,往往赶不上信息化发展的需要。由传统手段向善用科技化办案模式转变,运用信息科技办案,增加办案科技含量,是今后亟待加强的工作。

三是纪检制度建设。邓小平同志曾经尖锐地指出:“制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面……必须引起全党的高度重视。”正因为如此,“把权力关进制度的笼子里”还需不断提速。制度建设是惩治和预防腐败体系建设的重要基础,更是做好反腐倡廉工作的重要保障。十八大以来,党中央提出“要加强对权力运行的制约和监督,把权力关进制度的笼子里,形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制”。要根据中央精神,尽早制定出台符合本地实际的惩治和预防腐败体系的实施方案,明确各主管、分管领导以及职能部门的任务。要建立领导干部报告个人有关事项核查制度,强化对党员领导干部的监督管理。要健全防止利益冲突制度,加大对重要部位和关键岗位权力运行的监控力度。

纪检制度建设的基本目标是实现作风常态化、工作长效化和治理现代

化,形成以积极防范为核心、以强化管理为手段的制度防控机制。其中,建立健全治“权”、治“官”和纪检规范化三个方面的制度是重中之重。治“权”方面要健全反腐倡廉法规体系制度,完善惩治和预防腐败,防控廉政风险,防止利益冲突。治“官”方面要完善作风监督惩戒制度和领导干部生活保障制度。纪检规范化方面要健全工作制度,完善办案程序、规范办案措施。要按照3%—5%的比例抽查核实领导干部个人事项报告情况。凡无正当理由不按时报告、选择性报告、隐瞒不报的,要依规依纪作出处理。开展党政领导干部兼职情况检查,严肃查处领导干部兼职取酬问题。

四是纪检队伍建设。要构建完善的职业体系,加强纪检组织工作人员的专业化建设,提高纪检组织工作人员的职业门槛,设定准入资格,推行纪检工作人员职业认证制度。强化职业基本技能、综合技能和学术技能培训,打造“行家型”纪检干部。要提倡纪检干部职业精神,制定适应纪检组织特点的职业道德标准和行为规范。要实现自律性,要求纪检组织及其工作人员“打铁还需自身硬”,强化内部监管和外部监督。

参考文献:

- [1][俄]Г.А.萨塔罗夫,反腐败政策[M].北京:社会科学文献出版社,2011.
- [2]白纪轩,抓住焦点、聚拢拳头[N].中国纪检监察报,2014-03-25.
- [3]刘娜,杨宏斌.正风纪反腐败才是“主业”[N].湖北日报,2014-03-29.
- [4]周望.中国“小组机制”研究[M].天津:天津人民出版社,2010.
- [5]李成言,庄德水.纪检制度的发展逻辑:30年的回顾与未来[J].江苏行政学院学报,2008(6).
- [6]李永忠.二十五年纪检体制改革的实践[J].廉政瞭望,2004(5).
- [7]邓小平.邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994.