



YI KEXUEFAZHANGUAN WEI TONGLING
TUIJIN "CHENGFANG" TIXI ZHIDUJIAN SHE

以科学发展观为统领 推进“惩防”体系制度建设

中共上海市纪律检查委员会
上海市监察局
上海市监察学会

上海教育出版社



YI KEXUEFAZHANGUAN WEI TONGLING
TUIJIN "CHENG Fang" TIXI ZHIDUJIAN SHE

以科学发展观为统领 推进“惩防”体系制度建设

中共上海市纪律检查委员会
上海市监察局
上海市监察学会

上海教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

以科学发展观为统领 推进“惩防”体系制度建设/
中共上海纪律检查委员会编著. —上海:上海教育出版社, 2008.11

ISBN 978-7-5444-2103-4

I. 以… II. 中… III. 廉政建设—研究—中国 IV.
D630.9

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第170774号

以科学发展观为统领
推进“惩防”体系制度建设

中共上海纪律检查委员会

上海世纪出版股份有限公司
上海教育出版社 出版发行

易文网: www.ewen.cc

(上海永福路123号 邮编:200031)

各地新华书店经销 昆山市亭林印刷有限责任公司印刷

开本 890×1240 1/32 印张 8.25 插页 2

2008年11月第1版 2008年11月第1次印刷

印数 1-1,500本

ISBN 978-7-5444-2103-4/D·0017 定价:30.00元

(如发生质量问题,读者可向工厂调换)

《以科学发展观为统领 推进“惩防”
体系制度建设》编委会

主 编:顾国林

副 主 编:杨天欣 史济才 邱永明 尤俊意

编 委:关保英 顾国柱 王克强 郑 飞 应培礼

王振华 王 玉 吴鳌陀 房忠桥 张 惠

丁文静

前 言

制度问题带有根本性、全局性、稳定性和长期性。反腐倡廉需要依靠法规制度建设,才能平稳而又健康地开展下去。反腐倡廉已经取得的成果,需要依靠制度建设,才能得以有效的巩固和发展;反腐倡廉中的阻力和障碍,需要依靠制度改革和创新,才能不断地予以克服和排除。

2005年1月,中共中央颁布了《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》,提出坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针,建立健全与社会主义市场经济体制相适应的教育、制度监督并重的惩治和预防体系,这是党中央从完成经济社会发展的重大任务和巩固党的执政地位的全局出发,为做好新形势下反腐倡廉工作作出的重大战略决策,是我们党对执政规律和反腐倡廉工作规律认识的进一步深化,是从源头上防治腐败的根本举措。我们党和国家十分重视反腐倡廉法规制度建设,经过不懈努力,反腐倡廉制度建设已经取得了明显成效。要进一步建立健全反腐倡廉法规制度,就必须对反腐倡廉法规制度的问题进行深入研究。

2007年,上海市监察学会在继续开展以科学发展观为统领,努力推进教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系建设综合性研究的基础上,在全市开展了以制度建设为重点,结合新时期、新形势、新特点,紧紧围绕经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党

由于水平有限,书中难免有错误和疏漏之处,敬请批评指正。

2008 年 9 月

目 录

- 反腐倡廉制度执行力探微 邱永明、朱阶烈(1)
- 关于加强反腐倡廉制度建设,形成有效防范机制的思考
- 上海市高级人民法院纪检组、监察室 莫立明、刘喜华(21)
- 反腐倡廉制度建设研究
- 上海财经大学公共经济与管理学院 王克强、金 朝(36)
- 加强制度体系建设浅谈 徐汇区监察学会 羊圣祥(44)
- 突破发展瓶颈:党风廉政建设的时代价值
- 南京政治学院上海分院 郭玉梅、孙 力(54)
- 构建民主与监督机制的若干思考
- 略论形成适合国情的权力制约和监督机制的路径选择
- 市社科院哲学所 汪致钰(63)
- 加强作风建设必须突出重点抓住关键
- 中央纪委宣教室 闫群力(79)
- 将集体决策权细分落实到负盈更负亏方向
- 对怎样监督一把手的思考
- 金山区委党校、区行政学院 沈刚克(95)
- 浅议加强党内监督的问题 黄浦区委党校 张恺诚(106)
- 党员干部应把住拒腐防变的关节点
- 上海市公安局纪委 秦月忠(117)
- 推进公务员诚信管理的组织化 强化对公权力运行的制约和监督
- 普陀区委党校 于萌苗(125)

职务犯罪预防中“专项预防”研究 黄浦区检察院(147)
廉政保证金制度初探 长宁区法院(161)
学术腐败的制度研究 市社科院哲学研究所 郑晓松(172)
新形势下高校学生廉洁教育范式研究

..... 上海大学纪委课题组(180)
上汽集团实行“两书”制度的探索与实践

..... 上海汽车工业(集团)总公司纪委、监察室(194)
嘉定区近年来重点违纪违法案件特点、原因及对策

..... 嘉定区纪检监察学会(203)
培育良好学风需要制度作保障

——关于领导干部学风制度建设研究

..... 上海市监察学会 吴懿陀(213)
从更深层次上加强反腐倡廉文化建设

——贯彻“标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防”方针的重要
选择 杨浦区监察学会 佟明忠、佟德川(220)

我国腐败现象的文化原因体系及法律对策研究

..... 上海大学法学院 郑 飞、解添明(233)

精取成功反贪经验 优化清新廉政环境

——香港特别行政区反贪污经验的启示

..... 静安区监察学会 王万全、任扣成(245)

反腐倡廉制度执行力探微

邱永明 朱阶烈

胡锦涛总书记 2007 年 6 月 25 日在中央党校省部级干部进修班上提出,要“在坚决惩治腐败的同时,更加注重治本、更加注重预防、更加注重制度建设”的要求。这是我们党对反腐倡廉规律认识的深化和经验的总结,是建立健全惩治和预防腐败体系的核心内容,是经济社会发展的客观需要。在推进“惩防”体系建设,推进源头治本工作中,制度是保证,因为制度起着根本性、全局性、稳定性和长期性的作用。同时,依靠制度惩治和预防腐败,也是坚持依法执政、依法治国的必然要求。

但“徒法不足以自行”,制度制定以后,只有通过有效的执行才能保证制度目标的实现。毛泽东同志早就说过:“如果有了正确的理论,只是把它空说一阵,束之高阁,并不实行,那么,这种理论再好也没有意义”。^① 美国学者艾利森曾指出:“在实现政策目标的过程中,方案的功能只占 10%,而其余的 90% 取决于有效的执行。”^②

改革开放以来,我国进入了制度规章制定的高峰期,反腐倡廉制度规章建设也同样如此。据北京理工大学教授胡星斗说,我国目前已制定了 300 多部法律、800 多部法规和 3 万多个规章。^③ 由中央

① 《毛泽东选集》第 1 卷,人民出版社 1991 年版,第 392 页。

② 转引自[美]詹姆斯·安德森:《公共决策》,唐亮译,华夏出版社 1990 年版,第 4 页。

③ 《中国反腐形势严峻:官员腐败趋隐蔽与复杂化》,《中国新闻周刊》2007 年 6 月 15 日。

纪委法规司、监察部法规司编印的《党风廉政建设和反腐败现行法规制度全书》共收录了2005年3月之前的现行有效的法规约1200件,与纪检监察工作有关的法规400余件。^①各地的配套制度及自订的规章制度也有一大批,如上海从1979年至2007年4月共制定的现行有效的党风廉政建设和纪检监察工作制度243件。^②然而,由于种种原因,当前我国反腐倡廉制度的执行力并不理想,它已成为制约我国反腐倡廉斗争深入开展的瓶颈。因此,探讨反腐倡廉制度的执行力影响因素及其治理对策,对于提高反腐倡廉制度的执行力具有重要的理论和现实意义。

一、反腐倡廉制度执行力不足的主要表现

制度是由当时在社会上通行或被社会所采纳的习惯、道德、戒律、法律、规定(包括政策制度的条例)等构成的一组约束组织、个人社会行为,调节人与人之间社会关系的规则。制度执行,是一种为了实现制度目标、把制度内容转化为现实的动态化过程,是将制度付诸实施的各项活动或采取的各项行动。制度执行的关键是把制度落实到实处,把观念形态的东西变成现实形态的东西,实现既定的制度目标。制度执行力是指制度实施达到预期效能的程度,即制度执行效果的高度和满意度。制度执行效能是制度执行效果、效率、效益的综合体现。改革开放以来,我国反腐倡廉制度制定了不少,并对遏制腐败起到了积极的作用,有力地推动了党风廉政建设和反腐败斗争的深入开展。但是,我们也应该清醒地看到,反腐倡廉制度整体上执行力还不是很高,一是由于一些制度的可操作性不强,使基层部门和单位在执行过程中无从把握,还有待于进一步完善和细化;二是由于一些制度的配套资源、执行力量等还存在一定的不足,使制度未能很好地得到贯彻执行;但更为重要的原因是一

① 《党风廉政建设和反腐败现行法规制度全书》,中国方正出版社2005年8月版。

② 《上海市党风廉政建设和纪检监察工作制度》(1979—2007)。

些部门和单位在制度执行过程中“有意无意”的规避行为,以种种“理由”和“方式”弱化和虚化制度的执行力,突出表现在以下几个方面。

1. “敷衍塞责”的象征性执行。在执行反腐倡廉制度的过程中,执行者只做表面文章,宣传轰轰烈烈,但不务实际,不采取具操作性的执行措施,不落实执行的组织机构、人员、资金及时间,使严肃的反腐倡廉制度在形形色色的花架子下变成一纸空文。这种敷衍性执行类似于荷兰学者H·雷塞斯和M·霍尼赫所指的“象征性合作”,即“地方政府假装合作,而实际上并未合作。在实际执行中,这种情况包括口头上支持中央政策,或以书面形式表态,但没有按照中央政府的期望做任何事情。”而且他们还指出:“如果中央政府的政策合作限制地方政府的政策空间,而中央政府又无法检查时,地方政府多会采取象征性合作的方式,因为地方政府不愿意公开拒绝与中央政府合作。”^①在实际政治生活中象征应付性执行的例子很多。如:中央要求政务公开,有些地区和单位就把电视上报纸上有关制度、政策的报道重复一遍,而对本地区、本单位的“三重一大”事项并不公开,财务公开只是根据预算内的这一块有选择性地公布一点,对那些回扣公关消费性的“其他支出”或非法“投资经营”绝不公布。另据报道,全国2007年1至5月份立案查处土地违法案件2.4万余件,其中80%违法用地面积的违法主体是政府。^②相信这些违法用地的地方政府也是要求本地区“必须全面贯彻落实”中央政府的各项土地政策的。

2. 搞“土政策”的附加性执行。在执行反腐倡廉制度过程中,执行者随意扩大制度的外延,附加了原来制度所没有的不恰当内容,使制度的调控对象、范围、目标超出了原来的要求,从而使原制

^① [荷兰]H. 布雷塞斯, M. 霍尼赫:《政策效果解释的比较方法》,《国际社会科学》(中文版)第4卷第2期,第127页。

^② 《上海法治报》2007年7月13日。

度不能到位或失真,导致制度扩大化。而所谓“土政策”就是附加性执行的典型表现。执行者打着贯彻制度要结合实际旗号,另立一套,自行其是,牟取私利,从而导致制度执行扩大化或变样。如一些地方在贯彻《城市居民最低生活保障条例》时,借发低保金“搭车”销售彩票,强迫老年低保对象参加公益劳动等,严重侵害了低保户的尊严和利益。又如:2007年年初,国家工商行政管理总局下发文件严禁各级工商部门借年检之机搭车收费,四川省工商局颁发的“川工商办(2005)5号”文件也明确规定:个体工商户验照不收费,企业年检除规定的50元外,不得收取其他任何费用;严禁各种形式的搭车收费。然而在自贡工商系统中成立的私营企业协会却害苦了不少个体工商户和私营企业。该协会“悄然”将个体工商户和私营企业纳入协会成员,建立一套完整的搭车收会费体系:让个体工商户和私营企业主先缴纳会费,并以此作为获得年审的资格的先决条件。

3. “为我所用”的选择性执行。执行者在执行反腐倡廉制度中,选择对自己有利的规定执行,其余则被遗弃,致使制度内容残缺不全。有些地区和单位在大局利益和局部利益冲撞抵触时,合自己“利”的就执行,不合自己“利”的就不执行,在执行中“见了黄灯赶快走,见了红灯绕道走”,“断章取义,各取所需”,置制度原则于不顾,使制度的整体功能得不到发挥。如一些国有企业老总在自定薪酬奖金时,据《企业法》中“自主经营、自负盈亏,自我发展、自我约束”的依据,随意给自己高达六七百万甚至千万的年薪,然当国有资产损失时,则不按《国有企业国有资产损失责任人处理办法》承担责任,而借口“董事会集体决定”逃避个人责任,有的一走了之。

4. “偷梁换柱”的替换性执行。执行者在传达、讲解和执行反腐倡廉制度时,对制度精神实质或部分内容有意曲解甚至歪曲,利用制度的某些抽象性,借口本地区或本部门的特殊性,根据自己的解释来执行制度,从而导致制度内容严重失真甚至被完全替换为与原制度毫不相干的“新”制度。这个“新”制度与原制度表面上似乎

一样,但其内容、目标、性质已发生根本变化。这种貌合神离、偷梁换柱的执行行为致使反腐倡廉制度名存实亡,制度目标全面落空,这就是典型的“上有政策、下有对策”。例如,几年前,中央最初强调政企分开的时候,一些政府的企业主管部门摇身一变,纷纷成立行政性翻版公司,照样行使政府直接管理企业的权力。有人称之为“假民办真公办”。又如一些地方把中央允许就部分公益事业向社会适当集资的政策加以普遍实行,结果导致乱集资、乱收费现象。

5. “阳奉阴违”的抵制性不执行。执行者有意不执行或变相不执行反腐倡廉制度,这是执行者不仅在主观上而且在行动上抵制制度的一种表现。这种表现在具体工作中常和本位主义、个人主义、地方保护主义密切相关,执行者过分强调客观条件,在执行反腐倡廉制度中阳奉阴违,弄虚作假,拒不执行。我们通常所说的“对抗政策”、“顶风上”即属于抵制性不执行。如国家工商局在《反不正当竞争法》、《关于商业贿赂行为的暂行规定》中均规定:“经营者不得采用财物或其他手段进行贿赂以销售或购买商品,在账外暗中给予对方单位或者个人回扣的,以行贿处罚。”但是,不少经营单位仍然以科研费、会议费、赞助费、优惠费、培训费等名义给付回扣,并将上述款项记入“其他应付款”等科目,收受单位则不入法定财务账,形成账外账、小团体收入,然后在小范围内私分归入个人腰包。又如,针对当前屡查不止的环境违法问题,国家环保总局环境监察局副局长熊跃辉总结出了“企业三不怕”和“政府三不查”,即企业不怕环保部门监察、不怕行政处罚、不怕损害公众利益;老百姓不去堵马路不去查、党中央国务院领导不批示不去查、主流媒体不揭露不去查。^①这里反映出来的不仅是不执行的问题,更有甚者是一些地方政府充当起了违法人员、企业的保护伞的角色。

在实际政治生活中,反腐倡廉制度执行中的不当行为远远超出

^① 余丰慧:《绝不能让“三不查”成地方政府常态》,《中华工商时报》2007年7月5日。

上述所举事例,如有令不行、有禁不止、有法不依,执法不严,甚至公开对抗中央禁令等现象,在不少地区、部门、单位都存在。这些行为严重损害了反腐倡廉制度的严肃性,损害了党和政府的权威性,影响了广大人民群众对反腐败的信心,导致反腐倡廉制度不能达到预期的目标。

二、反腐倡廉制度执行力不足造成的不良影响

由于各种规避行为的长期存在,使一些制度的执行处于“空转”或“半空转”状态,给了各种腐败现象与行为以空间,给各种“潜规则”以市场,直接导致公众对制度的不信任。制度无效,不仅空耗大量的社会成本,也会造成政府的社会公信力丧失。新制度经济学派安德鲁·斯考特在《社会制度的经济理论》中指出:“社会制度,指的是社会全体成员都赞成的社会行为中带有规律性东西,这种规律性体现在各种特定的往复的情境之中,并且能够自行实行或由某种外在权威施行之。”^①这个定义指出了制度的社会特性,也指出了执行制度最基本动力所在:一种是自身利益驱动的自觉施行,另一种是需要靠强制力来迫使实施。同时,还应当指出,执行制度行为的公开性与平等性也会对制度环境造成深刻的影响。如果反腐倡廉制度执行力的不足,会直接引发或导致一些不良影响的产生。

1. 造成形式主义泛滥、官僚主义盛行。行为表现与行为结果有着极为重要的关系。由于一些制度规避行为的存在和一些制度执行力的不足,许多形式主义、官僚主义行为不仅没有得到应有的责任追究和惩罚,而且有时还能有所获益,以至于一些地方和部门形式主义泛滥、官僚主义盛行。主要表现为官僚化:高高在上、脱离群众,颐指气使、盛气凌人,整天摆着一副“当官做老爷”的架势;形式化:做工作只是装装门面、敷衍了事,或急功近利、心态浮躁,热衷于追求立竿见影的政绩;功利化:“不怕群众不满意、就怕领导不注意”,服务领导细致周到,服务群众敷衍塞责。许多行为甚至是带有

^① 转引自袁峰:《制度变迁与稳定》,复旦大学出版社1999年5月版。

私欲性、故意性、虚伪性、卑劣性的为私人、小团体或利益集团谋利的腐败或“准腐败”行为。“油漆的青山,检查时的碧水,集中起来的牛羊满圈”就是这些行为的体现。《中共中央关于制定十一五规划的建议》公布不过两周,媒体就争相报道各地“新农村”的创建工作,似乎全国各地“新农村”建设已如火如荼,一夜之间,“新农村”之花,已开遍大江南北。^① 形式主义和官僚主义严重堵塞党和政府与广大人民群众联系的渠道,造成党和政府与人民群众之间的隔阂,并损害党和政府各项政策、制度的贯彻与落实。

2. 降低制度的合法化程度,降低制度的效益。制度规避首先是对制度执行过程合法性的背叛,制度规避往往逃避法律和公众的有效监督,具有相当的盲目性、随意性和不规范性,使制度难以真正实现,从而最终降低了制度本身的合法性,反过来又使制度可执行性大打折扣。制度是用来派用场的,不是用来装饰的,必须具体、可操作,具有内在逻辑。同时,一项好的制度,是要实现制度效益的。没有效益的制度,是没有意义的制度。制度的规定和道德的要求存在着本质的差别,制订时就必须充分考虑可操作性、可实施性以及后续的监督;制度的执行也要靠程序或强制力予以保证。由于一些制度不管执行与不执行都不会给制度执行者带来压力和惩罚,因而不只降低了制度的合法化程度,也给进一步的制度创建带来随意性和不严肃性。许多制度装饰性功能太强,实际制约力太小,导致这些制度“印在纸上,挂在墙上,落不到行动上”,也无法实现制度效益。

3. 影响制度的公信力,并最终影响党和政府的公信力。社会主义国家的制度实际上也是党和政府的一种信用,是对社会的承诺。制度的公正性依靠制度执行的有效性才得到保证和维护,制度规避只会慢慢使人们失去对党和政府及其制度的信赖,以致出现“令不行,禁不止”,党和政府的权威性受到损害,社会的凝聚力遭到破坏。

^① 郝洪:《一夜成就“新农村”》,《人民日报》(华东新闻)2005年11月4日。

当许诺不能兑现时,人民群众会对党和政府的能力产生怀疑,从而严重影响党和政府的公信力。郑筱萸案就是最新的例证。“郑筱萸的所作所为,后果严重——严重侵害了国家工作人员的职务廉洁性,严重破坏了国家药品监管的正常工作秩序,严重危害了人民群众的生命健康安全,严重影响了国家机关的公信力,造成了极其恶劣的社会影响。”^①

4. 形成异化的行为规范和制度文化。当制度制定得不公正、执行得不公正或制度执行力低下使制度成为摆设,失去调节社会行为的功能时,人们对制度就会不信任,就会漠视制度,还会为了自身的生存和发展撇开正式的制度,而去迎合正式行为规范之外的异化的非正式行为规范,即所谓“陋规”或“潜规则”。遵守制度者将被视为另类,或被孤立、被排斥、被打击,出现“劣币驱逐良币”的逆淘汰现象。人们内心遵从的,将不再是公开的制度和法律等正式行为规范,而是各种通行的“陋规”或“潜规则”。社会历史的发展规律告诉我们,制度内涵即正式行为规范未被社会公众心理认同时,只是制度制定者的“文化”,至多只反映社会管理规范,只是形式上的、表面化的对公众的约束。只有当制度内涵被社会公众心理接受、并自觉遵守时,制度才会变成一种文化。制度文化或正式行为规范的养成,非一朝一夕之功,需要一点一滴的积累,特别是对我们这样一个从几千年封建社会走过来的民族更是如此。当制度仅仅只是停留在“一阵风暴”,甚而成为一种摆设时,人们就会去钻制度的空子,规避、抵制制度,甚至无视制度,而不是去自觉遵守制度。

5. 损害党和政府的形象。社会主义国家的制度是以满足大多数人的利益为出发点和归宿的,这在制度科学中叫做“多数满意原理”。只有满足了大多数人利益,才能调动大多数人的积极性。在我国制度执行中,无论是曲解、规避、抵制制度,还是“上有政策,下有对策”,都会部分或全部地损害党和国家以及人民群众的利益,挫

^① 《郑筱萸为害巨大依法当诛》,《人民日报》2007年7月11日。

伤人民群众的积极性。而当人民群众的利益得不到实现时,他们往往不会去质疑相关制度在执行上存在的问题,而是直接对制度本身产生质疑和不信任。刘少奇同志在1962年就指出:党内生活中的许多不正常现象“并不是由于我们党内无章可循,无法可守,也不是由于党所制定的章程、制度不正确,而是这些章程、制度在一些党组织中,没有被执行,或者被歪曲了,被破坏了”^①。因此,制度执行不力及制度规避行为直接损害了党和政府的形象,影响了人民群众对公共权威的信任和忠诚。

制度执行力不足带来的不良影响还可以举出许多,但有一条是可以肯定的:制度需要制定,制度更需要得到执行。制度执行力不足带来的影响看起来是个案的、暂时的,实质上的影响却是长期的、深远的。

三、影响反腐倡廉制度执行力之因素分析

在现实生活中,影响制度执行力的因素是多种多样、纷繁复杂的,包括利益驱动、制度认同、管理体制、控制机制、制度性质、制度本身、制度资源、环境文化及执行主体的素质等等。马兹曼尼安和萨巴蒂尔在政策执行影响因素的理论探讨中,建立了比较完整的执行过程与影响因素的研究模式。在他们二人看来,政策的执行效力主要受到3大类16小类因素的影响,其中三大类是:政策问题的可处理程度;组织执行的法定能力;社会相关因素。马兹曼尼安和萨巴蒂尔建立的政策执行影响研究模型给我们分析中国反腐倡廉制度执行力不高的研究提供了一定视角。由于篇幅所限,本文不可能涉及影响执行力的各种因素,这里主要从执行主体的权力配置机制和执行监督保障机制加以剖析。

1. 制度执行的权力配置机制不够合理。政府间权力划分的合理与否,直接决定着一个国家系统运转效率的高低。政府间关系问题的实质就是以利益关系为基础的权力划分问题。我国权力配置

^① 《刘少奇选集》下卷,人民出版社1981年版,第413页。