

防控干部腐败的基础研究

广佳 著



电子科技大学出版社



防控干部腐败的基础研究

广佳 著

电子科技大学出版社

目录



第一章 原因分析

- ① 干部形象：一条流动的河 / 01
- ② 干部信仰：一把松散的沙 / 25
- ③ 干部待遇：一朵漂泊的云 / 53
- ④ 干部心理：一条崎岖的路 / 77
- ⑤ 干部生涯：一段薄冰之旅 / 101

第二章 对策建议

- ⑥ 干部党员：一道简洁的题 / 123
- ⑦ 干部研究：一根绵延的线 / 143
- ⑧ 干部教育：一块早春的田 / 159

第三章 心灵减压

- ⑨ 干部追梦：一座不朽的碑 / 173

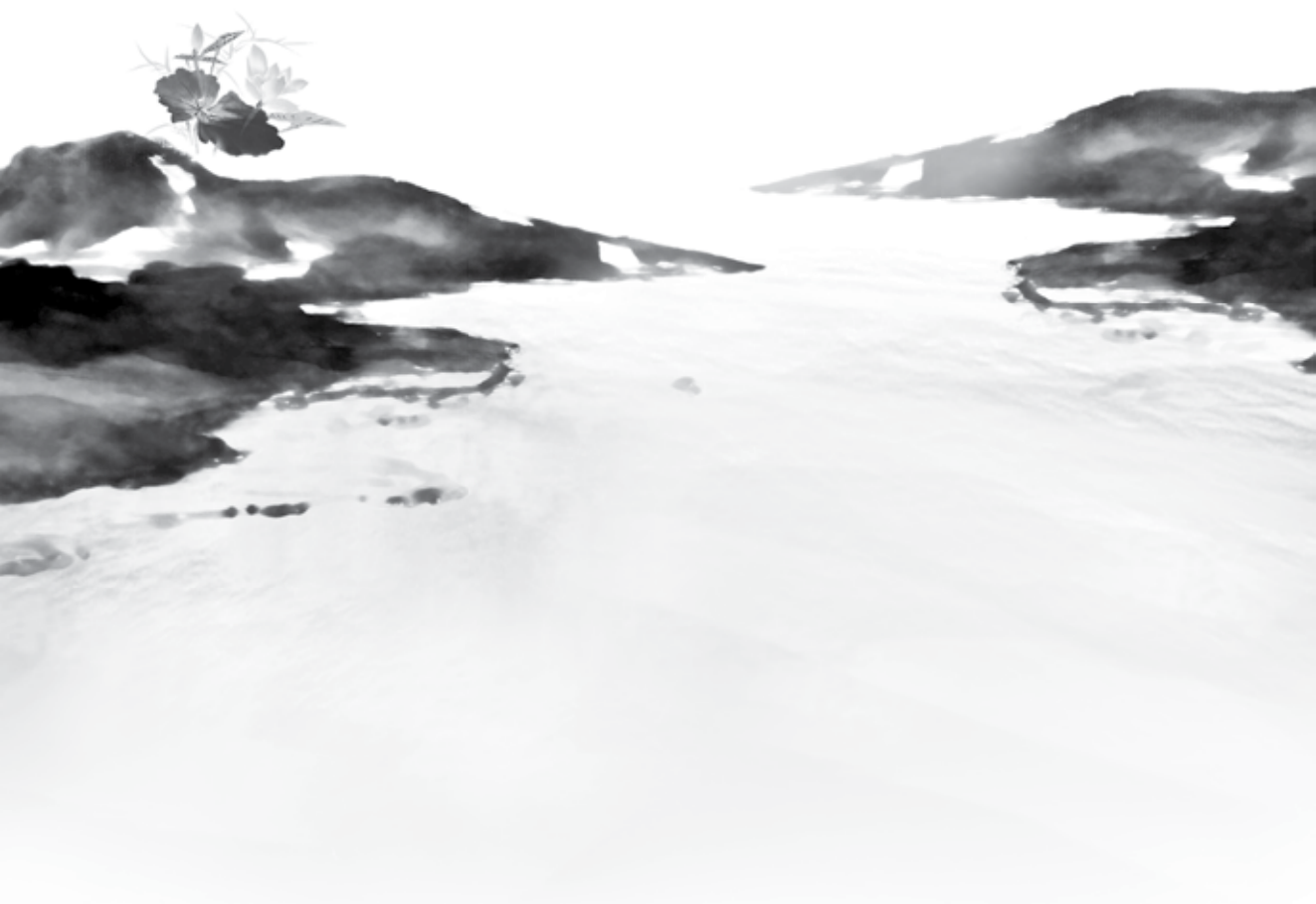
① 干部形象：

一条流动的河

躯体遭受侵蚀损害，还会让病菌随着河流泛滥肆虐，这条河流到哪里，就会“黑”到哪里。

——观点提要





曾几何时，领导干部的个人形象不知不觉代替了党和政府的形象。在社会和民众的眼里，领导干部即是党，党即是政府，三者浑然一体、须髻不可分割。

由于新中国是中国共产党领导、多党合作参政的社会主义国家，人们总是把干部队伍的形象同党和政府的形象联系起来。在我党 90 多年的发展历程和近 70 年的执政实践中，涌现出了许许多多优秀的干部典型，维护了我党光辉伟大的形象，使党和政府赢得了广大人民群众无怨无悔的追随、信赖和爱戴。但是，一些干部的腐败堕落，尤其是改革开放以来被查处的大批腐败分子，又让党和政府背上了屈辱和骂名，使党和政府遭受群众的误解、指责和怨怼。当领导干部腐败堕落的现象逐渐增多时，群众的指责埋怨也会越来越多，党和政府的形象也随之受到极大的损害。由此看来，领导干部形象就像环绕在党和政府身躯上一条流动的河，倘若河水清澈无瑕，就能够不断洁净党和政府的躯体，滋养其内涵，使之焕发出勃勃生机；倘若河水被严重污染了，这条河流到哪里，就会“黑”到哪里！

实际上，干部形象才是影响党和政府形象的主流，领导干部这条流动的“河”，只是干部群体中的一个分支。在我国，干部有领导干部和一般干部之分，但“领导干部”和“一般干部”的

身份及概念，在一般群众看来是混淆不清的，就像党和政府一样难以区别。

干部的成分十分复杂，包罗万象，角色多样。在保证国家机器运转的过程中，干部既是国家公职人员，又是党员；既代表政党，又代表国家（政府）。他们身份重叠交织，形象复杂多面。而领导干部，则是在干部群体中处于一定组织架构之上，有明确事务支撑，有人员可以支配的人，是从干部群体中选拔出来的相对优秀的人才。领导干部的产生与成长，也大都需要经过在干部这一群体中孕育和熏陶的“工序”。

1922年7月，中国共产党第二次全国代表大会在制定《中国共产党章程》时，首次使用了“干部”一词。随后，“干部”一词便在中国广泛应用。“干部”的概念最早被沿用，就有狭义和广义之分。狭义是指党员队伍中的骨干和指挥人员；广义则是指为党从事政治、经济、文化活动等方面的工作人员和军队排级以上的军政人员。1949年新中国成立以后，继续沿用、强化和扩大了这一历史概念，在国家公职人员不断发展分化的过程中，干部的范围越来越广，各级各类领导人员、党政机关、群众团体的一般公务人员，国有企事业单位的专业技术人员和管理、后勤人员以及记者、编辑、教师、

医生、警察、法官、税务员、工商人员、银行职员、文艺工作者等，均属于干部范围。也即是说，上述这些人都具有干部身份。再后来，还出现了以工代干、以农代干等社会现象，甚至还出现了干部门卫、干部司机、干部厨师等，成为我国现实社会中的一大奇观。

领导干部不等同于一般干部。根据中共中央 2002 年 7 月印发的《党政领导干部选拔任用工作条例》第一章第四条的规定，领导干部是指“中共中央、全国人大常委会、国务院、全国政协、中央纪律检查委员会的工作部门或者机关内设机构的领导成员，最高人民法院、最高人民检察院的领导成员（不含正职）和内设机构的领导成员；县级以上地方各级党委、人大常委会、政府、政协、纪委、人民法院、人民检察院及其工作部门或者机关内设机构的领导成员；上列工作部门的内设机构的领导成员”。本条同时规定，“县级以上党委、政府直属事业单位和工会、共青团、妇联等人民团体的领导成员”也属于领导干部之列。

2004 年，著名学者潘维在《党管干部的方式需要与时俱进》一文中指出，中国干部队伍是一个庞大的数字，“在可见的将来还将继续缓慢膨胀。中国大陆有 4000 万‘干部’，是总人口比例的 3%。”⁽¹⁾

(1) 张文军，党管干部问题的再认识，科学社会主义，2005(03):49-51.

其所指的“干部”是广义概念上的，即党政机关、国家事业单位、人民团体中除工人身份以外的所有人员。而据国务院新闻办公室发布的《2011年中国人权事业的进展》白皮书所称，“截至2011年，全国共有290多万少数民族干部，约占干部总数的7.4%”。以此为基数测算，到2011年，国家认可的干部已达3919万人，按当年13.3972亿人口计算，干部占比为2.92%。以此推算，到2013年年底，在全国13.6072亿人口中，就有逾4000万的干部，干部人数占总人口的2.94%，平均每100人中就有近3名干部。

改革开放以来，干部队伍为党的建设和国家现代化建设付出了艰辛努力，作出了不可磨灭的贡献，可谓是党和国家的核心力量和“擎天”梁柱。但是，在和平建设的环境里，尤其是在以经济建设为中心的改革开放大潮中，一些干部的价值取向与思想行为越来越与党和国家既定的轨道相悖离，于是，在庞大的干部群体里，既涌现出一大批廉洁奉公、努力奉献的优秀楷模，也出现了一些腐化堕落而污染社会风气、动摇执政基础的腐败分子。据有关统计数据，仅2013年全国各地收到的对干部的举报材料就多达1950374件，实际处分182038人⁽¹⁾，平均每一百名干部就有近5名被举报，平均

(1) 中纪委监察部2013年度新闻发布会实录 . <http://news.sohu.com/20140110/n393303315.shtml>. 2014-01-10.

每一千名干部就有 4.6 名因腐败等各类问题被处理，被举报干部实际被处理的概率高达百分之十。2014 年，中央纪检监察公报数据进一步显示，被举报和被处理的干部人数均呈现大幅上升趋势⁽¹⁾。可见，干部对于党加强自身建设和国家构建治理体系来说，可谓成也萧何败也萧何。因此，干部既是党和国家赖以发展的重要依托，也是需要严格监管的重点对象。如图 1-1 所示。

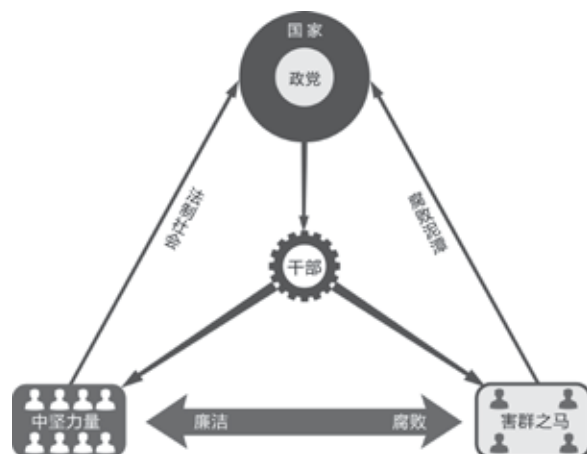


图 1-1 干部廉洁时是党和国家赖以发展的中坚力量，
腐败时是动摇执政基础的危险分子

干部星罗棋布般分散在党组织和国家机构的各个角落，是组成党和国家主体的核心要素。假设将党和国家比喻成一个巨人，那么

(1) 李放，中纪委监察部新闻发布会通报 2014 年工作（全文），<http://politics.people.com.cn/ywkw/n/2015/0107/c363762-26344748.html>. 2014-01-07.

干部就好比循环流淌在巨人躯体里一滴一滴的血液，又好像是按照一定规则镶嵌在巨人骨架上一点一点的肌肉，使得党和国家有了活力与灵魂，形成了生命的机理，同时不得不促使党和国家去高度关注“血肉”的健康，以预防生命的凋零衰败。在浑然一体的状态下，干部和党、国家之间的目标利益同向而行，彼此交织融合、唇齿相依、相互促进。对于党和国家来说，干部的唯一任务就是围绕其规划设定的目标进行工作。而干部一方面需要依附党和国家求得生存，另一方面还需要将自身融入党和国家实现发展目标的全过程，以便实现自己的人生价值。假设将党和国家归结为一体，干部自成为一体，从统一辩证的角度来看，干部与党和国家的关系是相互融入、相互依存、互为动力的不对等关系。如图 1-2-1、图 1-2-2 所示。

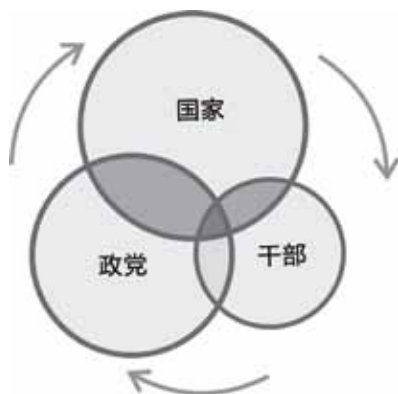


图 1-2-1 干部、党、国家之间的关系



图 1-2-2 干部、党、国家之间的关系

干部是党和国家赖以发展的重要力量，也是组成“巨人”生命机理的重要元素，在我国一党领导、多党参政的体制下⁽¹⁾，干部的身份已经超越了公民的身份内涵——干部不仅需要依靠辛勤劳动获取报酬去维持正常生活，像西方国家公务员那样做遵守法律和遵从道德的模范，而且内心必须认同党和国家的主张，思想和行为必须与党保持高度一致。因为干部个人身份被烙上了政治印记，使得干部扮演着多重角色——在一般民众的眼里，干部代表着党和国家；在党和国家看来，干部就是实现组织利益目标的合作者和具体执行者，更是别无选择的代言人。而在现实生活中，干部除了作为“自然人”需要承担公民的一切义务以外，还必须作为“政治人”承担帮助党夯实执政基础的直接责任，其外在形象不仅被赋予了调整社

(1) 柯青珍. 一党领导和多党合作的优势. 团结, 2001(01): 11-15.

会秩序、平和民众心态的功能，也成为社会与民众直接观察党和国家廉洁或腐败程度的窗口。

如前所述，我们将党和国家比喻成巨人，将干部比喻成巨人的“血肉”，那么，干部的外在形象不仅像是巨人的外衣，更像是一条环绕着巨人身躯流动的河，像流水一样充满着动态的灵性，具有扩散和传播的流动性功能。对于党和国家而言，干部形象这条流动的河同时兼具着正、反两面的作用——当河水洁净无瑕，或者水质处于达标状态时，就能够不断荡涤着巨人之躯体，滋养着巨人的生命，使之闪现耀眼的光泽，焕发出蓬勃生机；而当河流水质被严重污染时，不仅使巨人躯体遭受侵蚀而内外俱腐，还会让病菌随着污水泛滥肆虐，使国家的政治生态和社会环境遭受破坏，这条河流到哪里，就会“黑”到哪里。

由于干部与党和国家的特殊关系，干部的形象总是能够牢牢地吸引社会和民众的视线，进而对社会和民众的心理产生极为强烈的冲击。因而，干部形象总是作为党和国家执政水平的“风向标”存在于现实之中，当干部的外在形象符合社会和民众的期待标准时，党和国家就会得到社会和民众的认同；反之，党和国家就会受到社会和民众的指责、埋怨。并且，由于我党处于执政地位，社会与民众对党和国家寄予了很高的期望值，使得干部形象在传播中，其正

面效应大大低于负面效应的影响。也即是说，即使干部的外在形象符合执政的标准要求，社会和民众往往会认为理所当然，故对此习以为常乃至视而不见；而当一些干部的形象稍稍低于或没有达到社会和民众对其设定的标准要求时，其负面影响往往会被无限放大，进而影响到党和政府的形象。可以说，在事关干部形象的问题上，常常是“好事不出门，坏事传千里”。干部形象负面影响所造成的损失，需要党和国家付出十倍的努力来挽回。这就好比一条河流，当其处于温驯、洁净的状态时，其河水被民众拿来饮用、灌溉是再正常不过的事；而一旦河水出现污染或泛滥成灾，则其被指责、谩骂、诅咒必定在所难免。因此，从某种意义上讲，干部形象这条流动的河，实际上是一条保障党能够持续执政和国家健康发展的“护城河”，必须温驯、洁净，不能任其污染、泛滥。

干部形象对于党的执政和国家健康发展如此重要，那么，干部形象主要包括哪些因素呢？

对于一般人来说，外在形象主要是指能引起人们思想或感情活动的具体的形态或姿态⁽¹⁾。通俗地说，就是人的衣着外表和言行举止给予人们的感受。假如去除干部身份的政治色彩，干部的外在形

(1) 罗恺，论新时期领导干部守法形象的塑造，贵阳市委党校学报，2008(02): 12-15.

象也仅仅只是包括言行举止和衣着打扮，和一般公民一样，只需要符合法律和道德的规范要求。但是，如前所述，在一党领导、多党参政的政治体制下，干部作为党和国家的代言人，因其身份被烙上了政治印记，其外在形象同样超越了公民形象的内涵，不仅是指社会民众在心目中对干部外在风貌的印象评价，还指社会民众透过干部外在风貌在心目中形成的对党和国家的印象评价。同时，党和国家在施政中精心制定的每一项政策措施，都需要干部通过活生生的一言一行、一举一动加以落实，干部的外在形象也就成了党执政的动态表现。

由此，干部的外在形象被赋予了双重含义——不仅需要强调符合法律和道德的规范，还必须强调符合我党执政的一切需求。例如，在一些合法经营的高档饭店、歌舞厅、发廊、美容院、桑拿按摩室等餐饮娱乐场所，农民、工人、商贩以及各类自由职业者可以随意地出入，而干部一旦经常性光顾，就会引起社会和民众的非议和不满。再如，人们在市场交易中，只要能够实现利益最大化，就可以最大限度地宽容和忍受买方或卖方劣质的服务态度。但是当民众向干部进行利益诉求时，或者干部代表党和国家为民众提供利益关怀时，即使民众能够获得较多的好处，他们仍然会对干部在办理公务的过程中一些无意识的不当言行心存芥蒂，甚至将这些无意识的

当行为在社会空间无限放大并广为传播,以此发泄内心不满的情绪。据此说明,干部形象不仅包括一般公民应有的言行举止和衣着打扮⁽¹⁾,还包括我党执政的动态表现以及党对自身的形象塑造。如图1-3所示为西方国家公务员与我国干部外在形象的约束比较。

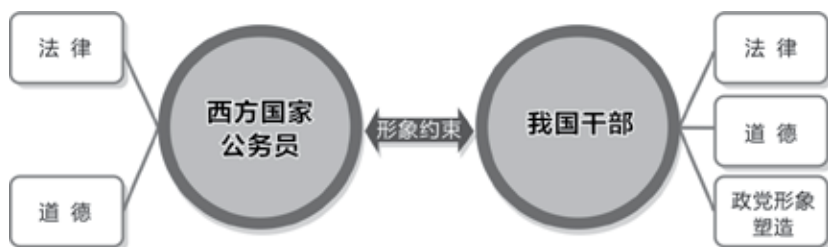


图 1-3 西方国家公务员与我国干部外在形象的约束比较

党和国家为了能够让干部形象与自身的执政理念融为一体,在不同发展时期制定了相关制度对干部形象进行了规范约束,并由此塑造出具有时代特点的不同形象特征。从建党初期到现在,干部最直观的外在形象至少经历了三个变化阶段:一是外表与民众相同,行动区别于民众。主要是指处于夺取政权时期,干部在衣着等外在形象上虽然与民众相似,但在行动上却区别于民众,思想觉悟远远

(1) 张云君. 对塑造领导干部公众形象的思考. 中共四川省委省级机关党校学报, 2010(02): 81-83.

高于一般民众。二是外表与民众不同，行动区别于民众。主要是指处于新中国成立后至改革开放初期，干部在衣着上大都区别于民众，但在行动上却仍然保持质朴作风。三是外表与民众相同，行动与民众相近。主要是指改革开放中期至现在，干部在衣着上与民众相同，且相当一部分干部的言行举止尤其是思想觉悟也和普通民众没有明显区别。

从调研访谈中笔者发现，在一般民众心里，干部外在形象总是定格在最初阶段——外表与民众相同，行动区别于民众。即是干部在衣着上虽然与民众相同，但在行动上廉洁奉公，争先表率，乐于奉献，思想觉悟远远高于一般民众。并且，一般民众从表象上认为干部形象应该具有以下特点：一是说话公道有礼；二是举止正派有节；三是衣着朴素大方；四是与民众亲近和谐。也即是说，随着时代发展和历史变迁，干部形象虽然需要在内涵与形式上不断做出调整，但是社会和民众对干部形象的要求在一定程度上却是固化的，甚至同我党最初塑造的干部标准无法剥离开来。

干部形象像是流动的河，当干部腐败时，其形象便会成为传播腐败病菌并使之泛滥成灾的载体。那么，它是怎样进行流动和传播的呢？