

观察与思考：苏州发展现实问题研究

方 伟 著

苏州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

观察与思考:苏州发展现实问题研究/方伟著. —
苏州:苏州大学出版社,2015.12
ISBN 978-7-5672-1645-7

I. ①观… II. ①方… III. ①区域经济发展—研究—
苏州市②社会发展—研究—苏州市 IV. ①F127.533

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第313720号

书 名:观察与思考:苏州发展现实问题研究

著 者:方 伟

责任编辑:施 放 王 娅

装帧设计:吴 钰

出版发行:苏州大学出版社(Soochow University Press)

社 址:苏州市十梓街1号 邮编:215006

印 刷:苏州市正林印刷有限公司

邮购热线:0512-67480030

销售热线:0512-65225020

开 本:700 mm×1 000 mm 1/16 印张18.5 字数352千

版 次:2015年12月第1版

印 次:2015年12月第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-5672-1645-7

定 价:48.00元

凡购本社图书发现印装错误,请与本社联系调换。

服务热线:0512-65225020

◆ 前 言 ◆

当前,国内外发展环境发生了深刻变化,破解改革发展稳定难题、协调推进“四个全面”的复杂性和艰巨性前所未有,各级党委、政府科学决策的要求越来越高,难度和复杂程度越来越大,迫切呼唤中国智库更好地发挥咨政建言等作用。智库作为现代决策的智囊机构,既是服务党委与政府科学决策、推动社会进步的重要力量,又是国家治理体系和治理能力现代化的重要示标,更是国家软实力的重要体现。党的十八届三中全会明确提出“加强中国特色新型智库建设”,中办国办联合印发的《关于加强中国特色新型智库建设的意见》做出了明确部署,建设中国特色新型智库不仅成为时代的必然要求,而且进入了快速发展的新时期。为党委、政府科学决策发挥智库作用是党校的重要职责。作为中国特色新型智库体系的重要组成部分,加强党校智库建设,既是履行《中国共产党党校工作条例》赋予党校职责的迫切需要,又是落实中央关于中国特色新型智库建设意见“党校篇”的重要举措,更是彰显党校作为、体现党校担当、提高党校地位和影响力的根本要求。新的时代为党校学人开展社会科学研究提供了更为广阔的空间和舞台。与之同时,党校作为党委的重要部门,与决策主体党委、政府及领导干部距离近,与基层实际距离近,并且长期重视围绕党委、政府中心工作开展教科研工作,党校发挥新型智库作用有着独特优势。正是基于这些时代要求和独特优势,党校学人更应该充分抓住机遇、发挥优势,自觉担当起建设新型党校智库的时代使命,积极作为,全面提升咨政建言水平和决策咨询服务能力,努力以敏锐的思维、厚实的地气和宽广的视野观察和思考现实发展问题,为党的理论创新服务,为党委和政府的科学决策服务,做出更多、更具独创、更高质量的思想贡献。近十年来,本书著者坚持既求理论之思又解实践之问,以苏州实践立论,聚焦苏州党的建设、公共管理与基层治理、民生发展、城乡一体化改革、文化苏州建设等经济社会发展重点难点问题、广大干部群众关心的热点焦点问题,开展长期跟踪研究,先后有十多项课题研究获得省、市社科立项资助,完成相关部门工

作课题、委托课题十多项,取得了系列研究成果,提出了一些有见地的对策建议。著者将这些项目研究成果按照“党的先进性和纯洁性建设”、“公共管理与基层治理”、“和谐苏州建设和城乡一体化改革发展”、“民生建设与民生改革发展”、“文化建设与文化改革发展”分为五个篇章,以《观察与思考:苏州发展现实问题研究》为名结集出版,直观呈现了一名党校学人在党校智库建设中所做的努力、有益探索以及深深的苏州情怀。

2015 年 10 月

◆ 目 录 ◆

第一篇 党的先进性和纯洁性建设

- 廉洁从政制度建设的有效性研究
——以苏州市为例 /3
- “两新”组织反腐倡廉建设的苏州实践和思考 /10
- 苏州基层党组织党内民主发展现状及推进建议 /31
- 提升反腐倡廉教育工作实效性研究
——以苏州市为例 /38
- 关于基层党员干部理想信念状况的调查与思考 /48
- 改革开放时代的“红色精神”
——对苏州“三大法宝”的再思考 /60

第二篇 公共管理与基层治理

- 苏州社区建设和社区管理实践与创新研究 /71
- 苏南地区农村基层民主演进的轨迹和逻辑 /77
- 公共管理机制的创新与安定有序和谐社会的构建
——苏州政府公共管理实践创新的调查与思考 /84
- 苏州发展过程中的政府管理创新及启示 /93
- 美国公共管理和社会服务的基本做法及其对苏州的启迪 /103
- 苏州加快形成社区共治与居民自治有效机制研究 /108

第三篇 和谐苏州建设与城乡一体化改革发展

- 苏州建设社会主义和谐新农村的实践思考 /135
- 城乡一体化进程中城郊社区转型的实践探索
——以苏州市平江区城郊社区转型为例 /142
- 苏州城乡一体化发展目标定位的逻辑必然和路径安排 /147
- 深化苏州城乡一体化改革发展研究 /152

- 全面深化改革 健全城乡一体化发展体制机制
——以苏州市为例 /174

第四篇 民生建设与民生改革发展

- 现代化进程中苏州民生建设的新变化和新要求 /183
- 苏州市农村卫生现代化研究 /187
- 城市居家养老模式的发展困局和突破
——基于沧浪区“邻里情”虚拟养老院的调研 /201
- 苏州城乡养老服务体系完善和老龄产业发展研究 /210
- 深度推进区镇一体化是解决民生问题的最佳路径
——关于娄葑、唯亭、胜浦十个社区的调研和思考 /218
- 苏州高新区枫桥街道“十二五”时期优化发展研究 /226

第五篇 文化建设与文化改革发展

- 新农村建设中苏州农民思想道德建设情况调查与思考 /239
- 加快把文化产业发展成为支柱性产业的现实基础和路径分析
——以苏州市为例 /250
- 苏州率先建成城乡文化一体化发展示范区面临的问题和对策研究 /256
- 建立健全苏州现代公共文化服务体系 and 现代文化市场体系研究 /275

后记 /289

第
一
篇

党的先进性和纯洁性建设

廉洁从政制度建设的有效性研究

——以苏州市为例^①

2010年胡锦涛同志在第十七届中央纪律检查委员会第五次全体会议上强调,要以建立健全惩治和预防腐败体系各项制度为重点,以制约和监督权力为核心,以提高制度执行力为抓手,逐步建成内容科学、程序严密、配套完备、有效管用的反腐倡廉制度体系,切实提高制度执行力、增强制度实效。研究制度建设有效性便成为当前全党共同的实践命题。多年来,苏州在廉洁从政制度建设有效性方面进行了不懈探索,通过富有特色的制度建设和制度创新,特别是在制度有效执行方面有了显著成效,如昆山市的廉政风险防控标准化工程、太仓市开展的“勤廉指数”测评、吴江市的“惩防体系预警平台、农村资产租售监管平台和GPS公车监控平台”、全市公检法系统的全员风险防控等做法,拓展了从源头上防治腐败的工作领域,倾力打造了规范有序的制度执行环境,有效促进了苏州广大党员干部廉洁从政,为基层经济社会又好又快发展提供坚强有力的组织保证。苏州市党员干部廉洁从政制度建设的创新实践富有启迪性,系统分析并揭示其推广价值有着重要的理论和实践意义。

一、苏州市廉洁从政制度建设概况

自2003年8月中纪委要求苏州率先探索惩防体系建设路子,为全国创造经验以来,苏州的惩防体系建设已经有八个年头。八年来,苏州市委先后出台了3个惩防体系建设规划性文件,惩防体系牵头单位和协办部门先后出台310个工作意见,市级机关先后修订完善1164项制度规程,各县级市、区先后出台了2230项反腐倡廉制度。至2010年,这些体现时代性、把握规律性、富有创造性的规范性文件、工作意见和工作制度初步形成了“以反腐倡廉制度建设为根本,以廉政风险防控为载体,以制约监督权力为核心,以项目管理和科技成果运用为保障”,具有“苏州特色”的惩防体系基本框架,受到中央纪委、省纪委领导充分肯定。

反腐倡廉制度建设是加快推进惩防体系建设的根本要求和关键措施。8

^① 本文为2010年江苏省党校系统调研课题,著者主持,项目编号XT1026,已结项。

年来,苏州紧紧抓住腐败易发多发重点领域和关键环节,加强反腐倡廉教育制度、监督制度、预防制度和惩治制度建设,形成了反腐倡廉教育机制、权力运行监控机制、预防腐败工作机制、纠风工作长效机制、惩治腐败工作机制和综合考评办法有机统一的执行保证体系。具体表现在:一是形成了较为完善的教育制度。苏州市委出台了《关于加强党性党风党纪建设的意见》等26项制度,苏州市纪委、市委组织部等单位先后制定了11项廉政教育专项工作意见。二是形成较为完备的重点领域和关键环节的反腐制度,覆盖各领域各环节,建立健全源头性反腐改革各类制度63项,出台工程建设、土地批租等领域238项制度,围绕“环境、体制、权力、管理、人员和政策”6个方面排查和防控廉政风险8万余项。三是先后出台《中共苏州市委常委会议事决策规则》《苏州市人民政府工作规则》等制度,建立健全一批规范权力运行工作规程。四是建立《关于开展市四套班子党性原则暨作风效能评议的实施意见》等一批作风效能建设制度。五是健全完善从严惩戒腐败的制度和机制,市纪委监察局、市委政法委、市检察院等先后出台《关于加强协作办案综合效果的意见》《关于加强对新发现案件线索管理的暂行办法》等制度27项。在此基础上,苏州辖属各市(区)还结合自身实际进行创新探索,均已初步形成与自身经济社会发展相适应的惩防体系基本框架。如昆山市率先完成五大类22项128条制度体系建设,为昆山“全面达小康,率先现代化”提供了坚强的政治保证;吴江市从2005年以来连续6年开展“反腐倡廉制度建设年”活动,全市各地各部门新建制度160余项,完善制度980余项,建成包括554项重点规章制度数据库;张家港市近两年来全市共排查廉政风险岗位2850个,查出廉政风险1279条,建立和完善相关制度3882项。

二、苏州提升廉洁从政制度建设有效性的基本做法

如何提升廉洁从政制度建设的有效性?苏州市以及所属的各市(区)进行了积极探索,主要在以下方面下了功夫,强化廉洁从政制度建设和执行的合力、效力和活力。

(一) 科学谋划,精心组织,强化廉洁从政制度建设的组织合力

一是健全组织领导机制和工作推进机制。苏州市坚决贯彻中央和省市委要求,进一步明确党委政府主要领导及各有关部门负责的主体责任,强化纪检监察机关牵头协调和督察作用,形成党委统一领导、党政齐抓共管、纪检监察牵头协调、部门各负其责、广大干群积极参与的领导体制和工作机制。市委始终把惩防体系建设抓在手上,列为常委会每年必讨论的法定议题,纳入经济社会发展总体规划,站在经济社会发展前沿,制定出台具有指导性连续性文件。明确党委(党组)主要负责同志负总责,做到重要工作亲自部署,重大问题亲自过问,重要案件亲自督办,班子其他成员按照职责分工抓好职责范围内的反腐倡廉建设,切实保证了把廉洁从政制度建设和执行贯穿到全市

各级各部门公共权力行使全过程之中。

二是健全责任落实机制。以落实党风廉政建设责任制为抓手,层层签订《党风廉政建设责任状》,把廉洁从政制度建设和执行作为党风廉政建设考核的重要内容。昆山市还制定出台了全市构建惩防体系基本框架工作百分考核办法,将主要内容细化为95个指标,量化为百分考核,考核评价结果作为干部任用、奖先评优的重要依据。

三是统筹协调,切实发挥全党全社会作用。强化民主决策,凡重大问题都由党委或政府集体研究,凡重大决策都听取人大、政协、民主党派的意见,注重发挥人大、政协、司法、审计和社会舆论等监督合力,营造全社会参与民主监督的浓厚氛围。

(二) 突出重点,完善廉洁从政制度体系,夯实制度执行的基础

多年来,苏州市主要从三方面不断推进教育制度、监督制度、预防制度和惩治制度建设,一是以反腐倡廉制度的完善和执行为重点;二是围绕惩防体系建设工作性目标和成效性目标;三是针对干部人事、行政审批、司法、财税、金融、投资、国有企业监管、征地拆迁、工程建设、土地批租、房地产开发、教育收费、食品药品安全、环境保护、安全生产、专项基金和专项资金监管等腐败易发多发重点领域、重点部门和重点行业、重点环节。三方面齐头推进,促进了初步形成内容科学、程序严密、配套完备、有效管用的反腐倡廉制度体系,促进了初步形成拒腐防变教育长效机制、重点领域和关键环节的防腐机制、权力运行监控机制、纠风提效工作机制、从严惩戒机制,为提升廉洁从政制度执行力夯实了基础。至2010年,在切实保障中央、省和市重大决策部署贯彻落实中,按照省委“惩防体系基本框架形成年”工作部署,坚持上下联动、点面结合,初步形成了具有苏州特色的惩防体系基本框架。

(三) 狠抓落实,全面提升制度执行的权威效力

廉洁从政制度重在建设,贵在执行。制度的生命力在于执行。用制度来管权、管事、管人,不仅要注重制度的建立和完善,更关键的是将制度落到实处。为此,苏州市进一步健全权责明确、协调有力、运转高效的落实机制,强化抓落实的领导责任机制,全面提升制度执行的权威性和有效性。

第一,苏州市非常注重发挥教育先导作用。一是每年下发《党员领导干部廉政教育意见》突出教育重点;二是教育方式不断创新,分类分层次开展岗位廉政教育、示范教育、警示教育,贯穿在干部培育、选拔、管理、使用的全过程,融入各项工作中;三是全力打造基层“廉石”品牌群,扎实推进廉洁文化“六进”和示范点工程建设,扩大教育覆盖面,截止到2010年底,全市共创建省、市、县(区)三级示范点650余家。

第二,苏州市非常注重发挥改革创新的推动作用。坚持用改革的思路,最大限度减少腐败滋生蔓延的土壤和条件,源头上防腐措施不断创新,廉政

风险预警措施不断强化。如昆山率先探索了廉政风险防控标准化工程,2008年以来,昆山风险防控经验已在全市积极推广,针对共性和个性廉政风险,积极实施分类分级预警,促使广大党员干部排查风险、知道风险、不敢冒险、力求保险。张家港2001年率先在苏南成立了行政服务中心;太仓推行“勤廉指数”测评,创设了“勤廉”品牌体系。

第三,苏州市非常注重发挥监督的关键作用,建立一批规范权力运行工作规程,整合社会各界力量,有力强化了对重点人员、重点岗位、重要职能、重要事项的监督;推进权力阳光运行,大力推进行政权力公开透明运行,依托全市电子综合监察平台,加强对政府信息公开、行政审批、行政处罚、行政事业性收费、便民服务、工程建设和政府采购等情况实时监察,在全省率先实现“县级以上行政机关、行政权力事项和网上行政监察”三个全覆盖。

第四,苏州市非常注重发挥纠风整治作用,持续大力度开展作风效能建设,强调“机关就是服务,公务员就是服务员”,大兴主动服务、创新服务、尽责服务、高效服务和廉洁服务。全市每年都派出工作督察组,设立作风效能监测点。2010年全市开展“问题解决月”活动,如扎实开展工程建设领域突出问题专项治理,抽查政府投资和使用国有资金的重点项目3269个,发现问题2065个,整改率达99%,开展“小金库”专项治理,对556家单位开展重点检查。强调便民服务,建立四级便民服务网络,2009年以来全市开展“学昆山、优服务、讲效能、树品牌”活动,大力推进市级机关部门服务品牌创建工作,各部门、各单位初步形成服务品牌56个。在着力解决损害群众利益的突出问题中,苏州市持续开展太湖集中式饮用水源地环境综合整治,将“黄标车”等高污染车辆作为治理重点,开展机动车尾气污染治理工作,深化医疗和医药购销领域不正之风专项治理,深入开展治理教育乱收费工作,规范行业协会和市场中介组织服务收费行为,等等,专项治理减轻企业和群众负担,受到广大群众欢迎。

第五,苏州市非常注重发挥惩治的威慑作用,从严惩治各类腐败问题,专门成立反腐败协调小组,整合法、检、公等部门办案资源,形成集中力量查办大案要案的工作合力,针对办案中发现的问题,帮助案发单位查找管理体制机制上的缺陷和漏洞,讲究政治效果、法纪效果和社会效果的统一,切实提高执纪办案的综合效应。

(四) 创新开拓,不断提升廉洁从政制度建设和执行的活力

创新,彰显出全市纪检监察工作的“苏州特色”和率先作为。一是不断随着经济社会发展率先探索新领域、创新工作新内容,与时俱进推进反腐倡廉建设与经济社会发展需求相适应。如,组织部门在全市积极稳妥推行党政领导干部“三责联审”,现已经取得卓越成效,在中组部委托国家统计局进行的组织工作满意度调查中,基层各项指标连续上升,列入全国“第一方阵”。

2009年,苏州市纪检监察机关在全省率先开展非公有制企业党的纪律监督工作,并在全省纪检监察工作“创新奖”评选中荣获一等奖,走出了一条新经济组织反腐倡廉建设的新路子。“昆山市推行电子绩效评估,提升政府服务水平”和“吴江市加强中介机构长效监督管理”分别荣获三等奖。各地、各部门纷纷结合实际,大胆探索、勇于实践,形成了一批各具特色的亮点工作,增强了全市纪检监察工作的活力。

二是不断探索把市场机制、公开机制和信息化手段创新应用到廉洁从政制度建设和执行中,尤其是注重提高制度建设和执行的科技含量,把现代社会网络化、数字化、信息化融入反腐倡廉工作之中,提高制度建设和执行的工作实效,注重将系统论、控制论、信息论和现代管理学、心理学、组织学、社会学等学科理论引入廉洁从政制度建设,增强反腐倡廉建设的科学性。如,把项目化管理、绩效考核评价、质量管理引入惩防体系建设,张家港在市政府本级和39个工作部门、9个镇(区)全面导入了ISO 9001质量管理体系,着力避免管理失控、监督不力等问题。再如,苏州市通过在吴江试点,自主开发了惩防体系建设管理软件,软件设置了联网互通、数据交换、期限提示、跟踪督导、绩效考评、任务调整、学习交流以及统计汇总八大模块,将工作任务全部纳入软件进行管理,较为直观地显示了“由谁做、做什么、怎么做、何时做”问题;通过信息平台,对全市重点部门和单位进行落实党风廉政建设责任制、反腐倡廉制度体系建设等内容进行监督考核,通过信息化考核,动态监测腐败发生动向,及时修正制度偏差,及时通报发现问题;信息化大大推进权力公开,打造了权力阳光运行平台,创新行政监察工作方式,提高办案科技化水平。常熟还进一步将通信技术、信息技术、网络技术为主要内容的科技手段有机融合,建立了党风廉政宣传教育网络平台,建立市镇村三级电子政务信息平台,建立工程建设招投标电子监管平台,建立农村“三资”信息化监管平台,建立公共便民信息服务平台,建立查办案件信息监管平台。总之,信息化手段的全面运用,有效提升了制度建设和执行的质量和效率。

三、苏州廉洁从政制度建设有效性的基本经验

总体来看,近年来,苏州加快反腐倡廉制度建设步伐,坚持全面规划、整体推进、突出重点、突破难点,深化体制机制改革创新,建立健全反腐败领导体制和工作机制,完善领导干部廉洁自律和廉洁从政教育、查处违纪违法案件、权力运行制约和监督、预防违纪违法和腐败行为、保障党员权利等反腐倡廉实体性制度和程序性法规,反腐倡廉制度建设领域不断拓宽、成效不断显现,保证了党风廉政建设和反腐败斗争有力进行。

审视苏州廉洁从政制度建设和执行的实践,我们可以发现,苏州廉洁从政制度建设和执行富有权威性和有效性,主要是得益于以下方面:

一是制度体系的权威和有效。即形成了完备、权威、可操作、透明、公正、

兼容、可持续、多赢的制度体系。

二是机构权威有效。苏州各级党委政府能够坚强领导,党委政府、人大、民主党派和政协、司法系统、公职人员规范建设、媒体、社会等得到了全部动员,联动起来,各自发挥了积极作用。

三是全市各级廉政机构,他们富有高度政治责任感,始终将推动苏州党风廉政建设和反腐败工作继续走在全省前列,努力把苏州打造成为惩防体系建设的示范区、反腐倡廉制度创新的先行区、党员干部干事创业的安全区作为自身使命,遵循反腐倡廉建设规律,找到了工作重心,且不断加强自身能力建设,在制度的制定、执行、维护诸环节狠下功夫,从而提升了廉洁从政制度建设和执行的有效性。

四是全社会重视反腐倡廉教育和廉政文化建设,促进廉洁光荣、腐败可耻的荣誉观深入公众意识和社会价值体系,构成苏州廉政体系大厦的基础。

五是善于吸纳先进理论和借鉴国际国内经验,如学习香港经验,学习新加坡经验,借用外部力量和智慧优化制度建设和执行。

四、制约苏州廉洁从政制度建设有效性因素的理性反思

苏州形成了一套有效的廉洁从政的制度体系,实践也取得了显著成效。但从实践来看,仍有一些因素影响了廉洁从政制度建设的有效性,主要表现在:

一是存在一些制度本身不严密现象。如,有的制度太原则,制度之间缺乏连贯性和系统性,给操作留下障碍;还存在把制度建设当作应付文件和工作的举措,制度制定脱离了实际,制度初衷被忽视,制度执行变烦琐,影响了效力。有的制度不严密,存有盲区,有的制度责任不具体明确,致使部门之间上下之间扯皮。有的制度明显偏于部门利益,如招投标制度部门留有解释权较大,扩大了自由裁量的余地。

二是存在一些制度执行随意性现象。当前有些部门单位反腐倡廉制度执行存在不严格现象,一些同志对制度缺乏敏感性,认为与自己无关,思想麻痹,行动随意,缺少规范,自行其是。还有一些制度执行不到位,如领导干部重大事项报告制度,往往是选择性报告。有的对规律驾驭不够,不到位,运作失效。

三是存在一些监督制约不到位现象。有的干部自我监督缺位,不愿接受监督,甚至认为组织监督是对他不信任;也有部分监督人员主动监督意识不强,不主动监督,还有的不会监督,有的过于注重保护干部,不敢监督。

四是一些主体认识不够到位,态度消极。如相当一部分人存在廉政教育无用论、虚功论的认识误区,认为廉政教育是虚的、软的,查案才是硬的、实的,搞反腐倡廉教育本身是做虚功,不如查案来得快、影响大、效果明显。一些党员领导干部重视不够、示范不足。

五是社会环境功能薄弱,支撑乏力。世界反腐倡廉的实践证明,要使反腐倡廉建设富有成效,必须与改造社会环境联系起来,要有坚实的廉洁荣耻的社会环境和公民文化的支撑。但现实来看,我国当下社会上大量存在与反腐倡廉相悖的低俗现象。如,家长制、官本位、享乐主义、个人利益至上的思想盛行;对腐败现象容忍漠视,麻木不仁;贪廉观念扭曲和错位,独善其身者被视为迂腐;人们普遍存在羡腐心态,庸俗关系学得到推崇等,甚至成为一种社会公民文化。

究其上述问题的原因,我们认为,制度执行的大环境,制度体系科学性、制度建设主体缺失不到位是主要原因,都需要加强建设。

五、提升苏州廉洁从政制度建设有效性的建议

一是营造制度执行文化,强化社会支撑力量。为政者率先垂范,执法者树立执行信誉,提高监督普适性和容忍度。尤其是积极培育公民社会,强力营造反腐倡廉教育的社会环境。

二是不断完善制度,强化制度执行的基础。要从简单、有效、适用角度去设计制度,要不断完善提高其合理性和可操作性,要尽可能地设量化限度标准,尽可能减少单位或个人规避空间。

三是切实落实维护制度的责任,强化制度执行刚性和权威。要坚决落实党建责任制,建立完善制度执行的责任制;要提升主体意识,提高反腐倡廉规律驾驭能力;要注意部门利益等对制度执行的干扰因素;等等。

四是形成强有力的监督力量,集合全社会力量,健全反腐倡廉的机构体系,提升各主体的独立权威的监督权力,充分发挥监督力量。

观察与思考：苏州发展现实问题研究

10

“两新”组织反腐倡廉建设的

苏州实践和思考^①

一、课题研究提出的背景

新经济、新社会组织(以下简称“两新”)领域是社会领域的重要组成,是反腐倡廉建设的全新领域。以“‘两新’组织反腐倡廉建设的苏州实践和思考”为题开展研究,主要基于以下考虑:

(一) 基于中央、省、市要求

2010年1月,中纪委十七届五次会议特别提出,大力加强非公有制经济组织和新社会组织反腐倡廉建设。2011年1月,中纪委十七届六次会议再次指出,要积极探索非公有制经济组织和新社会组织开展反腐倡廉建设的途径和方法,研究制定社会领域预防腐败工作指导意见。国家预防腐败局还将“开展非公经济组织防治腐败试点工作”列为2011年年度工作要点。^[1]中共中央政治局常委、中央纪委书记贺国强在十七届中央纪委第六次全会上做工作报告时强调,“整治行业协会、市场中介组织违规违法问题,研究制定社会领域防治腐败工作指导意见,努力形成各方面积极参与、共同推进反腐倡廉建设的社会氛围”^[2]。江苏省纪委和苏州市委按照中纪委要求也相继下发了在非公有制企业开展党的纪律监督试点工作的意见。

(二) 基于“两新”领域反腐倡廉形势

不可否认,“两新”组织已成为我国经济发展不可或缺的中坚力量,但近年来,因“两新”组织行贿腐败案日益增多,“两新”组织反腐盲区凸显,成为我国反腐倡廉建设必须关注和加强的新领域。

(三) 基于“两新”组织自身健康发展需要

目前,非公有制经济组织和新社会组织还普遍缺乏制度化的反腐体系,这已成为其自身健康发展的一个瓶颈。如何在其内部预防和打击腐败,已成为当下中国反腐倡廉建设一个棘手而全新的课题。

(四) 基于基层率先探索的丰富实践

2009年,苏州市纪检监察机关在全省率先开展非公有制企业党的纪律监

^① 本文为2011年苏州市哲学社会科学研究立项课题,著者主持,项目编号11-D-03,良好结项。

督工作,先后在波司登集团、常熟开关制造有限公司等非公企业内部建立纪律监督委员会,此项探索在全省纪检监察工作“创新奖”评选中荣获一等奖,走出了一条新经济组织反腐倡廉建设的新路子。目前,基层已全面把非公有制经济组织纳入预防和反腐败格局,全面推行在非公有制经济组织内部设立纪律监督组织,从组织建设、业务培训、制度规范和宣传引导等方面探索了非公有制经济组织反腐倡廉建设的途径和方法。

(五) 基于研究的现状

在“两新”组织开展反腐倡廉建设已摆上议事日程,将之作为反腐倡廉建设新领域进行研究有着实践和理论必然。笔者以检索式“关键词=两新组织+反腐倡廉”在中国知网进行搜索发现,对于两新组织的反腐倡廉建设多见宣传报道,理论研究却不多见,明显滞后于探索实践和实践需要。为此,我们从分析苏州实践入手,努力观照兄弟省份和国际社会的经验,以求对“两新”组织反腐倡廉建设的工作理念、方法、途径和机制形成系统化理论化的认知。

二、“两新”组织反腐倡廉建设理论及实践的国际国内观照

(一) 中央对“两新”组织反腐倡廉建设的理论认识和部署

中央对“两新”组织反腐倡廉建设的理论认识和部署是党在改革开放后伴随着反腐倡廉建设的深入推进逐步提出的。

(1) 党的十一届三中全会恢复、重建党的纪律检查机构以后,确立了以端正党风为中心的工作指导方针,从认真纠正群众反映强烈的不正之风入手,开展了打击严重经济犯罪活动为重点的专项斗争。^[3]这一时期的纠风和打击经济犯罪仅限于我们自身政治体系和体制之内,未从社会领域入手。

(2) 党的十三届四中全会以后,坚决反对和防止腐败成为全党一项重大的政治任务,中央决定把纠风工作纳入反腐败斗争进行整体部署,自1990年在全国统一开展,推动反腐倡廉从侧重遏制转到标本兼治、综合治理、逐步加大治本力度的轨道。^[4]这一时期的反腐倡廉建设虽未延展至社会领域,但其“标本兼治、综合治理”的方针使反腐倡廉建设领域有着拓展和深入,走向社会领域已成为一种不可逆转的趋势。

(3) 党的十六大以来,我国积极研究借鉴国际社会反腐经验,同时作为《联合国反腐败公约》缔约国之一,开展社会领域防治腐败工作,成为我国加入《联合国反腐败公约》后必须履行的法定义务。中央确立了标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的反腐倡廉方针,提出了要拓展从源头上防治腐败工作领域,在《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》就明确指出,要“规范并加强对社团、行业组织和社会中介组织的管理”。2006年中共中央办公厅、国务院办公厅出台《关于开展治理商业贿赂专项工作的意见》,提出坚决纠正企业事业单位及中介机构在经营活动中,违反商业