

中国预防腐败的组织体制与工作机制简论

贺培育, 杨畅

(湖南省社会科学院, 湖南 长沙 410003)

摘要: 围绕预防腐败的关键领域与薄弱环节, 结合中国国情, 对预防腐败组织体制和工作机制进行探讨: 从政务公开透明、权力问责、一把手权力分割、廉政预警、官员财产申报、政府部门财务公开等方面构建权力内部制约的体制机制; 从规范人大政协监督、保障司法监督权威、强化行政监督、党内纪检垂直管理等方面构建权力内部监督的体制机制; 从监督失职连带问责、监督人员年度双向考评、监督对象轮流调换、不同权力监督部门相互制约等方面构建监督权力的监督制约体制机制; 从自我教育、培训教育、党内民主生活会、思想觉悟群众考评等方面构建思想教育自律机制; 从群众舆论监督、新闻媒体监督等方面构建社会监督制约体制机制。

关键词: 预防腐败; 组织体制; 工作机制; 中国

中图分类号: D630.9

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2014)06-00110-06

Research on organizational system and working mechanism of corruption prevention in China

HE Pei-yu, YANG Chang

(Social and Science Academy of Hunan Province, Changsha 410003, China)

Abstract: Centering on the key areas and weak parts in corruption prevention, this article focuses on the construction of organizational system and working mechanism of preventing corruption with Chinese characteristics. It first discusses the construction of internal restraints mechanism from six aspects: government affairs being brought into the public, accountability system, leaders power segmentation, early warning system, property declaration and financial disclosure of government. Then, it talks about the construction of an internal supervision system from four aspects: standardization of NPC and CPPCC supervision, insurance of judicial supervision authority, intensification of administrative supervision and vertical management in Party Discipline Inspection. Next, it explores the power supervision construction from four aspects: supervision and dereliction of duty from joint accountability, mutual supervision of staff appraisal, mutual restriction of different supervision departments. Thirdly, it advises the construction of ideological and institutional mechanisms from four aspects: self-education, training, party democratic life and evaluation of ideological consciousness of the masses. Lastly, it investigates the construction of social supervision system and mechanism from the aspect of the supervision from the general public and media.

Key words: corruption prevention; organization system; working mechanism; China

腐败是一种世界性公害, 当前中国存在的易发多发腐败现象和依然严峻的反腐败斗争形势, 让人民群众感到不满意。如何根据形势发展, 不断健全预防与惩治腐败组织体制和工作机制, 有效预防和

打击腐败, 成为世界各国高度关注的问题。习近平总书记强调, 要坚持和完善反腐败领导体制和工作机制, 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。笔者现围绕建设中国特色预防腐败体系, 就权力内部制约的体制机制、权力内部监督的体制机制、监督权力的监督制约体制机制、思想教育自律机制、社会监督制约机制创新予以探讨。

收稿日期: 2014 - 12 - 08

基金项目: 国家社科基金项目(12BZZ024); 省社科基金基地委托项目

作者简介: 贺培育(1962—), 男, 湖南衡阳人, 研究员, 主要从事政治学研究。

一、权力内部制约的体制机制

权力与组织之间存在微妙的控制与反控制倾向,要有效预防权力腐败必须将权力时时居于组织的体制和机制制约之下。基于组织体制的体系构成和权力内部运行的机制性特点,应从权力规范、权力受控、权力均衡、权力约束方面建立对权力运行系列制约的体制机制。

(1) 政务公开透明。政务公开强调让权力在阳光下运行,是有效制约权力的重要基础和制约权力体制建设的重要内容。“以公开为原则、不公开为例外”,这是《中华人民共和国政府信息公开条例》自2008年施行以来各地区各部门在建立和完善政府信息公开工作机制中坚持的重要原则^[1]。针对当前政务公开在体制建设上存在的一些问题,比如权力运行缺乏公开性、民主集中制度难以有效落实、政府采购成效不理想、审计制度执行不到位等,应从重构行政权力运行图的角度出发,强化对权力制约的政务公开透明机制建设,如财政预算公开透明机制,政府采购、行政审批公开透明机制,政策出台前的民主听证会制度,干部任用选拔的程序公正透明制度,网络微博问政机制等,以推进权力运行的民主性和科学性,防止权力滥用,以促进廉洁政府建设。

(2) 权力问责。问责制是对政府官员因其公职地位而承担的责任和义务的履行情况进行考量并要求其承担否定性后果的一种责任追究和工作改进制度^[2]。对权力进行问责是体制内制约权力的有效手段。2002年,中共中央正式颁布实施《党政领导干部选拔任用工作条例》,其中除了“责令辞职”外,还包括“引咎辞职”等。2009年出台的《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》,界定了问责的7种情形,也明确了问责的程序,对官员问责开始制度化。鉴于当前权力滥用、权力违规、权力膨胀的现象还比较突出,从建立行政权力责任清单角度出发,强化对权力问责制约机制的建设,如决策失误的问责制度、行政不作为的问责制度、领导管理监督渎职、失察的问责制度等,让权力在运用过程中受到制约,使权力在使用中更加谨慎、更加节制、更加规范。

(3) 一把手权力分割。在权力运行过程中,由于体制不健全、制度不完善,一把手权力被过分放

大,成为一种最难有效制约的权力。邓小平早就敏锐地发现了权力过分集中的问题,他说,“权力过分集中的现象,就是在加强党的一元化领导的口号下,不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委,党委的权力又往往集中于几个书记,特别是集中于第一书记,什么事都要第一书记挂帅、拍板。党的一元化领导,往往因此而变成了个人领导。”^[3]当前,普遍存在一把手权力过重的问题,一言堂、随意拍板、随心所欲的现象突出。应从建立一把手权力制衡的角度出发,结合重点部位和环节对“一把手”进行要害权力制衡,在重大决策、重要干部任免、重大项目安排和大额资金的使用上进行制约。同时,强化一把手权力分割约束的体制和机制建设,如重大决策的票决制度、领导集体的内部分工制衡机制、一把手接受群众经济年审制度等,确保一把手权力自我膨胀的风险得以有效规避。

(4) 绩效评估中的廉政预警。在全面实施政府绩效评估中,对廉政情况作专项评价是对权力进行制约的有效手段。廉政预警是指围绕廉政建设和反腐败的工作目标,运用科学手段和现代技术分析廉政风险信息、评估廉政风险状况和预测廉政风险趋势,采取有效措施提前防范和解决潜在廉政问题的理论、方法体系和工作过程的总和^[4]。目前,在绩效评估的廉政评估方面,还存在主体选择经验性强、指标选择随意性大、指标体系中预警意义没有体现等问题,从建立廉政预警指标的角度出发,通过研究建立包括廉政考评的预警信息分析体系,在绩效考评中发现不廉洁的现象和苗头,及时加以警示,真正把绩效评估与廉政评估有机结合起来。

(5) 核查官员财产申报。官员财产公示是制约权力、推进防腐体系建设的重要体制和机制。自2009年1月全国首例财产公开试点在新疆阿勒泰实行以来,已有39个县、市对干部财产公开试点进行了改革^[5],建立干部财产申报公开制度在不断探索之中。虽然财产登记制度正在建立,但登记依靠个人素质和觉悟,还缺乏核查与验证的有效机制,从立足现实、顶层设计、扩宽试点、逐步推进财产公示的角度,对强化官员财产申报登记核查制约的体制机制进行建设,以推动公示制度的规范化、制度化和法治化,为权力套上制约的“达摩克利斯之剑”。

(6) 政府部门财务公开透明。政府财政公开透

明是国家治理体系与治理能力现代化的重要组成部分,亦是反腐倡廉的有效措施。2011年清华大学发布的《中国市级政府财政透明度研究》显示,全国81个市级政府中,达到全国财政透明平均水平的仅43%。如果按照“60分及格”的标准,仅有7个城市过线,及格率仅为8.6%^[6]。2013年发布结果显示,中国市级政府财政透明度的程度很低;即使排序在前三十位的市级政府的财政公开情况也远未达到良好披露的水平^[7]。政府部门财务公开透明主要是专项资金和公用经费以及其他需要公开的内容。目前,一些政府部门存在财务不透明、不公开,有预算、无决算,有使用、无监督的现象,从按照规定格式公开、年度半年度公开、专项和公用经费使用情况、资金来源、授权和具体明细等角度出发,强化政府部门财务公开透明制约机制建设,对权力进行财务上的体制性规范和机制化制约,让群众透明、充分地督查财务开支的合理性、规范性,可从源头上减少政府部门领导腐败行为的发生。

二、权力内部监督的体制机制

监督权力的组织体系主要是人大政协、司法、监察和纪检几大体系。从体制上加大对权力的内部监督力度,强化对权力的内部监督体系建设,是对权力进行有效监督,建设预防腐败体系的重点环节。应从人大政协监督、司法监督、行政监察和党内纪检等四个方面出发,强化对权力的内部监督的体制和机制建设。

(1) 规范人大政协监督。作为中国监督体系中不可或缺的组成部分,人大法律监督和政协民主监督发挥着越来越重要的作用。邓小平明确提出:“要有群众监督制度,让群众和党员监督干部,特别是领导干部。凡是搞特权、特殊化,经过批评教育而又不改的,人民就有权依法进行检举、控告、弹劾、撤换、罢免,要求他们在经济上退赔,并使他们受到法律、纪律处分。”^[3]群众监督要通过专门化机构来实施,而人大监督是最有效的监督。同时,他认为:“人民政协是巩固和扩大我国革命的爱国统一战线的组织,也是我国政治体制中发扬社会主义民主和实行互相监督的重要形式。”^[8]目前人大和政协监督还存在监督力度不够强、监督体制

不够规范、监督机制不够完善的问题。通过综合运用执法检查,完善工作评议机制,专题询问制度,增强人大工作的公开性和透明度等方面,强化人大监督规范化推进的体制机制建设。通过委员提案,政协建议案,参与工作检查、批评等方面强化政协规范化推进体制机制建设,从而促进党政决策的民主化、科学化,规范对权力的政治监督和民主监督体系。

(2) 保障司法监督权威。司法监督包括两个层面,一是监督主体重点是检察院系统依照宪法和法律的规定,对司法机关及其工作人员司法活动的合法性进行监督,二是司法机关依法对行政机关及其工作人员司法活动的合法性进行监督。目前,司法的实际运行并不尽如人意,司法腐败和判决的执行成为公众共同关注、批评最多的问题,司法公正与权威受到严峻挑战。从以立法制约法官自由裁量权的行使、司法队伍的素质和职业准入、保障司法独立、监督司法机关严格按照法定程序进行裁判、追究法官在裁判过程中滥用司法权的法律责任等方面着手,强化符合司法规律的司法监督权威化保障体制机制建设,形成有权必有责、用权受监督、违法要追究的监督体制机制。

(3) 强化行政监察。一是监督内容全方位拓展覆盖机制。拓展监督的内容,是改变从被动监督为主动监督,从某些方面监督到全方位监督的重要环节。目前对权力的行政监察体制上,比如对领导审批权、对干部人事权的监察,有的流于形式,有的内容单一,难以构建监督内容的“天罗地网”。强化行政监察、廉政监察、执法监察、效能监察职能等方面体制建设和机制创新,以真正做到用制度管人、管事、管物,从而减少、防止和杜绝腐败行为的产生。二是监督工作常态化运作机制。监督工作不能刮“一阵风”,建立监督工作的常态化运作机制,是保证权力监督能够长久、持续和有效的关键所在。目前在行政监察的机制建设上,还不同程度存在抽查式监督、运动式监督的现象,出了事才监督,不出事不监督的问题比较普遍。从通过坚持制度建设刚性化、一般监督重点化、重点监督常态化、监督成果长效化等方面,强化行政监察体制的常态化运作机制建设,以增强监督效果。

(4) 党内纪检垂直管理和全面派驻。一是纪检

部门垂直独立管理体制。保持纪检部门的相对独立性，可以有效提高权力监督的效果。目前纪检体系设置从上至下仍没有建立完全垂直和相对独立的建构机制，降低了监督的可能性和有效性。党的十八届三中全会《决定》第36条中有关纪检部门垂直管理尝试的做法，“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”，目的是从进行部门垂直和相对独立进行建构的顶层设计出发，让纪检部门由地方和上级主管部门双重领导改变逐步转变为垂直领导的管理体制，以增强其独立性。二是纪检部门人员“外化”与专业化管理机制。保持纪检队伍的相对独立性，可以使纪检人员的管理和职能发挥更充分、更有效。目前，纪检人员虽然已经有部分是派驻单位人员，但更多仍然是本单位的安排和设置，实质接受本单位的内部管理，从而易失去对权力监督的独立性，或难真正专业化履职。强化从上至下的纪检人员“外化”性派驻制度和专业化管理体系建设，以增强纪检人员对权力监督的有效性。

三、监督权力的监督制约体制机制

法国著名思想家孟德斯鸠有一句名言：“一切有权力的人，都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。有权力的人使用权力一直遇到有界限的地方才休止。”权力必须被监督，同时要注意到监督权力是一个双向的过程，既有对被监督者的监督，也有对监督者的监督，实现监督与被监督的双向统一，是建设预防腐败体系的重要内容。应从监督失职连带责任、监督人员考评、监督对象轮换、权力监督部门相互制约等四个方面，强化监督权力的监督制约体制机制的建设。

(1) 监督失职连带责任。监督者认真履职、严格履职是保证权力监督效果的前提之一。目前，相对重视监督者对监督对象的监督，而相对忽视对监督者没有真正履行监督职责的监督，发生的腐败事件中，往往也会有监督审计失职的问题等，但却往往没有追究监督审计主体的责任，监督效果大打折扣。从监督失职的查处、监督缺位的惩治、监督责任的倒究等方面，强化监督失职连带问责的体制机制建设，可以让监督者更好地监督被监督者，让监督者在履职过程中更明确权力与责任的统一性。

(2) 监督人员年度双向考评。监督权力的双向监督，是保证权力监督效果的重要环节。目前对监督客体的考评机制相对完善，但对监督主体的考评却没有完全到位，监督不到位、认不认真都没有固定的机制去考评、去评判。建立监督人员的年度双向考评机制，在实现专业监督机构的条条化管理，即“外化”和专业化之后，监督部门的监督人员在年度考核时，不仅要接受内部考评考核，同时还要接受被监督的单位干群对其履职能力、监督效果的考核考评，从而既给监督者戴上权力的“紧箍咒”，也给监督者确定衡量监督履职情况的“标准尺”。

(3) 监督对象轮流调换。监督权并不具有天然的免疫力，同样有异化或者同化的可能，让监督者能够全心履职、尽心监督、小心用权，是保证权力监督效果的重点所在。目前，无论是派驻的监督人员，还是单位内部的监督者，很多情况下都是长期监督某一对象，难免受人情面子和同化异化的影响。强化监督对象的轮流调换机制建设，让具体的监督人员不总是监督固定对象，在异地监督、异单位监督、异场域监督中，持续保证监督的独立性、客观性和公正性。

(4) 不同权力监督部门相互制约。谁来监督监督者，如何确保监督权力的规范运行，是保证权力监督效果的关键所在。目前的监督体系设置之中，监督主体众多，监督者与监督者之间的权力责任还缺乏明确的边界，监督权力被滥用、违规使用的问题仍在一定程度上存在。从研究强化权力内部和权力之间的相互监督功能，构筑“内部监督”防线机制入手，系统地、整体地配置各监督主体的职能权限，如审计、监察、纪检等专业监督部门之间的相互制约体制机制，从而探讨监督权力的既有效整合、又合理分设，既充分行使、又规范运用，既相互配合、又相互制约，研究如何建立不同权力监督部门的相互制约体制机制，让监督权力在分权与制衡中运行在正确高效的轨道上，使权力监督能够合法、合理、合规地有效实施。

四、思想教育自律机制

作为马克思主义理论武装起来的中国共产党，历来高度重视思想工作，并通过党的自身控制与动员机制，调动与运用丰富的思想教育资源，为

提高思想教育的针对性和现实性,贯彻自身的路线方针政策发挥了极其重要作用^[9]。自律性的思想教育机制建设是构建预防腐败体系的重要内容之一。应从自我教育的主动、培训教育的常态、民主生活会关于廉政批评与自我批评、思想觉悟群众考评等四个方面,构建思想教育的自律长效机制。

(1) 自我教育。前苏联教育家苏霍姆林斯基说过:“任何人如果不能教育自己,也就不能教育别人。”自我教育是防腐思想教育的长久内生动力,只有主动、持续的自我学习,才能产生源源不断的教育学习动力。目前的防腐思想教育主要是一种外化教育,是他律性质的教育,在干部自我教育方面尚未形成机制。从树立自我学习、自我教育的理念,推动干部自我修身,主动自律的角度,强化自我教育的趋动机制建设。通过制定公务员阅读规定,对公务员队伍廉政知识进行测评,廉政业绩进行考评,并把这种测评与公务员的升迁有机结合起来,这就能提高公务员修身防腐的自觉性,提升权力主体拒腐的主动性和创造力,筑严思想政治防线的守廉之基。

(2) 培训教育常态化。防腐培训教育只有坚持长久、形成机制,才能最终产生廉政思想教育的效果。目前的教育存在思想认识不到位、培训教育不系统、教育与工作两张皮的现象。从同部署、同实施、同检查、同考核、同奖惩的角度,推进培育教育的固定化、机制化和常态化建设,建立培训教育常态化机制。建设思想同心、部署同向、工作同步、责任同负、共同参与的防腐教育新体系,形成防腐教育的整体合力。

(3) 强化民主生活会实效。民主生活会是党提升正气、团结干部、转变作风的优良传统,对于防腐思想教育产生自省、自查、自纠、自律的效果具有重要意义,有利于增强党和政府的自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力。当前,民主生活会在相当多的地方和单位中流于形式,不想批评、不敢批评、不愿批评的现象比较普遍,特别是关于廉政方面的批评与自我批评更是相对缺失。从形成相对固定的民主生活会制度、民主生活会上廉政内容的设置等方面,强化民主生活会廉政批评与自我批评机制建设,把反腐倡廉的批评与自我批评作为民主生活会的必备内容,提升防腐思想教育自

律的效果。

(4) 思想觉悟群众考评。思想觉悟高与否,除了自我评判,更重要的还在于群众考评。这是衡量防腐思想教育自律是否真正实现的根本标准。目前,对干部的考评中,思想觉悟这一项或者没有明确,或者权重相对不高,或者衡量标准失之宽泛,没有达到预期的考评效果。从群众对干部的考评机制中设置思想觉悟指标、细化思想觉悟内容、明确思想觉悟标准等方面,建立思想觉悟群众考评机制,使防腐思想教育自律机制建设落到实处。

五、社会监督制约体制机制

建立和完善结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的社会监督制约机制,是防止权力失控、决策失误和行为失范的另一重要制度保证。针对当前社会监督机制中存在的突出问题和缺陷,从切实加强群众舆论监督制约机制和新闻媒体监督制约机制两个方面,完善廉政防腐体系建设的链条。党的十八大报告将“舆论监督”置于“四种监督”之列,既体现了舆论监督的权力属于人民授予,成为人民监督权力的一种方式,也表明了舆论监督是保证权力在阳光下运行的必要途径^[10]。

(1) 群众舆论监督。腐败是人民群众最痛恨的丑恶现象,群众具有反腐败的强烈要求和热情,同时对腐败也最具监督能力,充分激发和利用群众舆论监督的热情和力量,是建立和发挥社会监督制约机制的重要举措。中央纪委信访室正局级纪律检查员张少龙介绍,2012年在全国纪检监察机关立案调查案件中,线索来源于群众举报的占41.8%,在各种来源中占比最高。可见人民群众舆论监督在反腐败案件查处中发挥着多么重大的作用。目前群众舆论监督存在两方面的问题,一方面监督力度和效果不强,相关机制和制度设计不够完善;另一方面监督实施欠缺规范和有序,比如缠访、网络暴力等问题。重点抓好建立健全和完善群众举报的体系和网络,制定具体的监督法律和法规等角度,使群众有渠道、有途径、有动力、有规范地进行群众舆论监督,建立群众舆论监督制约机制,营造良好的群众舆论监督环境,对滥用权力者和腐败者予以群众威慑力,使权力滥用和腐败问题被限制到最少的程度。

(2) 新闻媒体监督。马克思称新闻舆论监督为

“第三种权力”，其具有时效性强、辐射面宽、透明度高和震慑力大等特别优势，在监督制约体系中有着独特的功能，对预防腐败具有全民公审的威力。目前新闻媒体监督存在监督缺乏法律保障、监督实施缺乏规范、信息失真等问题，从以法律建设保障新闻媒体监督权力、明确新闻媒体监督责任的角度，建立和完善新闻媒体监督制约机制，以正确有效地发挥对权力监督制约的作用，并制定一些支持和奖励新闻媒体监督党政权力的相关条例，让权力一举一动均处于众目睽睽之下，众口评说之中，使新闻媒体监督制约成为制约权力、预防腐败的生力军。

参考文献：

- [1] 姜洁. 政务公开让权力在阳光下运行[N]. 人民日报, 2012-08-28.
- [2] 司林波, 孟卫东. 基于网络环境的地方政府问责公信力探讨[J]. 中国行政管理, 2014(1): 41-44.
- [3] 邓小平. 邓小平文选: 第二卷[M]. 北京: 人民出版社, 1983: 328 - 329, 332.
- [4] 李成言. 防止利益冲突与廉政预警模型设计研究[J]. 河南社会科学, 2012(2): 6-9.
- [5] 斯阳. 我国干部财产申报公开制度试点的现状和思考[J]. 上海党史与党建, 2014(1): 39-42.
- [6] 张义学. 从财政透明到阳光政府有多远[J]. 西部大开发, 2012(6): 31.
- [7] 清华大学公共管理学院课题组. 2013年中国市级政府财政透明度研究报告[EB-OL]. <http://www.sppm.tsinghua.edu.cn/xycbw/yjbg.html>.
- [8] 中共中央统一战线工作部, 中共中央文献研究室. 邓小平论统一战线: 第1版[M]. 北京: 中央文献出版社, 1991: 241-242.
- [9] 李小鲁, 袁本新. 政党意志与政府行为结合是思想教育实效性的根本保证[J]. 马克思主义研究, 2009(5): 103-109.
- [10] 徐玲英, 童兵. 理性和自由的公权力制约格局之可能性[J]. 南京社会科学, 2013(1): 1-6.

责任编辑: 曾凡盛

(上接第91页)

参考文献：

- [1] 吴美云, 吴子平. 欧盟农村发展政策: 经验、教训及启示[J]. 农业经济问题, 2009(6): 104-109.
- [2] European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development. Fact Sheet: EU Rural Development Policy 2007-2013[R]. Luxembourg: 2008.
- [3] 牛盾. 国际农业研究报告[M]. 北京: 中国农业出版社, 2013.
- [4] European Parliament and Council. Regulation(EU) No 1305/2013 on support for Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation(EC) No 1698/2005[J]. Official Journal of the European Union, 2013: 347-487.
- [5] European Commission Agriculture and Rural Development. The Future of Rural Development Policy[EB/OL]. http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/04_en.pdf
- [6] Council of the European Union. Council Regulation (EC) No 1698/2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) [J]. Official Journal of the European Union, 2005: 1-40.
- [7] 姜妹. 欧盟共同农业政策改革的环境气候因素[J]. 世界农业, 2013(7): 34-37.

责任编辑: 曾凡盛