

[返回首页](#)[各期目录](#)[各期文章](#)

文章搜索

文章标题

搜索

## 用体制打造廉政文化——李德顺[2006年第1期]

双击自动滚屏

发布者：编辑部 发布时间：2006-3-29 阅读：709次

用体制打造廉政文化

李德顺

(中国政法大学, 北京 100088)

【摘要】廉政文化是社会主义先进文化的一个重要组成部分, 它是以贯彻党的宗旨和社会主义先进文化为内容, 以党政系统的廉洁、公正、高效为目标, 融“教育、制度、监督”为一体的组织建设、政治建设和作风建设体系。廉政文化的主体和对象都是党和政府及其干部队伍, 其实质性的基础和核心标志在于党政体制自身的合理性、先进性。

【关键词】文化; 廉政; 体制化

【中图分类号】G02 【文献标识码】A 【文章编号】1007-5801(2006)01-0014-04

【收稿日期】2005-12-20

【作者简介】李德顺(1945-), 男, 河北丰润人, 中国政法大学教授。

“文化”一般是指人的行为模式、生活“样式”及其负载的价值体系, 这是社会生活中最具有深刻性、普遍性和持续性的层面。我们打造“廉政文化”, 意味着要使党风廉政建设不仅仅是一项工作或一场运动, 而是要将廉政的理念和行为模式变成党政系统行之有效的体制、规范和传统, 从而产生深刻、普遍、持久的廉政效应。

### 一 标与本: 廉政建设的文化层次

从文化上看, 廉政建设中什么是“标”、什么是“本”, 需要有一个整体的、多层次的视角。首先, 对于任何一个政党来说, 它本身的阶级性质、群众基础、利益归属、政治立场和立党宗旨等, 即它归根到底“是谁”、“为谁做”和要“做什么”, 是最深层的、第一级的“根本”。这一“根本”最终决定这个政党及其政府是否能够真正保持勤政、廉洁、高效。本“正”才能标“清”。不能想象, 一个骨子里就是只为少数人谋取私利服务的党和政府, 会全面和长久地做到勤政、廉洁、高效。世界上也没有过这样的范例。所以, 剥削阶级政党和为少数既得利益者服务的政府, 无论怎样自我挽救, 其最终走向腐败都是必然的。

中国共产党从她确定为人民服务的宗旨, 到她提出“三个代表”和“立党为公, 执政为民”的根本原则, 都表明她是与最广大人民群众的利益一致, 为最大多数人服务的。这意味着她从最深层的、第一级的“根本”上, 具备了保持勤政、廉洁、高效的必要性和条件。也就是说, 始终保持党风、政风的廉洁, 是我们党的本质和历史使命的内在要求, 是昭示党的性质和宗旨的必然表现。腐败行为最终都会危害党的宗旨, 甚至会改变党的性质, 危及党的生命, 所以绝对不能容许。这是我们谈论廉政问题的一个总的前提。

在“本正”这个前提下, 接下来的问题就是“怎样做”, 即如何切实地贯彻党的宗旨, 以鲜明的实际行动和效果来落实并保持党的性质。这正是文化思考的一个特有的视角。文化思考有一个基本的要义, 就是重在考察人的活动模式、行为方式, 即重点不在于“做什么”事情, 而在于“怎样做”即“做法”。一般说来, “做法”是最具典型意义的“文化”, 它比“做什么”更能代表一种文化的性质和面貌。现实中每个民族、阶级、地区、行业乃至企业等等都有自己特定的文化风格、文化面貌。多元的文化主要不是来自人们所做的“事情”有别于同类, 而是来自他们在自己的环境和条件下, 从自己的立场出发, 形成的自己特有的思考和行为方式即“做法”。

我们关于廉政文化的思考, 可以从广义的“做法”入手。广义的“做法”包括从思想理念到具体方法和作风的整个系列。在国家政治这个层次上, 政府、执政党做事情的行为方式体系即“做法”, 大体包括以下四个由隐到显的基本层次和环节: (1) 政治理念和依据政治理念而形成和执行的一套基本制度、体制; (2) 各项事业运行的方式、机制、程序、方法; (3) 管理和执行机构及其人员行为的规则和规范系统; (4) 与上述相应的具体操作

技术、习惯、作风的特征；等等。上述四个环节，可以概括为“原则”、“体制”和“行为”三个层次。我们看到，世界各国政府及其政党的工作领域和职能基本是一样的，而由于这些方面的具体内容及其表现，构成了各种具体不同的“政治文化”、“政府文化”、“执政文化”、“政党文化”面貌，使它们区分为高效与低效、廉洁与腐败等不同的类型。

所以，对于“怎样做”的问题，我们要从上述四个环节，即“原则”、“体制”和“行为”三个层次上加以完整的理解和把握。过去有些理解是比较简单化的，例如，以为“怎样做”仅仅是指党员和干部个人的具体作为（简称“行为”），属于个人的思想品德或工作方法、工作作风层面的问题，因此进一步以为，党风廉政建设的关键，就是要不断加强对党员和干部个人的考察、教育和监督，等等。这种理解不能算错，但却极不完整，因为它只注意到了事情的表面，却忽略了更为深刻的层次和环节。事实上，在政党和政府的组织行为中，制度、体制、机制，运行的方式、程序、方法等（简称“体制”），属于共同的而非个人的、深层的而非表层的因素，这些才是更为重要的和关键的因素。因为对“上”即相对于党的宗旨、性质和根本原则等等（简称“原则”）来说，体制是其现实的组织化形态，是党的宗旨、原则由“虚”到“实”的关键。如果没有制度化、体制化的落实，即使再好的理论、思想和原则也只是一种可能和愿望，不会自动地成为现实；而对“下”即相对于每个党员和干部的行为来说，体制又是共同的、普遍的前提、条件和资源，是体制赋予他们一定的权力和责任，并引导和制约他们的公共行为。如果没有体制的授权和保证，任何个人的公共行为都不具有合法性，不能得到普遍承认。总之，体制既是原则的现实化形态，又是行为的普遍化、规范化形态，它对于公共行为具有普遍的决定性的意义。

这样，在“原则”、“体制”、“行为”三者之间，就有一个整体性的文化逻辑：“原则”是本，而且是第一级的根本；“行为”是标；“体制”介于二者之间，是承上启下、固本立标的中枢和关键，实际上是第二级的“根本”。党风廉政建设应当把体制的改革和完善作为主要着眼点，探讨真正能够把党的原则充分落实体现出来，并且对全体党员和干部的行为有充分组织力、约束力的一整套体制。这样，才能抓标治本，做到标本兼治，实现“本正而标清”的社会主义廉政目标。

## 二 体制是廉政的文化平台

针对党风廉政建设的严峻形势，中央提出了教育、制度和监督三管齐下的方略。“十五大”文件指出，必须“坚持标本兼治，教育是基础，法制是保证，监督是关键。通过深化改革，不断铲除腐败现象滋生蔓延的土壤。”吴官正同志日前又进一步指出，要切实加强对领导干部的监督，把监督的关口前移，通过深化改革，创新体制机制，加强对权力运行的制约和监督，等等。中央的决策和方略不仅明确了党风廉政建设的目标和意义，更在于指出了党风廉政建设的方法和途径，就是要通过深化改革，逐步建立起教育、制度、监督三者并重的预防和惩处腐败的体系，从而不断铲除腐败现象滋生蔓延的土壤。这些内容勾画出了当前廉政文化的总体轮廓和关键环节。

为了将中央的决策变为有效的行动，我们要充分认清“教育、制度、监督”三者之间的内在关系，在实践中使它们成为一个行之有效的有机整体。为此，首先要明确两点认识。一是如何看待个人素质与体制作用的相互关系，深刻把握廉政建设的一般规律和途径。对于廉政建设的战略思考来说，是首先着眼于每个人，还是着眼于体制和机制？这是两个不同的文化层次。在这个问题上，邓小平站得高，看得透，一向旗帜鲜明。他曾不止一次地强调党内领导制度和组织制度的作用：“不是说个人没有责任，而是说领导制度、组织制度更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”，因为“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。”[1]这就精辟地阐明了个人素质与体制作用之间的关系。我们知道，在现实中党员和干部的个人素质总是有差别的，并且带有一定的偶然性，不可能人人都永远十全十美。而在党的组织体系中，体制的作用是要让所有人的行为都以党的宗旨和原则为准绳，并随时接受检验，在实践中做到是非分明，能够时时“管住坏人，支持好人”。这样，才能抓住根本，才能持久有效。所以，我们必须高度重视体制在反腐倡廉中所具有的“根本性、全局性、稳定性和长期性”作用，坚持用体制的改革和建设来打造反腐倡廉的长效机制。

二是如何具体分析当前腐败现象的类型及其滋生蔓延条件，从而科学地认识反腐倡廉的形势和任务。我们队伍中目前表现出来的腐败现象，就其直接原因来说，大体可以归结为两种类型：一种是“个案型”的腐败，即由于少数目的不纯、品质恶劣的坏人混进了干部队伍，他们必然会带来各种腐败的因素；另一种则有所不同，不是由于当事人个人品质一贯不好，而是由于他们所处的地位和环境缺少足够的引导、制约和监督，导致某些地方或岗位上的干部纷纷“落水”，有的还彼此牵连、群体“落水”、法人犯罪，甚至禁而不止，“前仆后继”，一再发生。这种表现为较大面积并且不断再生的腐败现象，往往暴露出某种体制上的一般弱点，导致“管不住坏人，反而教坏了好人”。这种可称之为“体制型”的腐败。

虽然这两种类型腐败的表现经常混杂在一起，并且互相串通、互相利用，但其基础和性质

是有区别的。前一种“个案型”腐败是现阶段人类社会共有的现象。混入少数不良份子的情况，一般说来在各个时期、各种情况下都可能出现，难以绝对避免。但只要体制合理有效，对这种腐败治理起来比较容易：按照既有的法规和政策执行，发现一个清除一个就是。而后一种腐败则很复杂，属于一定历史时期的特殊现象。它产生于重新调整利益关系的社会转型时期，有一定的社会基础。当旧体制已经失效，而新体制、尤其是正确的利益导向机制尚未到位之际，各种腐败现象，特别是“以权谋私”的行为，就可能得到机会借以滋生蔓延，既有的法规和政策也难以奏效。由于这种腐败的土壤在于体制的缺位或漏洞，所以对它的治理也要从体制本身及其执行机制的完善着眼，不是靠“发现一个处理一个”这种个案化的“从后治理”就能根除的。“体制型”腐败要用体制的办法解决。因此，从当前的实际出发，我们需要把治理“体制型”腐败作为重点目标。只有在治理“体制型”腐败的过程中，才能确立新型反腐倡廉的长效机制。

综合上述两点，我们可以看到体制是廉政建设的基本保证。体制作为具有“根本性、全局性、稳定性和长期性”的“做法”形式，是党风廉政建设中最应该有所作为、也最能够有所作为的一个文化平台。

### 三 通过改革将教育、制度、监督融为一体

我们的廉政文化应该是社会主义先进文化的一个重要组成部分，它是以贯彻党的宗旨和社会主义先进文化为内容，以党政系统的廉洁、公正、高效为目标，融“教育、制度、监督”为一体的组织建设、政治建设和作风建设体系。廉政文化的主体和对象都是党和政府及其干部队伍，其实质性的基础和核心标志则在于党政体制自身的合理性、先进性。

通过“教育、制度、监督”三大方略来进行党风廉政建设，是我们打造廉政文化的基本途径。从思想理论和政治原则上看，“教育、制度、监督”三者之间应该是、也能够是彼此一致、相互连结、不可分割的关系。当前的问题是如何找到一套系统化的、行之有效的稳定形式，以使之在实践中得到充分落实和巩固，即打造出廉政建设的长效机制。这是我们当前“廉政文化”思考的本义。

“文化”的一个特点是：不仅要有一定思想，而且要形成与之相对应的社会形式；一种新型文化的形成，不仅在于创新，更在于持之以恒的积累。我们要打造新型的廉政文化，必须抓住“体制”这个中枢环节和基本形式，将“教育、制度、监督”方面的合理成果加以“体制化”的整合，并且坚持不懈地贯彻实施。

“体制化”是指：在党风廉政建设中，一方面要着眼于现行领导体制、组织体制的改革，使之在符合廉政要求方面更加完善，减少或堵塞漏洞，这是全党共同的责任；另一方面更重要的是，要将反腐倡廉的正确观念和成功经验落实为具体的组织领导体制和工作机制，并通过不断积累而打造成一种风气、一种行为模式和传统，打造出一套明确、稳定而行之有效的规范和标准，而不仅仅是某个时期的一项工作、一项政策或一场行动。这是当前党风廉政建设领域的特殊责任。

吴官正同志谈到要把监督的“关口前移”，表达的正是对体制的关注。所谓“关口前移”，不应该仅仅理解为是对领导干部行为的监督要提向前端，还包括要“前移”到对体制本身及其执行机制的完善与否进行监督。比如，为了避免劳民伤财的“政绩工程”错误决策，就不仅要对其“政绩工程”的成本、后果等是否利国利民进行监督审计，也要对其决策的方式和过程是否科学、合理、合法进行监督，更要就决策的起点，即相应的权限是否合理、合法，其责任是否明确、到位等进行监督。这也就意味着，对体制即执行制度的监督也要形成体制，这样深入下去，才能保证党风廉政建设不断取得持久的效果。

“体制化”是使廉政成为一种文化的根基所在。

教育。廉政教育要体制化，意味着廉政教育的内容要科学化、系统化、稳定化；廉政教育的形式也要组织化、合理化、稳定化，还意味着要使廉政教育的体制同党和国家的体制改革彼此保持协调一致。以往廉政教育中有些做法，如：仅以当下的时事政治或道德评论代替党性和廉政基本理念教育；或孤立地就廉政谈廉政、就反腐说反腐，缺少整体视野和时代感；或以书本文件的学习讨论代替对现实问题的分析；或满足于以典型和案例的宣传，代替对规则和规范本身的深入理解和把握等等，存在不少弊端。事实证明，缺少体制化的廉政教育，无论怎样下大气力，也难以产生深刻、有力、可持续的效果，反而常常流于形式。

制度。法制作作为一种最重要的基本制度，是廉政建设的保证。法制的本质是将必要的规则、规范制度化、体制化。“法制”，不仅意味着要遵法、用法，更意味着“依法办事”的制度化、体制化。国家法律是每个公民都必须遵守的共同规则，每个党员和干部都必须带头遵守，绝不能例外。因此，遵守国家法律，依法办事，理所当然是党风廉政建设中“制度”的一个涵义，并且是“底线”制度；与此同时，还有比对普通公民更高的要求，这就是对于每个共产党员、领导干部来说必要的规则和规范如党纪、政纪、职责等等规定加以制度化、体制化，这是党风廉政建设中“制度”的特殊内涵。很多事实告诉我们，党员干部腐败行为的终点都是触犯法律，而起点却都发端于对党纪和政纪的超越。因此，要用制度来保证党风廉政建设，就不能忽视对执行党纪和政纪的保证，也就是要在党内用法治代替人治，从体制上健全党纪、政纪的落实和执行方式。总之，党政系统自身不仅要

有健全的规则和规范，而且这些规则和规范都能够切实执行，行之有效；能够使绝大多数党员干部有章可循，不仅守法，而且遵纪、尽责，这些则是党风廉政建设中“制度”的完整内涵。

监督。监督体制的改革是关键。我们通常的监督渠道主要有两条：一条是党政系统的自我监督，包括依照领导关系自上而下的检查监督和专职纪检监察机构的监督在内；另一条是群众监督或社会监督，包括舆论监督等在内。无论哪种监督，其有效性的根源都在于权力的结构和机制是否适应。就目前情况来说，“自上而下”的监督往往比“自下而上”的监督更为有效。不过，单纯依靠自上而下的监督，势必面临“以少监多，管不胜管”的困境，使整个监督体系滞后或减弱；“自下而上”的群众监督，显然具有“以多监少，无所不在”的优势，但因为受各种主客观因素的限制，主要是相应的权力机制不到位，除非与“自上而下”的机制相连接，否则，“自下而上”的监督便处于无效状态。可见，两条监督渠道的分离与隔绝，是使监督环节不能充分发挥作用的症结所在。世界上最有效的监督体制，莫过于上下结合的一体化监督体制。建立这种体制的关键，在于保证群众的监督权得到充分实现，使它与上级的监督权力有同等的意义。我们党是一个相信和依靠群众的党，在领导与群众结合方面有着极为丰富的经验。深化民主政治建设的进程，必将带来党风廉政监督体制的完善。

体制本身是一个有机的整体，并意味着相对的稳定性和持续性，但不可能一次成型、一劳永逸。没有稳定的发展和积累就不成文化。在党风廉政建设中，体制化对于教育、制度和监督来说都具有切实的意义。通过教育、制度和监督的不断体制化实践，并且将这种实践的成果不断凝结成体制的因素，逐渐积累和巩固，我们不仅能够巩固党风廉政建设的成果，而且能够找到一种切实可行的方式，进一步使教育、法制和监督有机地结合起来，打造出社会主义的先进廉政文化。

[参考文献]

[1] 邓小平文选：第2卷[C].北京：人民出版社，1994.333.  
(责任编辑 刘荣荣)

 打印本页 |  关闭窗口

联系邮箱：wil.liam@sina.com © 2004 电话：62805370

Copyright © 2004 10.1.10.65. All rights reserved. Design by owen