

改革和健全反腐倡廉机制的思考

李元华

(社会科学部)

摘 要 反腐倡廉的成效,关键在于机制.本篇是为适应改革和健全社会综合的反腐倡廉机制而作出的理论探析.这一机制包括:(1) 预防监督机制:建立一套严密、科学、步步设防的法规制度和强大完备的社会监督体系,使无机可乘,不能滥用权力;(2) 惩处警戒机制:严厉惩治贪污腐败,使怀有不良动机者对法律的严厉和法网的疏而不漏感到恐惧,不敢随意冒犯法律;(3) 经济保障机制:合理的薪金收入水平和稳定的生活保障,使不屑于沾便宜、揩油水,或甘冒风险以身试法;(4) 道德约束机制:经常性的道德规劝和正反两方面的典型教育,使严于律已,不耻于贪贿腐败.

关键词 机制建设;预防监督;惩处警戒;经济保障;道德约束

分类号 C913

反腐倡廉,是我国在市场经济转轨过程中面临的一项严峻任务.近年来,通过不断地实践和研究,已提出了不少的建议和措施.其中一个很重要的结论,是要在全社会建立起一个适应现代化大生产和市场经济发展要求的、客观强有力的反腐倡廉机制.研究和思考这一社会综合性机制,是要在理论上探讨建立和完善一整套的包括防范、惩处、保障和制约等方面在内的制度和措施,健全社会的自我防范和保护功能,使腐败于法律不敢,于制度不能,于道德不耻,于经济不需,掐断通向权与钱交易的纽带,消除或减少腐败病毒赖以存活的社会温床.作为是通过对现实中反腐倡廉遇到的矛盾、问题的观察和分析而提出的对策性选择或探索,笔者试图通过对这一问题的探析,抛砖引玉,寻求反腐倡廉的有效对策和途径.

1 预防监督机制

建立一套严密、科学、步步设防的法规制度和强大完备的社会监督体系,使无机可乘,不能滥用权力.

市场经济是法治经济,市场经济下的各种社会关系包括市场主体的平等、竞争、效益、风险、责任等,都必须借助法规和制度手段来调整.没有合适的法律和制度,市场就不会产生任何

最大化意义上的效率。我国实行的是社会主义市场经济,有着包括党政机关干部和邮电、铁路、税务、银行、工商管理部门等系统的职员、教师、医生、军队和警察在内的为市场发展服务或参与市场活动的庞大公职队伍。对这样一支掌管国家各种事务权力队伍的管理,直接关系到国家职能的正常运转和整个社会的活力与稳定。据此,有必要建立一套符合市场经济发展要求的严密、科学、步步设防的法规制度,构筑起一个强大、完备的社会监督体系,使国家各行政权力既能很好地发挥其职能作用,又严格控制在法律授权和允许范围之内而不产生异化,使心怀不轨企图以权谋私者无机可乘。

1.1 立足于机制防范的思想

立足于制度和机制建设反腐倡廉,属于思想认识问题。不解决认识问题,制度建立不起来;即使有一些制度,也很难保证贯彻实施。市场经济的发展和反腐倡廉的呼声,呼唤完善各种法规制度,凭借制度,使人们按其行为正负价值大小,得其所,罚其不当。强调整章建制致力于监督防范,显然并不是反对和排斥道德教育和对腐败行为的打击,制度防范与惩处、教育尽管方式不同,但目的一致,彼此相辅相成,互相促进。只是当忽视制度防范致使腐败呈蔓延之势时,执纪执法部门纵有三头六臂,对腐败行为的打击也难免挂一漏万,受惩处的往往只是少数典型,甚至个别腐败分子受到惩处后仍然喊“冤”,抑或还有他人为之叫“屈”。历史实践一再说明,若不重视社会深层次的矛盾和问题的解决,即使严刑酷律,也不足以从根本上遏制和杜绝腐败现象的发生。同样道理,道德规劝和教育是净化心灵,增强自我约束,倡导正义力量抵御腐败的一个重要因素,但要把全社会反腐败斗争的成效都寄托在个人道德自律上而忽视解决权力运行和分配中的现实问题,要求所有的干部和公职人员在市场经济大潮下仅凭思想道德约束就能做到高风亮节,克制金钱的诱惑和欲望,恐怕很难达到理想的目的。因为道德无法从根本上保证约束的有效性。因此,制度和机制的防范作用是其他任何防腐措施和手段不可替代的,“廉政建设要作为大事来抓,还是要靠法制,搞法制靠得住些。”(《邓小平文选》第三卷,第379页)“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。”(《邓小平文选》第二卷,第333页)

1.2 建立和健全权力制约和反腐倡廉法规制度

制度建设在反腐倡廉中的功效是十分明显的。要通过相应的制度和法规建设,在牢固树立共产党核心地位和领导作用前提下,逐步使党的机构、国家权力机构、行政机构、司法机构之间,以及共产党与各民主党派、群众组织、社会组织之间,形成一个相互制约、相互监督的关系,使任何组织和个人都不可能拥有绝对的不受制约的权力。明确公务人员的职责是履行国家机关的政府职能和政治职能,不得僭越,不可越俎代庖,防止越权行为。要进行权力分解,实行管查分离,管理交叉,实权部门和人员要随时受到相应职权部门的质询和检查,监督部门与被监督部门的权力相对独立,重要权力岗位上的干部定期轮换,并在任期内实行“领导责任负责制”。内部管理和监督要制度化、量化和责任化,使以高度的责任心履行监督职责,对监督检查不力而造成损失的,要责成承担相应的责任。此外,要更全面更严格地制订新时期的领导干部和行政行为规范,建立和健全反腐倡廉的法律和规章,改变零打碎敲的作法。这些法律、规章包括:《廉政法》、《法律实施监察法》、《行政权法》、《反贪污贿赂法》、《领导干部财产申报制度》、《领导干部离任审查制度》等等。通过法制建设和良好的监督实施,保证作为“公仆”的国家公务员或领导干部时刻注意保持清正廉洁,警惕和防止与其职务有不正当嫌疑行为的发生,提高自

律意识。

1.3 加快市场化改革,消除或减少经济租金

大量事实说明,经济领域中供求矛盾突出、制度缺陷较大的部位和环节,往往是大量繁殖腐败的所在。因此在发展市场经济的初期,既实现了经济部分的市场化和竞争化,又保留着大量的行政干预、行政管制,形成了价格及其他方面的“双轨制”,从而导致出现腐败性质的寻租活动,使少数特殊利益集团利用非公平竞争活动获得超额垄断利润。解决的办法是完善市场法规和制度创新,通过市场化改革,理顺关系,堵塞漏洞,压低或消除各个领域的经济租金。

1.4 建立和健全严密有效的社会化监督体系

法制的效用有赖于完善的社会化监督。没有广泛、严密的监督,不仅腐败分子可以广以施展手段而不再畏惧,而且人们会因害怕报复而不再举报或参与,甚至反腐机构或司法机关本身也可能徇私舞弊,不能做到清正廉洁,而不为人们所信任。监督存在的主要问题是,领导忌讳监督,群众不敢监督。具体表现是,不负责任,放任自流;重形成不重实际,重过程不重效果;避重就轻,避实就虚,好人主义盛行。这种被弱化的“监督”,使得一些本来不错的领导干部未能始终如初,堕入本不该堕入的深渊;使得一些腐败分子可以我行我素,非但没有揭露,反而在“良好监督”的声浪中受到庇护。长期的这种不负责任的监督,“大事化小,小事化了”,既滋长了被监督者抵触监督、不受监督的意识,又弱化了监督者敢于监督、参与监督的意识。监督有待于改革和制度的保证,监督不是可有可无,抓好抓坏,真抓假抓,关系到“人亡政息”。是真抓监督防止腐败,还是做样子自取“人亡政息”,无疑值得人们深思。总之,建立和健全一个上下联系、内外结合、全方位、多层次的严密有效的社会化监督体系,形成人人接受监督,人人参与监督,被监督者不敢松懈,监督者自觉性和责任心不断提高的社会风尚,是防范于未然,减少和遏制腐败的必要举措。

2 惩处警戒机制

严厉惩治贪污腐败,使怀有不良动机者对法律的严厉和法网的疏而不漏感到恐惧,望而生畏,不敢轻率冒犯法律。

犯法就要受到惩处,这于犯法当事人来讲是公平合理的“待遇”。但惩处的社会效用就不仅仅是限于这一作法的本身,而是一种特殊的教育,是对任何胆敢向法律挑战的威慑,以示世人予以儆戒。严格而又公正的惩处,对违法违纪者和广大党员干部是一种实际而又生动的教育,使之认识到,每一次犯罪行为都将受到追究、惩处,而且严惩不贷,免受惩罚的最好办法就是不干坏事,不触犯法律;即使怀有不良动机,亦要自我把握把它消灭在萌芽状态,使有此“心”者无有此“胆”。建立和完善惩处警戒机制,发挥这一机制在反腐败中的作用,有赖于以下三个相互联系的因素。

一是健全权力立法。权力立法是惩处和警戒滥用权力的依据,是惩处警戒机制运行并发挥作用的前提和基础。要通过立法对权力行为具体规定,对权力大小、范围、时效和运作程序等作出界定,明确哪些是职权范围内可为,哪些是超越职权不可为。如香港法律对权力就有如下规定:加速、拖延、妨碍或阻止,或曾经加速、拖延、妨碍或阻止事务的执行,无论该事务系该公共机构雇员份内应执行或任何其他机构雇员份内应执行者,均属违法。(《世界行政监督大辞典》

第165页. 日本法律规定: 公务员在与有工作上利害关系的工商人员接触时, 要严格节制诸如聚餐、互赠礼品、游艺以及其他招致国民嫌疑的行为. 《世界行政监督大辞典》, 第269页. “他山之石可以攻玉”. 学习和借鉴国外的先进经验, 有利于思考和确立我们自己的思路, 开阔视野, 少走弯路, 从而形成有中国特色的权力立法制度.

二是周密的调查和举控. 古人云: “吏不畏我严, 而畏我廉; 民不服我能, 而服我公.” 这里的“公”, 就是心里无私, 秉公而行. 调查和举控要坚持以事实为依据, 以法律为准绳的原则, 忠于事实, 忠于法律, 不为“人情”所动, 不为“关系”所碍. 做到有案必查, 查而必实, 坚决地周密地调查和举控一切违法乱纪行为, 不为权力所屈服, 亦不为“法不责众”的观念所影响. 要以周密的调查和严格的举控晓以所有心怀不轨者, “莫伸手, 伸手必被捉”, 从而有利于打消侥幸心理, 遏制和阻止贪污腐败的势头. 对于在调查和举控中严格执法, 刚正不阿, 认真履行职责的要予以奖励、提拔和重用; 对执法不严, 玩忽职守或以言代法, 以权压法等妨碍调查和举控的行为要给予必要的处置; 对隐案不报, 报而不查, 查而不果的现象, 以及办案率不高, 违法乱纪数量居高不下不下的地方和部门, 要追究领导者和责任人的法律责任.

三是要对腐败分子给予严厉的惩罚. 贪污腐败对社会的损害和破坏作用是无以伦比的. 其损害不仅仅在于贪败造成的经济损失, 更重要的是使经济基础、经济秩序遭受破坏; 扭曲上层建筑, 玷污国家形象, 败坏党风民风, 影响社会稳定, 进而威胁到党和国家的生死存亡. 因此, 对贪败分子的惩罚决不可以从宽从轻, 心慈手软, 大事化小, 小事化了, 姑息养奸. “对敌人的仁慈, 就是对人民的犯罪.” 在我国, 对贪污、贿赂情节的惩罚比较注重于刑罚, 经济处罚相对较轻, 一般只是追缴赃款赃物、没收非法所得, 即使有一些判处罚金, 但相对面太少, 份量太轻. 其制裁没有使其付出足以威慑的代价而使其不再贪和不敢贪. 甚至有些干部认为, 大不了不要“乌纱帽”, 不要党籍, “痛苦一阵子, 舒服一辈子”, “苦了我一个, 富了一家人”. 更有一些腐败分子被查办或被判刑出狱后, 充分利用过去在位时积累的“资本”, “下海”经商, 摇身一变成为众人瞩目的经济“大款”. 故此, 效仿者甚多, 腐败禁而不止. 对腐败的打击, 除了要按刑法处罚外, 还应考虑相应的经济处罚措施. 对贪污、受贿不构成犯罪的, 经济上除没收赃款赃物外, 要处以数倍或上百倍的罚金; 对构成贪污、受贿罪的, 经济上应进行彻底清查, 坚决追回赃款赃物, 对其个人所有的财产, 应判处没收其全部或一部分, 同时处以数倍的罚款或罚金, 不使罪犯因贪污受贿而受益, 甚至在其狱后仍不能获得“轻松”, 以剥夺其继续犯罪的物质基础. 要通过经济上的严厉惩处, 使贪污受贿的腐败分子得不偿失, 甚至倾家荡产, 长时间痛苦, 从而对其他潜在的贪污受贿者产生强大威慑和儆戒作用, 平抑各种投机、冒险、侥幸以图牟取暴利的心理.

3 经济保障机制

合理的薪金收入水平和稳定的生活保障, 使不屑于沾便宜、揩油水, 或甘冒风险以身试法.

市场经济是讲究物质利益的, 离开物质利益或利润的追求, 就谈不上市场经济. 市场经济重视物质利益, 其中也包括了个人利益. 市场经济不仅不排除个人利益, 而且要充分考虑和应用“个人利益”手段, 鼓励和引导参与竞争, 刺激效率, 调动积极性、主动性和创造性. 我们承认人是需要有点精神的, 处于特殊地位和受过良好教育或训练的公务员更要有甘于清贫、乐于奉献, “先天之忧而忧, 后天下之乐而乐”的精神. 但这种先人后己精神的提倡, 并不是要在经济上

作出硬性规定否定市场经济下的个人利益和合理的薪金报酬。市场竞争机制是靠利益机制驱动的,在利益机制驱动下,人人力求自身价值最大化,并希望根据自己的能力和机会得到尽可能多的报酬。离开合理的物质利益谈精神,片面鼓吹精神的作用是分配中唯心主义和极“左”思想的反映。因为任何人都不可能生活在真空中,不能脱离物质而生存。国家公务员或现在的公职人员和干部,他们也都是市场主体中的一员,也得参与市场活动,他们的衣食住行、养家糊口、自身的再教育等,都与市场活动息息相关。不该有的,我们严令禁止;该有的、必要的收入和待遇如果不给予足够的重视和考虑,而片面强调“精神境界”或“道德水准”,无疑是把人逼向真空。而真空是无法生存的,该给的不给,最终必定是该禁的禁不住。

要使公职人员、干部除了享有国家制度和政策规定的个人利益外,不产生任何贪图非份之念,不利用职权谋取任何私利,那么,“规定的这部分”,即合理的薪金收入水平和稳定的生活保障是必要的。合理的薪金收入有利于其勤恳无私地为国家工作,保持从政廉洁。就公职人员、干部本身来说,他们获得职务的资格是以接受长期教育和训练而花费巨额成本为前提,他们从事的是一种需要高度智力和承担巨大责任的工作,也是一种需要集中精力的消耗性脑力劳动,在恪守职责、工作突出的情况下,理应获得较高的报酬。公职人员尤其是领导干部只能吃“皇粮”,不能经商,不能参与社会上营利性的经济活动,不能兼职或巧立名目搞“创收”,甚至他们的子女或其他亲属也不得经商,他们唯一合法的收入来源就是薪金。如果薪金水平长期低下,不能抵偿人力资本投入及劳动付出,甚至工资增长不能抵销物价上涨,并由此带来经济上的后顾之忧,则一部分自我约束力差的人员完全可能为解决生活问题而陡增利用职权谋取私利的心理,从而把他们导向或逼上寻求非法收入的途径。目前官员一方面低薪制,另一方面又千方百计搞“创收”,或堂而皇之享受各种“隐性收入”,如住房暗补、专车专机等,便是上述理论的印证。特别是我国当前公职人员的工资偏低,家庭消费如抚养教育子女、雇请保姆、租房买房、出门乘车、“米袋子”、“菜篮子”等各种费用不断增加。工资增长幅度小,物价上涨幅度大,这种巨大的反差对公职人员必然产生消极的影响甚至愤怨不平。随着时间的推移,不平衡心理日益增强,“靠山吃山,靠水吃水”、“有权不用、过期作废”、“别人都在发,我也捞一把”等思想终将转化为违法乱纪的外部行动。甚至不乏有人刻意刁难、拖延、推却或阻挠公务,让你“脸难看,门难进,事难办”,使你不得不对其另眼相看或递“红包”、或送礼品。在这种情况下,如果我们不采取措施改变收入分配不合理的状况,那么利用职权谋取私利和贪污受贿就可能成为“合理”的社会现象而无法从根本上得到制止和消除。可以说,没有完善的工资保障机制,其他反腐败的措施和手段的功用就要大打折扣。

为此,要积极考虑和改变目前社会分配不公特别是公职人员工资待遇过低的状况,要建立和完善公职人员的工资增长机制和经济保障制度,保证他们能够居安乐业,生活无忧,使不必贪或不屑于贪,珍惜职位,防腐拒变,廉洁奉公。为此提出以下几项考虑措施:(1) 提高公职人员待遇,使其收入水平达到社会中上等水平。调动其积极性,爱护其奉献精神,使每一个公职人员都能十分珍惜自己的职位,爱护自己的荣耀,不犯错误或少犯错误,不需要沾便宜,揩油水或甘冒风险以身试法。(2) 适时或定期调整工资,使工资增长略高于物价上涨,保证公职人员的正常购买能力和较高的生活水准。(3) 实行公积金制度。每个在职公职人员将工资的适当比例作为公积金储蓄起来,由国家公积金管理委员会统一管理,并按银行利率付息。其职务越高,工龄越长,公积金越多,保证公职人员退休时有一笔丰厚的收入,使其退休后晚年生活有保障,解除其

后顾之忧。但当公职人员犯贪污、贿赂等罪被开除或判刑,公积金随之没收充公。(4)为公职人员设立和提供保险,包括疾病保险、工伤保险、死亡保险、退休保险等,满足公职人员的安全需求。

4 道德约束机制

经常性的道德规劝和正反两方面的典型教育,使严于律己,不耻于贪贿腐败。

市场经济的负面影响容易引发腐败,而且这种影响无时无刻不在。因此,在深化改革走向市场的过程中,腐蚀与反腐败,腐败与反腐败的斗争是长期的。思想“阵地”若正气不占领,就必然为歪风邪气所占领。因此十分有必要加强道德规劝和思想教育,建立和完善道德约束机制,营造一个贪贿可耻、廉洁光荣的社会环境,彻底摒弃“能贪是本事”、“笑廉不笑贪”的错误观念。树立全社会人人讲廉洁、人人抵制和蔑视贪污腐败的社会风气,培养不容贪贿腐败存在的正确人生观和价值观。

(1) 经常性的规劝和教育,帮助树立正确的人生观和价值观。道德规劝和思想教育有益于帮助人们正确地认识社会,理解社会,透析现实生活中的矛盾现象,排除思想困惑,树立正确的思想观念,从而使其行为符合社会道德规范。与做任何事情同样,规劝和教育忌讳讲空话、讲套话、讲大话,务求实实在在。若是满足笼统的号召或脱离实际的套话,就难免“曲高和寡”,或被束之高阁。近些年,宣传工作投入不少,但许多方面局限于作报告、听报告,讲空话、讲套话,注重形式,讲究名堂,因而收效甚微。道德规劝和思想教育要追求达到两个目的:一要有利于营造一个廉洁光荣,贪贿可耻的社会环境。是廉洁还是贪贿,是与一定的社会环境包括社会道德取向、社会观念尊崇和社会时尚导向相关的。因此,规劝和教育要贴近现实,贴近社会,增强针对性。要提倡真善美,鄙视假恶丑,要实事求是,要防止满足于念念文章,上上课,图形式,表面化,空话、套话非但不能为社会所接受,反而会丢失“思想阵地”为各种错误思潮所取代。要大力宏扬中华民族的传统美德,宏扬社会主义的“公义”和正气,揭露和批判各种错误的思想观念,塑造市场经济条件下的道德规范标准,形成一个有利于推动社会文明、进步和发展的时代风尚和社会人文环境。二是要有利于醇化权力道德氛围,使执政者达到高尚的执权境界。执法者本身的世界观、价值观是在现实生活中通过长期实践和经验积累形成的,是与其经验主体的现实生活密切相连的。它决定于自身及其周围世界,以及与周围世界相互关系的认识和看法,反映着社会的时尚和价值评判标准¹⁹。如果教育到位,养成良好的社会风气,执权者就会清醒认识到权力属于人民的本质属在,从而在价值的主观判断、情感体验和意识保证等诸方面,正确处理个人、集体和人民之间的矛盾和关系,从总体上提高为人民用好权的自觉性。这样,执政者在主观上不仅不会有滥用权力倾向,而且会主动自觉地警惕和防止权力滥用。中华历史上有许多刚正不阿,为官清廉的执权者,他们是权力道德教育的历史典范。要通过权力道德的感化作用,使执权者有为民执政,为民造富的思想;有廉洁奉公,无私奉献的精神;有高风亮节,一身正气的品格;有刚正不阿,光明磊落的襟怀;有为官数任,两袖清风的情操,在思想深处构筑起防腐抑贪屏障。

(2) 普及廉政法规知识,广泛宣传反腐败活动。群众参与廉政监督的前提是普及法律知识和法制观念,如果群众缺乏法律知识和权力法制观念,必然对权力行使漠然旁观,消极对待。有

必要通过廉政建设的普通道理和基本知识的普及教育,让群众掌握权力法制内容,懂得为何监督,如何监督,引导群众应用好廉政法规制度来保证国家的权益、集体权益和个人权益不遭侵犯。要广泛地宣传反腐败活动,教育群众认识腐败的危害,沟通和启发抵制反对腐败的心灵,鼓励群众参加和支持反腐败工作。电台、电视台、报纸等大众媒体应考虑设立反腐倡廉特约栏目或节目,定时宣传反腐倡廉的活动,可以通过举办新闻咨询、典型案例剖析、研讨会、座谈会或辩论竞赛等,宣传反腐条例和廉政法律知识,让群众及时了解反腐败工作的进展情况,营造一个全社会抵制腐败的环境。要通过广泛的宣传和教育,使人民群众知法、懂法、守法,按法律原则办事,既理直气壮行使监督,又不无中生有或栽赃陷害;让群众弄清法规条例,主动寻思和弥补制度或工作中存在的薄弱环节,议危害,查根源,订措施,增强警戒力、防范力和约束力。如此广泛的宣传和民众反腐防腐意识的觉醒,即使有腐败分子能逾越自身道德约束的防线,但在醒悟的民众众目睽睽之下,也难逃“过街老鼠,人人喊打”的命运。

参 考 文 献

- 1 杨五湖,刘明波主编.世界行政监督大辞典.北京:法律出版社,1993
- 2 中共中央纪律检查委员会研究室编.为政要廉洁.北京:人民日报出版社,1992
- 3 刘洪潮主编.外国廉政之道与腐败之风.北京:新华出版社,1992