

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.gg.2018.12.003

欢迎按以下格式引用:章勇.利益规制:新时代基层腐败治理的制度逻辑[J].重庆大学学报(社会科学版),2019(3):192-202.

Citation Format: ZHANG Yong. Interest regulation: System logic of grassroots corruption governance in the new era[J]. Journal of Chongqing University(Social Science Edition), 2019(3):192-202.

利益规制:新时代基层腐败治理的制度逻辑

章勇^{1,2}

(1.四川大学马克思主义学院,四川成都 610207;2.中共重庆市南岸区委党校,重庆 400067)

摘要:长期以来,制度反腐论、市场反腐论、文化反腐论没有对基层腐败背后的物质动因进行彻底的聚焦追问和制度设计,而马克思主义利益理论可以弥补这一不足。利益是基层腐败的解释理路,利益规制是基层腐败治理的制度逻辑。运用利益理论分析基层腐败的形成因素和反腐败动力生成,可以深刻认识基层腐败治理的利益结构、内在机理和基本规律,进而探寻国家治理体系现代化背景下的基层腐败治理进路。进入新时代,只有围绕利益规制厘清基层党组织、基层行政机构、市场主体和基层民众四大主体的职能边界,完善知情前提、体制机制、法治规章、举报渠道四大反腐要件,才能有效铲除基层腐败滋生的土壤。

关键词:基层腐败;利益结构;主体结构;利益规制;制度设计;社会治理

中图分类号:D267;D523.32 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2019)03-0192-11

一、文献梳理及其问题与进路

习近平同志在党的十九大报告中再次强调,要加大整治群众身边腐败问题力度,这无疑表明了党中央在新时代推进反腐败工作的战略指向。群众身边的腐败也称基层腐败,对广大群众利益的损害最直接、最具体、最现实,因而广大群众最痛恨。十八大以来,党风廉政建设和反腐败斗争取得显著成效,但从各类媒体曝光和民众心理感知看,基层腐败仍有较大存在空间,其复杂性、多样性和变异性使得治理工作态势十分复杂。

近年来,国内外专家学者对腐败及其治理问题展开了一系列的研究,形成了诸多有价值的成

修回日期:2018-06-16

基金项目:2018年度国家社会科学基金西部项目“新时代农村基层党组织政治功能及其实现路径研究”(18XDJ006)

作者简介:章勇(1975—),男,重庆人,四川大学马克思主义学院博士研究生,中共重庆市南岸区委党校副教授,主要从事执政党的建设和社会治理创新研究,Email:zyym1226@126.com。

果。代表性成果有:(1)认为“权力的支配性和扩张性预设着权力腐败的空间和可能”^[1],治理腐败的对策应从权力监督制约入手;(2)认为制度不完善导致腐败行为易发多发,在对策上强调“腐败惩治制度是推进反腐倡廉建设的根本保障”^[2]; (3)认为腐化程度与社会和经济迅速现代化有关^{[3]45},治理腐败应推进有效的政治制度化;(4)认为“寻租活动越猖獗,腐败程度越高,市场分割越严重”^[4],治理腐败应从市场化改革着手;(5)认为“官员腐败显著提升了企业代理成本”^[5],治理腐败应着力完善现代市场体系和公司治理结构;(6)认为文化环境、反腐绩效、制度安排与公众反腐败意愿之间存在紧密内在关系^[6],腐败治理倾向于从文化因素寻找对策。概括起来,上述研究形成了制度反腐、市场反腐和文化反腐三大路径。客观而言,从不同分析视角形成的不同分析进路及治理对策,对各级各类腐败问题都具有较强解释力,对推进惩治和预防腐败体系建设具有重要作用。遗憾之处在于:一是已有研究弱化了对制度机制、市场体系和文化因素背后物质动因的进一步聚焦和追问,没有明晰地揭露出导致腐败行为产生的深层原因,从而在对策设计和制度建设上留下破绽;二是已有研究对基层腐败问题缺乏足够关注,忽略了导致腐败的社会基础在基层的客观现实,从而缺乏从最基础层面解决腐败问题的现实关照;三是没有从国家治理体系现代化视角就基层腐败治理进行顶层设计研究,社会主义制度的反腐败优势没有充分发挥出来。显然,基层腐败治理工作仍是新时代的重大现实难题,需要继续深入研究。

马克思主义利益理论为新时代破解基层腐败治理问题提供了独特视角、奠定了学理基础、打开了逻辑进路。马克思主义利益理论指出,“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关”^[7],“‘思想’一旦离开‘利益’,就一定会使自己出丑”^{[8]286}。追求利益是社会发展的深层基础和前提条件,是人类所有社会活动的根本动因。人类行为从利益视角能够得到合理解释,“在社会历史领域内进行活动的,是具有意识的、经过思虑或凭激情行动的、追求某种目的的人;任何事情的发生都不是没有自觉的意图,没有预期的目的的”^[9]。人类自己的历史就是由许多人在相互矛盾彼此冲突中创造的,然而,表现各种矛盾冲突的偶然因素和偶然事件却受着隐藏在背后的必然性支配。“在这里通过各种偶然性来为自己开辟道路的必然性,归根到底仍然是经济的必然性”^[10]。因而经济必然性才是理解矛盾冲突的内在根据,而“每一既定社会的经济关系首先表现为利益”^[11]。可见,利益是人类行为的决定性因素。但人类社会毕竟不同于动物世界,不能把人类简单理解为趋利避害的族类,任由“丛林法则”支配人类生活。人们追求利益既是天经地义之事,也必须接受公共规则约束,才不至于把人类社会推向毁灭。马克思在《神圣家族》中指出,既然正确理解的利益是全部道德的原则,那就必须使人们的私人利益符合于人类的利益^{[8]335}。人们在追求自身利益过程中,既不得违背公共利益,也不得损害他人利益。应该说,社会共同体中的绝大多数个体、群体或法人都在为实现自身利益不懈奋斗,都具有保护和发展自身合理利益的基本诉求,社会发展的根本动力即在于此。马克思主义执政党的利益观就是要鼓励、引导和组织人们为自己的合理利益奋斗,并以实现最广大人民的根本利益为己任,从而占据了真理和道义的制高点。

不可否认的是,现实具有深刻的复杂性,与马克思主义执政党的利益观截然相反,丧失理想信念和宗旨意识的腐败分子以利用委托权力谋取私利为目的,必然对某些社会个体、群体或法人的合理利益造成损害,严重背离人类道义。两种截然相反的利益观相互对抗、相互博弈、相互消解,构成

理解基层腐败及其治理的逻辑主线。因此,以利益为主线加强制度设计是当下基层腐败治理策略的合逻辑性展开。基层腐败治理的制度设计必须整合并壮大反腐败力量、压缩腐败行为谋利空间、提高查处腐败问题的概率,才能最终构建起惩治和预防基层腐败的长效机制。

由此构思本文研究进路:首先,从社会、制度、机制和主体四方面因素分析导致基层腐败屡禁不止的利益根源,揭示当前腐败治理政策设计的目标靶向;其次,分析基层党组织、基层政府、市场主体和基层民众四方面主体遭受基层腐败的严重伤害及其反腐败价值取向,揭示各主体在反腐败中的动力生成,发掘基层腐败治理的系统性力量;其三,根据基层腐败治理的利益结构特点和我国政治场景,从完善国家治理体系视角对基层腐败治理的利益机制进行匡正,通过整合四方面力量和完善反腐败四大要件构建基层腐败治理的长效机制。不管是理论上还是实践上,从完善国家治理体系视角开启基层腐败治理之路,都是一条值得深入探索的路径。

二、导致基层腐败屡禁不止的利益之维

本质上,腐败就是利用委托权力谋取私人利益。基层委托权力面对普通民众时更容易演变成垄断性资源,被用来谋取私利。既然是谋利行为,必然存在利弊权衡。只有当获取利益的数量和逃脱惩处的概率都足够大,才会产生利用委托权力谋取私利的冒险冲动。在对腐败行为容忍度较高的社会环境中,只要具备谋利条件和谋利机会,利用委托权力谋取私利的动机就很容易变成现实。

(一) 委托权力谋取私利的社会因素

基层社会对腐败行为的错误认知为腐败分子利用委托权力谋取私利提供了机会。结果必然是委托权力非法干预与基层社会不合理需求相互强化,造成腐败行为不断滋长蔓延,从而形成宽容甚至纵容腐败行为的社会条件。美国学者塞繆尔·P·亨廷顿认为:“……政府法令的增多所导致的腐化会有助于刺激经济的发展。……一定量的腐化不失为一种打通现代化道路的润滑剂。”^{[3] 52-53}这一论说尽管在党内外受到强烈谴责,但在基层社会却遭到不同程度的误读。现实中,普通民众、个体工商户或企业法人向行政机构办理相关事项时,更愿意通过“走捷径”方式希望早点把事办成。不少人仍然错误地认为,腐败对提高办事效率和促进经济发展是有益的。还有观点认为,反腐败会影响经济发展和社会和谐。特别是随着反腐败工作向纵深推进,基层领导干部不作为问题表现较为突出,一些领域消极腐败现象表现明显,持反腐有害论观点的人仍有一定市场。很多人错误地认为,这些不作为问题是全面从严治党向基层延伸必然造成的结果。错误的反腐败认知增加了社会对基层腐败行为的高容忍度,默认甚至支持腐败行为的价值认知仍占有一定比例,对社会价值观念造成不良影响。思想意识被扭曲导致语言行动进入误区,从而大大削弱基层社会反腐败的动力生成,甚至放任、助长了某些腐败行为。理论和实践、历史和现实反复证明,腐败有益论和反腐有害论都是极端错误的,与广大人民群众的根本利益是完全背离的,与人类社会发展方向也是背道而驰的。

(二) 委托权力谋取私利的制度因素

中国特色社会主义进入新时代,党中央反复强调扎紧不敢腐不能腐不想腐的制度笼子。新修正的宪法专门就国家监察机关进行了规范,各级监察委员会有了法定的监察职能^[12]。《监察法》进

一步对监察机关及其运行进行了规定,为监察工作提供了法律依据和法治保障^[13]。但反腐败体制机制和法治的转型是一个逐步完善的过程,尤其需要配套制度协同发挥作用。实践上,现有制度及其执行还存在较大的自由裁量空间,这为基层委托权力谋取私利在一定程度上提供了制度条件。首先,信息公开制度还不完善。我国信息公开工作已经有了较为规范的制度安排,但配套约束机制还不完善,公开的随意性较大。基层党务政务、干部选任、财务工作、领导干部个人有关事项等信息公开制度在执行过程中不彻底,是制约基层腐败治理成效的重要因素。其次,反腐败法治体系还不健全。从实际政治生活看,基层党政主要领导特别是县乡党政“一把手”对基层政治生态和社会生态具有决定性影响,而专门预防和惩治县乡党政“一把手”腐败问题的法律法规建设还有很长的路要走,治理基层腐败仍面临各种困扰。另外,还没有专门法律对腐败行为的检举揭发者给予有效保护。现实中,一些举报人的材料几经周折最后又落入被举报人手中的事屡见不鲜,其结果往往是,被举报人安然无恙,甚至带病提拔,而举报人却可能遭受打击报复^[14]。其结果是,体制内外的反腐勇士屡遭迫害,遏制腐败的力量频频受挫。其三,权力监督制度运行乏力。基层腐败虽然是非正义行为,但由于腐败官员是各种委托权力的掌控者,在一定范围内具有充分的话语权和资源分配权,权力监督制度难以发挥作用。再加上不少人出于个人利益考虑违背伦理原则主动迎合腐败官员,羡慕腐败、纵容腐败现象时有发生。这种氛围使处在完善过程中的制度规则遭到严重破坏,廉政价值导向难以普遍形成。

(三) 委托权力谋取私利的机制因素

实践中,机制不健全消减了基层腐败治理成效。主要体现在:一是责任追究机制不健全。国家监察体制改革刚刚起步,国家监察委员会的运行机制还在完善中。经过多年积累形成的包括党委、政府、职能部门、广大群众等主体在内的党风廉政建设工作机制仍在发挥作用。虽然各主体的廉政职责已经明确,但实际上各主体的责任清单还不清晰,更难以精准追责。尤其是广大群众在反腐败实践中还找不到着力点。有学者指出,尽管群众在腐败治理中的地位体现在了当前反腐败领导体制和工作机制中,但群众的概念并非组织机构概念,其“支持和参与”体现出的权位层次、实现方式和途径始终比较模糊^[15]。现实中,群众参与腐败治理的机会和力度明显不足。二是反腐败情报协同机制不健全。目前,纪检、监察、检察机关等专司反腐败职能的机构已整合到各级纪委和监委中,反腐败情报信息系统实现了一定程度整合。但涉及个人重大事项的金融、民政、房管、公安、工商、税务、审计等诸多职能部门信息还没有实现系统集成和有效运行,在发现腐败线索及调查腐败问题上表现滞后。三是反腐败协同整合机制没有形成。当前,人大、政协参与基层腐败治理明显不足,与腐败治理密切相关的组织、宣传、统战、媒体等机构也存在运行不同步问题,具有强烈反腐意愿的社会力量常常被忽略,反腐败整体合力还未形成。责任追究机制和协同配合机制不健全,必然导致两个重要缺陷:一是难以及时发现腐败线索,二是难以及时查处腐败案件。前者导致腐败数量增加,后者导致查处时间迟滞。结果必然为基层委托权力谋取私利后逃避惩罚提供较多机会。低发现率和低查处率又进一步助长了部分干部以身试法的侥幸心理。

(四) 委托权力谋取私利的主体因素

委托权力资本化潜藏的巨大谋利空间造成既定情景下腐败成本与腐败收益的巨大反差,吸引

着理想信念不坚定的基层官员竞相进入腐败“市场”,为了谋取私利公然蔑视人间正义、践踏国家法律。这恰好印证了:有50%的利润它就铤而走险,为了100%的利润它就敢践踏一切人间法律,有300%的利润它就敢犯任何罪行,甚至冒绞首的危险^[16]。现实中,很多腐败行为与欺诈、走私、洗钱、造假、赌博、色情甚至凶杀等犯罪活动交织在一起,腐败官员与犯罪分子常结成紧密相连的利益共同体和攻守同盟,共同恶化了基层的社会生态和政治生态。利益驱动下的基层腐败又极易生成强有力的自增强机制,使腐败市场上的交易主体数量和交易规模不断扩大,以致于“腐败关系网络的生产和再生产导致了腐败的裂变式扩散”^[17]。遗憾的是,遏制基层腐败的力量难以得到有力伸张。正如习总书记所说,有的地方和单位有了问题总想捂着盖着,甚至弄得保护错误的力量大过伸张正义的力量^[18]。错综复杂的利益关系耗散着基层腐败治理的动力结构。但不难发现,反腐败的主要阻力来自贪腐官员及围绕在贪腐官员周围的那些人,消解基层腐败治理动力的那些人就是腐败利益的获得者。

总之,基层腐败是社会因素、制度因素、机制因素和主体因素综合作用的结果。其中,主体对贪腐行为利弊得失的权衡是最关键因素,直接决定腐败行为的发生状态。通常在腐败条件具备、腐败成本低廉、腐败获利较大、查处概率较低的情境下,腐败行为的发生几乎难以避免。显然,加强利益规制是新时代基层腐败治理的必然要求。

三、基层腐败的系统性危害及反腐败动力生成

基层腐败祸国殃民,从社会最基础最现实层面败坏执政党形象、蚕食政府行政能力、破坏市场竞争规则、损害广大民众利益。有学者指出,腐败在政治、经济、文化领域给国家、民族、阶级、人民造成危害,使这些领域成为廉政动力源泉所在地^[19]。整体上看,基层党组织、基层政府、市场主体和基层民众四大主体都具有鲜明的反腐败意向和持续的反腐败动力。

(一) 基层腐败对基层党组织的危害性及基层党组织的反腐败动力生成

中国共产党作为马克思主义执政党,与利用委托权力谋取私利的腐败行为水火不容。基层党组织作为党在基层的战斗堡垒,自然肩负着为基层民众谋利益的历史使命和与基层腐败行为作斗争的责任担当,党的先进性和纯洁性要求即在于此。如果基层党组织滋长大量腐败问题或放任腐败行为发生,那么受到直接伤害的肯定是广大基层群众,但毫无疑问基层党组织自身的本质属性和政治功能也要受到巨大伤害。进一步说,腐败状况直接决定基层党组织的价值存废。基层党组织出于维护自身先进性和纯洁性需要,也出于顺应民意需要,必然会内生出反腐败动力需求。并且,党的执政地位决定了基层党组织在基层腐败治理中是处于主导地位的内源性动力主体。

从长期执政层面看,执政党的党员干部脱离群众、贪污腐化的风险值得高度警惕,历史上因腐败问题导致政权更迭的案例不计其数。党要一如既往地担负起为人民群众谋利益的历史使命,必须坚决反对腐败、建设廉洁政治。如果作为执政代理的基层党组织腐败泛滥,党的执政基础必然被大大削弱,进而危及党的执政合法性和执政地位。执政党在加大治理腐败力度过程中必然加强压力传导,推动基层党组织加强廉政建设。而基层党组织出于上级党组织压力传导和执政代理地位安全性考虑,必然会产生治理腐败的强大动力。对基层党组织而言,这种自上而下的传导性压力又

属于外部性压力。

(二) 基层腐败对基层政府的危害性及基层政府的反腐败动力生成

腐败是一种非生产性行为,不仅对生产力发展没有任何贡献,反而严重制约经济社会发展。有学者测算过,20世纪90年代后半期四种主要腐败造成的经济损失和消费者福利损失占当年GDP总量的13.2%~16.8%^[20]。这部分经济损失直接成了腐败分子的私人收益,完全游离于政府财税收入之外,严重危害了政府形象,严重损害了民生利益。可见,腐败行为对政府财政收支及运行能力的破坏性影响不可小视。我国处于经济转轨和社会转型时期,由于体制机制和法治不健全,监督制约力量薄弱,导致基层腐败易发多发。由于基层腐败涉及范围宽、数量大、形式多,很难统计腐败行为造成的损失。但从查处的腐败案例及查处概率看,基层腐败对国家利益和民众利益的损害是巨大的,对基层政府的财政收入、公共服务和治理能力造成恶性破坏。在腐败行为多发地带,群众眼里的基层政府行政绩效低下、公信力缺失、形象破败,与人民政府为人民服务的宗旨极不相称。显然,基层行政机构从自身运行考虑,有提高财政收入和行政能力的内在需求。从民心民意考虑,也有提升政府形象和公信力的现实需要。基层政府自然会生发出反腐败的动力需求,以通过反腐败提高行政绩效,改善行政形象。实践上,自上而下推动的行政改革和自下而上汇聚的民众诉求都要求各级行政机构加强改革创新,通过推进基层治理体系现代化以实现廉洁政府建设目标。某种程度上,体制机制改革和制度创新是惩治和预防基层腐败的关键动力源。

(三) 基层腐败对市场主体的危害性及市场主体的反腐败动力生成

在市场经济环境中,个体和企业法人都是重要的市场投资经营主体,客观上都有按照市场机制规则谋求正当利益的现实需要,都有追求权利公平、机会公平和规则公平的利益诉求。但腐败行为对公平原则造成极大破坏,在为少部分市场主体谋取不当利益的同时严重损害了绝大部分市场主体的正当利益。首先,政策资源配置不公使很多市场主体失去盈利机会。在政策执行中,部分腐败官员根据亲疏关系和贿赂数额分配资源,而不是根据投资经营主体实际需求和能力条件分配资源,从而对资源配置产生严重消极影响。其次,权力设租寻租增加了市场主体的经营成本。通常在权力对资源配置起关键作用的地方,发生利益寻租的概率会大大增加。在权力寻租盛行的地方,在未创造任何经济效益的情况下会大大增加运营成本。其三,腐败行为对经济投资环境、政策支持偏好、市场经济体制、科学技术创新等都会产生恶劣影响,严重制约市场主体的经营战略和投资方向。腐败行为与绝大多数市场主体的利益诉求是相冲突的,处于市场经济浪潮中的绝大部分企业和绝大多数个体经营者从维护自身合法利益出发,必然具有维护权利公平、机会公平和规则公平的强烈诉求,从而对基层腐败治理有着天然的恒久动力。在某种程度上,市场主体是治理基层腐败的基础性动力源。

(四) 基层腐败对基层民众的危害性及基层民众的反腐败动力生成

通常而言,广大民众的基本诉求是保护好自身利益不受侵犯,而最痛恨剥夺他们利益的人或事。然而,绝大多数腐败行为在经过错综复杂的利益交换后最终都把损失转嫁给了广大基层民众,致使广大基层民众的各种利益得不到保障。首先,基层腐败损害基层民众的政治利益。有学者指出,腐败在中国的表现主要可归结为权力代理方与权力需求方之间勾结,非法将委托方的利益占为

已有^[21],致使处在权力委托最基础、最根本层级的基层民众成了委托权力的牺牲品。其次,基层腐败严重损害基层民众的经济利益。在转型期,由于制度不完善、监管乏力,少数人或少数群体滥用权力资源迅速暴富,严重损害着党和国家在广大群众心目中的威信。财富分配严重失衡,腐败问题无疑是重要因素。实际上,基层民众在利益受到损害后,没有其他渠道可以获得补偿。其三,基层腐败不仅破坏社会公平正义、造成社会秩序混乱,还引起广大民众道德滑坡、价值观混乱,严重伤害广大民众的社会权益和文化权益。值得警惕的是,这些伤害还通过代际传递不断延续。合法利益持续受损的民众,维护利益的愿望最强烈,维护利益的动力最持久,维护利益的态度最坚决,维护利益的行为最坚定。因而,“依靠人民群众的力量来监督制约执政权力,是执政党防止权力腐败和质变的最现实的动力源泉”^[22]。一定意义上,基层民众是腐败治理中最具根本性的动力源。

基层党组织、基层政府、市场主体和基层民众构成利益与共、相互依存、相互影响的利益共同体。而基层腐败对这个利益共同体造成的危害具有系统性、扩散性和破坏性。显然,新时代治理基层腐败的出路在于:以利益规制为主线,优化利益共同体这个结构性力量,以制度化规范化方式集结反腐正能量。

四、国家治理体系视域下基层腐败治理的利益规制

基层腐败具有系统性危害,基层腐败治理工作必须系统化推进。基层腐败治理过程生动地反映了腐败与反腐败相互对抗、相互消解、相互融合的政治力学场景。形成这种场景的根本原因是两种截然相反的利益观相互博弈,并围绕利益问题生成了腐败动力与反腐败动力,共同形塑了基层腐败治理的复杂动力结构。显然,构建基层腐败治理长效机制,必须立足于基层腐败治理的利益结构特征,从国家治理体系视角对利益规则和利益机制进行匡正。

(一) 基层腐败治理的利益结构特征

从导致基层腐败的各个因素和治理基层腐败的主体动力生成来看,一边是基层委托权力突破制度机制束缚谋取私利的强烈冲动,一边是体制内外整个社会对腐败行为的强烈反对。在正常情况下,强大的反腐败场能可以对腐败动机形成有力挤压。但事实并不完全是这样,现实情境格外复杂。客观现实与理论预设截然相反的情景,可以从基层腐败治理的利益结构特征得到有说服力的解释。这些特征有:从整体性看,基层党组织、基层政府、市场主体和基层民众在反腐败斗争实践中具有不平衡性特征,少数情景还具有不确定性表征,而腐败行为具有极强的耗散性、渗透性和扩散性;从组织性看,利用委托权力谋取私利的基层腐败分子因腐败利益结成利益联盟,组织性极强,而治理基层腐败的动力系统易受腐败因素影响、侵蚀,甚至削弱其组织性;从动力保护看,基层腐败分子因利益机制作用形成了相互保密、相互庇护的攻守同盟,而对于举报和查办腐败分子,目前还缺乏有力的法治措施给予保护,特别是举报人风险极大;从利害权衡看,基层腐败分子虽面临查处风险,但获利空间巨大,被查处概率相对较低,而举报、查办腐败分子多出于政治责任和社会正义,不仅没有利益可图,反而可能以身犯险。从基层腐败治理的利益结构特征来看,基层腐败屡禁不止确有其深层原因。新时代,有效遏制基层腐败行为,必须根据利益结构特征从多方面推出针对性举措。

(二) 优化基层腐败治理利益结构的原则

从基层腐败治理的利益结构特征看,遏制基层腐败的精要在于:一方面要着力铲除形成腐败利益共同体的各种因素,把委托权力谋取私利的空间压缩到最小;另一方面要着力推进体制内外反腐败力量的组织化、制度化和体系化,形成遏制基层腐败的强大合力。对于如此艰巨复杂的制度更新工程,必须把坚持党的坚强领导、群众有序参与和依法依规治理有机结合,才能构筑起遏制基层腐败的“钢铁长城”。

首先,党的领导是核心。党政军民学,东西南北中,党是领导一切的^[23]。我们党是代表广大人民群众根本利益的,加强党对基层腐败治理的领导是理所当然之事。在治理基层腐败的所有力量中,执政党的力量无疑居于核心地位。这既是我国政治体制的特点和优势,也是执政党先进性的必然要求。基层客观形势和我国体制特征要求中国共产党加强顶层设计,把党的路线方针政策制度化为基层党组织和基层行政机构的运行规则,成为市场运行和社会发展的行动指南,形成党中央精神直达基层的运行机制、督导机制和纠偏机制。客观上需要在基层落实全面从严治党,严禁基层党组织在贯彻落实党的基本理论、基本路线和基本方略过程中出现扭曲变形,损害广大基层民众的合法利益。

其次,制度建设是关键。制度建设的重要性无需多说,制度建设的科学性仍须深思。有学者指出,政府在推动反腐败制度变迁过程中,必须认识到随着民主的不断推进,运动反腐必然要向制度反腐转化,强制性制度变迁的固有缺陷应该在民主法治推进的过程中加快向诱致性制度变迁演进^[24]。制度制定必须适应经济社会发展的新形势和人民群众对美好生活的新期待,适应基层腐败治理工作新特点,特别要把“信任不能代替监督”理念贯穿到制度建设之中,以维护基层民众合法利益为重点,紧扣利益规制加强对委托权力进行监督制约,才能不断提高基层腐败治理体系的科学化水平。

其三,民众参与是基础。在过去的反腐败斗争中,其天然优势是体制内反腐败发挥了决定性作用,最大弱点是对广大基层民众旨在维护自身合法利益的反腐败诉求关注不够。但“无论是从党的性质及党的指导思想上讲,还是从党的根本工作路线即群众路线上讲,毫无疑问,在反腐败上最重要、最可靠、最有希望的依靠力量是人民主体”^[25]。实践中,民众参与不足一直是构建全方位、多元化、多层面反腐败格局的软肋。基层腐败治理应真正体现人民主体地位,防止出现人民形式上有权、实际上无权等现象。只有畅通各种渠道,充分吸纳广大民众参与其中,才能汇聚成最强大、最坚实的反腐败力量。

(三) 优化基层腐败治理的利益规则和利益机制

基层腐败治理是国家治理体系和治理能力在基层反腐败斗争中的具体体现,现代化的国家治理体系和治理能力应该在基层腐败治理中具有更出色的表现。进一步说,应该在制定利益规则、健全利益机制上有足够权威去实现权利公平、机会公平和规则公平。根据基层腐败治理的利益结构特征,可从国家治理体系建设层面构建基层腐败治理的利益结构优化模型(图1)。

图1意在表明,优化基层腐败治理利益结构属于国家治理体系建设的基础工程,必须通过顶层设计来建构。从我国政治体制实际看,治理腐败从基层破题更加可行,也更具操作性。同时也说明

这是一项系统工程,既包括宏观因素,也包括微观因素;既包括制度因素,也包括人为因素;既包括政治和经济因素,也包括社会和文化因素。但所有这一切,都必须围绕利益规制通过制度化方式予以构建。

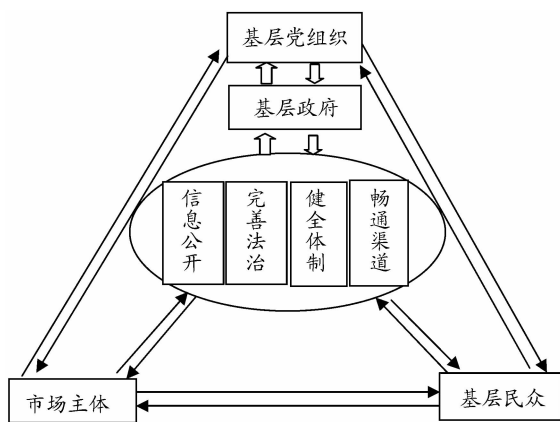


图1 基层腐败治理利益结构优化模型

首先,执政党要完善顶层设计以厘清利益关系,为基层腐败治理提供基本条件和辨识规则,这是由执政党作为政治核心和领导核心的地位决定的。通过顶层设计,发挥执政党统揽全局、协调各方的核心优势,理顺基层党组织、基层政府、市场系统和社会系统的活动边界,防止市场主体、普通民众与基层党政权力勾肩搭背,为构建“亲”“清”政商关系、和谐政社关系奠定基础前提。如果各大主体之间的活动边界没有得到合理界定,基层党组织领导权和基层政府行政权很容易越过市场领域和社会系统的界限,与市场和社会结成错综复杂的利益关系网,干扰市场机制正常运行和社会健康发育。同样,市场主体和普通民众也很容易为了谋取私人利益而主动与委托权力交好,推动委托权力偏离公共规则运行。为此,必须通过构建和完善治理体系,切实转变基层党组织的管理方式和服务方式,完善基层政府运行体制机制,为加快经济社会发展提供政治支持和制度保障;加强市场主体培育,推进市场机制完善,健全市场体系规则,使资源配置在市场决定作用和政府管理服务作用中形成最优组合;提高基层民众素质,培育并规范社会组织发展,着力保障广大民众基本权益,使社会充满活力又和谐有序。在很大程度上,基层腐败治理成效取决于基层党组织、基层政府、市场主体和基层民众之间的权能边界确定及互动规则。无疑,完善顶层设计是推进基层治理体系和治理能力现代化的关键之举,是治理基层腐败的治本之策。

其次,执政党应继续完善信息公开、反腐体制、反腐法治和参与渠道四大反腐要件,让基层腐败治理于法有据、参与有路、保障有力。信息公开主要包括党务政务、选人用人、财务收支、领导干部个人有关事项等重点内容公开,让委托权力在阳光下运行,让公权人物在“玻璃罩”中活动。健全反腐体制主要指完善纪委监委运行机制,充分整合金融、民政、房管、公安、工商、税务等职能部门信息,紧密协同人大、政协、组织、宣传、统战、媒体、公民等各种力量,形成治理基层腐败的强大合力。反腐法治建设应尽快制定专门针对重点人群的反腐败法,着力惩治和预防县乡“一把手”腐败问题;抓紧制定问题线索处置法,确保每条问题线索都能得到及时调查、核实、处置和回应;抓紧制定专门保护检举揭发者的举报法,使全社会形成检举揭发腐败行为的强大场能。畅通参与渠道则要建立汇集基层民众反腐败诉求的开放性通道,让广大民众知晓的腐败线索能够得到即时发现和及时查

证。执政党自觉完善这四大反腐要件,就可以加快铲除导致腐败滋生的社会土壤,挤压委托权力谋取私利的活动空间,形成全党同心、举国一致的反腐败力量体系。

其三,通过行政体制改革,真正形成以服务基层民众为导向的各项制度设计。以十八届三中全会和十九大的重大部署为政策依据,从顶层设计视角对基层的经济、政治、文化、社会、生态、党建等各领域进行深化改革,推进基层治理体系和治理能力现代化。从自上而下和自下而上两个方向加强对基层权力进行监督和制约,促使委托权力理性运行,真正做到以科学的制度机制防止利益冲突,破除基层腐败利益关系网,斩断基层腐败利益链,遏制基层腐败滋长蔓延。

在加强基层社会治理过程中,需要注意几个关键点:一是基层党组织的自觉意识是优化基层腐败治理利益结构的核心,而执政党积极完善顶层设计是核心中的核心。因为办好中国的事情,关键在党,政策落地则在于基层党组织。二是基层党组织、基层行政机构、市场主体和基层民众的权能边界必须清晰可辨,边界不清时发生腐败的可能性会大大增加,而反腐败效果则非常有限。事实上,治理体系现代化必然要求多元主体积极参与治理,而主体权能边界不清就不具备参与基层腐败治理的基本条件。三是民众参与反腐败的渠道必须畅通,渠道不畅时任何反腐败举措都难以产生根本性、长远性效果。事实上,广大民众的依法有序参与才是反腐败斗争取得根本性胜利的坚实基础。

五、结语

基层腐败及其治理是多种因素交互作用的过程。在影响基层腐败及其治理的诸多因素中,利益是最核心的因素。一般来讲,利用委托权力谋取私人利益的空间越大,委托权力腐化溃败风险也越大。因此,把利益规制作为主线,统筹推进新时代的基层腐败治理,从长远来讲具有战略性意义。经验上看,只有从顶层设计着眼、从基层实践着手,基层腐败治理才能赢得最大民意支持、受到最小阻力。理论上,基层腐败得到了有效治理,各种腐败就失去了存在的社会基础。基层腐败治理既需要党的坚定决心,也需要广大民众有序参与,更需要坚强有力的制度保障。唯有如此,才能对基层委托权力形成有效制约,真正做到把权力关进制度的笼子。在全面从严治党背景下,国家治理体系和治理能力建设全面推进,深化改革和依法治国全面开启,为新时代基层腐败治理打开了新路径。随着执政系统、行政系统、市场系统和社会系统不断发展完善,基层腐败治理的主体建设、法治建设和民众参与渠道建设必将更加规范完善,基层政治生态和社会生态也必将更加健康。

参考文献:

- [1]张明军,陈朋.县委书记权力腐败的影响因素分析:基于政治生态的研判视角[J].理论探讨,2018(1):36-41.
- [2]蒯正明,陈华娟.腐败惩治制度建设的现状及其推进路径探讨[J].探索,2017(4):101-106.
- [3]塞缪尔·P.亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].王冠华,等译.上海:上海人民出版社,2008:45.
- [4]胡军,郭峰.企业寻租、官员腐败与市场分割[J].经济管理,2013(11):36-47.
- [5]徐细雄,郭仙芝.地区官员腐败与企业代理成本——基于中国上市公司的实证研究[J].重庆大学学报(社会科学版),2017(3):1-10.
- [6]倪星,张军.文化环境、反腐绩效、制度安排与公众反腐败意愿——基于2016年度全国廉情调查数据的分析[J].河南社会科学,2017(5):8-15.
- [7]马克思恩格斯全集(第1卷)[M].北京:人民出版社,1956:82.

- [8] 马克思恩格斯文集(第1卷)[M].北京:人民出版社,2009.
- [9] 马克思恩格斯文集(第4卷)[M].北京:人民出版社,2009:302.
- [10] 马克思恩格斯文集(第10卷)[M].北京:人民出版社,2009:669.
- [11] 马克思恩格斯文集(第3卷)[M].北京:人民出版社,2009:320.
- [12] 中华人民共和国宪法(最新修正版)[M].北京:法律出版社,2018:85.
- [13] 中华人民共和国监察法[M].北京:法律出版社,2018:5-23.
- [14] 吴海红.反腐倡廉建设中的社会监督机制研究[J].探索,2012(1):60-64.
- [15] 柏维春.中国治理腐败的体制困境及其应对[J].东北师范大学学报(哲学社会科学版),2011(3):21-24.
- [16] 资本论(第1卷)[M].北京:人民出版社,2004:871.
- [17] 陈国权,毛益民.腐败裂变式扩散:一种社会交换分析[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2013(2):5-13.
- [18] 习近平.在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话[N].人民日报,2014-10-09(1).
- [19] 时运生.论廉政动力的源泉、主体和实现[J].河北师范大学学报(哲学社会科学版),2003(5):17-24.
- [20] 胡鞍钢.中国:挑战腐败[M].杭州:浙江人民出版社,2001:60.
- [21] 安立仁,柯尊科.腐败的机制分析及反腐防腐措施探讨[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2003(1):63-67.
- [22] 唐晓清,牟广东.反腐败动力机制:内涵、理论依据及构建思路[J].云南行政学院学报,2008(5):72-74.
- [23] 中国共产党第十九次全国代表大会文件选编[M].北京:人民出版社,2017:16.
- [24] 闫振坤,潘凤.反腐败制度变迁的演进逻辑与动力机制——基于韩国反腐败制度变迁历程的新制度经济学考察[J].石家庄经济学院学报,2015(2):24-28.
- [25] 刘益飞.真心实意地依靠人民主体反腐败[J].理论视野,2015(12):49-53.

Interest regulation: System logic of grassroots corruption governance in the new era

ZHANG Yong^{1,2}

(1. Marxism School, Sichuan University, Chengdu 610207, P. R. China;

2. Party School of Nanan District Committee of the CPC, Chongqing 400067, P. R. China)

Abstract: For a long time, theory of anti-corruption by regulations, market and culture has no thoroughly focus and system design on material motivation behind grassroots corruption. The interest theory of Marxism can make up for the insufficient. Interest is the way of explanation for grassroots corruption, and interest regulation is the system logic of governance of grassroots corruption. By analyzing the formation factor and anti-corruption motivation generation of grassroots corruption under the perspective of interest theory, the benefit structure, internal mechanism and basic rule of grassroots corruption governance can be deeply understood, and then governance path of grassroots corruption under the background of modernization of national governance system can be explored. Entering the new era, only by cleaning up boundary of powers and functions of the four main bodies of grassroots Party organizations, grassroots administrative organs, market subjects and grassroots people around interest regulation, and by perfecting the four elements of anti-corruption of knowledge premise, systems and mechanisms, the rule of law and regulations, and reporting channels, can the soil of grassroots corruption be effectively eradicated.

Key words: corruption at the grassroots level; interest structure; main body structure; interest regulation; system design; social governance