

加强反腐倡廉制度建设的对策思考

刘蓉昆

(四川外语学院 纪律检查委员会, 重庆 400031)

摘要:建立健全与社会主义市场经济体制相适应的教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系是我们党对执政规律和反腐倡廉工作规律认识的进一步深化,是从源头上防治腐败的根本举措。实践表明,近年来反腐败和党风廉政制度建设在惩治和预防腐败体系尚处于薄弱环节,迫切需要在加强反腐倡廉基本制度建设的基础上,进一步完善反腐倡廉相关法律和规范国家工作人员从政行为的制度,对违纪违法行为的惩处制度,反腐败领导体制、工作机制。

关键词:反腐倡廉;制度建设;规范化;制度化

中图分类号:D33/37

文献标志码:A

文章编号:1005-2909(2012)06-0155-05

纵观国外有着成功反腐实践经验的国家,都是依赖于健全的法律制度,健全的廉政法制体系是廉政建设的重要依据。依法治腐,是国际反腐败斗争的成功经验,也是中国共产党人在建立社会主义市场经济体制过程中逐步形成的共识。党中央在十四大以来,逐步建立健全了反腐败领导体制和工作机制;十六大以后,又作出了建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系的战略决策,特别是大力加强反腐倡廉制度建设,制定和修订了廉政准则、党内监督条例、纪律处分条例和党员权利保障条例、行政监察法等一批法规制度,这些都为深入推进反腐倡廉工作提供了有力保证。

反腐倡廉制度建设是推进党风廉政建设和反腐败工作的重要保障,是构建惩治和预防腐败体系的核心与重要载体。在惩治和预防腐败体系中,制度是规范人们行为的强制性措施,是教育的辅助形式;教育重在倡导和自律,而制度则侧重于约束及强调他律;有效的监督必须依托于制度的强制力,没有制度的保障是苍白无力的监督。教育是基础、制度是保证、监督是关键。没有教育的制度是没有灵魂和基础的制度,制度离开了监督就会形同虚设,监督离开了教育和制度就会无所适从。三者之间的关系是相互渗透,相互作用;教中有督,督中寓教,制度与惩治相贯通,使这一科学的治理腐败体系达到高度统一。

邓小平同志说过:“制度问题更带有根本性、稳定性和长期性。”^[1]胡锦涛在中纪委十七届五次全会上强调:“法律面前人人平等、制度面前没有特权、制度约束没有例外。”^[2]

收稿日期:2012-10-01

作者简介:刘蓉昆(1955-),男,四川外语学院思想政治专业副教授,主要从事思想政治工作研究,

(E-mail) wgyw5313@163.com。

回顾这些年来党风廉政建设和反腐败斗争所走过的历程,加强反腐倡廉制度建设越来越紧迫,将其提上重要日程是当务之急。制度方面存在漏洞和薄弱环节是现阶段腐败现象滋生蔓延的一个重要原因,这是由于反腐倡廉制度建设方面还存在很多与新形势、新任务不相适应的问题;思想认识不到位也影响了制度的制定、执行和落实。梳理、研究和解决这些问题对探索新形势下反腐倡廉制度建设的规律,不断提高制度建设科学化水平,扎实有效地推进党风廉政建设的制度化、规范化,深入推进反腐倡廉建设具有重大而深远的意义。

一、制度建设落后于新形势、新任务的表现

制度建设既包含着制度设计,也包含着制度的执行、落实。在推进反腐倡廉制度建设,构建事前预防、事中抑制、事后严惩的反腐倡廉机制的过程中,由于思想认识上不能紧跟新形势的发展,行动上不能适应新形势的需求,不能及时研究新情况、解决新问题,缺乏针对不同时期易于滋生腐败的领域、环节、人群来加强和改进预防治理机制,导致制度“虚设”“虚位”,甚至“缺位”。

(一)体系不完善

一是制定制度不严肃。当制度所处的环境发生变化,执行落实遇到现实困难时,没有及时对其进行修改完善;甚至在一些制度已完全不合适宜的情况下,没有进行有效的清理和废止。部分制度在制定时调查研究不够,甚至出现漏洞和盲区,给制度执行造成障碍^[3]。

二是体系不完善。传统领域的制度建设比较健全,新的重点领域制度建设滞后。对反腐倡廉工作中出现的新情况和新问题的制度设计关注不够、研究不充分,立、改、废程序不健全。从整体源头治腐的制度建设来看,存在头痛医头、脚痛医脚的“单方”问题,未能真正建立起一套全面、科学、严密的制度体系,这样就使制度自身处于低水平循环运行状态。

三是一些制度在整体设计和组织实施上,裁量幅度过大,规定得过于宽泛、笼统、不明确,弹性过大,难以定性量化;实体性规定多,程序性规定滞后,缺少执行标准、检查或考核措施,导致具体执纪执法中较难掌握尺度,其结果必然是制度规定的变形走样,甚至形同虚设。

(二)设计不科学

一是抽象性。一些定性的条文,可操作性不强,

规定得过于笼统,虽有些带有“严禁”、“不准”等强制性字眼,但缺乏可操作性的程序规定,缺乏具体的实施细则和配套的相关规定,导致在具体实践中不便操作,其效果停留在宣传号召上。

二是片面性。一些制度设计者常常根据反腐倡廉某一方面的具体问题制定相应的制度,只注重责任性规定而未考虑其他制度规定,忽视利益调节和保障性、激励性措施,制度仍存在不够协调、不够完善、配套未及时跟上等现象。导致在具体执行中容易出现部门之间相互依赖推诿、被动应付等问题,有选择性地执行某些对自己有利的制度,有意不执行或变相不执行对自己不利的制度。搞弹性操作,搞下不为例,导致制度被架空。

三是滞后性。一些制度已落后于实践,有的制度规定没有及时修订、补充或完善,制度制定的整体性、超前性、预见性少,在反腐倡廉形势的发展变化过程中又不善于作出实时的调整,在所暴露的问题已成共性后,才组织力量制定制度进行治理。反腐倡廉制度的制定赶不上腐败本身的变化速度,存在明显的滞后效应。

(三)运行不通畅

一是执行责任不清,落实不到位,缺乏协调统一。评、查、究主体不明确。任何部门都可以管制度,但又都不专业和系统地管制度。由于制度规则的执行主体以及承担的责任等不明确,导致部门之间相互推诿、推卸责任,制度被架空。

二是运行控制不力,权力运作缺乏规范。一些决策忽略规则和程序,缺乏监督引导,透明度低,往往处于封闭运行状态,外部无法监督。制度的考核评价标准不明确,对制度执行落实情况尚无有根本性、有力度的、规范性的检查考核程序,使一些制度流于形式,制度建设得不到有效实施。

三是惩治不力,违规成本低。对违规违纪惩处不到位,避重就轻,对决策失误纠偏、追究不力,削弱了党纪国法的威严,极大地破坏了制度的严肃性和权威性,使腐败现象屡禁不止。

(四)制度执行不到位

一是制度多为虚设。有的制度过于笼统,流于形式,疏于分析研究,照抄照搬的情况比较普遍,疏于管理、淡化责任的现象不同程度存在。监督的针对性不强,缺乏可操作性,敷衍应付,束之高阁、功能

虚化问题比较突出。

二是规则严而疲软。重实体不重效果,有些好的制度没有发挥应有的作用。有章不循、有规不依,有令不行、有禁不止,随意“变通”、恶意规避,执法不严问题依然存在。硬性规定虽明确,但遇到利益矛盾冲突时,常常出现“踩红线”或变通现象。

三是制约机制乏力。一些领导干部不能正确对待自己的权力,特权思想严重,搞“家长制”“一言堂”。法律意识不强,把制度变成教育别人的工具,对自己的制约却远远不够,在各种不同形式的权位因素作用下,一些潜规则代替了制度。

二、原因分析

在实际工作中,缺乏认真探索,积极开展制度创新,反腐倡廉制度执行不力、落实不到位等问题,都严重影响了制度的严肃性和权威性。因此,从源头上寻其原因,以找出我们反腐倡廉制度建设当中的不足,就显得尤为重要。

(一)思想认识僵化

社会廉政传统缺乏,责任感退化,思想认识僵化使制度设计先天不足。受传统思想观念的计划经济时代思维定势的影响,设计制度时偏重引导和疏导,把制度的执行更多地寄希望于自律,忽视了新时期各种因素对人们思想的影响和冲击,忽略了制度应有的强制性和对违纪者处罚的必要性,忽略了反腐倡廉各项任务的落实。现实中往往有这样的现象:制度制定有人抓,制度汇编精美、洋洋大观,而制度贯彻落实则放任自流、无人负责;制定制度时缺乏系统性、前瞻性思维,制度单件性、现实性的多,整体性、超前性、预见性少;一些制度设计和运行的结果,往往与预期效果出现较大反差,在反腐倡廉形势的发展变化过程中又不善于实时调整,导致制定制度建设存在明显滞后。

(二)体制制度漏洞

制度建设重视不够、流于形式,体制制度漏洞使制度运行困难。反腐倡廉制度的建设既是惩治和预防腐败体系的重要内容,也是推进党风廉政建设和反腐败工作的重要保障。反腐倡廉的教育机制、监督机制、改革措施和惩处机制,归根结底都要通过制度来固定、保障和促进反腐倡廉工作的顺利进行。而中国在制度方面存在漏洞和薄弱环节是现阶段腐败现象滋生蔓延的一个重要原因。由于中国仍然处

于推进决策权、执行权、监督权既相互分离又相互制约的权力运行机制改革的过程之中,制度建设作为与权力运行机制改革相配套的重要内容,必然受制于当前体制制度方面存在的各种漏洞和缺陷。权力运作缺乏规范,透明度低,制约与监督意识淡漠,制度的制定、执行和监督环节要么缺乏针对性、指导性、可操作性;要么相互脱节、各自为政;要么主体不明、责任不清;要么执行制度不严,有章不循,执法不严。这些都导致了制度运行处于低效率状态。

(三)法纪观念不强

法纪观念不强,影响制度执行。反腐倡廉建设需要有社会思想基础,更需要有强制的法规作保障,法制建设又是反腐倡廉的重要保障。在中国,制度立法滞后,重要原因是制度的执行仍然受特权思想干扰和制度意识缺乏的限制。失去必要的法规体系,就会使反腐倡廉建设犹如一盘散沙,同时让反腐倡廉建设失去重要的依靠。我们不能不注意到一些地方在约束权力、预防腐败方面存在的某种倾向:执行制度时,有的有规不依,有的变通规避,有的标准多重,有的奖惩不明,结果导致“雷声大雨点小”,“制度写在纸上、贴在墙上、念在嘴上”,“牛栏关猫”等现象一而再、再而三地“巡演”。对“一把手”监督流于形式,当制度的矛头指向执掌权力的领导干部时,制度的推行常常会受到特权的抵制;普通干部群众制度意识的缺乏也是制度执行难的重要原因。我们党内有些制度之所以难以得到有效贯彻,致使执纪执法总体上失之以宽、失之以软,原因之一就在于党员干部群众的法制观念与制度意识不强,导致制度缺乏权威,难以贯彻执行。

三、对策思路

任何事物都有一个发展的过程,在反腐倡廉起步阶段,确实对某些问题和领域很少或没有触及到,反腐倡廉制度建设在制度设计、制度的贯彻执行、制度的改革创新、违反制度的责任追究等环节不可能非常完善。我们要正视这些问题和原因,充分利用现有条件,抓住时机,趁势而上,加强制度建设,拓展领域,深化源头反腐倡廉工作。

(一)强化机制建设

反腐倡廉制度建设是一项长期的系统工程,不可能一蹴而就,更不能一劳永逸。制度建设要动态地满足反腐倡廉建设的内在需求,就必须从实际出

发,注重调查研究,强化思维审视,构筑制度网络^[4]。在此基础上,必须坚持与时俱进,根据不同时期腐败现象的特点不断加强制度创新,大力拓宽预防腐败的领域,制定有效的防治腐败的制度,并适时予以调整,使反腐倡廉制度建设更能体现时代性,把握规律性,富于创造性,让制度之网恢恢,疏而不漏。构建科学和完善的制度体系,加强制度的法制化和程序性建设,以更加严明和更有刚性的制度来防止制度被歪曲、篡改、滥用,来抑制、弱化制度执行中的主观随意性及其利己主义、本位主义倾向。通过建立健全基本涵盖反腐倡廉所涉及的所有领域和内容的制度,形成系统协调、结构合理、主次分明、配置科学、程序严密、制约有效的制度体系,使反腐倡廉制度建立在社会主义法制的基础上,真正发挥制度规范权力行使的根本性作用,实现依靠制度和法制而不是依靠人治来解决腐败问题。

(二) 强化科技手段

把科技手段融入制度执行的全过程,建立制度运行的动态监控和评价机制。新形势、新问题的出现加大了对科技手段的运用。故在实践中应该树立廉政新理念,注重运用科技技术新手段、新方法强化监督,提高反腐倡廉的科技含量,筑牢反腐倡廉大堤。健全反腐倡廉网络举报和受理机制、网络信息收集、反馈和处置机制,完善线索运用和反馈制度。注意分析网络舆情,加强信息反馈、加强电子监控、加强监督检查,这样才能有效避免人情执法,防止制度在执行中变形、变软^[3]。我们工作的一切出发点和根本落脚点,都在于维护群众利益,维护社会公平、正义。在践行反腐倡廉的实践过程中,要把社会反映强烈、群众敏感的热点作为第一信号,及时研究解决制度建设如何及时回应社会关切的问题,着力以科技手段层面规范执法行为,促进社会的和谐、稳定 and 健康发展。

(三) 强化科学评估

由于过去在制度建设上长期存在重实体、轻程序的问题,一些惩治和预防腐败的制度实施效果不明显,除了有的在实质内容上确实存在科学性、可行性不强的问题外,一个重要原因是缺乏可操作性的程序规定,其结果必然是制度规定的变形走样,甚至形同虚设。这是因为其间有一个制度的异化规律,所以我们要研究解决制度的变异问题。前苏联的

“疗养制度”变为“特供制度”就是一个典型的例子,在中国当今现实中也不乏这样的现象。一些初衷很好的制度,最终却演变成了“豢养腐败”的制度;还有些制度则成为特殊利益集团的工具。对此,必须切实提高制度建设的质量,深入研究和准确把握反腐倡廉制度建设规律,及时对现有与反腐倡廉相关的制度进行梳理,该废止的废止,该完善的完善,加强对制度的检查、反馈与创新。加强制度的程序化建设,认真实施综合评价,推动制度本身不断适应形势和任务的变化而变化,推动权力行使者依制度用权。

(四) 强化责任追究

有效的制度执行力,是树立制度权威的重要保证。“天下之事,不难于立法,而难于法之必行”。^[5]制度的效用取决于制度执行力。一些消极腐败问题频频在某些领域发生、蔓延,并不是这些领域缺制度,而是缺使制度活起来的机制;并不是缺条文,而是缺使条文具有约束力的办法。于是有法不依,有制度不执行或者执行不力盛行。特别是部分领导干部自身执法违法,社会就更“无法无天”。在反腐倡廉制度建设完善过程中,对一些过于集中又容易滋生腐败的权力,要严格规范,合理配置和科学分解,使权力运行规范化、程序化,达到相互制约、相互平衡。因此,一方面要推进廉政理念教育,另一方面要重点研究奖惩的办法,建立和完善责任追究制度。谁违反制度就追究谁,上下同等,人人平等。再多的制度不如一个追究,必须让制度制裁充分发挥其应有的惩戒效应:一是对执行制度得力者表扬奖励,对失职、渎职、执行不力者批评教育乃至责任追究,对违纪、违规者给予严肃处理;二是切实加强对变通制度、打“擦边球”行为的惩处力度和责任追究;三是纪检监察机关要始终把严肃执纪、加强责任追究作为重要职责,做到有纪必依、执纪必严、违纪必究。

四、结语

制度建设是反腐倡廉建设最基础、最核心的环节。反腐倡廉制度建设对党风廉政建设和反腐败工作至关重要,就在于反腐倡廉各项任务的落实,必须依靠制度贯穿其中。教育要靠制度来保证,监督要靠制度来落实,改革要靠制度来巩固,纠风要靠制度来深化,惩治要靠制度来规范。推进反腐倡廉制度建设,又是完善惩治和预防腐败体系、从源头上防治腐败的根本途径,是以改革创新精神推进反腐倡廉

建设的具体体现。只有通过反腐倡廉制度的不断完善和创新,才能铲除滋生腐败的土壤和条件,从根本上解决腐败问题。

主动依靠制度惩治和预防腐败,是坚持依法行政、依法治国的必然要求,也是做好反腐倡廉工作的重要保证。依靠制度反腐是理性而符合法治精神的反腐思维,制度本身具有庄严的权威地位、普遍的适用范围、刚性的约束效力、深邃的人性因素。在一个真正的制度化国家,制度是至高无上的。反腐倡廉制度重在建设,反腐倡廉制度建设重在落实。要把制度建设贯穿于惩治和预防腐败的全过程,逐步形成科学、系统、完善的反腐倡廉制度体系。在重视实体制度建设的同时,也要重视程序制度建设。在制度伦理方面,要以科学的理论、科学的态度、科学的精神和科学的方法建设一个科学有力的制度环境;在制度内容方面,要注意制度的前瞻性、超前性,要根据权力内容、适用范围、适用对象、适用程序以及超越权限和违规用权应受的处罚等,从制度上加以明确规定;在制度结构方面,要努力规避制度冲突,使各项制度彼此衔接,措施到位,减少“制度真空”和

“管理真空”,真正发挥制度的整体合力。中国共产党党风廉政之路就是要建立一套充分发挥民主的科学监督体系,完善对权利分配和制约的法规制度,形成结构合理、程序严密、制约有效的权力运行机制。

参考文献:

- [1] 邓小平. 邓小平文选[M]. 3卷. 北京:人民出版社,1993.
- [2] 胡锦涛在第十七届中央纪委第五次全体会议上发表重要讲话[EB/OL]. [2010-01-22]. <http://www.gov.cn/jldhd/2010-01/12/content-1508167.htm>.
- [3] 李莹. 让制度织牢反腐之网[J]. 瞭望,2011(6):74-75.
- [4] 任建明. 我国腐败与反腐败现状与趋势的宏观分析[J]. 中国社会科学:内刊,2007(3):
- [5] 胡星斗. 建立现代反腐败制度[J]. 检察风云,2005(11):32-33.
- [6] 张居正. 请稽查章奏随事考成以修实政疏[C]//张居正集. 武汉:荆楚书社,1987:96.
- [7] 许连纯. 廉政评价体系及考核机制的创新[J]. 学习论坛,2009(3):25-28.
- [8] 刘剑英. 制度反腐的重点问题研究[J]. 当代社科视野,2010(12):45-46.

Countermeasures to strengthen the construction of anti-corruption regulations

LIU Rongkun

(Commission for Discipline Inspection, Sichuan International Studies University, Chongqing 400031, P. R. China)

Abstract: The fundamental measure for preventing corruption from its root is to establish and improve the punishing and preventing corruption system of education, institution and supervision that are compatible to our socialist market economic system, which further deepens our Party's understanding of the governing rules and the working rules of anti-corruption. The practice shows that in recent years, anti-corruption and construction of clean government system that are used to punish and prevent corruption is still weak. It's very necessary to strengthen the construction of the basic anti-corruption system; further improve the anti-corruption laws and standardize the political behavior regulations of the national staff, the disciplinary system for discipline violations, leadership system and working mechanism for anti-corruption.

Keywords: anti-corruption; system construction; standardization; institutionalization

(编辑 詹燕平)