◆党风党纪

警惕反腐败可能出现的三种失灵

□刘力锐

中共十八大向世界庄严宣告反对腐败，建设廉洁政治。十八大以来党和国家重拳“打老虎”“拍苍蝇”“抓作风”“织笼子”，坚持标本兼治，治标为先，治本加力，不断把廉政建设和反腐败引向深入。2013 年有 18 名省部级高官被查，仅前 8 个月就有 129 名厅级以上官员被立案侦查，反腐力度前所未有，反腐效果中外瞩目。

成绩面前，更需冷静。当前“腐败现象依然多发，腐败土壤依然存在，反腐败斗争形势依然严峻复杂”。古今中外的反腐经验教训时刻提醒我们单凭惩罚措施、针对腐败分子的反腐方式虽然短期效果令人振奋，但无力消除腐败的系统根基。严厉打击腐败分子是反腐战略的必要组成部分，但这还远远不够。贪腐分子落马的个案化，反腐机构、反腐制度措施的分散化，表明当前反腐整体上尚未形成合力。习近平总书记明确指出反腐败“形不成合力”是当前反腐亟待突破的主要问题之一。

警惕碎片化反腐可能出现的三种失灵

世界上的廉洁国家在实现腐败治理现代化的过程，也曾不同程度地经历了碎片化反腐的过程，遭遇反腐的多重失灵。当前在继续坚持“老虎”“苍蝇”一起打，保持反腐高压态势的同时要警惕反腐败进程中可能出现的失灵，加快探索预防反腐失灵的新思路。

“支柱坍塌”导致的失灵。大厦非独木可撑，任何社会力量都无力单独承载反腐的重任。根据透明国际组织的国家廉政体系理论，立法、司法、行政、监察部门、反腐机构、大众传媒、公民社会、国际组织等主体是支撑国家廉政大厦的支柱。可想而知，其中的每个支柱都必须有足够的强度和支撑能力，并且各个支柱互相依赖，廉政大厦方能安如泰山。如果一些支柱短弱，就必然会加重其他支柱的压力。如果过分倚重某一根支柱，即便它原本很强大，最终也难免被压垮。廉政大厦的支柱分为国家公权和社会力量两大范畴，纪委查处是公权反腐的常见方式、网络反腐是社会反腐的代名词，二者被寄予的社会期望不断加码。从长期趋势看，纪委主导的“打老虎”、网络横扫的“拍苍蝇”都将可能经历反腐边际效应递增到边际效应递减的过程。自上而下的权力反腐、自下而上的社会反腐都难以单刀斩除当前中国腐败的毒瘤。

“孤岛效应”导致的失灵。一个或几个有效的反腐措施被孤立地、突出地推到反腐前哨，就恰似海洋中的孤岛。孤岛产生出强大的希望效应，但孤岛往往被腐败恶浪绕过、侵蚀乃至吞没。腐败具有社会陷阱的性质，它与无效率的社会准则、有漏洞的制度体系交织在一起，单一药方不能消除根深蒂固的腐败。在西方国家被誉为反腐利器的官员财产公示制度也难以承受当前中国的反腐之重。官员财产公示被社会各界寄予厚望，但试行的实际效果并非理想。没有公民不动产登记制度、法人财务制度、公民收入纳税制度等配套，腐败分子可以轻易地将非法收入藏匿、转移，官员财产公示制度只不过是“扭曲的透明”。有效的反腐措施都是在一定条件下发挥作用的，缺少成熟的条件和完善的配套，则会出现“龙游浅水遭虾戏”的窘迫。孤岛效应一旦被贬损、渲染，原本具有生命力的反腐措施很可能被质疑，甚至被轻易抛弃。孤岛效应急需我们探索完善反腐措施的适用条件。

“反腐悖论”导致的失灵。反腐悖论又称亨廷顿悖论，亨廷顿指出在一个腐败成风的社会里，采用严厉的反腐败举措反而可能增加腐败的机会。现代社会的腐败问题是现代化刺激、政治制度化不充分的结果。腐败在经济社会加速现代化，而国家治理制度体系和治理能力现代化滞后的时候最为猖獗。一方面，政府权威的扩大会增加腐败的可能性。现代化涉及政府各种规制的扩大、深化和公共部门规模、范围的扩大，这就导致政治系统输出的法令和制度的增多。每一项法令、制度都可能形成或增加新的权力和资源，腐败的动机和机会自然而然地出现。新增律令涉及范围过大、规定过于严苛、过程过于烦琐，权力行使主体对权力客体的强势地位越明显，权力客体腐化动机就越强。另一方面，反腐机构强化了的权力存在被滥用、收买的危险。国家最高层决心遏制腐败，采取更多的监督和反腐措施，而在腐败体制化倾向的权力系列中，权力的监督监察和反腐机构可能被腐败同化、甚至主动榨取腐败者。位于反腐链条上的每个机构或群体都有可能榨取贿赂，反腐链条越多，榨取贿赂的可能性就越大。屡见报端的纪委书记、政法委书记腐败案足以证实这一点。

破解反腐失灵的关键是形成廉洁政治的体系力

腐败的复杂性和系统性客观上要求我们采用综合的、系统的反腐败战略，这是预防反腐失灵的关键。当前必须继续稳步协同推进制度化反腐，积小胜为大胜，加快形成廉洁政治的体系力。

形成廉洁政治的主体合力。腐败耗损党和政府的合法性，侵害社会的整体利益，国家和社会需要积极合作同腐败现象作斗争。合作反腐要求强化公权支柱体系和社会支柱体系的各自反腐效能，并开展公权支柱体系和社会支柱体系的跨界合作。在公权体系方面，明确将反腐败上升为国家的基本职能，出台国家反腐败的基本法。按照目标和手段相互促进的理念，形成整体性的廉洁政治职能体系和工作运行机制，加强监督者首先受监督的制度体系设计。在社会体系方面，加强社会力量监测检举、研究咨询、配合支持、资源援助等方面的反腐功能，强化社会力量的反腐意识、技能和法治思维。在跨界合作方面，以网络技术为平台，以法治为规范，形成以制度化反腐为主体，以社会化反腐为有机构成的合作反腐格局。

形成廉洁政治的制度合力。腐败始终涉及凭借公共权力以损害社会整体利益、逃避公共视野的方式获得金钱、资本或权力。反腐败的关键是建立廉洁政治的制度与政策体系，让权力在阳光下运行，接受公共监督，最大程度地压缩腐败寄存空间。党领导人民有效治理腐败是廉洁政治建设的战略使命，推进腐败治理制度体系和治理能力的现代化是实现这一战略的根本路径。制度体系建设是一项系统性的工程，要一项制度一个钉子，一个措施一个桩，逐步打造围剿腐败的铜墙铁壁。首先，要使各项有反腐潜力或实践证明反腐实效显著的制度、政策、措施更加成熟、更加定型，实现“单枪命中”。其次，要使各项制度、政策、措施协同性、整体性和系统性，形成“四面合围”。随着住房信息联网、不动产统一登记、国际收支统计申报等政策措施的相继出台，官员财产公示制度的威力将大大增强。再次，要积极整合大量非专门反腐制度、政策、措施的附带反腐功能，打造“外围阵线”。例如各种实名制、发票制度、公开招标制度、公共监控等制度措施都或多或少具有压缩腐败空间、提供反腐线索的意外功能。

形成廉洁政治的驱动合力。廉洁政治既要对腐败迎头痛击，又要对腐败釜底抽薪。反腐败和改革是驱动廉洁政治的两大动力。针对已存的或潜在的腐败现象进行打击和清除，是反腐肃贪的重任。清除腐败的赖以存续的空间、降低新增腐败的可能性是改革的使命。西方学者曾提出过一个著名公式：腐败=垄断+决定权-责任。当公共权力的具体行使者拥有对权力的和资源的垄断权力，享有任意决定权，又不必为此承担相应的责任时，腐败就出现了。伴随着公共事务的增多和权力的自我膨胀，公共权威的扩张成为一种趋势，这会导致腐败可能性的空间悄然出现。因此，要通过全面深化改革，理清公共权力的边界，减少公共权力的越位错位缺位，引导公共权力依法透明运行，要通过长期不懈的反腐败打击各种腐败行为。缺少反腐败，就无法清除廉洁政治的主要障碍，缺少改革，廉洁政治就无法根本确立。

◆参考与借鉴

新中国成立前夕中共地方干部学习状况

——以晋中为例

□郝正春

新中国成立前夕，针对地方干部政策水平低下和学习态度不良的现实，晋中区结合贯彻中共中央华北局于 1948 年 11 月 26 日发出的《关于在职干部教育的决定》，对各级干部进行了自上而下的学习动员和工作安排，以切实提升干部素质并扭转其学习上的不良态度。随后，各地结合实践工作展开了多种形式的干部学习活动。

为了切实提高干部素质，中共中央华北局发出的《关于在职干部教育的决定》中对所属各区干部的学习内容作了具体安排。《决定》号召各级干部有计划有系统地开展马克思列宁主义基本理论的教育与学习，并规定了在职干部学习书目。

学习内容确定后，如何组织干部进行学习呢？晋中区党委 1949 年元旦发出的通知指出，“应该克服过去缺乏实际的和无思想领导的学习计划，否则学习就不能坚持下去。在学习方法上，应克服过去老一套的经验主义的学习方法，但对于过去学习中的经验应批判地吸收，而更需要的则是重视学习中新经验的创造”。在学习时，“应建立严格的两小时学习制和测验制度、检查制度和鉴定制度”。该通知特别强调指出：“各级党委在学习中应建立强有力的学委会，领导各级干部的理论学习与文化学习。”

地方干部的学习效果因各地的重视程度不同、组织方法各异而各有不同。经过组织学习，学员们感到“实际得益”，所以“情绪很高”。由初期个别干部借口工作忙，抽不出空来，变成了赶工作、挤时间来学习。从 1949 年 1 月份开始，进行了四次测验（月终一次），在测验的成绩中，可以看出学习的“进步”来。理论学习小组 1 月份参加测验的 68 人，不及格占 30%，3 月份参加测验的 56 人，不及格者仅有 2 人，每人平均分为 81.1。文化补习学校的学生，也有长足的进步。在初入学时，初级算术不会写数码者占半，学习后，甲组学了小数乘法，乙组学会三位十进加减法。国语由只能写自己名字占半数起，学习后，甲组能写信记日记，乙组能写通知路条，有人由初识 60 个字，达到了 400 多字。高级班大部分人的错别字简写字稀少了，能初步运用标点符号和写各体文字了。

因当时各地的核心工作是土改，因而，在一些地方，土改工作组就是学习小组。在土改工作组领导下，各基层干部积极地展开了学习，并取得了一定成效。土改工作组的干部先经过学习划阶级文件，解决一些模糊的概念后，在 1949 年 2 月 9 日农协会员大会上，详细讲解了怎样划成分，当晚以自然村（共有 4 个自然村）为单位召开农协委员及小组长会议，除布置工作外，又进一步进行了讲阶级、划成分的教育。

虽然各地干部学习取得一些成效，但亦存在不少问题和缺点。如一地委在组织干部学习中由于“领导上未能及时发现问题”，对学习中的疑难问题不能及时解答，影响了干部学习情绪。另外，干部在理论学习方法上比较普遍犯的一种毛病是“钻牛角”“死啃名词”，“放松了对文件全部精神的贯穿和领会”。“如在社会发展简史上老啃‘类人猿可以变人，其他动物为什么变不成人？’”“这是对为甚学理论认识不明确的表现”。文化低阅读能力差的干部，有的是采取了“读国文一样的朗诵方法”，“只啃条文，难以甚解”。祁县大部分新区土改工作组认识到学习的重要，多数小组均能坚持 2 小时学习制。但不少干部总感觉到“学习与工作有矛盾”，或感到“解决不了什么问题”。追其原因主要是：“工作与学习的时间没有科学地划分，没有注意‘学’与‘用’的结合，因此就不会从学习理论中，掌握武器，分析情况，提出问题，指导工作；同时，也不会在实际工作中，遇到问题时学习文件，找理论根据，帮助自己解决问题。”另外还有少数干部“不愿意费脑筋，老想吃‘现成饭’，不是依靠上级解答，就是凭自己主观狭隘的感觉与经验处理问题”。

还有一些地方不重视干部学习。如晋源县部分地方对土改干部的学习“重视不够”，土改干部没有把学习制度建立起来，“中途破产”，其主要原因是“认为学习和工作是矛盾的”“工作来了就把学习挤跑”了。太原县有些土改工作组对学习做得非常差，“严格说来近似于零”，最主要的原因是“工作忙、文件少，没法学习”。此外，土改干部中 4/5 的人不认字，根本无法学习。针对这些问题，一些地方也提出了改进的建议和办法。如晋源县认为上级部门应“根据这个情况实行三五天开一次以几个行政村土改干部为单位的会议，对他们所产生的问题和不明确的问题实行讲课式的教育，然后他们到小组再进行讨论”，他们认为这样“能解决问题，对提高农民干部上是比较有效的教育方法”。同时认为领导上应“接受教训”，抓紧“干部学习”，以“提高理论思想和政策思想”，这样“工作的效率就会提高”。

新中国成立前夕中共的地方干部学习仅是其干部教育工程中的一个片段，加之，由于特殊的社会生态和地方干部素质的制约，当时地方干部的学习有成效亦有不足。但无论如何，其中的经验与教训是不可忽略的。事实上，新中国成立之后直至今天，地方干部建设始终是中共积极应对的一大课题。也正如此，随着时势变易，干部学习的内容有了新的扩展和延伸，但中共在历史上结合干部的思想实际、学习实际、工作实际，组织干部学习的经验与方法对于当前基层干部队伍建设乃至马克思主义学习型政党的建设是极有借鉴意义的。

◆从实践中来

自贸区党建该如何开展

□毛栋英

去年上海自贸区获批，意味着比保税区更优惠的政策和更大的开放度，浦东将面临新的一轮发展机遇和挑战。这给我们党建工作带来了新的挑战。一方面，自贸区是一个全新的事物，企业性质多样，行业种类众多，如何在意识形态差异大的区域内做好党建工作，特别如何覆盖外资企业党建工作的空白点，发挥我们党组织的引领发展、保障服务的作用？另一方面，进入自贸区的雇员大多是年轻人才，思想活跃，他们生存的环境以及受雇的企业性质，都会影响他们对党组织的认同度，特别是如何在自贸区里发展党员、培养党员，这也是自贸区党建工作面临的重要挑战。

顶层设计，构建更具弹性的组织设置架构

自贸区与原来的保税区有很大区别，意味着更开放、更自由，更要尊重和按照国际规则办事，必然要在党建工作体系上构建出更为弹性的组织架构，重新顶层设计，来应对外资企业不愿意建立党组织以及党员不愿意亮身份的情况。

建立自贸区综合党委，职责区别于原保税区综合党委，负责自贸区区域内党建工作的统筹管理。构建“单位—属地”相结合的组织架构，自贸区综合党委根据进入企业性质进行分类管理，国有和民营企业仍按照原有的党组织管理，在企业内部设立党支部；合资、外资则不在企业内部设立党组织，而实行属地化管理，都由自贸区综合党委负责，这些企业内的党员到自贸区综合党委报到，综合党委根据从事的行业进行归类，设立党支部。除了组织架构外，建立区域化大党建格局，这可以参照洋山港的“小岛屿大党建”的模式。在自贸区党委层面设立区域党建联席会，把自贸区内组织上没有隶属关系的企业纳入进来，便于区域党建工作的协商与决策，实现工作的无缝隙对接。在各行业党组织，建立区域党建联席分会，有利于相关行业党建工作的互动交流，实现党建工作促进行业发展的目标。

资源导入，确立服务型党组织的功能定位

早在 2003 年浦东就在基层党组织建设中引入了“服务”理念，提出了“三服务”，即“党的上级组织为基层组织服务、党的基层组织为党员服务、党的各级组织和党员都为群众服务”。在自贸区党建工作中，要明确党组织的功能定位，以服务为抓手，深化三服务内涵，构建服务型基层党组织，通过“由我作主”到“以你为主”服务理念和工作方式的转变，来推动服务自贸区的发展。

依托平台，深化党群同步运作机制

在自贸区内，非公经济特别是外资企业众多，党组织要紧紧围绕贯彻党的方针政策、引导和监督遵守国家法律法规、团结凝聚职工群众、维护各方合法权益、促进自贸区发展。

依托工会组织，开展宣传和引荐活动。对刚进自贸区的企业，依法组建工会组织，并在工会组织的基础上，通过开展各类宣传活动积极发展党员，壮大队伍，并通过依托为现有党员提供的各种平台吸引潜在的党员，把人才凝聚到组织中来。

依托政策法律，针对有些外商不理解、不欢迎、不认同，党组织要积极做好相关工作，不能直接硬性要求，而要尊重国际规则，尊重其文化背景、思想观念和政治信仰的不同，通过制定政策以及依托《公司法》《工会法》《外资企业法》等法律，协调处理好企业、所有者和职工的各种利益关系，充分发挥党组织推动发展、服务群众、凝聚人心、促进和谐的作用。

依托其他各类社会组织，积极发展壮大党组织力量。党组织在培育和壮大公益类社会组织的同时，积极宣传党组织的理念及相关活动，把党群工作及社会公益、社会管理工作都充分有效地结合起来，共同促进党的群众工作的开展，增强党组织的凝聚力。

价值引领，营造多元文化交融发展的环境

自贸区作为一种多元经济体，背后就存在着多元的文化背景。在这样一种多元文化的前提下，党组织要注重价值引领，重在宣扬社会主义核心价值，突出以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神，并融合西方优秀文化，把文化作为凝聚人心、推进发展的重要抓手。

◆党建科学化

怎样优化党员队伍结构

□张永刚

党的十八大提出，要健全党员能进能出机制，优化党员队伍结构。实现党员队伍结构优化，笔者认为应处理好几个关系。

数量与质量的关系

当前，我们党总人数已达 8512.7 万，基层党组织也有 420.1 万个，从人口绝对数量上看，中国共产党已是名副其实的世界第一大执政党。党员人数过多，管理幅度过大，就会增加管理难度和成本，党的先进性和纯洁性建设面临的问题就会更加复杂。因此，当前在思考党员队伍建设时，一方面要积极创造条件，使社会优秀分子有机会加入我们党，另一方面要把提高党员素质作为中心任务，重视质量建党，实现党员队伍建设由数量规模型向质量效能型的战略转变。

“进”和“出”的关系

保持组织成员能进能出，成员加入时拥有均等的机会，退出时出口能够通畅，“进入”“管理”及“退出”等环节互为一个有机整体，是组织不断获得新鲜血液，保持肌体健康、生机、有活力的重要条件。党组织的健康发展，也需要做到这点。但是，当前在党员队伍建设中，从整体上看，党员发展工作要比党员退出工作受重视程度高，工作成效也更明显。究其原因，主要在于以下两方面。

在党员发展上，党所具有的影响力、号召力，使得广大先进分子愿意加入党组织，践行党的理想、信念。与此同时，党的执政地位对一些投机分子来说也有足够的诱惑力，为了成为其中一员，他们会想尽一切办法达到党员发展标准。另外，对党务管理者来说，发展多少党员有时候会成为衡量党务管理政绩的一个重要指标，无疑，他们会重视这项工作。

在党员退出上，一方面，在我国党员被当作一种政治待遇，成为党员说明得到组织认可，而被党除名则意味着个人政治前途的终结。社会上尚未形成党员从党组织中有进有出是正常现象的氛围。基于此，有些党员即使不想再为党工作，他们也不愿、甚至不敢提出退党要求。另一方面，尽管《党章》规定了有关党员退党和自行脱党的条件，但实际执行起来可操作性不够。另外，一些领导怕承担教育管理不善的责任，奉行“好人主义”，怕得罪人，不愿管，甚至不允许党员自动退党。由于没有从整体看待党员“进”和“出”的关系，造成了党员队伍循环通道堵塞，一些不合格党员没能及时得以替换、剔除，党内消极现象不断增加。

外延调控与内涵提高的关系

党员队伍结构是一个包括了年龄、职业、民族、文化、性别及素养等要素的大系统，这些要素有些具有可变性，有些具有不可变性，实现这些要素合理搭配，优化组合，需要处理好外延调控与内涵提高的关系。

对可变要素和不可变要素可分别采取内涵提高与外延调控的方式进行优化。如党员的学历层次结构这种可变要素的优化，可以通过加强文化培训，给广大党员提供提升学识层次的机会等内涵提高的方式来实现，而对涉及党员队伍民族成分、性别结构等不可变要素可通过加强少数民族群众、妇女入党工作，在保证质量的前提下，逐步增加其数量等外延调控的方式来实现。

优化不同要素所采取的内涵提高与外延调控方式不是截然分开的。比如优化党员队伍知识结构，我们还可以通过做好知识分子入党工作，大力发展知识分子党员来实现。

对于党员素养这类要素，需要同时重视外延调控与内涵提高两种方式，一方面建立一个科学的选拔机制，将优秀人才、先进分子引进到党组织中来，另一方面加强党员的教育和管理，通过建立一套行之有效的奖惩机制，使广大党员不能懈怠、不敢懈怠、不愿懈怠，力戒走“重引进、轻管理”的老路。总之，优化党员队伍结构，既要根据党员队伍构成要素的不同特性采取不同方式，同时又要注意不同方式的综合使用。

主体性与非主体性的关系

在党员队伍建设中，党员的来源及党员队伍成分的构成也应该反映出这种主体性和非主体性的差别，否则，会对党的性质造成影响。基于此，目前我们在思考加强党员队伍建设，不断优化党员队伍结构时，就要对党员队伍主体成分和非主体成分有个明确认识。

一方面，要坚持主体性。在积极吸收其他社会成员中的优秀分子加入我们党的同时，不能忽视主体成分在党员队伍中所占的比重，轻视他们的地位。

另一方面，重视非主体成分的作用。鉴于中国特殊国情，我们在重视党员队伍主体成分建设的同时，也要重视非主体成分的作用。非主体成分的党员尽管人数有限，但代表范围广，他们在政治上要求进步，对社会发展也作出了贡献，允许他们入党，既为党员队伍建设增添了新鲜血液，有利于增强党的影响力，同时也能反映我国社会民主进步。

总之，优化党员队伍结构，对主体性成分与非主体性成分既要区别对待、各有所侧重，同时又要兼顾二者的统一，做到相互联系、共同进步，既要突出党的先进性，又要使党有广泛的群众基础，体现广泛性。