责任编辑：戴菁　E-mail:daijing314@163.com　电话：010-62805132　　2014年4月21日

惩治预防腐败：体制、机制、制度创新

——访国家社科基金重大项目承担者、河南省委党校副校长郭学德教授

□本报记者　戴　菁　毛　强



记者：郭教授，您好！您长期以来一直从事腐败问题及社会发展问题的研究，最近又完成了一项国家社科基金重大项目的研究任务，并且产生了较大的影响，请具体谈谈您作为项目“首席专家”主持完成的国家社科基金重大项目的相关情况和内容。

郭学德：我主持承担的国家社科基金重大项目《有效惩治和预防腐败的体制机制及制度问题研究》，研究成果受到国家社科规划办的肯定，经审定于2013年12月被免于鉴定结项。该项目是一项集理论研究与应用对策研究为一体的综合性研究成果，参加课题研究的近20名课题组成员中，除了党校、高校专门从事研究的学者外，还有在纪检、检察（如最高人民检察院、中国纪检监察学院、河南省纪委等）等部门从事实务工作的专家。该项目“总研究报告”42万余字，“附录”20余万字，共计60余万字。项目研究成果分三大部分，第一部分：中国当前及社会转型期的腐败与反腐败状况、存在的问题及原因分析；第二部分：惩治预防腐败的体制、机制改革与创新。第三部分：惩治预防腐败的制度创新与完善。

该项目的研究成果产生了较大的社会影响。在项目研究过程中，共发表阶段性研究成果32项，其中发表在国家级报刊和全国中文核心期刊、中国人文社会科学核心期刊的阶段性成果23篇，另有3篇成果被中国人民大学《复印报刊资料》全文转载，3篇成果被河南省纪委领导批示在其主办的内刊全文转载。此外，上述阶段性研究成果还获得省部级奖5项、市厅级奖8项。项目结项后，河南省社科规划办刊发了题为《加大查处惩治腐败力度，推进惩治预防腐败体制机制和制度创新》的专期《成果要报》，将课题内容报送有关领导机关和领导同志；中国社会科学院主办的《中国社会科学报》对课题内容进行了专题介绍。

记者：您主持完成的国家社科基金重大项目所研究的内容——“惩治和预防腐败的体制机制及制度创新”，是一个重大且富有探索性的课题，您对这一问题是如何认识的？

郭学德：推进惩治预防腐败体制机制及制度创新，是中国执政党即中国共产党在新的历史条件下提出和确立的治理腐败的重要战略举措，这一重要战略举措与中国执政党进入新世纪后确立的“建立健全惩治和预防腐败体系”的反腐败战略密切相关。

大家知道，自1978年中国社会从计划经济体制向社会主义市场经济体制、从传统农业社会向现代社会转型以来，伴随着社会转型过程中出现的腐败问题，中国执政党的反腐败战略也进行了不断的调整。概括起来说，30多年来，中国执政党的反腐败战略经历了从20世纪70年代末到整个80年代注重“治标”的“惩治与遏制”战略，到90年代“标本兼治”的“综合治理”战略，再到新世纪以来更加注重“整体性、综合性、系统性”的“建立健全惩治和预防腐败体系”战略的变迁。

“建立健全惩治和预防腐败体系”战略最早是在2003、2004年中共十六届三中、四中全会上提出来的。2005年1月，中共中央正式颁布了《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》，《纲要》明确指出：“建立健全惩治和预防腐败体系是党中央在新形势下对反腐倡廉工作作出的重大战略决策”。之后，党的十七大、十八大进一步提出要扎实推进和全面推进惩治和预防腐败体系；2008年6月和2013年12月，中共中央又相继制定了2008—2012年、2013—2017年建立健全惩治和预防腐败体系《工作规划》。随着反腐倡廉实践的发展，中国共产党越来越认识到：建立健全惩治和预防腐败体系，必须推进惩治预防腐败体制机制和制度创新。

记者：推进惩治预防腐败体制、机制和制度创新，是一个内容十分丰富和复杂的问题。请您简单解释一下什么是体制、机制、制度？以及它们之间是一种什么关系？

郭学德：所谓“体制”，从政治学和社会学角度来讲，是指国家机关、企业事业单位在机构设置、领导隶属关系和管理权限等方面的体系、制度、方法、形式的总称，如领导体制、管理体制、政治体制、经济体制等。“体制”通常是指“制度”形之于外的具体表现和实施形式，是管理经济、政治、文化等社会生活各个方面事务的规范体系。“制度”有广义和狭义之分。广义的制度指在一定条件下形成的政治、经济、文化等方面的制度规范体系，狭义的制度则是指一个社会、一个组织或一个单位所制定的要求其成员所遵守的办事规程或行动准则。就惩治预防腐败的“制度”而言，它既包括执政党党章及各种党规党法所规定的制度规范和行为准则，也包括国家宪法和法律所规定的要求国家机关、政党、社会团体、社会组织及社会成员所应遵循的法律规范和行为准则。在惩治和预防腐败体系中，根本制度、基本制度具有基础性、根本性和长期性的作用，“制度”决定“体制”的内容和表现形式，“体制”的形成和发展则受“制度”的制约。同时，“体制”则起着重要的制约性和影响性作用，它一方面对行为主体（人或机构、组织）产生制约和影响作用，另一方面又对“制度”作用的发挥和“机制”功能的体现产生制约和影响作用。

“机制”原指机器的构造和运作原理，生物学上的“机制”是指有机体的构造、功能和相互关系。后来人们将“机制”一词引入经济学、社会学研究领域。从社会学角度讲，“机制”是泛指一个系统的组织或部分之间相互作用的过程和方式，如：市场机制、竞争机制、用人机制等。与“体制”和“制度”相比，“机制”是能动的、功能性的。“体制”与“机制”不可分离，且相互联系、相互影响，一定的“体制”必然具有一定的功能和机制，而一定的“机制”也必须依存于一定的体制。从治理腐败角度来讲，建立有效的惩治预防腐败机制，对于有效遏制腐败具有重要意义。这就是为什么习近平总书记强调要“把权力关进制度的笼子里”，并且“形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制”。从某种意义上可以说，反腐倡廉、惩治和预防腐败，最终就是要建立起一套惩治预防腐败的科学“制度”、一种惩治预防腐败的科学“体制”，以及形成一种与科学的“制度、体制”相联系、相适应的惩治预防腐败的有效“机制”。

记者：请您结合完成的国家社科基金重大项目的研究成果，谈谈如何推进和实现惩治预防腐败体制机制制度的创新？

郭学德：这是一个非常大的问题，同时也是一个涉及领域极为广泛、包含内容极为丰富的问题。

首先是惩治预防腐败“体制”的创新。惩治预防腐败“体制”包括许多内容，如纪检监察领导体制、权力监督体制、行政管理体制、司法体制，以及财政管理体制、金融管理体制、投资管理体制，等等。现实中之所以存在大量的腐败现象并且难以得到有效遏制和治理，除了其他方面的原因之外，还与当前现行的惩治预防腐败的“体制”不科学有关。因此，要有效惩治和预防腐败，就必须实现反腐倡廉建设“领导体制”和“权力监督体制”的创新。对此，党的十八届三中全会《决定》和《中央党内法规制定工作五年规划纲要》已经作出了部署。以纪检监察领导体制改革创新为例，其基本的价值取向是变过去以同级党委领导为主的“双重领导体制”为以上级纪委领导为主的“双重领导体制”。具体创新内容包括：各级纪委书记、副书记由上级纪委提名，由上级纪委会同上级组织部门联合考察确定；在查办腐败案件时，以上级纪委领导为主，进一步增强纪委的独立性、权威性；探索实行省级以下纪检监察垂直领导体制，等等。

其次是惩治预防腐败“机制”的创新。惩治预防腐败“机制”也包括许多内容，如腐败案件的及时查处惩治机制、贪官外逃预防引渡机制、反腐败举报保障机制，以及国家公职人员廉洁从政激励机制和道德规范约束机制，等等。应当说，现实中大量腐败现象滋生蔓延并难以得到有效遏制，也与上述“机制”的功能作用发挥不佳有关。以贪官外逃为例，据有关资料表明，目前我国外逃贪官数量及外流赃款数量已达惊人程度，外逃贪官已经成为中国反腐败的“重灾区”。为此，必须尽快建立和完善贪官外逃的预防和引渡机制。具体措施包括：构建预防贪官外逃预警机制，建立重点岗位人员透明账户制度，强化反洗钱机制；加强国际合作，加大追缉外逃贪官的力度；加强刑事司法国际合作立法，争取与更多的发达国家签署引渡协议，等等。

最后是惩治预防腐败“制度”的创新。惩治预防腐败“制度”创新是建立健全惩治预防腐败体系的关键和制度保证，其最终目的是建立起一套完善的惩治预防腐败的制度体系。惩治预防腐败制度体系是一个大系统，它包括许许多多的内容，从性质上划分，可分为两个大的方面：一是执政党制定的有关党风廉政建设的各种党内制度，即平时所说的党规党法；二是国家制定的相关惩治和预防腐败的法律制度。客观地说，当前我们惩治预防腐败的各种“制度”还不健全、不完善，需要进一步健全、完善和创新。以国家公职人员财产申报法律制度为例，我们应该积极探索，大胆创新，科学借鉴世界上其他一些国家的有益经验，并结合中国的实际情况，实施好国家公职人员财产申报法律制度的“顶层设计”，从而为推进我国的“廉洁政治”建设作出有益的贡献。

学者访谈

学术研究要多“坐冷板凳”

□康之国

“板凳要坐十年冷，文章不写半句空”，这是已故著名历史学家范文澜先生在史学研究工作中用以自勉的名言。人们常用这句名言来赞赏一些研究人员甘于寂寞、不求名利、专心致志做学问的治学精神。学术研究是获取知识，继承和发展理论，开拓新领域，探索新发现，提出新思想的研究活动。无论自然科学研究还是人文社会科学研究，都需要多一些“坐冷板凳”精神。特别是一些基础理论研究具有长期性、艰苦性、连续性和难以预测性等特点，需要研究者厚积薄发，没有“坐冷板凳”的精神是很难到达成功彼岸的。

然而，近些年来我们学术界某种程度上存在着急躁风气：急于发文章、急于拿项目、急于出著作、急于拿奖项、急于评职称等等。不少人把学术研究当成谋取利益、沽名钓誉的手段，极力追求个人利益最大化。在某些学术圈子里，只要有钱有关系，专家签人情字、金钱字、权力字能够轻而实现；只要有钱有关系，课题的立项与结项、著作的出版、论文的发表等会一帆风顺。于是，“金钱学术”“关系学术”“圈子学术”“权力学术”等应运而生。有些人为达到目的甚至不择手段：项目立项造假、结项验收造假、成果鉴定造假、申报奖励造假，假论文、假实验报告、假学位论文、假毕业证书纷纷出笼。一时间神圣的学术殿堂笼罩着功利化的乌云。一些人在追逐学术功利化的活动中，早已将“坐冷板凳”精神抛之九霄云外。

虽然我们还不能肯定学术研究的殿堂已完全功利化，但从近些年来学术界发生的林林总总的奇怪现象来看，学术研究功利化的普遍存在已是不争的事实。从院士、博导、教授、一般教师到在校研究生，甚至官员，涉及的学术腐败问题越来越多，影响越来越恶劣。学术功利化不仅造成学术垃圾大量出现，制约基础研究的创新力，而且直接导致学术腐败滋生蔓延，严重败坏了学风。首先，学术功利化倾向抹杀了研究者的创新精神。就基础研究而言，急于求成的功利思想与基础研究所要求的厚积薄发精神格格不入，损害了基础研究培育创新人才的功能。一部分人为追求所谓的成果数量，研究目的与手段倒置，东拼西凑，乔装打扮，低水平重复研究泛滥，没有任何创新之处。其次，学术功利化倾向导致学术腐败滋生蔓延。一些人耐不住学术的清苦和寂寞，或沉浮不定，为追名逐利，没有把精力放在潜心研究上，却在走学术“捷径”方面下尽功夫。他们轻者托人情、拉关系、走后门；重者搞学术造假，抄袭剽窃他人成果等。再次，学术功利化倾向削弱了研究者的公信力。教授、专家本是受人尊重的头衔。然而，近年来，他们沦落为一些人调侃的对象：教授变成了“叫兽”，专家变成了“砖家”，其公信力正不断被削弱并受到质疑。

导致学术功利化的原因较为复杂，既有研究人员的自身原因，也有科研管理体制等方面的问题。首先，部分研究人员追求急功近利，缺乏科学精神。研究人员有自身的利益追求是正常的，然而，现在不少研究人员只注重个人眼前利益，忽视了对学术研究真理性的追求，缺乏科学精神。其次，少数研究人员没有树立正确的价值观，学术道德缺失。以“巧取豪夺”的方式把他人的文章、思想、观点置于自己名下，以满足自己的私利性，无视学术道德规范，导致道德水平不断滑坡以致形成当今的学术腐败现象。第三，受不良社会风气的影响。中国正处于经济转轨时期，在巨大的经济利益诱惑下，一些研究人员身在学界，心有旁骛，对名利的追求空前膨胀。特别是一些学术不端行为在短时间内产生了某种“效益”，对另一些人起到了反面引导作用。第四，科研考核评价等制度是功利化的制度诱因。不论是对研究项目的考核还是对科研人员的考核、评聘，都存在急功近利、重量不重质等问题。例如，许多单位对学术评价，笼统地以发表论文的数量和取得的科研成果的数量为主要评价指标。在职务评聘、奖励荣誉、提级加薪等待遇方面，均与此挂钩。为了完成量化指标，本来应该安心搞研究、做学术的科研人员呈现出八仙过海、各显神通的“大跃进”现象。

学术研究要多一些“坐冷板凳”精神，关键在于去功利化，还学术界一片净土。第一，学术研究者要有不懈追求科学精神的信念。科学精神可体现为追求真理、崇尚创新、尊重实践、弘扬理性。研究者要有不懈追求真理的信念和捍卫真理的勇气，要善于发现和创造新的知识，不能为眼前利益而放弃原则性要求。第二，学术研究者要不断提高自身的学术修养。要有坚定的学术良知，努力提高自身的学术修养，恪守学术道德规范，筑起道德防线；要以求真务实、刻苦钻研为荣，以弄虚作假、不劳而获为耻，摒弃急功近利、筑起一道坚实的内心道德屏障。第三，学术研究者要做到身在学界，心无旁骛，不受社会不良风气影响。要不受市场经济负面因素的影响，保持学术的独立与自由，保持自身的人格与道德操守；要能在浮躁和急功近利的环境中做到出淤泥而不染。第四，完善科研管理制度，营造良好的学术研究氛围。其一，要完善对学术研究人员的评价体系，更加注重学术研究人员的研究质量和创新贡献，从简单量化考评向综合质化考评转变。同时，把学术道德作为一项重要的评价指标。其二，要完善对学术成果的评价体系。建立科学、公平、规范的学术评价指标体系，并由对学术成果单纯的数量评价转向更加重视质量的评价。通过对学术成果的评价，认定学术人员的能力，鼓励科研人员敢于攻坚克难、潜心研究，为其营造良好的学术研究氛围。

（作者单位：天津市委党校）

学术评论

怎样把权力关进制度的笼子

□吴传毅

党的十八届三中全会《决定》强调：把权力关进制度的笼子里。这是控权治权的有效之策。从根本上解决权力的腐败，目的是让权力回归到服务于人民的本质属性上来。就当前中国而言，解决好权力腐败问题关系到能否成功跨越“中等收入陷阱”，能否实现现代化质的飞跃，能否全面建成小康社会，能否实现中华民族的伟大复兴。

解决事权与财权的匹配。事权是指政府在公共事务和服务中应承担的任务和职责，支出责任是政府承担的运用财政资金履行其事权、满足公共服务需要的财政支出责任。权力要发挥好服务于人民的功能，必须有相应的财力作保障。没有财力作保障，权力就无法运行。要让管事的部门有能力去管事，有能力为人民办成事。否则，法定职责范围的事情无法完成。随着我国工业化、城镇化的推进，管理经济社会事务的法治化、规范化要求越来越高，这方面问题比较突出。从当前中国的现实情形看，我们存在事权与财权不匹配的现象。特别是基层政府，事权较多，财权不足。在财权不足的情形下，要完成规定的事权，一些基层政府就可能放松对权力的管束，从而造成权力的腐败。

管理好政府的钱袋子。管理好政府的钱袋子，是遏制政府腐败行之有效的措施。政府的财政预算应该全面、规范、透明。所谓全面，就是政府的一切收入都要纳入财政预算，政府不得有预算外的资金。所谓规范，就是精细化，也就是指政府的开支必须具体到细节，不能只是笼统的账目，应该像家庭装修时的装修公司与主人结账一样精细，这样才便于审计和监督。所谓透明，就是政府的每一笔开支必须公开，必须晒在网上，老百姓可以查询和质询。如此一来，政府的钱才可能用到刀刃上，“三公”消费才可能得到有效遏制，廉洁政府才可能真正建成。

让权力在阳光下运行。阳光是最好的防腐剂。权力运行的整个流程都必须公开，这样才有利于监督。就行政审批而言，简政放权很重要。市场经济体制下政府的职责和作用主要是宏观调控、市场监管、公共服务、社会管理、保护环境。但是，如果没有审批流程的完全公开，哪怕只有少数几项审批权，还是很难保证这其中不会出现腐败。权力在阳光下运行，要求权力行使的方式、顺序、步骤、时限等都要公开，这是法治化和程序化的内在要求，也是民主政治的重要表征。权力具有相同的属性，不仅政府权力运行过程要公开，凡属公共权力运行过程都要公开。这也是权力取信于民的基本要求。

有效发挥民众的监督作用。坚持用制度管权管事管人，让人民监督权力。用制度管权管事管人，回应的是人民群众的诉求，彰显的是契约精神，弘扬的是社会公平公正。权力从来就不会“空转”，它总是与人民群众的利益相关联。人民群众是利益攸关方，是一方当事人，他们最能感知权力是否公正运行，他们有监督权力的内在动力和愿望。为此，需要发挥好人民群众的监督作用。如何更好地发挥人民群众对权力的监督作用？这就需要通过科学的法律制度安排，切实落实人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权。科学的法律制度指的是制度必须具有可操作性。制度是运用于实践的，不是用来装饰的。科学的法律制度是其与道德规范的重要区别，也是其权威性的内在要求。在制度执行上必须具有刚性要求。制度的生命在于执行。在执行制度方面，不能搞“上有政策、下有对策”，不能有选择性。

把权力关进制度的笼子里是国家治理现代化的必然要求。只有把权力关进制度的笼子里，才能使明规则战胜潜规则，才能为全面深化改革扫除体制机制的障碍，才能把干部清正、政府清廉、政治清明的美好愿景变成现实，才能赢得人民群众的信任和支持。

（作者系湖南省委党校教育长）

党校思想库建设要发挥比较优势

□王朋琦

近年来，党校思想库建设受到各级领导重视，在各个层面发挥了决策参考的作用。当前，发挥党校比较优势，进一步强化党校思想库建设，更好发挥其决策参考的作用，是推动党委政府决策科学化、开放化，加快推进全面深化改革的迫切要求。

充分发挥党校贴近实践一线的比较优势。党校科研的“四为”方针，具有鲜明的实践性。党校教学工作与学员即本地区党政领导的密切关系，也决定了党校贴近实践一线的优势。党校学员遍及本地区各层面和领域。其一，丰富的社会实践，需要理论的指导和升华，来自实践的需求，往往化作学员（基层领导）们的直接理论诉求，有利于强化党校科研的针对性。其二，保持与基层领导的信息沟通，及时把握社会实践的一线脉动，有利于强化党校科研的时效性。

充分发挥党校贴近领导决策层的比较优势。党校是党委直接领导的重要部门，党委政府的重大决策，往往吸纳党校学者进行专题调研，有些文件的制定还可能直接委托党校学者进行起草工作。同时，党校的科研成果为决策服务，对于突破决策研究机构可能会产生的“自我循环”陈陈相因的局限，是不可或缺的思想资源。也就是说，领导决策有需求、有安排，是党校科研为领导决策服务的机会优势。围绕本地区战略布局和重大问题进行科研规划，有利于强化党校科研的对策性。

充分发挥党校科学方法指导的比较优势。在很大程度上，由方法论所支配的真实性、全面性，攸关科研成果的可靠性。党校的学科理论体系建设，各学科或专业的理论储备，都包含着科学方法论的重要内涵。符合科学方法，才可能具有真实性、全面性，进而达到科研的公正性、可靠性。党校调研到基层，往往满载着当地党委政府所整理的各种材料而归。这只是一个层面，如果止步于此，就不全面、不真实。因此，按照科学方法，应当制定全面公正的调研方案，科学设计调查问卷，把握真实情况。

充分发挥党校基础学科互补的比较优势。课题化专题研究，往往需要多学科互补，学科互补是当代人文社会科学研究的发展趋势。在团队组合上，可以通过课题组的合理构成形成互补。在知识结构上，可以在学术交流中让科研人员互相交流形成互补。对于科研人员而言，不同学科的互相碰撞，互相交流，是一种特殊的调研活动，有利于为思想库建设提供优化的理论储备。

充分发挥党校强大系统功能的比较优势。党校的系统性也是一种比较优势，有上级党校的指导和推动，又有基层党校的配合和支持，上下互动，优化组合、自成体系。有利于党校科研的触角延伸到各个层面和领域，有利于科研力量的互助互补，形成强大的思想库科研力量。

（作者单位：山东省潍坊市委党校）