◆党建科学化

以科学治理提升反腐绩效

□袁 峰

现代社会中的腐败治理，不仅需要依法治理，而且需要科学治理。只有把握腐败治理对象的特点及行为规律，形成科学合理的反腐败制度设计，遵循国际社会反腐败的一般规律，才能有效地惩治腐败分子及铲除腐败现象滋生蔓延的土壤。

把握当前腐败现象滋生蔓延的特点及趋势

把握腐败现象的动态特征及变化趋势，是科学治理腐败的基本要求。对腐败现象以高压态势给予严厉的打击，能够防止腐败出现加剧的趋势，也能够以实际行动赢得民心。但腐败活动有极强的适应能力，它们自身会随着管理职能及政策环境的变化而变化，反腐败的高压态势可能会使腐败以更加隐秘的方式存在。因此，只有以有效的方式监测到腐败分子的新动向，掌握腐败现象变动的趋势，才能使反腐败政策适应不断变化着的环境及花样翻新的腐败活动，从根本上解决我国在反腐败方面存在的腐败发现率低、腐败潜伏期长的问题。

官员腐败所要付出的代价，是其选择廉洁或腐败的关键，其中有两个变数决定了代价的大小：一是腐败被发现的概率，二是惩罚的力度。如果惩罚力度不足，即使被发现概率很高也未必会影响官员的选择；同样，如果被发现概率很低，即使惩罚力度很大，也不会产生什么影响。因此，如何在反腐败继续保持高压态势的情形下，提高而不是降低腐败发现的概率，才是治理的关键。当前能够有效监测腐败现象的手段主要包括以下几方面。

以民意调查跟踪监测腐败动向。国外反腐败研究机构通常利用民意调查作为腐败状况的监测工具。全球腐败晴雨表是由盖勒普与透明国际组织开展的评估公众对本国腐败情况的感受及其腐败经历的民意调查。新西兰反腐学者杰瑞米·波普指出：“经历和主观感受对于严格的分析来说都是有用的数据，对于反腐败战略来说，都是一件有力的武器。”为了使当前“八项规定”执行起来不会是一阵风，或者是流于形式，关键是要让全党全体人民来监督。专业反腐机构可以通过鼓励民众揭露曝光那些改头换面的腐败手段，进一步完善对腐败现象的跟踪监测机制，分析反腐败高压态势下重点行业、重点领域腐败发案的特点、发展趋势，以及当前对抗反腐政策的主要类型，并对其风险进行评估。中纪委官网推出的“每月e题”栏目，它以留言板的形式每月发布一个与党风廉政建设和反腐败工作相关的主题，邀请广大网民围绕“请您晒晒‘四风’隐身衣”等主题发表评论，正是问计于民的表现。

审核干部报告个人事项的真实性。领导干部个人重大事项报告制度已施行多年，但长期处于不告不查的状况，无公示、无审核的领导干部个人重大事项报告制度在反腐败斗争中作用十分有限。当房产信息联网查询，个人信用信息共享，银行账户实名制，配偶子女移居海外信息登记管理，身份制、户籍信息唯一性逐步实现时，就应当适时推进对领导干部个人报告事项的抽查核实工作，提高反腐败专业机构主动发现弊案的能力。当前，应当尽快将历年的干部个人事项报告信息从纸面信息转化成电子数据库，为信息保存及信息审核工作奠定基础。

加强中央及省级党委的巡视监督。巡视制度是党中央和省、自治区、直辖市委员会等党组织，依据党章、党内法规和中央有关要求，建立专门巡视机构，对下级党组织领导班子及其成员进行巡视监督的制度。由于巡视是由上而下对被巡视地区、单位的监督，通过受理反映被巡视党组织领导班子及其成员问题的来信、来电、来访，对被巡视党组织领导班子及其成员进行民主测评、问卷调查等，直接获知来自基层群众反映的问题，同时，也可防止地方或基层“压案”不报情况的发生，进一步提高党内发现腐败问题并对腐败现象形成持续有力震慑的能力。

提高制度反腐的科学性

国外反腐败学者认为，中国反腐败绩效不尽如人意的主要原因是中国只重视事后惩治，没有把事前防范的制度建设作为反腐策略。他们认为中国把以制度改革打击系统性腐败作为一项长期的工作而不是紧迫的事情。这样的分析结论是有失偏颇的。改革开放以来，中央及国家层面每年都在出台新的反腐败法规及制度，累积的数量规模庞大，不可谓不重视。然而，的确有相当一部分法规及制度在实际操作中并没有在预防腐败、减少腐败机会方面发挥出明显的作用，“牛栏关猫”现象大量存在，一些法规及制度甚至沦为“纸老虎”“稻草人”。因此，当前反腐败制度设计本身的科学性同样是需要研究的重要问题。

2013年中央纪委印发了《关于决定废止、失效一批党风廉政建设和反腐败工作文件的通知》，中央纪委在第一阶段清理工作中，对82件中央纪委起草的中央党内法规和规范性文件，建议废止9件、失效4件、修改4件、继续有效65件。对394件中央纪委制定或者牵头制定的党内法规和规范性文件，决定废止37件、失效28件、修改27件、继续有效302件。中央纪委党内法规和规范性文件第二阶段清理工作也已经启动。从科学治理的角度，当前我国反腐败的制度设计需要重点解决如下问题。

制度设计的针对性不强。我国不仅缺乏通过案件查办来实现倒查体制漏洞的倒逼机制，也缺乏在诊断具体机构或部门体制机能障碍基础上从源头上提出遏制权力腐败的防范机制。当前应当围绕腐败问题和不正之风易发多发的重点领域及关键环节，加强制度创新，从制度上堵塞滋生腐败现象和不正之风的漏洞，减少权钱交易的机会和空间。



制度设计的适应性不够。由于权力不断膨胀的惯性，存在着权力经常会跳出制度笼子的现实可能性。因此，需要定期按照专门的诊断方法对各级组织的权力运行状况进行监测，及时发现权力资源配置不合理、政策内容表达不清晰、信息透明度低、权力行使不当、监督力度不够等可能导致腐败滋生蔓延的问题，以便适时调整制度笼子的相关设计，达到重新配置权力资源、完善政策规范性及透明度、健全权力制衡机制、调整权力行使空间的目标，最终把权力关进制度的笼子里。目前，我国尚缺乏对党政机关权力运行状况进行定期“体检”的观察指标体系，也缺乏针对问题严重的机构、部门进行定期诊断及制度性校正的机制。

制度设计的实效性不足。反腐制度要管用，就要抓住“权力过分集中”这个核心问题，如一把手专权、政府部门过分集权等问题。在现实中，监督与制约一把手的权力，减少或取缔政府部分不必要的对活动的政策干预和行政管制，仍然存在思想意识及体制机制上的障碍。如果在思想认识上左右摇摆，制度设计上妥协让步，就不能有效预防权力腐败。对于一把手专权问题，目前还缺乏严格、刚性的分权机制及限权机制，切实做到一把手不再分管财政、人事等重要部门工作，并使决策权、执行权与监督权相互制约，从而减少其以权谋私的机会；对于政府部门过分集权问题，减少审批事项，还权于社会、还权于市场的简政放权措施还存在制度性阻力，难以有效减少公职人员利用稀缺资源分配权、选人用人权、自由裁量权以及审批权谋取私利的机会。

制度设计的严密性欠缺。中国反腐败机构自身也存在着腐败的可能，长期以来对专业反腐机构公职人员权力进行制约与监督的制度供给不足。“打铁还需自身硬，正人先正己”同样需要严密的制度设计，中央纪委决定成立纪检干部监督室加强自身监督，迈出了关键性的一步。

遵循国际社会反腐败斗争的一般规律

中国已经加入《联合国反腐败公约》，在遵守国际反腐败通行规则的同时，也应遵循国际社会的反腐败规律，并结合中国实际加以运用。“公开透明”被国际社会认为是最有效的反腐剂。透明国际发布的清廉指数表明：政府信息透明度高的国家，无一例外都是清廉国家；反之，政府信息封闭的国家，绝大多数存在严重腐败现象。“让权力在阳光下运行”，是当前我国践行这一反腐败规律的政策思路。

为了推动党政机关反对浪费工作，2013年中共中央、国务院印发的《党政机关厉行节约反对浪费条例》总则第四条规定，除涉及国家秘密事项外，公务活动中的资金、资产、资源使用等情况应予公开，接受各方面监督。涉及“三公”经费的公开，要以通俗的形式让群众看得懂，知道政府的钱是怎么花的，花了多少钱，办了什么事。为了促进司法系统以公开促公正、以透明保廉洁，2013年我国建成中国法院庭审直播网以及中国裁判文书网，各级法院直播案件庭审4.5万次，最高人民法院通过多种媒体直播社会关注案件的庭审情况，接受公众监督。为了进一步从源头上防范腐败，2014年国务院审改办在中国机构编制网公开了国务院各部门行政审批事项汇总清单。此次公开的汇总清单涵盖了60个有行政审批事项的国务院部门，涉及各部门目前正在实施的行政审批事项共1235项。公开的行政审批事项包括了项目编码、审计部门、项目名称、设定依据及审批对象等内容。权力清单公布后，各部门将不得在公布的清单之外实行行政审批。

现代反腐败运动还告诉我们：单纯依靠一个国家执政党及政府的力量，是不能驯服腐败的，必须发挥社会力量的作用共同参与腐败治理过程。公民群体是腐败的直接受害者，也是异体监督最本源的主体。因此，不仅要让公众破除与腐败文化相关的习惯与束缚，而且要吸引公民参与制定反腐政策的过程，并将反腐败的部分职能交给公民。“让人民监督权力”，既是我国对国际社会腐败治理规律的政策回应，也是对当前我国反腐败斗争实际状况的真实反映。从中纪委监察部公开的数据来看，全国纪检监察机关立案调查的案件中，来自群众举报的线索在各种来源中比例是最高的。针对公众在知情、监督方面存在的障碍，需要通过进一步完善政府信息公开机制、新提任领导干部个人事项公开机制、互联网监督机制、举报人保障机制等为公众参与反腐败斗争提供适宜的制度环境。

◆改革与创新

基层自治是群众路线的具体实现方式

□邱素琴

党组织领导下的基层群众自治是广大群众能够参加的最广泛、最直接、最经常的民主实践活动。我国基层群众自治制度的建设与实践活动是在党和政府的主导下开展的，这是我国社会主义民主政治的特点，也是党的群众工作的一大政治优势，生动地诠释了我们党从群众中来、到群众中去这一生命线的本质要求。

基层自治要求党应用法治精神和法治原则转变领导方式和执政方式，主动适应社会治理结构和多样性变化要求。

面对市场经济条件下，社会主体多元、思想文化多元、利益诉求多元，党的工作“必须和新型的社会形态相联系，必须符合社会结构和社会形态，而不是社会结构、社会形态来顺应党建”。在自治主体上，要从单一向多元转变，构建新的权力关系，推进现代社会组织结构完善；在治理手段上要从控制、规制、法制向服务、协调方式转变，回应群众多元化诉求，适应社会的差异性，服务群众；在治理目标上要从行政化向民主化转变，通过社会关系的协调与社会行为的规范，解决群众反映强烈的社会问题、维护社会公正与稳定，促进社会和谐。

美国政治学家亨廷顿指出，“发展中国家公民政治参与的要求会随着利益的分化而增长，如果其政治体系无法给个人或团体的政治参与提供渠道，个人和社会群体的政治行为就有可能冲破社会秩序，给社会带来不稳定”。从现代化的历程看，公民政治参与的要求必将随着经济的增长而增强。随着改革的深入，我国逐步进入了社会不协调因素的活跃期和社会矛盾的多发期。坚持和完善基层群众自治制度是解决基层社会矛盾的现实选择。

习近平总书记要求：“我们要依法保障全体公民享有广泛的权利，保障公民的人身权、财产权、基本政治权力等各项权利不受侵犯，保证公民的经济、文化、社会等各方面权利得到落实，努力维护最广大人民根本利益，保障人民群众对美好生活的向往和追求。”这就需要在国家政治制度层面纳入法治政府与社会共治、基层群众自治多维互动的有效机制，使之与基层政权机关的管理与公共服务统一起来，形成解决社会矛盾、构建和谐社会的强大力量，促进中国特色社会主义健康发展。从上海的实践看，各基层党组织的民主选举、民主决策、民主管理、民主监督制度不断完善，在城乡基层自发形成了由村居党组织主导下的居委会、业委会、社区民警和群众代表等参与的“多位一体”工作机制，实现区域自治联动。在人员构成和组织方式上充分体现广泛的社会代表性，努力把所属体系中各类最活跃的组织吸纳进来，把各类最主要的利益群体吸纳进来，把经济社会中的各类组织团结在党的周围，极大丰富了党的群众工作内涵。

基层自治是集中民智、反映民意、凝聚民心，重构基层社会治理模式，发挥社会团体、业主委员会等群众性社会组织作用的重要基础。

基层自治的过程也是联系群众、集中民智、了解群众的需要和意愿的过程，在一定程度上既承担起了政府的部分社会管理职能，又可以在群众自我管理中解决部分基层社会矛盾。在日趋成熟的群众自治活动中，各类服务性、公益性、互助性、兴趣性的社会组织和自组织，包括城市社区中的业主委员会、农村社会中普遍存在的各类合作社等合力构建基层自治多元主体，突破了传统体制下基层社会管理以行政为主导的局限，已成为推动基层群众自治不可或缺的重要力量。对于行政组织的社会管理职能而言，基层自治所发挥的作用具有一定的替代性和辅助性。

以上海市为例，上海各区县基层党组织领导下的村（居）代会、议事会等与各类社会民间组织、非政府组织、行业协会和中介组织等在基层群众自治中互为补充，相得益彰。近年来，还通过健全和完善工青妇、民兵、科普等群众组织，增强其枢纽型社会组织的功能，领导和支持其依法履行职能、发挥积极作用；通过政府购买服务、设立项目资金等途径，大力培育和扶持各类社会组织，引导其参与公共管理和公共服务。各区县都有以群众骨干个人命名，或以群众骨干群体命名，如“爱心妈妈”“维稳妈妈”等各类有特色的公益组织、志愿者组织、群众文化团队、调解工作室等，都已成为群众自治中充满活力的重要力量，为构建政府依法治理和社会自我调节、居民自治良性互动新型的社会治理新格局积累了新经验。

基层群众自治在实践中还面临许多新情况新问题，有待基层党组织在进一步创新社会治理中积极探索。

党的十八届三中全会着眼于维护最广大人民根本利益、最大限度增加和谐因素、增强社会发展活力，提出了创新社会治理体制的新观点新要求新部署。诚然，基层自治是党的群众工作的具体体现，其成长过程是一个渐进式的不断推进过程。近年来，党领导的基层自治作用不断凸显，极大地激发了广大人民群众参与社会治理的主动性、积极性和创造性，为加强基层建设，构建政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动新型的社会治理新格局积累了经验。

但由于社会转型，社会形态、社会结构的变迁、重构，基层群众自治发展呈现出阶段性特征，且长期以来受体制的约束和客观条件的限制，目前，基层群众自治机制还不完善。主要表现在：一是基层自治的意识和能力有待培育。调研发现，在基层还存在一些片面的认识，比如，认为基层自治“就是群众自己管好自己”，“领导怎么要求，我们怎么做”，缺乏公益意识、志愿精神的培育，在工作中不乏有被动应对者。二是主体界定不够清晰。按照相关法律，我国城市居民委员会和农村村民委员会是城乡居民自治组织，但从实际表现看，相当数量的基层组织的日常工作绝大部分是在完成上级政府交办的各项工作，政府行政权与群众自治权的边界不够清晰，一些地方基层人民政府与居委会法定的指导与被指导关系被异化为领导与被领导的关系。三是组织形式还比较单一。目前，党组织单项服务项目比较多，但为居民群众搭建的议事平台、协商平台还不够，总体上缺少开放性和灵活性。网络新媒体的应用缺少技术层面的支持。

党领导的基层群众自治过程既是组织动员群众广泛参与的过程，又是保障群众民主权利、接受群众监督评价的过程，是党的群众路线在深化改革新形势下的生动实践。

◆从实践中来

社区治理须做好底层设计

□邓佳斌

与顶层设计的高屋建瓴有所不同的是，在社区治理中，底层设计更强调社区这个生活共同体中居民积极参与机制的创新、参与式民主理念的践行以及社区公民主体意识和能力的培育。

通过丰富的社区治理公民参与经验的呈现可以确认公民参与已经成为社区治理必不可少的部分，“公民参与”也成为了社区治理重要的治理话语和符号，然而，即便如此，底层设计仍需要注重内在的一些逻辑和规律，公民参与才能够真正运转起来，社区治理也才能够真正具有长久的活力和生命力。

丰富的社区底层设计实践

渝北的经验。凭借已有的成熟机制进行底层设计，让公民参与网格化。渝北区龙塔街道按照“网格化管理、精细化服务”的要求，推行“党建进格、服务入户”模式，建立三级共52个网格的社区治理体系，以公共服务事项的一站式服务为契机，更好地引导公民积极参与到治理网络之中，以服务事项的优化为抓手，完善集整治、管理、建设、服务为一体的常态工作机制，社会治理从点到面形成了一张“全民参与共建”的稳定网络。渝北的经验表明，凭借网格化治理网络的构建，既能够完善公共服务的供给也能够通过网络的整合形式激发和实现公民的参与。

南京的经验。借力社区公益项目进行底层设计，激活社区公民参与。社区冷漠和参与的低下是很多社区都面临的共同难题。而南京的诸多社区也显然不会例外。自3月以来，南京接连召开两场社区公益项目招投标说明会，540万元资金，将投向43个社区公益项目，伴随公益项目的落户，社区公民参与的激活值得期待。计划在该社区开展的“居民参与治理平台”项目，就能有机构挑起建立居民参与治理平台的担子，形成一套居民参与公共事务、化解矛盾纠纷的协商机制。

深圳的经验。发挥社区人才优势，建立社区民间组织，微观的人与中观的组织并重进行社区治理的底层设计，让公民参与落到实处。人是社区最活跃的参与主体，而社区人才则是其中的带动者，能够发挥示范作用。各类社区人才是社区自治的生力军，深圳新安街道组织辖区22个社区深入居民群众开展社区人才摸查、推荐工作。组织则是社区公民参与的最好平台。比如深圳的宝民社区，其惠民服务平台“民族之家”，可在社区建立为少数民族居民服务的长效机制，促进民族团结；构筑“社会组织惠民驿站”，可利用、发挥社区19个社会组织力量，开展空巢老人日常照料看护、中小学生“四点半”乐园等16项服务活动，更好地满足社区居民多样化、个性化的服务需求。

我国城市社区治理的底层设计之多，难以穷尽，在完善社区治理，推动公民参与之时，其中的逻辑和规律值得梳理和重视。在推进公民积极参与的底层设计之时，各个社区可以各显神通，其机制也可以有千变万化的形式，但内在的逻辑和规律却具有一定的稳定性。

底层设计的内在逻辑

社区治理的底层设计，其实质在于建构积极的公民参与，而积极的公民参与实则是受制于服务型社区理念、政府治道变革、互动合作型治理模式等社区治理底层设计的内在逻辑。简言之，要做好社区治理的底层设计，实际就是要践行服务型社区理念，同时基层政府更要做好利于社区自治的配套放权制度安排，最终形成一种社区内部互动合作的治理模式。

服务型社区理念。社区治理的取向是服务于社区公民，力图建设服务型社区，所以社区治理的底层设计也要遵循服务型社区建设的内在理念，公民参与和做好公民服务工作是社区治理一体两面的概念。反观我国社区建设历程，从最初的对单位制的反思，到对街居制的完善，然后到各个城市的社区创新和实践经验来看，简单地来说，有四个理念值得重视：公民权理念、人本理念、对话合作理念以及社区共同体理念。公民权理念主要表现在社区对群众利益的维护和社区公共需求的满足；人本理念体现为官方人员、党员和社区工作者实际发挥了引领和示范的作用，如何扩大这种示范效用值得重视；对话合作理念是治理理念的重要组成部分，而社区治理能力又是国家治理能力的重要组成部分；社区共同体，乃是社会的有机组成部分，在这样的社区，公民是社区真正的主人，在这里，公民能够充分参与社区事务并对利益进行充分表达。各个地方的实践在践行公民权理念、人本理念、对话合作理念的最终期待是要建立一种以公民利益和公民诉求为中心的社区共同体，社区共同体成为服务型社区建构的重要目标和归宿。

政府治道变革。政府治道变革的实质就是基层党委政府放权让利和转变职能。基层党委政府的放权主要包括：公共事务的决策权力和职责从上而下的转移；重构政府的权力结构和资源配置；明确社区的财产权，理顺政府和社区之间的政治经济关系；在政府自我监督以外，引入来自社区的监督和参与。很多地方流行的“五进社区”（人员配备到社区、工作任务到社区、服务承诺到社区、考评监督到社区、工作经费到社区）的经验实际也属于“放权让利”的范畴。

互动合作的社区治理模式。伴随市场经济的发展以及全国层面的城市社区建设工作的推进，社区的自主性提升，公民参与社区治理的经验和案例更多地涌现出来，自下而上的治理模式成为时代的产物。社区公民参与在制度的刺激之下，公民主体性得到培育，越来越自觉地参与到诸多的社区公共事务决策中来，甚至基层政府的公共决策也会问计社区居民——如社区居民政府听证会的参与、社区公民论坛的举办、政府－居民对话机制的建立等。

社区具有丰富多彩的治理机制和形式，各个城市社区的经验可以互相交流和相互借鉴，同时，大量经验背后的服务型理念、政府治道变革、互动合作的治理模式变迁等内在逻辑实际是对诸多现象的提炼，具有一定的适应性。