责编：兰文飞　E-mail:lanwenfei@126.com　Tel:010—62806237　　2014年8月4日

党建科学化

让潜规则失去生存的土壤

□徐吉成

在指导兰考县委常委班子党的群众路线教育实践活动专题民主生活会时，习近平总书记指出：“要坚持清正严明，形成正气弘扬的大气候，让那些看起来无影无踪的潜规则在党内以及社会上失去土壤、失去通道、失去市场。”

中国是一个有着几千年封建专制统治的社会，高度集权的官僚体制使民主意识、法制意识缺乏，官僚体制中的唯权唯上、中庸之道、家长制、一言堂、特殊化等构成了我们社会传统中的负面因素。特别是在我国社会政治历史演进过程中，不同利益集团之间、同一集团内部不同势力之间，为达到各种目的无不尽使尔虞我诈的阴谋诡计，广泛运用谋略权术进行复杂的斗争，制定规则的强势者玩弄规则，统治阶层“兵不厌诈”式地愚弄百姓，在这样的历史文化环境中孕育和培植了诸多形形色色的潜规则，充斥到政治、经济和生活的方方面面，对当今社会仍然产生着深远的影响。习近平总书记强调，要使那些看起来无影无踪的潜规则在党内以及社会上失去土壤、通道和市场。这是一道非常深刻的命题。笔者认为，不同的潜规则，其形成、发展、变化的社会背景和原因是不同的，其社会危害和最终目标也各不相同，需要对不同的潜规则采取不同的措施。按照潜规则所要取得的目标不同，笔者将官场潜规则分成五种类型。

个人权威型。官员个人权威的重要性至少可以追溯到韩非子的法家思想。韩非子是先秦法家集大成者，他的“法、术、势”思想对于封建统治者如何加强集权统治有着极其重大的影响。韩非子主张用“法”来治理百姓，用“术”来驾驭群臣，同时突出“势”的重要性。他所认为的“势”，主要指君主统治所依托的权力和威势。他强调统治者一旦“失势”就会和普通人无异，因此统治者必须要用“刑、德”（即赏罚）两种手段不断加强统治者的神秘性和威慑力，人为造“势”。韩非子这种“在其位有其权”的重权意识一直延续。古往今来围绕如何树立官员特别是“一把手”的权威，有诸多的潜规则为之服务。小到开会、吃饭安排位置、出行出访前后顺序，大到“一把手”可以不发一言就决定一个下属的个人前途，就可以拍板部门重大事项的决策。如单位“一把手”如果暗示对某个下属不满意，单位上上下下都会对此人避之不及，这个人在这个单位的政治生命就基本结束了；部门中经常为一些重大事项开展集体讨论，但很多时候并不是真的充分发扬民主式的讨论，往往是谁的权力大就服从谁，讨论沦为一种形式，一个过场而已。

人身依附型。指下级依存于上级，上下级之间存在保护和被保护的关系。这本是封建社会腐败恶习的“官官相护”，却成为当代某些地方官场心照不宣的潜规则。其表现是领导干部之间互相庇护，下级维护上级，对上级唯命是从，上级偏袒下级，帮下级文过饰非，久而久之这种关系就演变为下级对上级的人身依附。这种潜规则来源于封建社会的权争文化，官员之间从下到上层层依附，不断扩大利益集团的势力范围，导致官场中人际关系非正常化，这些依附关系相互交织、错综复杂，衍生出更多、更复杂的社会网络，滋生出更多腐败现象。

润滑关系型。不少干部常常以同学圈、老乡圈的名义聚集在一起，讲究迎来送往，热衷于灯红酒绿。这种用公款来建立酒肉关系，建立人脉，相互帮忙，也是很多官员心知肚明的潜规则。不同部门的官员相互结识、相互帮忙，同一部门官员相互吹捧、一片和气。为什么这次群众路线教育实践活动要求认真开展批评与自我批评，要“红红脸、出出汗”，就是因为在以往的民主生活会中，批评与自我批评往往成了摆设，批评他人只字不提，批评自己往往先大谈成绩，最后以“缺乏创新精神、工作还欠努力”等“放之四海而皆准”的只言片语轻轻揭过。

行贿受贿型。中国是一个人情社会，礼尚往来之风源远流长。办事请托需要送礼，提拔升迁需要送礼，甚至没有直接诉求只为保持“良好关系”也需要送礼。有事没事经常送礼是一项重要的潜规则。“送礼”的本质，就在于采取了一种看上去合情合法的方式，模糊化地处理原来的行贿、受贿以及道德低下的问题，让之变得貌似合法。而如何使之合情合法是送礼者需要绞尽脑汁解决的技术问题。

私利核心型。潜规则的一个最重要特点是行为主体对于事物判断的利害计较。如很多时候一个建议被否定，并不一定是这个建议不好，而是提出的人有问题。许多建议明明是利于当地发展利于群众利益的，决策者心里也明白，但由于是别人提出来的，或者是他认为的不合适的人提出来的，决策者就不去做，甚至反对去做。以此显示自己的权威，维护自身的利益。为了自己的权势和利益，一个地方的利益、群众的利益都可以牺牲，即使对国家社会造成严重不利的影响，只要自己权势和利益不受损害，其他一切都无所谓。另外，还有平时工作中的相互推诿责任也属于这一类型。具体推卸责任，抽象承担责任，回避实质问题，大谈空泛道理，是一些领导干部遇到问题时的惯用手段。

从上面几种类型潜规则的分析中可以看出，潜规则是一门功利处世的哲学，一种权力斗争的手段，一件谋取私利的外衣。它具有四个特点：一是隐蔽性，潜规则没有明文规定，是人们私下认可的行为约束。二是约束性，就是不按照潜规则实行的行为必将招致报复，如冒犯领导权威就会牺牲个人前途，不迎来送往就会失去官场朋友，“上面”没人就会失去升职机会等等。三是自发性。官场潜规则的形成是在社会行为主体的互动中自发生成，可以使互动各方的冲突减少，交易成本降低。四是非正当性。绝大部分潜规则背离了正义观念或正式制度的规定，侵犯了主流意识形态或正式制度所维护的利益，因此不得不以隐蔽的形式存在。

笔者认为，潜规则有着极其深厚的历史根源，是为了迎合官僚体系和官员个体谋取私利的需要而产生的，从这点讲，有了政治制度和官僚体系之后应该就有了潜规则，所不同的是，各种潜规则随着时代和社会制度的变迁，在形式和种类上会有所变化。潜规则与我们所制定的法律、制度和规定所宣扬和代表的社会整体利益是背道而驰的，这种非正当性与中国共产党所秉承的宗旨是格格不入的。无孔不入的潜规则败坏了党风政风，为形形色色的腐败行为提供了含情脉脉的温床。

根治潜规则是一项任重而道远的任务，绝不是单单制定一项制度规定能解决的，需要健全完善一整套制度体系来不断压缩潜规则的生存空间。如：人身依附型的潜规则涉及的是干部人事任免制度的改革和公务员考核机制的改革；个人权威型的潜规则涉及领导干部特别是“一把手”监督机制的健全和完善；润滑关系型和行贿受贿型潜规则的杜绝则需要作风建设长效机制的建立，要把当前作风建设各种有效措施固化下来，加强监督制约，加大曝光力度，严肃法纪惩处，而不是只作为一阵运动，运动之后又死灰复燃；对于私利核心型的潜规则，这种潜规则其实是所有潜规则的心理基础，一切以自身利益为出发点和最终目标，道德、责任在自身利益的算计下，都可以忽略不计，这种思想非常可怕，对社会的破坏也最大，对于这种潜规则，不仅需要制度约束，还需要整个社会道德体系的重新构建。

当前，我国正处于全面深化改革的关键时期。当改革成为一种趋势，势不可挡的时候，少数既得利益者就会将反对改革的本来面目隐藏起来，打起改革的旗号，以改革之名行反改革之实，趁机达到自己的目的。这是古往今来许多改革最终被扭曲失败的重要原因，也是既得利益者默默遵循的一个潜规则。历史上这种教训很多，远的如王安石改革，改革推出青苗法，目的是使农民在新陈不接之际，不受高利贷的盘剥，但具体实施中却被官府扭曲成强制借贷，搞得民怨沸腾。近的如国企改制，从一些腐败案例中可以看出，有的官员在支持改革的口号下，干的是侵吞国有资产的勾当。这种潜规则对于改革的杀伤力是非常强大的，直接关系到改革的成败，这也是改革的顶层设计在推进改革时必须深度考虑和防范的问题。

> 习近平总书记强调，要使那些看起来无影无踪的潜规则在党内以及社会上失去土壤、通道和市场。这是一道非常深刻的命题。不同的潜规则，其形成、发展、变化的社会背景和原因是不同的，其社会危害和最终目标也各不相同，需要对不同的潜规则采取不同的措施。



破除“圈子文化”

□周　鹏

圈子原本的一种含义是指人与人因为相同兴趣、经历或其他目的而结合成的非正式团体。志同道合而相聚一起，或结伴临溪，流觞曲水，或坐而论道，疑义相析，都不失为一种人生乐趣。但是当下社会和官场上流行的圈子却完全脱离了志趣的主题和情感的联合。不少人削尖脑袋钻进圈子，想方设法经营圈子，千方百计扩大圈子，形成了一种畸形繁荣的“圈子文化”。

“圈子文化”最注重界限。圈子看似松散，但却“画圈为牢”，水泼不进，针插不入。不管人与人关系多么错综复杂，一个人进没进圈子，是谁的圈子却分得一清二楚。在圈子内，可以呼朋引伴，称兄道弟，觥筹交错，互相照应，彼此绝对心照不宣；但对圈子外，或冷若冰霜，形同陌路，或表面和气，暗中使绊，乃至排斥打击，落井下石，斗争起来毫不手软。让人感叹圈内圈外是“两重天”。

“圈子文化”很讲究中心。圈子实行的是家长制。圈子中的人际关系如同费孝通先生在《乡土中国》中描写的“差序格局”——“好像把一块石头丢在水面上所发生的一圈圈推出去的波纹”。波纹的中心就是圈子的“家长”。“家长”掌控着圈子内外部资源的获取分配和圈子的运作，圈子其他成员只能唯“家长”马首是瞻，老老实实服从指示。圈子还实行等级制。圈子之内谁是老大，谁是心腹，谁是马仔，谁也不会搞混。“上下有等、尊卑有序、贵贱有别”之类的在圈子中最适用。

“圈子文化”最关键的是规矩。这种规矩是潜规则，摆不到台面上，也落不到纸面上，但是谁要敢坏了规矩，那今后肯定是在圈子里“混”不下去了。圈内圈外，第一位的规矩是“一荣俱荣，一损俱损”。圈内人要是混出了名堂，必定要彼此拉一把，一人得道，鸡犬升天；要是出了问题，则必定要统一口径，百般包庇。因此社会上常常听见某个地方“拔出萝卜带出泥”，被“一锅端”。圈子上下，第一位的规矩是“江湖义气”。下属对待老大要“忠心耿耿”，老大对待下属则要“义薄云天”，你为我效犬马之劳，我为你两肋插刀。至于这种规矩是否符合党纪国法，是否遵从组织原则，都在所不问。

这样畸形的“圈子文化”让一些领导干部成为利益团体的附庸，丧失了独立的政治人格、清醒的政治判断。任其发展，将是对组织纪律的严重挑战，将对党的事业和党的组织造成极大的伤害。

“圈子文化”从源头上看是专制主义糟粕的残留。专制主义延续几千年的陈腐观念、人身依附、等级制度、门客政治等等在党内仍未得到完全肃清，并且在思想日益多元、利益日益分化的今天还有所发酵。一些人错误地把组织当成了朝廷，仍然在搞任人唯亲、任人唯派，进行人身控制，围绕自己打造盘根错节的现代“宗族”，将组织内纯洁的同志关系江湖化、庸俗化。“圈子文化”从形式上看是党内宗派主义的变种。每个小圈子就是一个小团体、小山头，它们时常闹独立性，只强调局部利益，无视整体利益，往往通过内部被异化的伪团结，相互间无原则的争斗，于无声无息中解构了组织意志，绑架了组织意图，裹挟着组织的运行。“圈子文化”从本质上看是利己主义的恶性发展。组织的运行围绕一个“公”字，圈子的运行围绕一个“私”字。混迹圈子的人形形色色，但目的无非是为了获利。归根到底这类圈子都是个人利益关系的同盟。它们交织着权力、地位、关系、面子，将单纯的利益交换关系发展为饱含“人情”的人际承诺，为其赤裸裸的目的蒙上一层“温情脉脉”面纱。

匡正风气，破除“圈子文化”的途径有很多，但最关键要摆正组织和个人的关系，学会正确对待组织和领导干部个人。每一个党员都必须认识到，无论职务高低，能力强弱，贡献大小，个人都在党的领导下进行工作，都必须毫无例外地把自己置身于党的一个组织之中。要自觉遵守党的纪律，服从组织分配，积极参加党内生活，认真接受党组织的监督。

要时刻牢记感恩组织，而不是感恩个人。每个人都应该认识到自己的成长进步归根到底靠组织关心培养，而不是靠圈子帮衬，更不是靠“贵人”相助。因此要对组织心怀感恩，心存敬意，更加自觉地相信组织、更加紧密地依靠组织。但是这种感恩的对象只能是组织，而不是组织里的任何领导，决不能因为某些领导曾经有过提携之举，就搞庸俗的“投桃报李”那一套。

要时刻牢记对组织忠诚，而不是对个人忠诚。领导同志作为组织的灵魂，对组织控制力强、贡献大，很多时候是组织意志的代言者。但是每个党员都必须清醒地认识到，任何领导都只能代表组织，而不能代替组织，在组织之内每一个党员的政治人格都是平等的，绝不存在凌驾于组织之上的特殊党员。要明白自己是组织的党员，而不是谁的家丁、门客，不能将个人进步等利益诉求寄希望于对某些领导的“效忠”上。

要时刻牢记维护组织利益，而不是维护个人私利。决不能为了一己私利，损害组织利益，更不能拿原则送人情，做交易。

党风党纪

参考与借鉴

应在组织规律框架内认知党内民主

□宋福范

党内民主，是当代中国执政党建设和民主政治建设的重大问题。从执政党自身建设的角度来说，党内民主是激发党的活力的根本途径，而充满活力是执政党建设的重要目的。从民主政治建设的角度说，最近几年我们党强调以党内民主推进人民民主，说明我们党把发展党内民主作为发展人民民主的重要途径。

从实践的效果中我们发现，党内民主不发展，党的组织确实缺乏应有的活力，但也要防止产生组织涣散、纪律废弛的问题。所以，党的十六大针对党内缺乏活力提出“党内民主是党的生命”，并推出党内民主建设的基本思路，强调大力发展党内民主，而党的十七大、十七届四中全会特别是十八大以来，又着重强调要严守党的政治纪律，维护党的团结统一。由此可以看出我们党十分注重党内民主和集中统一的协调平衡。

为什么必须注重二者的协调平衡？说清楚这个问题，涉及对究竟什么是党内民主这一基本问题的理论追问。即究竟应当如何正确认知党内民主的含义问题。这些年来，我们在党内民主认知问题上的一个误区，就是把它混同于人民民主。其实，党内民主与人民民主有着本质区别。人民民主，本质是人民当家作主，它作为马克思主义政党的一个奋斗目标，本身就是目的。但党内民主不同，党内民主，本质是促进和实现党员的自觉性、积极性和主动性的充分发挥。它作为政党内部的民主，由政党作为一个组织的根本属性所决定，只能是手段。

政党作为一个组织具有什么属性呢？我们知道，政党是民众的工具。对于马克思主义政党，邓小平在1956年党的八大《关于修改党的章程的报告》中明确指出：“工人阶级政党不是把人民群众当作自己的工具，而是自觉地认定自己是人民群众在特定的历史时期为完成特定的历史任务的一种工具。”共产党何以成为人民群众的工具？根据历史唯物论的基本观点：首先，是因为人民群众尽管是历史活动的主体，但在实现维护发展自身利益的过程中，由于审视问题的长远眼光并缺乏组织性，难以形成维护自身利益所必需的前提条件，因而难以有效地达到自己的目的；其次，共产党基于以科学理论武装和自身严密的组织性等为主要内容的先进性，它能够帮助人民群众解决其自身解决不了的实现维护发展自己利益的问题，因而能够堪当人民群众工具的重任。这说明，严密的组织性是共产党能够成为人民群众工具的根本前提之一。

共产党之所以具有先进性，一个重要的前提就是，它是一个严密的政治组织。其最大特性，就是它把一个个具有相同志向的分散的个体整合成为一个有机的整体，最终产生了“1+1+1>3”的组织效能。

组织何以能够产生这样的效能？是因为由分散的个体所建构起来的有机整体，具有使分散的个体“心往一处想，劲往一处使”的功能，可以产生强大的凝聚力和战斗力。“心往一处想”，就是使全体组织成员在组织的本质性质、目标任务、完成目标任务的途径方式，以及由此产生的对组织成员所必须具备的要求等问题上凝聚起高度共识，形成共同意志，这为组织的存在发展提供了根本的前提。但是仅仅“心往一处想”，只是组织整体效能产生的必要条件，还不是充分必要条件，要使组织产生整体效能，还必须做到“劲往一处使”。“劲往一处使”，就是通过建构严密的组织体系，保证组织的全部个体的行动高度一致。做到了这一点，组织才能发挥出组织的效能，产生组织的力量。

正是基于上述道理，高度的集中和统一，即行动一致，从来就是一个组织当然也是作为组织的政党存在的根本前提，没有行动一致，就没有组织，就没有政党。就是说，对于一个组织或政党来说，任何自身建设所实施的重大步骤，就应以保证党的行动一致作为实践的根本指向。这个道理，对我们把握党内民主实质以及如何推进党内民主建设具有重大意义。

政党为什么需要党内民主？如前所述，仅仅强调党的行动一致，虽能产生组织的力量，但是组织的力量却有大小的天壤之别。有的组织能够充分调动组织成员的积极性、主动性、创造性，有的组织却难以做到。之所以产生这样大相径庭的结果，关键就在于组织成员积极性、主动性、创造性是否得到了有效的发挥。这对于一个组织力量的大小具有决定意义。正因为如此，每个政党都想发挥党员积极性、主动性、创造性，并由此产生了发展党内民主的问题。因此，党内民主的实质，就是通过发挥党员的积极性、主动性、创造性，造就党的组织的生机和活力，使党更好地发挥组织效能的制度。

党内民主的上述实质从根本上决定和制约着推进党内民主建设的基本规律。为此，发展党内民主必须注意以下几点。

其一，党内民主的基本要求是发挥党员的积极性、主动性、创造性。由于政党是承载使命的政治组织。加入组织的每一个成员，是在认同党的纲领的前提下被吸收入党的。因此，每个党员在享受党的组织赋予的权利的同时，有着对组织明确的义务。对于马克思主义政党的党员来说，由于党是人民的工具，每一个党员是抱着为人民服务的崇高目的入党的，这就决定了入党后一切必须以此为准绳。在此基础上发挥积极性、主动性、创造性。

其二，发展党内民主要有“上限”思维。由于政党是承载着人民群众赋予崇高使命的政治组织，包括党内民主建设在内的党的建设一切措施都必须以能够承载这一使命为前提，因此一方面要积极发展党内民主，另一方面党内民主必须具有“上限”思维。党内民主的“上限”就是维护政党作为一个承载使命的政治组织所必须具备的有机统一。党内民主的着眼点和落脚点是为了使党更好地发挥组织的效能。由于行动一致是保证组织发挥这样效能的根本前提之一，所以党内民主必须保证党的组织更好地行动一致，这就明确规定了党内民主的“上限”。这就决定了党内民主是一种有限度的民主。发挥党员的积极性、主动性、创造性，必须以更好地保证党的组织的行动一致为根本指向。一切损害党的集中统一的党内民主，都违背了发展党内民主的初衷。

其三，要解决党内存在的问题，必须发展人民民主来监督和约束执政党所拥有的公共权力。从以上角度分析，不是反对发展党内民主，而是根据政党作为一个组织的特点揭示了其存在发展必须遵循的一个基本规律。正因为党内民主是有限度的民主，我们主张要积极发展人民民主。还是毛泽东当年在回应如何跳出历史的“周期律”时所指出：“只有人民监督政府，政府才不敢松懈；只有人人起来负责，才不会人亡政息！”时代的发展要求我们必须根据中国实际，加快推进国家治理体系和国家治理能力现代化的进程，通过推进以规范执政党公共权力的使用为主要内容的政治体制改革，充分保证人民的权利，才能保证我们党作为人民群众工具这一本质不变质，才能真正解决当前党内存在的各种不良现象和消极腐败的问题。