责编：兰文飞　E-mail:lanwenfei@126.com　Tel:010—62806237　　2014年10月6日

参考与建议

警惕官僚主义的转义功能

□胡淼森

官僚主义具有自我保护功能和惯性，其中一项就是通过语义学转化，将上级制订的改革整顿措施的要求消弭于无形。“黄宗羲定律”表明，历朝历代有好的初衷、为人民减负的改革，在官僚主义操控下反倒加剧人民负担，难以摆脱“积累莫返之害”。当前，群众路线教育实践活动深入展开，开展“四风”突出问题整治已成社会共识。但“四风”既是一种风气，更是嵌入政治系统的结构性症候，纠正“四风”不是最终落脚点，在反对“四风”的过程中维护党的政令畅通、令行禁止，需要警惕和防范官僚主义的转义功能。



转义功能表现形式

老百姓普遍有一种说法：“上面的经是真经，都是下面这些歪嘴和尚把经念歪了”。所谓“把真经念歪”就是官僚主义的转义功能在起作用。反腐措施都要限制和公开权力，会妨碍某些官员谋求私利的自由，官僚主义则不会自动退出历史舞台，而是通过放空炮、打太极、走极端等方式消极怠工，阻碍反腐计划的实施。

用高调学习回避实质要求。王岐山同志指出：“官僚主义使工作严重脱离群众、脱离实际，各种议事协调机构多如牛毛，文山会海，习惯于以文件传达文件、以会议落实会议，这是党的作风之大忌。”新的文件和要求一旦同习以为常的利益化“成规”冲突，对于不愿执行而又畏惧问责的某些官员而言，最好的方式就是轰轰烈烈搞形式，风风火火学文件，耗费时间精力，在高调学习中将真正“意义”消融于无形，通过知行分离，达到自保目的。这种做法要义在于，从改革举措中剥离内核，只传达文本形式和语言，却有意屏蔽意义。师父以手指月，弟子只看手指。这就是典型的转义功能。从八项规定出台到提出反对“四风”，从严禁公款送月饼到严禁公款购买、印刷、寄送贺年卡，反馈到上级的汇报材料，往往是“高度重视”“第一时间会议传达”“一把手出席并表态”“全体到会同志纷纷发言”“一致拥护”“会后形成各种材料”等等。这种表象是否隐含着一种深层次的问题？如果我们对于上级文件的理解局限于物质形态和语言层面，这样的汇报材料越多，文件真实的意义就越容易被淹没。

以不变应万变。生拉硬扯毫不相干的旧工作老措施以及日常运营的各种事务性工作，应对中央提出的创新性举措，论证本地区本单位的“积极响应”。以此对彼，自说自话，上级要求千万重，我自岿然不动，用一套秘书班子炮制出来的类似材料从容应对。在习惯的行政运作模式下，中央政策出台之后，一些地方往往迅速跟进，并整理出详细的经验汇报材料，仿佛先知先觉，但细细分析是靠不住的。其中许多诀窍在于“搭积木”，将以往的日常性工作重新组合，用新的语言包装，新瓶装旧酒，成为紧跟中央、保持高度一致的姿态。如果陶醉于这种“一呼百应”的幻象，其实非常危险。

以偏概全、剑走偏锋地选择性执行。政策文件是一套完整系统，如果割裂开抓住某一章句不放，而不顾及其他条件，会使政策显得极端和难以操作。官僚主义正是抓住这一点，将其中的措施无限放大，不及其余，造成政策不科学、偏激的假象，从而使政策失灵。这是假积极背后的真消极。当某些下级对上级的主张不理解不同意的时候，一般不会明确表示反对，但可能会因为有情绪、作表面文章而推向极端，导致无法执行。例如随意闯办公室检查电脑和物品等，都属极端之举。任何政策都会有正反两面效应。如将政策的放大效应推向极致，一方面当事者撇清了关系和责任，另一方面却使政策同日常工作生活对立起来，将政策推向更多人对立面，使之难以实行，这是值得警惕的。

出现问题的根源

官僚主义“念歪经”的原因，一是水平太差，二是故意念歪。后一种情形不一定很多，但危害很大。

转义功能是官僚主义的内在要求。马克思认为官僚主义具有封闭化和行会化趋势，是资本主义生产方式下社会部门化行业化的结果。列宁认为，官僚主义也会在苏维埃制度内部部分地复活起来，成为政治生活中的“毒疮”。习近平总书记指出的：官僚主义“根源是官本位思想严重、权力观扭曲，做官当老爷，高高在上，脱离群众，脱离实际”。任何社会制度下都会有“例行公事、成规、成见和传统的机械论的唯物主义”和热衷玩弄政治游戏的高手，通过转义，把国家的目的变成了个人升官发财、飞黄腾达的手段，把所有的政治问题化约为行政问题，用迟缓的工作方式来抵制重大改革。

中国政治历史悠久，官僚政治发展充分，积累了成熟的文牍和规则，发展出一套精细的语义学，具有强大的自保能力。官僚体制下数千年历史积淀形成的结构性习性，大量心思花费到应对上级检查后积累的丰富经验，不经长时间磨损，很难消融化解。

当前中国处于经济社会转型时期，现代政治的科层化与传统封建社会的礼俗化产生交汇，旧的观念尚未打破，新的传统尚未形成，陋俗和新弊之间容易发生化合反应。对下讲原则和规定，对上讲人情和通融，用科层化躲避真实问题，用礼俗化寻找制度漏洞。一旦政策触及自身利益，除了虚与委蛇的怠工应付之外，明积极实拆台，有时也是一种生存策略。这些都增加了治理官僚主义的转义功能的难度。

如何应对

官僚主义是任何政权都难以治愈的痼疾，世界各国都面临着根除官僚主义陋习、使政策产生明确意义和发挥真实效力的问题。在现有制度框架内，可以从几方面入手，施行有效的内外科手术。

运用制度杠杆。改革中的问题只有通过深化改革解决。需要重新思索和改革中央与地方、上级与下级之间的关系，正视中央与地方利益的不平衡，避免自上而下单一施压，采用人事、经济和财政杠杆，引导下位权力和上位权力保持一致，打破有可能出现的行政壁垒。

让群众参与评价。官僚主义与群众既对立又此消彼长，群众的缺位助长官僚主义的运行，一旦引入群众，官僚主义的转义功能就会不攻自破。群众路线既是中国共产党独特的政治优势，也是中外政治史总结出的治理智慧，有利于调动基层力量，对政治系统进行监督和洗礼，打破内部僵化保守的力量，实现长治久安。评估中央政策执不执行，到不到位，干部说了不算，群众说了才算。要把联系基层干部和联系群众的身份区别开来，改变以往调研和检查工作听汇报、收材料的习惯，明察暗访，到田间地头、大街小巷接触一线群众。发挥网络舆论媒体监督作用，畅通信访举报途径，引导社会各界开展监督。

推动协商民主。建立重大政策评估、论证、协商和反馈机制。中央政策出台过程要多倾听地方意见，吸纳合理建议；出台之前要有通气，使地方有心理准备；地方如有困难，应在政策出台前报告中央。要探索党内民主集中制与现代政府科层制的有效结合，发挥各自优势。厘清政策的出口与入口，搞政策“回头看”，除了看执行情况，还要看实际效果，对不合适的条款或内容进行修改，统筹考量立法成本，及时废止不合时宜的政策法规。

链接

“转义”（Escape）是源于语言学的术语，原指语词由固有的意义而转换借代出另外的意义，如古汉语中的转注字和假借字等。后用于计算机编程语言，在一个字符序列中，转义字符（Escape character）出现标志着转义序列开始，即对后续的字符采取替代解释，C程序设计语言中，常用反斜线字符“\”作为转义字符，\n表示换行，\f表示换页等。

本文中的“转义功能”，指的是官僚主义出于自我保护的本能与惯性，利用现代科层制虚拟性、等级制、模式化等运作特点，以文对文，以制对制，以形式取代内容，以文牍规避现实，表面上高调拥护上级文件、法令，实际上规避、抵制甚至转移实质性内容，使得任何触及现实利益的改进性政策措施有可能沦为空文，收不到应有效果，甚至事与愿违。

改革与创新

用基层协商民主落实好群众路线

□廖清成　冯志峰

党的十八大提出健全社会主义协商民主制度，要求我们更加密切联系群众，积极开展基层民主协商，确保决策科学化民主化。这就要求党的基层组织，必须从新的实际出发，着眼于保障公民权利和提高治理能力，在坚持群众路线过程中完善基层协商民主制度，培育协商民主理念、完善协商民主机制、创新协商民主方式，激活和调动广大基层民众的积极性、创造性、主动性，进而从机制上保证党同人民群众之间的血肉联系。

培育协商民主理念 引导公民有序参政

人民当家作主是社会主义民主政治的本质。运用协商民主来化解基层治理中的社会矛盾，引导人民群众有序的政治参与，让人民群众在理性对话之中实现利益均衡，是实现人民群众根本利益的有效途径。

作为一种民主形式，协商民主的理论价值与实践功能已逐渐被人们所认可和接受。当前基层协商民主实践中存在的最大问题，就是基层群众民主协商精神的不足。因此，培育基层群众的民主协商精神，推进村民自治、社区自治组织是培养基层协商民主精神的重要途径。基层各级党组织应积极宣传协商民主精神，并利用协商民主形式为不同群体的利益诉求提供合法渠道，通过平等的对话交流，促成各利益主体之间形成合作意识。通过无数次的协商与合作，民主协商精神就会自然而然地在群众身上产生。群众也会更习惯于理性思考，通过面对面的协商与谈判达成共识，从而有效化解彼此之间的矛盾。

协商民主通过培育独立的政治人格，使广大群众能开始用理性的目光审视自己的权利要求，形成宽容的文化精神和理性妥协的习惯，避免政治狂热与政治偏执的行为取向。一旦基层群众具备了理性、对话、妥协、节制与宽容的现代民主精神，就会以更积极的姿态、更宽广的视野、更理性的方式参与社会活动。与此同时，人民群众在参与活动中所形成的法治意识、民主意识、责任意识，就会相应地促使协商民主的理念为人民群众所理解、接受和运用，从而引导广大人民群众坚守宪法信仰，树立对社会事务的责任感，最大限度地将社会变迁中产生的新的政治力量纳入现行政治体制内，而这正是实践协商民主最为重要的精神力量。

完善基层协商民主机制 提升协商民主质量

坚持群众路线，既是一个理性认识的过程，更是一个民主决策的过程。实践证明，要使协商民主成为推进基层社会治理的有效载体，就必须不断推进基层协商民主制度化进程，才能发挥最广泛、最持久、最有效的作用。

严格协商民主的制度化程序。基层协商民主必须严格遵循“以人为本”的理念，以“公正为民、公开透明、公平利民”为出发点，不断完善协商民主的对话、交流、协商机制，以便让不同的各方利益主体能够在现有的条件下，最大限度地共同参与、决定和解决相关的问题和事务。各地党组织要针对不同层次，不同领域与不同特点，对协商程序予以制度化规定，严格基层协商民主的协商流程，包括“为何协商、和谁协商、协商什么、何时协商、怎么协商、协商后如何执行、协商结果处理反馈”等，从而形成一套明确、具体、规范的程序，强化基层协商民主的约束力，提升协商民主程序的权威性、法定性、有效性。

充分发挥人民政协主渠道作用。发展基层协商民主，还必须积极发挥人民政协的主渠道作用。人民政协协商民主的实现形式不仅包括委员之间的议事协商、委员与党政部门之间的咨政协商，还包括委员与群众之间的社会协商。十八届三中全会提出，要把发展基层协商民主作为政治体制改革的有机部分进行全面部署和贯彻落实。这就要求各地应积极探索政协委员深入群众的有效机制。

搭建协商民主的制度平台。协商民主，其最主要的特征就是代表特定的利益主体，以高度组织化形式，及时准确地表达利益主体的诉求，通过协商形成体现多数利益主体意愿的决策。基层党组织应积极完善支持基层协商民主的议事规则和工作规程，积极搭建民主协商、行政协商、参政协商、社会协商、企业协商、劳资协商、民主听证会等协商平台，使基层协商民主成为发扬民主、反映民意、集中民智、增进共识的重要平台，把协商民主作为决策过程的必要环节，有效形成基层协商民主制度的长效机制，真正做到有利于基层事务协商人员确定、议题选定、机制运行及事后监督等，就能够形成坚持群众路线的长效机制。

创新基层协商民主形式 形成社会发展合力

发展协商民主，就必须顺应社会发展日益加快、社会阶层日益分化、群众素质日益提升、利益诉求日益多元、维权意识日益强烈和参政愿望日益增强的实际情况，总结各地基层实践经验，不断创新协商民主新机制。

完善党组织的民意吸纳机制。基层协商民主的发展需要基层党组织以及各类社会组织的支持，而基层党组织也应以协商民主为内在的追求动力。基层协商民主是群众进行集中讨论的公共平台，因而群众参与的实践及其发展对深化协商民主的建设有直接的推动作用。群众参与的意愿是随着利益诉求的提升与体制吸纳参与水平的提高而不断增强的，政府对群众参与的主动吸纳无疑会起到推进群众参与的积极作用。为此，各级党委政府应该按照信息时代民意传播的特点，根据相关法律法规的精神，通过人大、政协或有关部门，积极推行协商民主，畅通民意诉求渠道。

促进基层党组织与群众的双向互动交流。作为一种协商对话过程，协商民主鼓励群众通过互动交流的形式参政议政，促进了基层政府与群众的信息沟通。这种沟通方式，既能够让政府将协商视为民意收集的渠道，又能促使群众更好地把握政府的决策动机和决策过程，使不同的利益群体之间建构起良性的政治互动机制，这既增强了政府工作的有效性，又提升了国家政权的合法性。

积极发挥网络协商的互动功能。在信息时代，信息化重构了社会生产方式和生活交往方式。网络表达具有传播主体大众性、传播方式及时性和传播载体超时空性等特点。协商民主应充分发挥互联网民情传播迅速的特点，不断完善网络民意收集机制、协商互动机制、问题解决机制和结果反馈机制。通过这些机制，把各种不同的合法利益诉求纳入有序化、规范化、制度化、法治化轨道，最大限度地汇聚民情民意，减少了群众诉求表达的随意性和无序性，有助于社会问题得到公平合理的解决，切实保障最广大人民群众的根本利益。

党风党纪

限制权力为什么重要

编者按：本报8月25日刊发了聂辉华和仝志辉联合署名的文章《限权是遏制“一把手”腐败的基础》一文后，在读者中引起了较大的反响。两位作者鲜明提出，在腐败现象比较普遍而反腐败人力物力有限的情况下，治理“一把手”腐败应该成为纪检监察机关的优先任务，而要遏制“一把手”腐败，应该从源头上限制“一把手”的权力，这是反腐败的制度基础。目前，媒体和学者似乎把更多的焦点放在了监督权力的运行上，作者认为这有失偏颇。为了更深入了解作者的一些观点，本报记者特意采访了作者之一、中国人民大学国家发展与战略研究院副院长聂辉华。

□本报记者　兰文飞

记者：本报刊发了你们的文章后，引起了较大的反响。实际上，我们是摘发的中国人民大学国家发展与战略研究院的年度报告《如何治理“一把手”腐败》的部分成果，而这一成果发布后，引起了很多媒体的关注和热议。请问为什么要特别关注“一把手”腐败的问题？

聂辉华：首先，“一把手”腐败问题是一个很严重也很普遍的现象，在反腐败大潮之下尤其值得关注。其次，面对这样一个重要问题，深入的研究却很少，系统的数据也匮乏。这样两个因素促使我们人民大学国发院以遏制“一把手”腐败作为今年反腐败研究报告的主题。

记者：当前的“一把手”腐败都有哪些特点？是不是所有的一把手腐败问题都可以归结为权力不受限制？

聂辉华：从目前的案例来看，“一把手”腐败有如下几个特点：一是从腐败内容来看，主要涉及人事腐败（买官卖官）、项目腐败，因为人事问题和重大项目一般只有“一把手”有最后决定权。二是从腐败程度来看，“一把手”腐败的涉案金额相当大，因为权力大，租金自然多，贪腐也更厉害。三是从查处难度来讲，“一把手”腐败的查处难度更大，因为阻力较大，而且一般查出来就是窝案，有多个下属、秘书或者亲属参与其中。

可以这么说，“一把手”腐败主要是因为权力难受制约，难以监督。

记者：在你们的文章中很明确提出来，要减少腐败，尤其是遏制“一把手”的腐败，应该从源头上限制“一把手”的权力，这是反腐败的制度基础，认为限制权力比监督权力更根本。你们是不是认为，这是在为官员“不能贪”设置制度基础，而这会成为下一步反腐败的一个重点？

聂辉华：我们认为，限制权力其实比监督权力更容易，成本更低，更加容易被证实。权力被限制住了，不让“一把手”插手一些事务，就是让其“不能贪”，这是制度基础。在目前的状态下，要让下级、同级监督“一把手”是很困难的，当然如果让社会媒体来监督，还是有改进空间的。我们认为，下一步反腐倡廉的制度建设，应该从源头上限制“一把手”的权力，这只是我们建议的重点。当然，限权是基础，监督是关键，尤其是让社会和大众媒体来监督，政策制定不能偏废，要全方位进行纪检监察体制改革。

记者：加强监督可以理解为一种“增量改革”，各个方面容易接受，而限制权力尤其是“一把手”的权力，使其在规范透明依法合理的轨道上运作，无疑是要对各个地方各个部门现有权力格局的“存量”进行改革，是要伤筋动骨的，难度肯定不小。我们也看到了很多改革，比如一些项目招标，表面上严格按招投标程序来，实则还在暗箱操作，比如一些选人用人中表面上完全走组织程序，发扬民主，实际还是按照“一把手”的意志在运作。在这当中，有没有一些比较关键的措施可以防止这些问题的产生？

聂辉华：这是一个很好的问题，也是难解决的问题。限制权力意味着要下放很多权力，要废除很多不必要的审批程序。如果这类事情从上面开始做起，上级率先垂范，事情难度会小很多。比如人事问题，我们建议试行“差额提名制”，即“一把手”和党委组织部仍然拥有干部提名权，但是每个职位应该至少提名两个候选人，而且候选人的材料要在常委会之前就发到常委手中，以便其他常委对候选人有充分的时间酝酿和讨论。如果“一把手”提名的候选人太差，其他常委就会有意见，可能选择了另一个候选人，或者有理由否决。现在的程序是，一般上会之前“一把手”并不与除了主管组织的副书记和组织部长之外的其他常委进行充分沟通，其他常委临时表决，也缺乏充分材料来讨论、质疑提名的人选，这不利于常委会发挥集体领导的作用，也就难以限制“一把手”的实际决定权。