构建警示预防机制

□葛 平

党的十八大报告强调，要“反对腐败、建设廉洁政治”，“全面推进惩治和预防腐败体系建设，做到干部清正、政府清廉、政治清明”，彰显了中央坚定不移反对腐败，永葆清正廉洁政治本色的坚强决心。去年以来，淮安市牢固确立“抓早抓小、预防在前”的工作理念，制定了《关于建立干部清正、政府清廉、政治清明指数评价体系推进廉洁淮安建设的意见》，创新施行“三清”指数评价，定期对县处职领导干部、市直部门和县区的廉政建设和廉洁状况进行量化评价，及时进行预警提醒，走出了一条“大数据时代”量化评价廉政状况的新路径，构建了定期预警提醒的预防机制。

“三清”指数评价与预警的探索实践

淮安市以构建廉情预警机制为目标，认真研究和把握“三清”的深刻内涵，借鉴国内外构建廉政评价体系的理论和实践，建立了评价指标体系，研发了信息管理系统，及时开展指数评价与结果预警。

突出廉洁核心，设置指标体系。在指标设计和权重分配上，突出“廉洁”这一核心要素。干部清正评价体系，从廉洁、公正、诚信、满意四个维度进行评价，设置13个二级指标，26个动态观测点。其中，落实《廉政准则》、履行一岗双责、廉洁情况测评等方面的指标，占40%的权重。政府清廉评价体系，从廉洁、法治、服务、透明、满意五个维度进行评价，设置15个二级指标，27个动态观测点。其中，领导班子清正廉洁、干部职工违纪违法率等廉洁方面的指标，占一半的权重。政治清明评价体系，从党风政风清廉、依法民主决策、司法公平正义、权力阳光监督、社会和谐稳定五个维度进行评价，设置14个二级指标，31个动态观测点。其中，党政班子清正廉洁、干部队伍风清气正、反腐倡廉任务落实等廉洁方面的指标，占40%的权重。著名反腐理论研究专家黄苇町认为：“指标体系规模适中，具有很强的针对性和实用性。”

突出简便易行，坚持集成运用。“三清”指数评价坚持集成原则，不增加新的考评项目，立足于市委、市政府和相关部门的现有考核，整合廉情信息，形成评价指数。廉情信息采集做到“三个突出”：突出廉政考核结果的运用，依托党风廉政建设责任制考核、惩防体系建设考核、软环境和效能考核，以及党委、政府综合目标考核等，采用其结论和数据；突出纪检监察重点工作结果，依托行风评议、信访举报、监督问责、案件查处等途径，全面搜集廉情信息；突出民意考量，邀请第三方机构进行廉政测评，将其结果纳入评价指标。集成运用各种廉情数据，既减轻基层负担，节约行政成本，又用好现有资源，强化了相关考评结果的运用。中央党校辛鸣教授评价：“指标集成是‘三清’评价一大亮点，可操作性强。”

突出科技支撑，研发软件平台。与专业软件公司合作，研发指数评价信息管理系统，由用户管理、数据填报、评价分析和结果运用四大模块构成，具有廉情数据自动归总、评价结果图文展示、指数报告自动生成和预警提醒实时开展四大功能。廉情数据无需人工填报，由系统自动录入，同步生成评价指数；以图片、图表、色彩、动画等直观形式，展示评价结果，指数排名、得分高低、扣分项目、预警与否等一目了然；根据预先设置的积分规则，自动生成评价指数和分析报告，点明扣分项目，点评存在问题和努力方向；根据设定的预警条件，自动实施干部清正蓝、黄、红三级预警，政府清廉蓝、红两级预警，政治清明一级预警。

突出预警提醒，刚性运用结果。今年以来，淮安市对585名县处职领导干部、62个市直单位和8个县区，进行了“三清”评价。立足抓早抓小、关爱提醒，对指数较低的42名干部，排名靠后的5名干部，分别以《纪律检查通知书》的形式发出蓝色、黄色预警通知；对指数较低的9个单位，分别发出蓝色、红色预警通知；对指数较低的县区，发出黄色预警通知；告知评价指数、全市排名、存在问题和预警措施。同时，市委书记、市纪委书记分别对被预警县区和市直单位的一把手，进行警示提醒谈话，对落实党风廉政建设主体责任、抓班子带队伍、加强自身廉洁自律提出要求；纪委副书记对被黄色预警的县处职干部，进行警示提醒谈话。此外，对被红色预警的单位，启动市纪委全委会质询程序，责成召开专题民主生活会，深入剖析原因，报送整改报告，并列入2014年度“两会三述”必述单位，接受市纪委全委会现场评议。按照文件规定取消被黄色预警干部年度评先评优和提拔重用资格；取消被红色预警的单位年度目标考核评先资格。

“三清”指数评价与预警的积极效应

淮安的“三清”指数评价与预警，得到了党委政府和干部群众的好评与认可，提升了廉政考评结果的科学性和公正性，促进了干部自警自律意识的提高和各地各部门“两个责任”的落实。

找到了科学评价廉洁状况的“测量仪”。以往评价干部是否清正、部门是否清廉、地区是否清明，大多凭主观印象，好与差只能模糊评价。“三清”指标体系通过56组数据、13000多条廉情信息，生成指数，准确反映出干部、单位、地区的廉政状况，员工测评票数、社会评价分数、考核结果等次清晰明了，推动了廉政评价由含糊定性向清晰定量的转变。

构建了紧固干部廉洁之弦的“警示台”。以往的廉政提醒，大都是出现了违纪违规问题，而采取的应急措施，平时很少给予干部或者部门廉政预警。通过“三清”指数测评，定期对干部和地区部门进行“廉政体检”，向指数较低的干部和单位发出书面预警通知书，实现了警示提醒由应急向常态的转变。

打造了综合运用廉情信息的“集成块”。以往廉情信息较为分散，大多孤立地存在于某个部门某一项考核之中，部门化、碎片化特征明显，集聚程度不高，利用率低。通过“三清”指数评价，整合了各方面、多维度的廉情信息，促进了廉情信息由碎片化向集成化的转变。

提供了促进廉洁政治建设的“助推器”。长期以来，因缺乏对干部、部门和县区廉政状况的量化评价与排名预警，导致一些干部和部门对自身存在的廉政方面的问题，缺乏清醒认识和整改动力。通过“三清”评价，以预警通知的方式书面提醒，面对面开展警示谈话，为干部和单位发现问题、分析原因、加强廉政建设，指明了方向，施加了压力和增加了动力。

改进“三清”指数评价与预警的思考

“三清”指数评价虽取得了初步成效，但作为一项新生事物，在优化完善指标体系、提高廉情数据质量、提升评价结果认可度等方面，还需要注意和改进。

指标体系设置要科学简洁。指标体系是否科学合理，关系到整个指数评价工作的成败。在评价指标设置上，不能贪大求全，要充分考虑数据的可取性，突出廉洁度、群众满意度等核心指标，加大分值权重，保证评价体系的重心不偏离党风廉政建设的主题。在指标体系的确定上，要保持总体框架和主要指标的连续性，以保证评价数据的衔接与比较。同时，又要坚持与时俱进，保持适当的灵活性和开放度，根据党委政府、上级纪委重大工作部署和相关部门考核变化，适时调整完善，保证评价体系的科学性。

廉情数据采集要全面真实。大量的廉情信息分散在众多的考核单位，要通过建立信息采集联席会议制度，确定专人负责信息收集和报送工作，提高原始考核的质量和区分度，严格信息报送纪律，确保及时准确采集到全面真实的廉情信息。对隐匿、篡改、编造、毁损相关资料数据、擅自传播党政组织和领导干部廉情信息、违反报送时限无故拖延等行为，要建立惩戒机制，严肃追究相关部门和人员的责任。

结果预警反馈要把握尺度。指数生成后，要根据实际情况，合理设置预警条件，既要避免评价走过场、预警提醒少，又要避免过于严苛、预警过多，挫伤干部干事创业的积极性。结果反馈和预警谈话时，既要体现“三清”评价的严肃性和带电性，又要避免人为制造紧张气氛，尽量做到平实平和；指出被预警干部和单位存在的主要问题，要实事求是；分析评价指数较低的原因，要客观全面；提醒谈话要语重心长，切中要害。

（作者系中共江苏省淮安市委常委、纪委书记）

国家治理视角中的保险发展

□姜华平

党的十八届三中全会提出，“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。这是“国家治理体系”“国家治理能力”和“国家治理体系和治理能力现代化”这样的概念第一次进入党的重大文件，并且上升到全面深化改革的总目标的高度，它标志着我们对于社会主义现代化的理解超出了“工业、农业、国防和科学技术现代化”等物质层面或硬实力层面，而达到了制度构建和治理能力建设的非物质层面或软实力层面。保险恰恰是一种对制度建设要求非常高的商品，反过来，保险制度的完善又必将对国家治理体系和治理能力的完善和提升起到重要的推动作用。因此，保险业如何参与和推动国家治理体系建设，保险业如何能在国家治理的高度上获得长足发展，是一个非常有必要进行探讨的问题。

要探讨清楚这个问题，首先需要厘清国家治理这一关键的概念。从政治学的角度说，国家治理是在国家基本政治制度选择完成之后面临的第二位的问题。众所周知，由于历史、民情、意识形态等诸多原因，各个国家在基本政治制度的选择方面差异很大，而且很难用一套普遍接受的标准或原则去评估不同选择的高下优劣。相比之下，国家治理却是具有不同政治制度的国家所共同面临的问题，而且对于国家治理的主要问题以及国家治理绩效的评估，也可以形成相对一致的认知。因此，国家治理目标和能力可以进行国家间的横向比较，国家治理经验也可以互相借鉴。

美国学者弗朗西斯·福山认为，要考察国家治理能力，需要从国家职能的范围和国家力量的强度两个方面入手。关于国家职能范围应该是大是小，学术界一直众说纷纭，莫衷一是，但是关于国家力量应该是强是弱，却一般能达成强国家优于弱国家的共识。问题只是在于，在国家治理目标的设定上，是应该优先考虑国家职能范围的大小还是国家力量的强弱？根据福山的研究，对于长期经济增长率来说，国家力量的强度比国家职能的范围更加重要。而国家力量的强度主要取决于其制度能力。因此，国家治理的核心问题是制度构建。

回溯新中国成立以来60多年的历史，中国共产党作为执政党对于国家治理的认知至少经历了几个阶段的转变。在改革开放前，执政党更多地是从统治而非治理的角度来理解自己的历史使命，从而淡化了法治观念和制度建设。改革开放后，概括提出了社会主义法制建设的十六字方针，即“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”，标志着执政党的执政观念开始发生重大转变，把法制建设上升到全局性战略的高度予以强调。随着社会主义市场经济体制的逐步建立，对“法制”建设的强调转变为对“法治”建设的强调，虽是简单的一字之差，却显示了法律从国家治理的工具性地位到国家治理的主体性地位的深刻转变。特别是进入21世纪以来，公共服务的观念开始进入政府的话语体系，善治和服务型政府、责任型政府等词汇成为政府、学术界和公共舆论中的热频词。但是，这些与国家治理密切相关的概念在十八届三中全会之前还仅仅是聚焦于政府本身。十八届三中全会关于全面深化改革的决定标志着中国共产党关于国家治理的认知达到了一个崭新的高度和阶段，因为习近平总书记在全会决定中正式提出，把推进国家治理体系和治理能力现代化确定为执政党的两大总目标之一，与完善和发展社会主义制度并列。在全会决定中，经济、政治、文化、社会、生态文明、党的建设、国防军队统统被纳入国家治理体系的范畴之中。在上述诸领域加强制度建设，实现治理的科学化和规范化是今后党和国家的主要任务和目标。

根据国际上的经验，当社会内部产生对国家构建和制度改革的强烈需求时，相应的改革实践最容易取得成功。可以说，党的十八届三中全会提出的推进国家治理体系和治理能力现代化正是及时因应了我们的改革开放事业对于全面、深刻的制度改革的要求。

基于上述理论背景，我们接下来具体讨论保险与国家治理的关系。

由于保险具有的显而易见的经济学属性，人们很少从政治学的角度去讨论它。但实际上保险与政治学的关系之密切超出了一般人的想象。例如，一些著名的西方政治学学者就提出过替代性正义理论，该理论中就设计了一个假想的保险方案，用以补偿那些在自然资质方面处于劣势地位的人们。这样一个假想的保险市场对于人们思考如何实现公平合理的国家治理极富启发意义。

除了政治哲学层面的思考之外，保险与现实政治中的国家治理之间也具有密切的联系。首先，保险不是普通的商品，它是市场经济的产物，而市场经济是法治经济，因此，保险对于制度环境的要求非常高，需要健全的政治制度、产权制度等作为保障。在一个非市场经济社会中，保险业是无法生存的。

其次，保险在受益于国家治理改善的同时也在推动着国家治理能力的建设。改革开放致力于实现的主要目标除了经济和社会的快速发展之外，还有政治和社会的稳定和谐。但是，前一个目标的实现并不会自动带来后一个目标的实现，相反，与经济社会的快速发展相伴随的往往是贫富差距的拉大、矛盾冲突的增多和其他种种社会不稳定因素，而这反过来又会损害经济社会发展的可持续性。保险业经营的特殊商品是风险，它恰恰是要在经济社会快速发展的过程中发挥稳定机制的作用。有学者指出，中国的社会稳定机制系统涵括了一系列风险管理制度，如安全生产管理、国家巨灾风险管理、国家救济、社会保险、商业保险、社会互助、国际援助等。其中，保险在这个机制中发挥着关键性的不可替代的作用，特别体现在风险管理、事故预防、灾害救助、损失补偿和理财服务等方面。

在推进国家治理体系和治理能力现代化的大背景下，如何推动中国保险业的持续、快速、健康的发展？中国保险业在1980年之后获得了令人瞩目的增长，但是如果与世界其他国家横向比较，仍然会发现，中国的保险市场尚有巨大的潜力可以挖掘。据统计，发展中国家的保险深度一般为4%，人均保费超过200美元，而发达国家保险深度达12%，人均保费通常达到2000~3000美元。相比之下，2012年我国保险深度仅为3%，人均保费不足200美元。这与我国世界第二大经济体、世界第一大出口国的地位极不相称。如果不采取得当的措施改善这一状况，中国的保险业就会大大滞后于经济社会发展的需求。由于国家治理的核心问题是制度构建，因此，从国家治理的角度考察保险业的发展，我们仍然需要聚焦于制度建设。

从正式制度的方面来说，国家应该进一步加强相关的法律法规的建立健全。我国虽然已经于1995年通过了《保险法》，但是该法仅由保险合同法和保险业法两部分组成，其内容远远不能满足经济社会各领域发展的特定需求。有待建立和完善的保险业相关法律法规涉及面非常广泛，当前特别急需的是社会层面的保险立法，如社会保险法、养老保险法、工伤保险法、医疗保险法、失业保险法、生育保险法等。此外，一些更为基础性的法律，如财产权方面的法律的制定和完善，也将有益于保险业的发展。例如，我们虽然已经有了《物权法》，但是该法对于土地确权流转方面的规定原则性强而操作性不足，对土地权利的确认、权利归属的公示程序、争议解决等问题未作详细规定。尽快在这些方面立法，进一步明确土地财产权的责权利的关系，将会有效刺激有关权利主体对保险业务的需求。

从非正式制度的方面来说，中国的国民保险意识与发达国家相比仍有明显差距。换言之，我们还没有形成一个全社会学保险、懂保险、用保险的保险文化。不少消费者对保险业存在偏见和认识误区。这些认识上的偏差固然与保险业从业人员整体素质不佳和保险公司产品设计不能很好满足公众需求有关，但还有一个至少是同等重要的原因：保险知识普及不够，以及消费者的责任意识不足和法律意识不强。保险业制度环境的完善显然有利于提升全民的保险意识，从而确保保险业的长期繁荣发展得到一个坚实的社会基础。

（作者单位：北京保险研究院）

党的群众路线在苏区

□阳振乐

任何伟大精神都是由特定的历史条件所决定的。苏区精神永放光芒。苏区精神是中国革命精神之链中不可或缺的一环，既是井冈山精神的传承和发展，又是长征精神、延安精神等革命精神的先河与源泉，具有承前启后、继往开来的重要地位和作用。苏区精神是党的宝贵精神财富，是新时期加强党的作风建设、密切联系群众的重要法宝。苏区精神是中国共产党精神史上的一座丰碑，凝结着赣南苏区人民对中国革命精神的独特贡献，具有永恒价值和旺盛生命力。在新的历史时期，要深刻领悟党史中蕴藏的宝贵经验、革命精神和优良传统，传承红色基因，坚定理想信念，追寻力量源泉，汲取奋斗精神；要始终大力弘扬苏区精神，使广大党员和干部从中获得精神鼓舞，不断开创各项工作新局面。

党的群众路线是在革命战争年代中央苏区时期孕育产生的，并贯穿于中央苏区革命斗争的全过程，主要创立者是毛泽东，同时凝结着党的集体智慧。在革命斗争实践中，随着党对群众工作认识的不断加深，明确地提出党要使用“群众路线”的工作方法，最早是在中央苏区。1929年4月，毛泽东率红四军第三纵队抵达兴国县城，在举办的兴国土地革命干部训练班上说：“共产党要成为无产阶级的参谋部，每个共产党员要有争取群众的观念，共产党员要如和尚念‘阿弥陀佛’一样深刻，随时都要叨念‘争取群众’。”9月，由陈毅起草、周恩来审定，中央政治局讨论通过的《中共中央给红军第四军前委的指示信》（即中央“九月来信”），专门论述了“红军与群众”的关系，明确提出要树立群众观点，重视群众工作，“经过群众路线”。这是在中央文献中最早使用“群众路线”的概念。12月，毛泽东根据中央“九月来信”起草了《红军第四军第九次党的代表大会决议》指出：“一切工作，在党的讨论和决议之后，再经过群众去执行。”这是中国共产党首次提出经过群众路线来贯彻执行党的决议的领导方法。

1930年5月，毛泽东在寻乌调查期间，为了反对在党和红军中的教条主义思想，撰写了《调查工作》（后改题为《反对本本主义》）一文。文章提出了“没有调查，没有发言权”“到群众中作实际调查去！”“从斗争中创造新局面的思想路线”和“中国革命斗争的胜利要靠中国同志了解中国情况”的科学论断，标志着毛泽东思想活的灵魂——“实事求是、群众路线、独立自主”初步形成。1934年1月27日，毛泽东在瑞金召开的中华苏维埃共和国第二次全国代表大会（简称“二苏大会”）作《关于中央执行委员会报告的结论》时，郑重地提出了关于群众生活的问题和关于工作方法的问题。1月31日，中华苏维埃共和国中央政府机关报《红色中华》“第二次全苏大会特刊”第五期刊载了报告全文，后来这篇结论节选收入《毛泽东选集》第一卷，题为《关心群众生活，注意工作方法》。全文深刻阐述了具有中国革命特点的科学的群众工作方法论，集中蕴含了毛泽东关于群众观点和群众路线的思想，充分体现了中国共产党始终高度关注民生、维护群众利益、密切党群关系的优良传统和作风，标志发表了始终坚持践行群众路线宣言书。

中央苏区时期，党对群众路线就有着深刻的理论认识和丰富的实践经验，对“一切为了群众、一切依靠群众、从群众中来、到群众中去”党的群众路线基本内涵形成起到了重要的奠基作用。全心全意为人民谋利益，是党的根本宗旨和价值追求。以毛泽东为代表的中国共产党人，在领导开辟、创建中央苏区革命斗争和中华苏维埃共和国苏区执政的实践活动中，始终坚持把真心实意为群众谋利益作为制定政策的出发点和落脚点，深入开展土地革命，发展各项事业，切实解决群众的实际困难，受到苏区广大人民群众的真心拥戴。人民群众是历史的创造者，是推动历史发展的决定力量。革命的巨大力量蕴藏在群众之中。革命的事业总是能从人民群众中吸取充分的力量而继续前进。在中央苏区，以毛泽东为代表的中国共产党人认识到，唯有“唤起工农千百万”，筑起坚不可摧的铜墙铁壁，走农村包围城市、武装夺取政权的革命道路，才能取得最终的胜利。毛泽东历来十分重视对中国实际情况，特别是中国农村情况的调查工作，并把它作为制定正确政策的客观依据。在毛泽东的率先垂范倡导下，中央苏区各级党政军机关和广大党员干部注重深入实际、调查研究，培育了理论联系实际、一切从实际出发的优良作风，创造了第一等工作。在中央苏区，党和苏维埃政府各级党员干部深入群众，扎根群众，关心群众生活，注意工作方法，培育了密切联系群众的优良作风。“苏区干部好作风”这首当年流传在中央苏区的兴国山歌，充分表达了人民群众对苏区干部身上反映出来的党的优良作风的高度赞誉。

群众路线是党的生命线和根本的工作路线，贯穿于党的一切工作中。党的历史实践证明：人民群众是我们党的执政之基和力量之源；群众工作是我们党的优良传统和政治优势；群众路线是我们党的生命线和根本工作路线。党的根基在人民，血脉在人民，力量在人民，是我们党永远立于不败之地的根本保证，是我们党永葆青春活力和战斗力的重要传家宝。重温再现中央苏区时期孕育形成党的群众路线历史，继承弘扬苏区党员干部践行群众路线的优良传统及宝贵经验，增强自豪感、责任感和使命感，增强践行群众路线的自觉性，增强改进干部作风的主动性，对于深入开展好以为民务实清廉为主要内容的党的群众路线教育实践活动，具有重要的历史启迪和现实意义。

赣州是苏区干部好作风、党的群众路线的重要策源地。充分发挥党史“以史鉴今、资政育人”重要作用，挖掘利用赣南苏区丰富厚重的红色资源，继承革命传统，弘扬优良作风，是历史赋予赣州的光荣使命和神圣职责。深入开展党的群众路线教育实践活动，就要进一步树立群众观点，站稳群众立场，增进群众感情，维护群众利益，使苏区优良传统发扬光大，扎根永驻。当前，赣州扎实深入开展的“送政策、送温暖、送服务”（简称“三送”）工作，丰富了群众路线的本质内涵，提升了群众路线的工作要求，创新了群众路线的实践路径，是新时期激活传承红色基因、密切党群干群关系、夯实党的执政基础的重要举措，是新时期践行群众路线、做好群众工作、改进干部作风的有益探索和生动实践。

习近平总书记指出：“历史是最好的教科书。对我们共产党人来说，中国革命历史是最好的营养剂，多重温我们党领导人民进行革命的伟大历史，心中就会增添很多正能量。”当前，我国正处于深化改革的攻坚阶段和转型发展的关键时期，要深入贯彻党的十八大、十八届三中全会精神和习近平总书记系列重要讲话精神。在全党深入开展以为民务实清廉为主要内容的党的群众路线教育实践活动中，要用革命历史浸润思想，用优良传统涤荡心灵，传承红色基因，弘扬苏区精神，践行群众路线；推进“连心、强基、模范”三大工程，密切党群关系，转变干部作风，巩固执政基础，促进社会和谐，牢固树立“发展为先、生态为重、创新为魂、民生为本”理念；奋力迈出“发展升级、小康提速、绿色崛起、实干兴赣”的新步伐；为加快推进赣南等原中央苏区振兴发展、全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦而努力奋斗。

（作者系中共江西省赣州市委党史工作办公室副主任）