◆观 点

廉政领导力：需重视的反腐元素

从总体上看，当今世界各国的反腐败斗争主要依靠三个手段：制度、技术和领导力。关于反腐，学界一些流行的观点主要强调领导者对组织和组织成员的约束，但是对“廉政领导力”在反腐败中发挥引领、推动和增效的重要作用重视不够。所谓“廉政领导力”，是指领导者以自身的权力、能力和魅力对廉政建设的过程和结果产生的一种正向影响力。廉政建设一定需要榜样和表率的作用，一定是从上而下，一级做给一级看，一级带着一级干。从一定意义上说，廉政领导力是未来中国反腐的关键因素。

廉政领导力决定反腐倡廉战略目标的制定和实现。任何一项工程都需要制定明确的目标。反腐倡廉这项重大的任务也必须有清晰的战略目标和实现路径。反腐败战略目标的提出，考验的是高层领导人的政治智慧，这就是廉政领导力的重要体现。十八大提出了建设廉洁政治的反腐败战略目标，以及三个分目标，即干部清正、政府清廉、政治清明。在执行完《建立健全惩治和预防腐败体系2008—2012年工作规划》后，中纪委着手制定我国第二个反腐五年规划《建立健全惩治和预防腐败体系2013—2017年工作规划》。未来如何从战略的高度，对廉洁政治目标的实现路径进行顶层设计，如何在保证政治稳定和社会稳定的前提下卓有成效地推进反腐败工作，也将是对领导人廉政领导力的直接挑战。

廉政领导力有助于提高廉政制度的执行力。廉政领导力是廉政制度得到有效执行的前提。改革开放以来，我国已经制定了数量可观的防腐治腐制度，但是大量的制度处于休眠状态，并没有产生执行力，甚至严重降低了公众对新的廉政制度的期望值。其中，制度设计本身不科学、不严密是一个方面的原因，但更重要的是许多单位和部门的“一把手”和掌握重要权力的其他领导没有起码的廉政领导力。这些领导不能以身作则，严格要求自己，甚至大搞腐败，也谈不上有推动廉政制度执行的能力。于是，权力制约和监督制度便被束之高阁。只有当领导者具备了较强的廉政领导力，率先垂范，发挥自己的人格魅力和感召力，廉政制度才可能得到彻底的有效的执行。

廉政领导力能够提升反腐倡廉的公信力。反腐败的公信力主要来自于领导者自身的廉洁自律。十八大报告指出，“各级领导干部特别是高级干部必须自觉遵守廉政准则，严格执行领导干部重大事项报告制度，既严于律己，又加强对亲属和身边工作人员的教育和约束，决不允许搞特权”。事实上，这就是要求各级领导者“正人先正己”，以德服人，以廉政领导力提升反腐倡廉公信力。如果领导者宣传倡导廉洁，而自己却贪污腐化，“台上孔繁森，台下王宝森”。那么，这样的官员搞反腐倡廉一定没有公信力，一定得不到下属的追随和公众的拥护。

提升廉政领导力是建设廉洁政治的必由之路。廉洁政治，就是国家机关工作人员要廉洁从政，做到干部清正、政府清廉、政治清明，是廉政领导力所要追求的目标，廉政领导力的作用必然指向廉洁政治。廉政领导力不是作秀，廉政领导力不是跟风，而是领导者脚踏实地、一步一个脚印地合理运用自己的权力，充分提升个人能力和魅力，在反腐败工作中勇于创新、敢于碰硬，提升反腐倡廉的有效性，推动廉洁政治的早日实现。

廉政领导力在中国具有特别重要的传递效应。中央领导文风会风和工作作风的改变，会很快扭转地方政府官员的工作作风。若要保持和强化我国反腐败方面的体制优势，就必须大力加强官员的廉政领导力建设。（2014年10月13日《北京日报·理论周刊》杜治洲 吴新华）

法治应是政府与市场的平衡器

中国经济经历了30多年的高速增长，背后的原因究竟是什么，许多学者都进行过解释，其中有人看到了更加深刻的原因，即经济增长背后的真正力量是法律。

在中国当前的经济发展阶段，政府扮演重要角色。比如，国防、公路等公共物品的提供、环境污染等外部性的存在、内幕消息等信息不对称的存在，使得市场配置资源的方式需要政府出面进行调控。然而，政府行为也存在着短视、随意、缺乏约束的现象，诱发官员贪腐、政绩观扭曲等问题，使政府无法“更好地”弥补市场配置的不足。

解决“失灵”问题，政府除了要合理实施经济宏观调控，保证重大改革措施、政策措施的出台于法有据之外，关键要提供公平的市场竞争环境，通过一系列的法律制度改善市场竞争生态。需要看到，“政府失灵”乱象很大一部分是与民争利，有些地方政府及部门利用自身强势，成为了市场利益的独享者。打破“利益独享”就要解决下列问题：首先，重点解决市场主体身份限制的问题，严格市场准入。应当在市场机制下尽可能降低、取消不合理的行业准入门槛，一视同仁对待国有企业、民营企业和外资；大力发展混合所有制，让混合所有制企业成为重要的市场经济主体。其次，还应改革税费征收体制，取消不合理的行政事业性收费，尽可能为市场主体经营减负；界定产权归属、遵守合约，政府不要介入市场经济交易之中，应消除刚性兑付等不合理、也不合法的政府担保行为和政府兜底行为，征地拆迁补偿等公共行为都要在合同法的框架下公平、公正、公开地进行；改革金融体制机制，使不同所有制类型的企业都能获得融资机会，扶助中小企业发展的法律法规要真正做到惠及民生；切实实施反不正当竞争法、反垄断法，为市场主体清除障碍和壁垒。

从市场退出方面，要将已有的企业破产法等相关法律作为基础，运用商业、市场的方式实现市场经济主体的优胜劣汰。该破产或者重整的企业，应当依照法律规定进行操作，阻断政府由于税收或者其他利益关联而进行的介入。同时，建立必要且相对独立的司法保障体制，公平处置市场与政府之间的关系，包括建立与行政区划适当分离的司法管辖制度，建立专门的破产、知识产权、证券法等等。

如果要说前30年的法律发展和当下的全面深化改革的法治建设需求有什么不同，最大的不同在于，今天法治应成为政府与市场的平衡器。在政府与市场两者作用不可偏废的情况下，更需法治之脑去控制政府与市场之手，弥补它们的失灵现象。（2014年10月16日《南方都市报》李曙光）

◆文 坛

“小地方”的潜规则

有次在美国访学时参加一个中国学生聚会，听到一位来自中国西部的新生谈论他们那里的交通规则，很有意思。他说他来自一个“小地方”（县城），在那里如果你开50万以上的好车，警察一般不敢管，怕得罪大人物。但是那些几万、十几万的车就没这么幸运了。他在公安局看到的违章车一般都是奇瑞、夏利这类车型。

应该说，类似情形在国内并不鲜见，特别是在一些“小地方”，社会关系压倒正式制度的故事数不胜数。为什么“小地方”更容易抛弃正式制度而依赖非正式规则来行事？这其实可以从成本效益的角度来理解：“小地方”的熟人圈子认识起来比较方便，每个权力主体都有自己的资源，同时也有求于其他权力主体。权力资源交换能够便利地通过熟人圈子不断传递，甚至可以打通所有的关节。这比每件事情都通过程序来解决或全面的制度建设大大节约了个体成本。而大城市则以其规模的巨大，使得各行各业的人们没有办法通过私人渠道完全相识。在这样的陌生人社会里，私下里进行权力资源的交换成本高、互信也难以建立。城市越大，熟人圈子越难覆盖所有的领域，权力资源交换的难度就越大。很多问题必须通过覆盖更广的正式制度来解决。

在现实中，制度化有利于上层权力主体贯彻其意志，非制度化则有利于下级发挥个性。这也是中央政策到了基层往往走样的原因。在经济发展的政绩驱动下，基层政府和官员享有相当大的自主权。犹如小家庭的经济独立会削弱对大家族族规的遵守意愿一样，基层官员为了自身利益必须对制度加以扭曲、改造、搁置，或者以一套没有成文的潜规则加以替代。这些交易实际上架空了正式制度，但又使社会得以正常运作。

民众当然也并非毫无出路，但他们的做法往往是基层政治精英的翻版——即使在要求正当权利的时候也并不信任制度，而宁可相信一些非常规的手段。据学者调查，近10年来农村规模性群体事件大大升级，且主要发生于城乡接合部的县城，如贵州瓮安、江西南康、湖北石首等。这些事件频频发生于县城，说明基层治理结构存在严重的封闭性：堵死了民众向上诉求的制度化渠道，非制度化的群体性事件就难以避免。

更为严重的是，一旦由裙带所形成的制度外利益关系被固化下来，游离于法纪规则外的朋友圈或家族就形成了利益集团。不过幸运的是，目前中国基层社会的制度化水平虽然较低，但权力资源的交易多在个体与个体之间进行，利益集团之间尚未形成大规模交易模式。即权力资源交易尚未达到寡头政治的水平。这就使得“小地方”的法治化进程尚有改进的可能。

且长期看来，持续的经济发展和社会复杂性的提升将使正式制度成为必然的选择。这依然是从成本效益的角度考虑：当“小地方”的资本规模、权力资源、人员差异丰富到了一定程度之后，权力资源的私人性就会越来越受到限制，而不得不走制度化的道路。在前面的故事中，县城的权力资源交易模式到了省城、北京就不大好使了。因为大城市规矩多，这位学生朋友就严守规矩不敢违章。至于到了美国，他虽已考过驾照并且买了车，但一度不敢上路，因为美国的规矩更多。（2014年第20期《南风窗》唐昊）

◆史海钩沉

如何选择和管理“名单”上的干部

在离中南海不足1公里的北京西长安街南侧，坐落着一幢没有任何标志的大楼。大楼坐北朝南，与东西两侧的配楼、南侧的门楼合围成一座三合院式的封闭院落。院内的中央绿地、东西两侧的下沉式庭院以及周边宽阔的绿化带，共同营造出一种宁静氛围。为了烘托这种宁静，建筑师甚至在南门楼顶部设计了一个在北方很少见的屋顶花园。整组建筑，与西长安街对面繁华、喧嚣的西单商圈形成了强烈的反差。这里，就是中共中央组织部（简称中组部）的所在地。

干部职务名单制的建立

中组部虽然成立很早，但正规的工作业务和工作秩序，一直到解放战争时期才建立起来，而真正成型，则要推迟到解放后的50年代。1948年10月，毛泽东给当时的中组部部长彭真写信，要求中组部应给各中央局、分局组织部门发一个通知，规定请示报告制度，并不断督催，以建立起中组部的业务。11月，中组部发布了《关于组织部门业务与报告请示制度的通知》，在彭真的领导下，由安子文具体负责，开始大力建设中组部的机构和业务。新中国成立以后，时任中组部常务副部长的安子文，向毛泽东和刘少奇建议，“拟仿照苏共的干部职务名单制的办法”，建立中国的干部管理制度。按照这套办法，党、政和社会团体中，所有重要职务以及任职干部都必须登记在册；调动任免时，需根据名单，对干部进行预先审查、选拔推荐、批准任命。

1952年，刘少奇在中国共产党第一次全国组织工作会议上说：“从最初级到最高级的干部，每个人都要有一定的机关来管理。这个制度，我们称之为干部职务名单制。”1955年1月，中共颁布了第一份干部名单——《中共中央管理的干部职务名称表》。这份名单囊括了当时地厅级以上所有干部，全部交由中组部直接负责管理。在组织系统内部，这些干部被统称为“中管干部”。从1955年9月开始，各个省和部委仿效中央，制定了各自管理的干部职务名称表。全国逐步建立起了由中央和各级党委领导、中组部和各级组织部统一管理的分部分级管理干部的制度。

下管两级到下管一级

过去几十年间，“名单”的范围进行过几次大的调整。1984年，中央决定各级党委对干部的管理由原来的“下管两级”调整为“下管一级”。中组部原部长张全景说：“除了省部级干部外，本来地厅级、司局级干部也归中组部管，当时把这个权力下放给了地方。这样，中组部就只管省部级干部了。”随着这次调整，中组部负责管理的“中管干部”人数由13000多，缩减到4200多。据当时中组部的一位工作人员回忆，“文革”后经过拨乱反正，大批老干部恢复了工作，但当时还没有建立起正常的干部离退休制度，干部数量增长过快，以致各级组织部门不堪重负。中组部统计显示，1980年代初，国务院26个部委的司局级干部已达到1415名，比刚解放时翻了几倍。1984年之后，“中管干部”的名单又经历过几次调整。其间，中组部一度曾将下放的权力收回，以遏制地方提拔干部失控的局面。1980年代末，各级组织部门的管理权限开始步入常态，并延续至今。

后备干部培养制度化

在建立干部职务名单制之初，中央就已经在考虑，将后备干部的培养制度化。

1953年，中央就提到要仿效干部职务名单制，建立后备干部名单制度，“将发现培养和提高后备干部的工作，看作各级党委和一切管理干部部门的经常任务之一”。1964年，毛泽东多次提出了培养接班人的问题。中组部牵头，启动了“接班人”计划。但这项工作被后来的“文化大革命”所中断。改革开放后，培养接班人，成为中组部一项极为重要的战略任务。中共元老、曾在延安时期担任中组部部长的陈云曾多次强调：干部队伍保持梯队的结构，可以使党的事业后继有人，代代相传。1982年，在陈云的提议下，中组部成立了青年干部局（简称青干局），专门负责后备干部的选拔和任用。青干局对后备干部的管理也是通过“名单”来实现的。中组部原青干局局长李志民回忆，到1985年，“名单”上的各级后备干部人数已超过了10万。其中，中组部掌握的省部级后备干部1054人，各省组织部、各部委人事司管理的地厅级后备干部18000人，余下的96000人则是地市州组织部负责的县处级后备干部。不过，与“干部职务名单”不同的是，“后备干部名单”上的干部本人并不知道自己在这份名单上。

谈话与座谈的重要性

组织部考察了解干部的方式很多，但最有效的手段却是一种老式做法：与被考察对象谈话。事实上，直到现在，与被考察对象谈话仍然是组织部考察了解干部最主要的方式。中组部原部长尉健行对组织工作有过这样一段表述。他说，熟悉干部是组织部的职业要求，必须亲自接触、亲自谈话。别的方法都可以研究，但都代替不了亲自接触、亲自谈话这个方法。

1985年，为选拔北京市领导，中组部干部考察组与北京市委工业部一位副部长进行了一次谈话。这次谈话的地点在考察组下榻的北京大都饭店，3名中组部干部参加谈话，北京市委组织部的1名工作人员负责记录。谈话内容主要是被考察对象的工作、思想以及生活情况。这位被考察干部从他年轻时的经历，一直谈到当前的思想认识，中间还回忆了父亲对他的影响。整个谈话中间，没有谁提什么问题，只有被考察对象一个人在独白。直到今天，“组织部找谈话”都是一件非常严肃、重要的事情。被考察对象说的每一句话，以及谈话时所表现出的态度，甚至一个细微的动作表情，都有可能成为上级任免的依据。

座谈会，也是组织部门考察了解干部的一种传统方式。这种方式的优势是，可以对多个被考察对象进行比较、筛选。如果有人在会上有一点特殊的表现——比如经过精心准备，使用非常生动的语言做了一个既简明又系统的发言，或是发言中有一两句比较生动的警句或引用了几句朗朗上口的群众语言，他就可能给会议主持者留下非常深的印象，影响到他日后的使用和提拔。

但中组部很早就意识到，仅靠谈话了解干部，有其局限性。“敢说真话的人少了，当地关系也复杂，考察工作进行起来很困难。”张全景在几年前的一次采访中告诉记者，组织部门也不想用错干部，很多时候是考察不清，发现不出来。1986年，为了更客观、更科学地评价和选拔干部，中组部启动了一项名为“干部工作新方法研究”的计划。可见，人事管理绝对是一门大科学。（2014年第33期《中国新闻周刊》蔡如鹏）

◆评 论

机构消肿需推进组织法治化

我国地方到底有多少个领导小组和议事协调机构？这可能会考验现代人的统计能力。不过最近有消息披露，自开展群众路线教育实践活动以来，全国一次性减少此类机构13万余个。我国“协调机构”过多、过滥的程度可见一斑。

其实无需精确的数据印证，一些地方党政机构的繁杂程度，光从频繁下发的各类“红头文件”上就能看得出来。诸如领导小组、协调小组、委员会、指挥部、办公室等，有的机构光名称就超过60个字，令人很难搞清楚那些五花八门的机构具体是干什么的。“协调机构”过多背后，折射出公共治理权能的紊乱和不明晰。例如，陕西某市曾成立“推广足疗保健工作领导小组”，还有像馒头办、西瓜办、“禁止午间饮酒办公室”等，都隐含着权力的错位。

作为特殊时期的产物，这些或常设或临时的协调机构，也许在单项工作上起到了加强领导和组织协调的作用。但这是一种典型的计划时代思维，很难适应现代市场经济对法治化治理的需要。相反，过于依赖组织协调，甚至将此类机构视为中国式治理的“万能钥匙”，最终只会干扰组织法定的法治原则，降低行政办事效率。真正考察这些机构的办事效果，往往成立之后就没有多少“下文”，有的成为休眠的“空壳机构”，有的也只是象征性地开会与发文。

一些地方之所以热衷于成立协调机构，根子还在缺乏权力法定的观念，走的依旧是“领导挂帅”的老路。说到底，这是一种畸形的办事理念，公共治理不是建立在公共服务的需求之上，行政运作更不是建立在法定职责的轨道之内，而是凡事只有引起领导重视了才好推进。其带来的结果便是，领导若不重视，缺乏更高层级的协调，一些法定的职能工作就推行不下去。于是，“一把手”不得不身兼数职，“三头六臂”忙开会，疲于应付之际哪还有时间和精力去抓落实呢。

改变这种仰仗领导的协调式思维，必须从法律上严格确立组织法定的原则，对各地擅自设定机构的行为进行规范和控制。名目繁多的机构背后，暴露出国家对地方编制权力的限制不足，有的地方只需发个通知就可成立一个机构。虽然有的并不是正式编制，但这些机构的设置往往能增加财政经费，因而给地方带来了趋利性动机。对此，应当在党政两个层面上，对设立机构的权限、程序及责任进行更为严格而清晰的规范，以加大对机构肿胀的遏制。

不可否认，在我国的法治建设环节，组织法治化向来都是一个弱项。而打造法治政府，全面推进依法治国，实现国家治理现代化，首先需要在公权力组织上实现法定，从组织法上对各类机构的设置、编制、职权、责任等进行正本清源。从这个角度看，砍掉不必要的协调机构还只是改革的第一步，如何真正实现组织法治化才更为关键。（2014年10月23日《京华时报》傅达林）

（上接第1版）

记者：《决定》强调，实现全面推进依法治国的总目标，必须坚持中国共产党的领导。您如何看待党的领导和依法治国的关系？

袁曙宏：党的领导和依法治国的关系问题，是《决定》回答的最重大问题，回答得非常透彻、清晰、旗帜鲜明。为什么要回答这个问题？一个原因是这个问题关系国本，关系我国法治的根本；另一个原因是社会上有不正确的认识，国外有各种攻击言论混淆视听。

坚持党的领导是全面推进依法治国的第一位要求，是社会主义法治的根本所在、命脉所在。我们说坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，最根本的就是坚持党的领导。新中国成立以来的法治发展历程告诉我们，党与法治的关系始终是我国法治建设的核心问题。这一问题处理得好，则法治兴；处理得不好，则法治衰。全面推进依法治国这件大事能不能办好，最关键的是方向是不是正确、政治保证是不是坚强有力，具体讲就是要坚持党的领导，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证。中国特色社会主义制度是中国特色社会主义法治体系的根本制度基础，是全面推进依法治国的根本制度保障。中国特色社会主义法治理论是中国特色社会主义法治体系的理论支撑，是全面推进依法治国的行动指南。

应当看到，党的领导和社会主义法治是完全一致的，社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治。我们全面推进依法治国，决不是虚化、弱化甚至动摇、否定党的领导，而是为了进一步巩固党的执政地位，改善党的执政方式，提高党的执政能力，保证党和国家长治久安。坚持党的领导是中国特色社会主义法治之魂，也是与西方资本主义法治最本质的区别。我们要清醒认识到：一些敌对势力或政治异见人士鼓吹和宣扬“西方宪政”“三权分立”“司法独立”，其要害就是质疑、削弱和否定党对中国特色社会主义法治的领导；一些人提出“党大还是法大”等似是而非的命题，发出把党的领导与依法治国割裂开来甚至对立起来的噪音，不是政治上的糊涂，就是别有用心。我们必须保持高度的政治清醒和政治定力，从理论上主动澄清和驳斥把党与法、党的政策与法律、党的领导与依法治国割裂开来甚至对立起来的错误观点，始终坚持党在中国特色社会主义法治建设中的领导核心地位不动摇。

社址：北京市海淀区大有庄100号 邮政编码：100091 总编辑：钟国兴 社长：王金龙 广告部电话：62805980 62806380 发行部电话：62806227兼传真 总编室电话：62805368 62806234 电子信箱：xuexishibao@126.com
定价：全年180元 邮发代号：1—267 国外发行代号：W3970 开户银行：建行北京中关村分行 户名：中共中央党校报刊社 账号：2613000456 广告经营许可证号：京海工商广字0301号 承印：人民日报社印刷厂