党建科学化

重构政治生态

□高新民

习近平总书记在中纪委五次全会上充分肯定党风廉政建设和反腐败斗争的成效，同时也明确指出：“反腐败形势依然严峻复杂，主要是在实现不敢腐、不想腐、不能腐上还没有取得压倒性胜利，腐败活动减少了但还没有绝迹，反腐败体制机制建立了但还不够完善，思想教育加强了但思想防线还没有筑牢，减少腐败存量，遏制腐败增量，重构政治生态的工作艰巨繁重。”

重构政治生态，实质上是党风廉政建设和反腐败的治本问题，是以逐渐清除产生腐败行为的基础条件来构建清正廉洁的政治环境。



重构政治生态是全面深化改革应有之义

先治标再治本，以治标为治本赢得时间，是十八大以来反腐败的特点之一。在今后的实践中，惩治腐败行为依然是丝毫不能放松的任务，否则不足以形成威慑力。但是，如果仅限于治标，那么，腐败行为还会前赴后继涌现，只不过暂时收敛、适时待发而已。因此，在“不敢腐”的威慑局面已初步形成的背景下，提出重构政治生态，是顺应时势、意义深远的任务。

政治生态是借鉴自然科学的生态学理论而提出的概念，可以理解为政治行为个体与政治环境的关联及运作机理。政治生态中最基本的要素就是政治行为主体（个体或集体）、价值、制度，这些要素依据特定规则联结为相互影响相互作用的整体。个体的某种腐败行为，如果仅仅是个别行为、偶发现象，可以理解为行为个体的变异。但如果腐败行为成批量出现，甚至有的地方出现系统性、塌方式腐败，则说明政治生态在某些领域、某些地方发生了变异。重构政治生态，修复政治环境，就是从源头做起的治本之路。

重构政治生态，需要分清现存腐败行为产生和高发的条件。腐败的本质是滥用公共权力为个人或小集团谋私利。公共权力的存在，国家管理权的存在，是人类社会生存所需，但如果这种权力高度集中在少数人手中又没有适当的制约，那么公共权力就易于失去控制而被滥用。当下能够做到的重构政治生态的工作，就是建立科学的权力制约和监督体系。

中国现有的腐败行为，主要集中于两大领域：一是干预微观经济，二是干预选人用人。从某些领导者干预微观经济来看，土地出让、房屋拆迁、政府采购、城市建设、行政审批、国企改制等诸多领域，甚至企业微观经营，都有行政权力过多干预的空间。而权力能够干预成功，是因为市场体制不完善，法治不健全。从选人用人来看，三十多年来党领导了对干部人事制度的改革，民主推荐、民意测评、竞聘上岗、任前公示等具有新的时代特点的民主元素在选人用人机制中起到了一定作用。但从选人用人的实际运作来看，大多数情况下仍是领导者特别是一把手的意志起了决定性作用。买官卖官能够买卖成功，说到底依旧是某些人权力太大。

由此可见，所谓治本，其实就是从经济体制上减少权力干预微观经济的空间，政治上对权力过于集中进行改革，对干部人事制度特别是选人用人机制进行改革。这恰恰是党的十八届三中全会所说的市场在资源配置中起决定性作用，政治方面强化权力制约和监督体系，把权力关进制度的笼子，这两大领域都需要法治的保障和规范。党风廉政和反腐败的源头治理就蕴含在全面深化改革和全面依法治国之中。

重构政治生态的核心是制度建设

所谓系统性、塌方式腐败，就是特定地区权力制约和监督系统性失灵问题。从这一层面分析问题，重构政治生态就是系统性修复权力运行中暴露出来的问题。

权力制约的首要问题是确定权力边界。为防止权力行使者滥用权力干预微观经济，除前述市场体制在资源配置中起决定作用外，还需要通过立法来规范权力的职能、范围、责任、运行流程，任何人不得越权。十八大以来党中央从多个层面提出限制权力问题。

第一个层面是规范各级党政主要领导干部职责权限，也就是人们日常所说的党政一把手的职责权限需要制度化，是对具体岗位的权力限定。

第二个层面是科学配置党政部门及内设机构权力和职能，明确职责定位和工作任务。这里的新意在于：一是把“党”和“政”的部门同样列为需要有权力边界的主体，而过去历次改革大多触及的是政府部门的职责权限增减改变，党的部门很少触及。但是，在十八大以来落马的官员中，出自地方党委主要负责人的案例并非少见，所以，确定各级党的部门机构的权限，对于防止滥权有积极意义。二是提出党政部门内设机构的职能问题。党政部门某些内设机构的职责权限并不能说完全没有制度规定，但其科学性及公开度不足。某些内设机构虽然级别不很高，但处在要害地位，有的甚至可以直接影响决策，因此，往往被特定利益相关者游说、“公关”，易于发生滥用权力之事。界定内设机构的权限职责，无疑是习近平总书记提出的制度笼子的重要组成部分。

第三个层面，推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度，依法公开权力运行程序。特别是推出负面清单管理方式，对于减少权力寻租的空间有重要意义。

健全、完善监督制度。十八大以来党内监督已经出台了一系列制度。从长远来说，制定反腐败的国家立法依旧是重要任务，人大监督、行政监督、审计监督、媒体监督，都需要在法治框架内相互衔接，依法监督。

加大干部人事制度改革力度。对于选人用人领域的腐败现象，一需严厉打击，二需加快制度建设。这一事项关系全局，需集中全党智慧，充分论证，按照不同类型岗位确定选举类与任命类的不同选人用人机制，把党管干部、群众参与、程序公开、责任追究等要素科学地渗透在干部的选拔任用中。

全面从严治党　形成良好从政环境

全面从严治党，实质上就是严格按照党章的要求，认真从各个方面、各个环节加强党的建设，形成良好的从政环境。

落实从严治党的主体责任。从严治党的责任主体是各级党委（党组），党委主要领导是第一责任人，党的建设是党的各级领导班子的最大政绩。在现行体制下，党风廉政建设的主体责任同样由党委承担。过去我们虽有党风廉政建设责任制，但执行力度不足，并由于某些事项权限不清，导致制度虚设、程序空转，即使出现问题也难以追究责任。因此，明确责任主体，意味着严格落实责任制，有权必有责，出现问题必须由相应责任人甚至责任部门担当责任。

从严治党的基本途径就是思想建党与制度治党相结合。思想建党是中国共产党的传统优势。党的思想教育以党性和道德教育为重点，在思想上道德上划出不可碰触的红线。制度治党则意味着摆脱运动式党建模式，以体制机制改革创新和务实有效的制度治理党内事务，调节党内关系和政治生活。清正清廉的政治氛围政治生态，是价值体系与制度体系方向一致的产物，因此，需要把思想教育贯穿在制度建设过程中，制度建设也贯穿于思想教育中。

作风建设常态化。十八大以来，全党开展了以反对“四风”为主要内容的群众路线教育活动，“四风”得到明显遏制。但在活动结束后“四风”是否会反弹，是党内和社会共同关注的问题。把抓作风建设的高压态势常态化，向制度建设要长效，通过全面深化改革铲除不正之风的土壤，是解决问题的基本出路。

严明党的纪律。中纪委十八届二次全会和三次全会上，习近平总书记分别强调政治纪律和组织纪律，在五次全会上再次强调政治纪律、党内规矩。纪律的作用在于可以维系组织的整体性，保证党内各部分组织运转方向、行为方向的一致性。无论是从反对在党内政治生活中搞团团伙伙、拉帮结派的视角出发，还是从反对腐败的视角来看，政治纪律、组织纪律都需要加强。

重视纪律是共产党的传统，而习近平总书记把党内并无明文规定但长期以来形成的优良传统和惯例也作为党的规矩。如在党内政治生活中，党与政两个一把手之间的个人沟通，其具体做法因人而异，并无明文规定，但对于调节党政关系有重要意义，这就属于事实上有效的传统、惯例。讲纪律、讲规矩，在当前全面深化改革中更为重要，是排除各种干扰、保持改革大方向不变的组织保障。

加强反腐败体制机制创新和制度保障。十八大之后，中央在推动党的纪律检察工作双重领导体制具体化、程序化、制度化，强化上对下的监督方面，改进巡视工作等方面，确有重大进展，一大批不同层级的贪腐干部落马与此相关。从长远来说，同级监督和下级监督的作用，人民对从严治党的监督作用，还需通过一系列制度改革来充分体现出来。

■延伸阅读

生态政治学

运用生态学的观点研究社会政治现象的一种理论和方法。一般生态学以生物的生存条件以及生物与其生存环境之间的相互关系为研究对象，探求有机体与其环境之间相互作用的形式和规律。生态政治学借助于生态学的方法，从政治与其环境的相互关系中研究政治现象的产生和发展。

在研究政治现象时考虑到外部环境的影响和作用，早为政治学家所注意。亚里士多德在研究城邦政体时，分析了各种政体的细微差别以及形成这些差别的自然条件和人文条件。孟德斯鸠通过大量的实地考察，认为政体和法律的形成及其精神取决于一国人民生活的环境，这种环境包括气候和土壤等自然条件、技艺与贸易等生产条件、智力与道德的气质和倾向以及民族性格等。孟德斯鸠以不同的环境来说明各主要政体差异的由来，说明不同类型的政体是被强制适应这些不同环境的。当代美国政治学家D·伊斯顿认为政治系统是社会功能的一个组成部分，而这一部分是由自然的、生物的、社会的、心理的环境包围着的。政治系统处在这些环境的影响之下，又反过来作用于这些环境。20世纪初形成并发展起来的地缘政治学，实际上也属于生态政治学范畴。不过，地缘政治学的视角主要是地缘环境因素对于国际政治的影响，而生态政治学则从一般概念出发，探讨一国政治与其环境条件的关系。

根据生态政治学的观点，政治存在于生态环境之中，与生态环境保持着动态平衡的关系。但哪些因素构成政治的生态环境，学者的意见不尽一致。一般认为，直接或间接地对政治的发生、存在、发展具有影响的自然地理条件、物质生产方式与水平、社会传统、文化习俗、民族构成等，都是政治的生态环境因素。政治不能脱离这些环境独立存在并发挥作用，同时，政治的存在和运行也影响着这些环境。

社会主义协商民主建设主题案例征集启事

社会主义协商民主是中国共产党和中国人民的伟大创造，是中国社会主义民主政治的特有形式和独特优势，是党的群众路线在政治领域的重要体现，具有鲜明的中国特色。加强协商民主建设，有利于听群言、集民智、增共识、聚合力、促和谐，有利于促进科学决策、民主决策，有利于更好实现人民当家作主的权利，有利于增强中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信。为进一步推动社会主义协商民主稳步发展、取得实效，本报与理论网特举办“社会主义协商民主建设”主题案例征集活动，欢迎大家踊跃参与。

具体事项如下：

字数：一般不超过6000字。

内容：1.紧紧围绕政治协商、人大协商、人民团体协商，社会组织协商、基层协商等方面，突出具体过程和创新性做法及解决问题效果。

2.来稿请注明联系人的工作单位及联系方式。

时间：见报即日起至2015年4月30日止（以邮戳为准）。

评选：征文截稿后，本报将组织评选出优胜奖若干名。获奖案例在《学习时报》、理论网及中央党校报刊社其他媒体选登。此外，我们还会组织其他多种活动对优秀案例进行宣传推介，并出版图书。本次案例征集活动不收取任何费用。

投稿方式：

1.征文请邮寄至：北京市海淀区中央党校南院报刊社　邮政编码：100091

2.通过邮件发送至：xuexishibao99@163.com

联系人（收件人）：李少军

联系电话：010—62806049

党风党纪

治理拉票贿选问题的民主途径

□谭用发

拉票贿选，不仅严重扰乱和败坏了党风政风，损害了选人用人公信度，也严重影响了人们对扩大干部工作民主的信心和决心，阻碍了民主政治建设的进程。治理拉票贿选，目前关键是要注重运用民主的方法清除障碍，堵塞漏洞，化解工作中的矛盾和问题，并将此作为惩治吏治腐败的重要举措来抓。

清除思想障碍

由于受拉票贿选等问题的影响和危害，一些同志对扩大干部工作民主心存疑虑，信心不足。特别是新修订的《干部任用条例》出台后，有的同志误认为“民主推荐已不那么重要了”，“任用干部的权力在收了”。认识上的偏差，必然导致行为上的懈怠。现在，有的地方民主推荐干部，已开始出现弃权票、随意票增多的现象。

党的十八大报告重申“党内民主是党的生命”，强调要“扩大干部工作民主，提高民主质量”，其意义极为深刻。扩大干部工作民主，现在既存有因拉票贿选导致民主质量不高的问题，也存有因个人“专权”造成民主程度不够的问题。要解决这些问题，必须坚持有的放矢，对症用药。眼下尤须突出抓好两点。一是要切实加大治理拉票贿选的力度，解决民主推荐、民主测评失真失实的问题。拉票贿选与民主相伴而生，是民主的“衍生物”，也是当今世界各国在民主政治建设中，共同遇到的障碍。面对这一障碍，唯以改革的勇气和智慧，穿越它，坚定不移地把扩大干部工作民主向前推进。二是要切实规范领导者尤其是一把手的用人权，走出“由少数人在少数人中选人”的怪圈。在选人用人上，目前群众反映强烈的还是少数人说了算的弊端，这也是买官卖官、跑官要官等不正之风屡禁不止的重要根源所在。我们切不可因为改革遇到一些问题和阻力，放松对选人用人上一些深层次问题的治理和解决。

堵塞制度漏洞

拉票贿选在一些地方滋生蔓延，与民主制度尚未健全有很大关系。有的是因制度缺失，被拉票贿选人员钻了空子。如民主选举中的代表联合提名问题，就是因所提人选是由少数代表在会上临时动议提出的，事前没有经过任何形式的组织考察把关，拉票贿选人员往往只要贿赂好了几位代表，就能成为候选人正式参加选举，其疏漏显而易见。有的是因缺少公开竞职的平台，让一些善于背后游说的人占了“先机”。还有的是因制度过分笼统、原则，给人留下了投机的空间，等等。

治理拉票贿选，迫切需要不断完善民主制度，从源头堵塞漏洞。如，在民主选举中，要认真改进代表联合提名的方式与途径，让代表联合提名的候选人和组织提名的候选人一样，事前也有一个充分酝酿和推荐考察的过程，使参选候选人，无论是组织提名还是代表联合提名，都具有坚实的群众基础，都很优秀，不给那些品行不端、心术不正的拉票贿选人员有可乘之机。又如，要积极完善和推行领导干部署名推荐干部制度。只要坚持把民主推荐的权利和责任落实到位，投人情票、交易票的自然就会少起来，搞拉票贿选也随之就没有什么市场了。再如，要积极为优秀人才搭建公开表达意愿和展示才华的平台。公开竞争是古今中外选拔优秀人才的“捷径”。抓好此项工作，不仅可促进优秀人才的脱颖而出，也可有效地减少拉票贿选对民主选任干部的冲击和影响。还如，为防止一些人在执行制度中搞变通、打“擦边球”，设定制度要尽量少用或不用“原则上”“一般情况下”等模糊概念，最大限度地压缩自由裁量、推责诿过的空间。

严把关键环节

程序是规范选人用人行为的必要形式，也是抵制拉票贿选、跑官要官、买官卖官等不正之风的有力武器。当选任干部的原则、标准确定之后，程序往往具有决定性的作用。近些年干部选拔任用中出现的腐败案件，大都与程序颠倒、程序空转有关。如靖宇县李铁成卖官案，当时该县提拔的干部，无一不是由他先圈定人选，然后再让组织部门去履行程序。有的单位和部门为保证“内定”人选“胜出”，通常是先在领导班子中“统一思想”，然后通过班子成员分头向中层干部打招呼，再由中层干部下去做工作。对此，不仅群众很有意见，也给拉票贿选人员留下“把柄”，成为他们搞歪门邪道的“借口”和理由。

新修订的《干部任用条例》从“动议”到“任职”确定了五个重点环节，构成了干部选拔任用工作的基本程序。此程序环环相扣，相互依存，实施中不能“错位”，不可“掉扣”。特别是“动议”环节，一定要准确把握，规范操作。现在，有少数地方以抵制拉票贿选为由，“动议”阶段便把拟推荐的职位全部确定到人头，这显然是不大妥当的。先确定推荐人选，后组织民主推荐，明显违背了民主集中制的原则，会在一定程度上加剧跑官要官、买官卖官等不正之风的滋生蔓延。“动议”的本义主要是对领导班子进行分析研判，对选任干部的职位、条件、范围、方式、程序等提出初步建议，形成工作方案。除少数特殊工作岗位外，党委（党组）或者组织（人事）部门应坚持在民主推荐的基础上，结合平时考核、一贯表现和人岗相适等情况进行综合考虑，充分



酝酿，确定考察对象或人选，而切不可简单从事，让民主推荐流于形式。

畅通监督渠道

治理拉票贿选，只要群众的积极性调动起来了，无论拉票贿选人员的手段是多么的隐蔽和高明，都难以逃脱他们的眼睛。因而在治理工作中，一定要大力畅通群众信访举报渠道，构筑群众监督防线。近些年，一些地方通过在群众中聘请观察员、监督员等形式，建立了广泛、严密的社会监督网络，发挥了很好的监督作用。此做法很值得肯定和推广。报纸、广播、电视、网络等大众新闻媒体具有覆盖面广、时效性强、透明度高等优势，是民主监督的重要阵地。要积极通过大众新闻媒体对拉票贿选实行全方位的监督，充分发挥舆论监督在治理拉票贿选中不可替代的作用。有位受过处理的拉票贿选人员坦言，他们最怕的就是新闻记者和网络举报，因为那些不光彩的事一经舆论曝光，不但升官无望，而且脸面丢光。

严肃查处问责

法制是民主的保障，必须依法治理拉票贿选。首先，清除“法不责众”的消极情绪。事实表明，拉票贿选并非不治之症。只要坚持依法依规治理，就一定能取得好成就。其次，加大查处的工作力度。依法治理拉票贿选，查处是最直接、最有威慑力的手段。对拉票贿选不仅要坚持依法依纪、从严从快查处那些拉票人、买官者，还要坚持依法依纪、从严从快查处那些帮助拉票的人，卖官的官。只有这样，治理才能够持久，才会有实效。再次，强化领导责任。一个地方、一个单位或部门，治理拉票贿选的力度、氛围和成效，很大程度上取决于一把手和组织人事、纪检监察部门的态度、责任及决心。治理拉票贿选，尤其要注重落实好一把手和组织人事、纪检监察等部门的责任。对因领导或工作不力而导致拉票贿选不正之风长期滋生蔓延的，要实行严格问责，严肃追究，以此增强责任感，促进工作的开展。