

“制度反腐”沉思

杜雄柏

(湘潭大学法学院,湖南湘潭411105)

[摘要] 运用制度规范、制约公权力,在一定程度上确实能起到防止腐败滋生和蔓延的作用,因此应当予以足够的重视,把权力关进制度的笼子里。不过,由于制度具有完善程度的相对性以及对其作用力的依赖性等局限,使之无法做到完美无缺,解决所有的问题。故而,根治腐败不能完全依赖于制度,而必须多管齐下,进行“综合治理”。发挥制度防治腐败的作用,在我国当下最为突出的问题就是如何提高其执行力。为此,应当在进一步增强制度本身的完整性、科学性和可操作性的同时,着力在提升广大党员干部对党的忠诚度和对制度的敬畏感、重视制度的宣传教育、责令领导干部做执行表率、加强对执行情况的检查与监督、强化责任的追究、加大处罚力度和搞好专业队伍的建设等方面出硬招,使大力。

[关键词] 防治腐败; 制度作用; 运行机制; 执行力

[中图分类号] D630.9 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2015)04-0038-11

防治腐败应当依靠制度,甚至有人认为,有了好的制度就能彻底根治腐败。对“腐败”和“制度”之间关系的这种看法,近年来几乎成为社会的共识,其中还有不少人将制度防治腐败的作用顶礼膜拜,大加赞赏,达到近乎痴迷、疯狂的程度^①。我们认为,简单、含糊、笼统地说,这种理解和认识似乎并无不妥。不过,就其精准性而言,即如果把防治腐败必须依靠制度仅仅理解为——只要制订出一套制度便可一劳永逸,万事大吉,那么就是大谬不然,很成问题了。因为它不仅表明我们对治理腐败之痼疾毕其功于一役的想法十分的幼稚天真、表达问题的逻辑思维异常的混乱,同时也反映出我们对问题的认识和理解是何等的简单和肤浅。因为就解决问题而言,防治腐败是一个需要综合治理的系统工程,即便是已制订出一套完整的制度规定也是远远不够的,接下来还有许多问题值得我们去思考,还有许多具体工作需要我们去落实。诚然,制订出一套完好的制度也不容易,但是,同制度的贯彻与落实相比,制度的制订无论是所需要付出的成本和代价,还是所产生的作用效果都要小得多。有鉴于此,本文拟就防治腐败为何需要“制度”、但又不应当迷信制度,以及如何充分发挥制度的作用等问题作些思考,以期对制度与防治腐败二者之间的关系形成正确的认识进而为在我国建造一套完整科学的防治腐败的对策、方略有所裨益。

一 防治腐败需要制度

所谓制度,一般地说,是指在一个社会组织或团体中要求其成员共同遵守并按一定程序办事的规程、规则,或行为准则。新制度学创始人、美国学者道格拉斯·C·诺斯(Douglass·C·North)认为,“制度是一个社会的游戏规则,更规范的讲,它们是为人们的相互关系而人为设定的一些制约”^[1]。由于人的行为表现方式和所产生的作用效果各不相同,因而规范、制约人的行为之制度也具有多样性。因此,诺斯根据制度对人的行为的制约力之强弱,将制度分为正式规则、非正式规则和这些规则的执行机制三种类型。正式规则是指政府、国家或统治者等按照一定的目的和程序有意识创造的一系列的政治、经济规则及契约等法律法规,以及由这些规则构成的社会的等级结构,包括从宪法到成文法与普通法,再到明细的规则和个别契约等,它们共同构成人们行为的激励和约束。非正式规则是人们在长期实践中无意识形成的,具有持久的生命力,并构成世代相传的文化的一部分,包括价值信念、伦理规范、道德观念、风俗习惯及意识形态等因素。执行机制就是为了确保上述规则得以贯彻落实的相关制度安排,它是制度安排中最为关键的一环。上述三个部分不可分割,共同构成一个完整的制度内涵。在我国,不少学者根据制度约束对象范围之大小,还将制

度区分为：用以约束规范某一特定类型活动和关系的行为准则（即具体、特定的制度安排）以及各不相同但具有内在逻辑联系的多种制度所形成的体系（即制度结构）两个层次。

（一）权力的实际运作极易滋生腐败

权力究竟为何物？尽管人们对之有许多不同的理解和表述^②，但都认为是一种“力”，一种不同寻常的“力”。同其他“力”（如自然力）相比较，权力的独特之处除了主要是对人内隐的精神（或心理）而不是外显的肉体（或躯体）产生影响作用之外，还表现在两个方面：一是作用领域的广泛性，二是越轨逾矩的自发性。

就作用范围而言，一般自然力只针对某个特定的事物对象，使之产生某种程度的影响和变化（如狂风扫落叶、洪水溃堤坝），而权力则可对所有事物对象（既可以是具体有形的，也可以是抽象无形的）产生作用，使之产生广泛而深刻的影响。权力发生作用的领域之所以如此广泛，其原因就在于它是一种具有社会性的“力”。这里所说的“社会性”当然不是指它仅仅在社会生活中存在和只能在社会领域发生作用，而是说它主要地是由具有社会性的人所体现、所引发和所掌控。尽管现实中的每一个人都受制于一定社会，事实上，也不能离开社会而生存，但由于构成社会的每一个人都是具有自主意识的（或者说“主观能动性”、“意志自由”），因而社会的形成不但没有阻止或禁锢人的意志和行为，而且由于交往领域的极大扩展还为某些人的意志和行为自由选择提供了更为便利的条件和更加广阔的空间。比如，某些人可通过非法的，甚或凭借某种合法的方式便可极大地扩充其权力的作用范围，形成更大的作用效果。所以说权力具有其他自然力无法比拟的作用功能：它既可直接作用于当前的具体事物（如某些领导干部为了排除异己，树立“权威”，借助其“管理权”、“领导权”对其下属、同僚进行打压（如训斥，责骂，或惩罚），使其“认错”、“服输”而俯首称“臣”），也可通过对具体事物的作用而间接地对其他事物，包括对那些难以捉摸的抽象事物产生影响（如司法部门利用执法权对违法犯罪者予以惩处，便可警示其他潜在的违法犯罪者，使之打消违法犯罪的意念，或“中止”违法犯罪的行为等）。

公共权力，作为一种权力类型，不少人认为，同所有其他权力一样，在现代民主社会也是同“义务”相对而产生、相伴而存在的，也就是说无论是单个人，抑或是一个社会团体组织，要想拥有、掌握某种公共权力，一般地说，都必须承担相应的责任，或者

说履行相应的义务。换言之，只有尽了义务才能拥有这种权力。然而，这也仅仅是人们的一种“想当然”，或善良愿望。因为二者毕竟不是同一码事，“只要权力而不尽任何义务”，或“只有义务而无任何权力”——权力和义务二者之间相互背离、脱节则是司空见惯——常有的事情。也就是说它们的协调一致是要具备一定条件的。其缘由就在于，权力的存在和作用的发挥都必须借助或依赖于某个（或某些）特定的、具体的个人，而现实中任何一个掌握公权力的人无不是集公权与私权于一身的综合体。作为持有公权力的单个人，他不仅天然地具有满足自身利益需求的强烈欲求、愿望，同时也具备了假公济私，或者说以权谋私满足这些欲求的便利条件。二者兼备，便使公共权力的滥用，即腐败的滋生显得是那样地见怪不怪，“自然而然”。

权力与义务之间的最大区别在于：“权力”标志着一种财富、资源或享受；而“义务”则意味着一种奉献、责任或付出。在现实社会生活中人与人之间，就如何看待和处理二者之间的关系，尽管存在巨大的个体差异，但尽可能地不尽义务或尽少量的义务（或者说小的“成本”和“付出”）而获得尽可能大的权力（或者说“收益”和“享受”）仍然是一种最基本、最普遍的情形和法则。其原因就在于：权力可转化为权利，或者说有了“权”这种“力”就能比较容易地获得某些“利”。而“获利”则不仅是人作为一种生物体与生俱来的一种自然天性，或本能，同时也是从一般生物体进化到真正意义上的“人”的阶段之后的一种行为自觉。人类发展史一再表明，人之“求利”本性并不因为社会文明进化程度的高低不同而在性质上会发生多大改变，如果说有什么变化的话，至多的也就是求“利”的手段、方式存在差别，或“利”之具体内容有所不同而已^③。有言道，没有永恒的朋友，没有永恒的敌人，只有永恒的利益。对此，我们认为，只要我们不带任何偏见——客观地审视一下社会现实，恐怕谁都不得不承认这么一个事实：小到个人之间的矛盾和纠纷，大到国与国、或国家集团之间摩擦、冲突和战争莫不缘于此。因此可以说，获利是人类一切行为的出发点和最终归属，换句话说，人所作出的一切行为，或直接，或间接都无不与某种利益相关联。在人之个性极其张扬、暴露的现代社会，人类行为中所呈现出的这一特点似乎显现得更加明显和突出。面对熙来攘往，劳碌奔波的人群，包括我们自身，难道我们可以视若无睹地否认人的许多行为的出发点和落脚点不是在追求某种利益吗？法国启蒙思想家孟德斯鸠为什么说“一切

被授予权力的人都容易滥用权力”^[2]？这句话为什么又能赢得社会民众的广泛认可,并被一些人视为犹如牛顿所提出的“万有引力定律”那样的科学“真理”^[3]？其缘由就在于拥有权力就意味着能较轻易地获得相应的利益。而获利,获得更多、更大的利,既然是人的一种自发的也是自觉的行为,那么由此也就不难理解掌握了一定权力的人为什么会越规矩,“自发”地借助权力谋取私利了。

(二)制度在一定程度上能预防和抑制腐败

人与人之间的各种交互关系,如果借用经济学语言来描摹和表述,在很大程度上也可视作一种类似于商品交换或交易的关系。将制度与腐败防治二者之间的关系放置于这一语境中加以考查、分析,便不难发现,制度之所以能在一定程度上对公权力的滥用,亦即对腐败滋生和蔓延产生预防和抑制作用,就在于制度具有如下三个方面的独特功能。

一是制度能为交易的协调提供机制保障,从而阻止公权力对交易行为的非法干预。考察人类社会的发展历史,我们看到,制度是一个随着集体、社会的产生而产生的范畴。旧制度经济学家凡勃伦认为,制度系统的形成是看不见手式的,又是设计式的。新制度经济学就制度的起源有“契约论”说和“博弈均衡”说。但无论学术界怎样“说”,制度是社会的产物,这一点却是毫无疑问的。在鲁宾逊的生活中,他的一切行为都只受自己意愿的支配,不需要也没有执行力来保障任何约束和规范他行为的规则,也就是说制度在他的生活环境中完全没有存在的必要。鲁宾逊式的生产活动在现实中是不可能存在的。因为如马克思所言,人们“只有以一定的方式共同活动和相互交换其活动,才能进行生产。为了进行生产,人们相互之间便发生了一定的联系和关系;只有在这些社会联系和社会关系的范围内,才会有他们对自然界的影响,才会有生产。”^[4]随着人类社会的进步,经济不断发展,人们之间的交换和合作日益增多,亦即相互之间的交往交易日益频繁。然而,由于社会分工的出现及细化,交易内容和形式的多样化和复杂化,以及人们的认知能力的有限性,且生活在一种信息不完全和不对称的环境中的种种原因,于是在交易的过程中隐瞒、欺诈,尤其是某些人凭借某种身份或地位对交易物强行占有等行为开始出现。也说是说在复杂交易中各行为主体的意愿发生抵触的情况不断发生,因此而导致的利益冲突和磨擦致使交易无法顺利进行,这时便特别希望有一种协调机制来促进交易的实现。最初可能是具有威望的人做出协调或判决,或人们就具体问题达成

共识,或以成文的方式规定下来,当再遇到类似的情况时依据前例或既定的原则、方式来处理。这样,渐渐地一系列协调机制便产生了,并以一定形式的执行力来约束各交易主体,消除信息不对称,维护交易各方利益,以保障交易的顺利进行。而这正是契约论所描述的制度自然形成的过程,以及制度所起到的作用。因此,我们可以说制度实质上就是一种交易的协调保障机制。正是由于制度的这种功能作用的发挥,也就在一定程度上阻止了权力拥有者对交易活动的非法干预,从而降低了一些官员滥用职权、贪赃枉法、谋取私利之类腐败行为发生的几率。

二是制度能为交易中主体间利益的分配和交易费用的分摊提供指导,从而使权力的介入成为多余。从交易过程来看,人们彼此间要想合作,不言而喻,首先就需要弄清楚他们各自都有什么资源,也就是进行产权^④的界定。产权界定是交易发生的前提和保障,既包括权利的授予,也包括责任的限定,直接关系到交易中主体的成本与收益,它是一种行为主体之间相互博弈或竞争的结果。然而产权界定本身也需要花费成本,因此这个博弈结果需要以某种具有约束力的方式即契约或制度确定下来,以保障之后的交易能够按着前期博弈结果进行。所以说,契约与制度存在着一定的共性,这就是在交易中起到权利分配和义务分摊的指导作用^⑤。产权界定后一般会以制度的方式确立下来,即产权制度。在产权制度的基础上,人们之间的合作或交换,就可以看作是产权的交易。交易的发生,必然会给人们带来成本与收益,二者也是人们做出行为决策的基础。这样制度协调交易进行的过程,实质上就是一个指导交易行为主体之间的成本分摊和利益分配的过程。而这里所说的成本,也就是新制度经济学中的所谓交易费用。交易费用即人与人之间的交互行动所引起的成本,交易中所发生的一切成本都属于交易费用的范畴。因此,可以说制度在交易中起着指导交易主体间的利益分配和交易费用分摊的作用,换言之,制度的本质就是交易中具有执行力的指导交易中主体间利益分配和交易费用分摊的协调保障机制,这种机制既可以在交易中自发形成,也可以是由占绝对利益优势的行为主体制定形成。制度既然能为交易主体间利益的分配和交易费用的分摊提供指导,也就使公权力介入交易成为多余,自然也就大大缩减甚或排除了权力拥有者以权谋私的可能性。

三是制度所具有的强制力,使得意欲越轨逾矩者不免心生恐惧而对自己的行为有所收敛。制度之所以有利于社会交易行为的进行,即能够对个人思

想和行为起到一定的规范、约束作用,就是因为它具有让人难以抗拒的执行力,即有强制力保证其贯彻和落实,否则制度的约束力将无从实现,对人的行为也将起不到任何的规范作用。事实上,只有通过执行的过程制度才成为现实的制度。因此对制度完整准确的理解,决不能仅仅将其视作单纯的规则条文,而必须把规则条文的贯彻落实,即有效执行这一至关重要的内容涵括在其中,并予以特别重视。因为规则条文是死板的、静止的,而制度对人的行为发生作用不仅是动态的,而且是操作灵活、时常变化的,是执行力将规则条文由静态转变成成为动态,赋予了其能动性,使其在执行中得以实现其约束作用,实现和证明了自己的规范、调节能力,从而得以被人们遵守,才真正成为了制度。因此我们说,制度是在通过其执行力对人们的行为起到规范作用的时候才成为制度的,使其从纸面、文字或是人们的语言中升腾出来,成为社会生活中人们身边不停发生作用的无形锁链,约束、指引着我们的行为。无论是正式制度还是非正式制度都须有其执行力,只不过差别在于正式制度的执行力由国家、法庭、军队等来保障,而非正式制度的执行力则是由社会舆论、意识形态等来保障的。我们认为,认识到制度所具有的执行力是把握制度之本质及其作用功能的重要一环。由此可以说,有无执行力或执行力之大小,便成为评价和辨别一项制度是否优劣的一个主要标准。完善制度所具有的强大执行力使得意欲利用公权力为所欲为的人不得不心生恐惧从而打消已萌发的邪念或收敛和放弃已经着手和实施的丑行。

二 防治腐败不能仅仅依靠“制度”

防治腐败需要制度,这是任何人也无法否认或者说不得不承认的事实。不过,我们认为,要想彻底根治腐败又不能迷信——完全依靠或寄希望于制度^⑥。对此,我们既可从理论上作出有力的论证,也可用生活事实给予充分的说明。

(一)依靠制度根治腐败在理论论证上遇到的难题

用来规范公权力运作的制度,无论是正式的、非正式的,还是其实际执行力的形成与实现,如上文已经指出过的都是人的一种构造物,是人们根据前人防治腐败的经验事实,结合当时公权力的运行状况而摸索和总结出来的。这样,即便根据以往控制权力、防治腐败所积累的一些经验及由此而形成的一些科学理论,能够做到使所制订出的制度规定具有一定的超前性,但无论如何也不可能完全地超越当

时的现实,相对于不断变化着的权力运作方式,制度的滞后性在任何条件下都是无法避免的。加之无论哪一种制度也不可能不存在概略性或曰抽象性,也就是说,即便是制订得再精巧细密的制度规定也不可能将掌握公权力者已做出过以及虽尚未做出但完全有可能做出的大大小小、五花八门的职务行为无一遗漏地作出规定,充其量也只能对某一行为类型作出一般性的规定。由此可想而知,所谓完善的制度,或者说制度的完善,都是相对而言的,就其绝对性和现实性来说,永远都是一个可望而不可及的“彼岸世界”——我们可以不断接近于它,但不可能真正地贴近、拥抱和占有它。具体地说,这是因为:

第一,横向而言,即就用以约束规范某一特定类型活动和关系的行为准则,即具体、单个、特定的制度设计来说,从表面上看所针对的对象比较单一——只是特定的行为或关系种类,但这并不意味着其所涉及的内容就一定稀少、各种内容之间的关联性就一定简单而易于捏拿、把握,加之无论是行为活动的内容、方式以及与之相关联的各种关系盘根错节并始终都处在一种不停的变化状态之中,以至于我们无法穷尽其所有可能而实际地掌握。比如,关于“领导干部个人财产的申报公开制度”的制订,就会遇到诸如“哪些财产应该申报”、“向谁申报”、“以何种方式申报”、“以何种方式公开”以及“在多大范围内公开”、“对不同的申报(如虚报、瞒报、谎报)情况如何作出处理”^⑦等,这样一些众说纷纭、莫衷一是的问题。因为诸如财产的数量、类型、构成方式、权属等都不仅是不断变化着的,同时也是一桩见仁见智,难以言说清楚的事。而对诸如此类的基础性的问题如果不作出明确的规定,并取得基本一致的认同,则完全有可能导致处罚不公之类的问题。而这种情况一旦出现,且不说所制订的制度达不到防治腐败的作用效果,相反还很有可能产生一系列的消极性影响。比如财产权属认定不当而侵犯相关人员的权利(如夫妻个人财产和共同财产的认定如果有误就很有可能加剧家庭关系的紧张、恶化,甚至导致家庭的破裂、解体)、非物质性财产的认定不准就有可能使财产数量的计算出现大的误差而导致申报公开失去应有的意义。

从一个方面制订防治腐败的具体、特定的制度,其目的是通过精细的规定尽可能地保证公权力在这一范围内的规范使用而不至于越规犯矩,滋生腐败。因此对其具体条文的设计,包括体式的安排和内容表达所使用的语言都应尽可能地做到简洁、规范、严谨和科学。而要做到这一点,事实上也是一项

“只有更好,没有最好”——永无止境的工作。

第二,纵向来看,将具有内在逻辑联系但内容侧重和阶位各不相同的多个制度连接成一个完整、严密的制度体系也存在一个需要不断剪裁、对接和融合的过程。单一的制度,即便内在结构严密、内容表述规范、完整,但它毕竟只是对某一个方面所作的规定,更何况制订这些不同制度的主体^⑥在制订制度时所秉承的价值(实质为各自力图保护和争取的利益,或称“利益诉求”)分歧往往难以协调而使制度的整体安排举步维艰。譬如建构防治腐败的制度体系,从类别上讲,既有党纪,也有国法;从阶位上看,有部门或组织制订的一般条例、规章,也有国家层面的法律法规;从内容上说,至少也有“家庭财产申报公开制度”、“任职、离任审计制度”、“用人失察责任追究制度”以及不少人提出在我国特别需要增补的如“重大决策程序条例”(以约束和规范领导干部对重大事项的决策权)、“政务公开法”(全面公开政务,让腐败没有藏身之地)、“行政组织法”(以划清政府部门之间的权力关系)、“金融实名制度”、“遗产税和赠与税制度”(使官员的财产及变动情况透明清晰)、“公民信用保障号码制度”(为查寻、了解和掌握相关信息提供便利)和“反腐败国际合作制度”(以遏制相关人员潜逃国(境)外,规避打击和惩处),等等。而要将这类目标追求基本一致但所涉内容各异、阶位层次不一的多个制度连接成为一个严密的制度体系决不是一件很容易的事,同样也是一个需要不断修订、完善和超越的过程。

(二)依靠制度根治腐败在实际操作中碰到的障碍

先贤孟子说过,徒法不足以自行。防治腐败的制度自然也是这样。就是说,防治腐败的制度要产生实际作用还需要外在于制度条文的诸多其它因素共同发挥作用。在这些因素中,我们认为,最为重要的因素莫过于制度的执行力了。防治腐败制度的执行力,也就是使防治腐败的制度得以贯彻执行的能力或力量。防治腐败的制度之所以能产生一些实际作用效果,可以说,全依仗着这种力量的作用。不过,我们在强调必须重视制度执行力的同时,也应当明白,任何一种制度无论是其执行力的形成还是其效用发挥又少不了制度为其提供保障。也就是说,制度与其执行力之间的关系,事实上类似于人的左右手之间的相互依赖关系——洗左手需要右手,洗右手需要左手。按一般的理解,制度是静态性的条文规定,执行力则是为了使所制订的制度得以贯彻与落实的机制或方式。在一些人看来,执行力是不

包含在制度之内的。正是这种外在的并具有强制性的“力”,使得制度规定不至于被束之高阁——仅仅存在于人们的思想观念中或纸张文件里,而发挥不出应有作用。我们常说,所有制度都具有或多或少、或大或小的强制性,其言的确不谬,但须知这种强制性并不是来自制度条文本身,而是依据制度而建立的执行机制(包括人员、机构设置、设备设施、实施步骤、措施和办法,等等)。由于执行力主要也是由人或与人密切相关的因素(如机构或组织)组合而成的,所以它要在实际生活中发挥作用,或产生效果,其实也少不了制度的引导和约束^⑦。在我国,像纪检、监察和检察机关及其工作人员,无疑是构成防治腐败之执行力的基本要素,但是这些部门和人员的职务(防治腐败)行为难道不同样是需要制度的监管和约束吗?也就是说防治腐败者同样需要制度来“防治”其行为,约束权力者同样需要制度来“约束”其行为。这种防治、监督或约束,如果能形成一种严密的、完整的且相互监督制衡的体系或链条,那么对制度的落实到位,其意义之大自然是不言而喻的,这显然也是我们刻意追求的理想境界。然而,这很大程度上也仅仅是一种纯理论层面上的推导,或社会民众一厢情愿的心理企盼。事实上,某些环节的缺失或断裂是司空见惯、十分平常的现象。这些机构部门及其人员失职渎职——不作为,乱作为的事例在我们的现实生活中并不鲜见。近些年,这些部门的人员因此而遭受查处的也并非个别便是有力的证明。权力的使用需要制度来约束,制度需要执行力来落实,执行力的运作又需要制度提供保障和约束,约束执行力运作的制度又需要执行力来落实……如此这般,制度与其执行力之间始终都处在一种犬牙交错、难分难舍、相互纠缠缠绵^⑧、没完没了的关系之中。这种关系状态不仅使得我们分辨、廓清和处理二者之间的关系变得困难重重,而且由此也为某些心术不正的人“浑水摸鱼”——实施腐败、遮掩丑行或逃避惩处提供了“便利”和机会。

执行力在制度贯彻落实中的作用是如此之大,以至于在一些社会管理制度健全的国家几乎无一例外地将其纳入制度体系的建设之中,作为其不可或缺的重要内容,予以特别关注。然而,在我国无论是在一般人的思想观念里,还是在制度(包括防治腐败制度)体系的实际构建中并未得到应有的重视——重制度条文的设计而轻制度执行力的打造和实际效用的发挥之类的倾向不仅存在,而且十分明显,以至于各种制度从数量上看,林林总总,多如牛毛^⑨,形式设计似乎也很精致、很完满,但实际效果

并不显著。人们形象地将其比喻为“墙壁上的画虎——摆设”。不过,在认识和强调制度执行力的作用的同时,也应当看到执行力的实际形成和作用发挥也是一个需要根据当时的环境条件不断进行强化、调整和充实的过程,决非一蹴而就,更非一成不变和一劳永逸。

防治腐败的制度是用来约束人的,然而无论是制度的制订,还是制度的执行又都离不开人^⑩。人高度发达的大脑和对利益的无穷追求使得任何一种试图约束他人思想和行为的制度都不可能做到滴水不漏。更何况拥有制度制订权的人在现实生活中几乎都是拥有其他许多权力且并非清心寡欲、不食人间烟火、“毫不利己,专门利人”的超人、圣人。正如一位学者所说的,在以唯利是图为共识的社会中,官员以权谋私搞腐败,只是一种法律制度不允许的行为。对信奉个人主义的官员而言只有值不值、敢不敢搞腐败的考虑,不存在该不该搞腐败的问题。因此,就惩治腐败而言,无论是单纯地依靠法律之类制度的硬约束,还是单纯依赖伦理道德(“定力”)的软约束都不能根本性地解决问题,而必须多管齐下,即运用制度(包括部门规章、组织纪律、国家政策法令等)、道德、教育、信仰、激励、监督,甚至“严打”等方式来进行,而不能左支右绌,顾此失彼。

事实胜于雄辩。就我国防治腐败的实际情形来看,在制度,尤其是在法律制度的建设方面,时下与前些年相比应该说并无太大的差别^⑪,然而其效果却有极大的不同。当我们寻思形成这种巨大反差的主要原因时,我们认为,无论如何也不得不承认它同现任与前几任党和国家主要领导人在思想情感、责任意识,尤其是在决心、胆识、魄力和意志品质等方面所存在的差别密切相关^⑫。然而,这些方面的差别,显然并不是依靠什么“制度”规定所能够“培养”起来,或者消除得了的。

正是因为这样,2015年3月12日“两会”期间有媒体记者向解放军总后勤部政委、上将刘源问及有关军队反腐败问题时,刘源十分肯定地说:“我们军队的反腐是严格在体制内进行的。抓出徐才厚、谷俊山这样的大贪巨奸,是习近平主席决定、督办的,没有习主席的魄力、胆识和担当精神,军队可真没救了!”^[5]对此,在我国台湾地区从事过惩治贪腐工作的前监察院长王作荣,当其谈及制度与防治腐败的关系时也颇具同感。王作荣认为,贪腐之风不能禁绝的问题不在制度设计,而是领导者的决心与意志,唯有展现决心与意志,制度才能扮演“打贪灭腐”的除弊角色。反之,领导者举棋不定,制度必然

成为摆设,反而转为贪官“以黑漂白”的工具^[6]。我们认为,此言未免过于绝对,但从其提醒人们不得忽视制度之外其他因素对防治腐败的作用的角度来看,也是不无道理且富含启发意义的。

三 多管齐下,充分发挥制度在防治腐败中的作用

就防治腐败来说,我们不应否认制度的作用,相反,还应该承认它具有其他方式和方法无法替代的独特效用(我们所反对的是对制度作用的过分迷恋和崇拜)。正是由于制度对于防治腐败具有必不可少的作用,所以我们不仅不能忽视,而且必须充分发挥出它的作用,从某种意义上,制度对防治腐败具有根本性、决定性意义上的作用。但是,在认识到这一点的同时又要看到,仅仅依靠制度防治腐败会遇到各种难以克服的困难和障碍。所以说,在依靠制度防治腐败的过程中还需要通过多方面的努力、多管齐下方能奏效。一方面要尽可能地打造出一套完整、科学的制度体系,另一方面还应当狠抓制度的贯彻与落实,亦即花大力气提高制度的执行力,从某种意义上甚至可以说,提高制度的执行力比打造尽可能完善的制度体系更为重要。

(一) 进一步提高制度设计的科学性和可行性

1、在结构体系方面,尽可能做到更为系统,更具完整性和严密性。正如习近平总书记所说的,对领导干部管理和监督之制度,在标准上要进一步严格起来,在内容上要进一步系统起来,在措施上要进一步完善起来,在环节上要进一步衔接起来。做到不漏人、不缺项、不掉链,让观望者不再犹豫,侥幸者丢掉幻想,投机者没有市场^[7]。因此,在制订任何一项制度前,都要认真调研、广征民意、严格论证、系统规划;在制订过程中,条文规定宜细不宜粗、宜严不宜松;在试行一段时间之后,要认真总结经验教训,及时修订完善,解决所存在的问题。在做制度体系的安排时必须统筹安排,进行顶层设计——在认真甄别、揣摩每一个具体制度长短、优劣的基础上,细心剪裁、认真打磨、精心对接。努力做到:既使各个制度间的衔接紧密,无空隙、无死角、又能使整个体系运转自如,功能发挥正常。

应当看到,我国防治腐败的制度体系并不健全,存在“真空区、弹性大”的问题。这突出表现为:一是与新形势下防治腐败的要求还有差距,对制度落实过程中出现的新情况、新问题的研究处理还很不及时和不到位。有的制度明显滞后于当前形势而没有废止,存在漏洞没有及时修补和完善;二是有些制度存在管理真空,比如对腐败行为的追究主要是追究

当事人,而对当事人领导的责任追究极少,只设立了廉政的个人负责制,没有建立廉政领导责任制和责任连带制;三是结合单位部门实际的具体条款少,照搬照抄上级规定多,缺少明确的操作流程,可操作性不强,执行起来弹性比较大,如公务接待和会议地点没有作出具体的标准和硬性规定,致使公款吃喝和公款旅游的现象难以遏制等。

在制度体系建构方面存在不完整不严谨的问题。部门规章之间、党纪与国法之间,不同法律之间不同程度上还存在一些漏洞或冲突。比如,领导干部个人财产申报公示,到目前为止,还仅作为一种党纪或政纪要求,并未上升到国家法律规制的层面;纪检监察部门不移送违法案件,自行从轻处理——以罚代刑,却很少追究相关部门和人员的法律责任(行政或刑事责任);对行为人实施“双规”应否视为“拘留”也没有一个明确的说法,等等。制度与制度间的这种不匹配、不协调,在一定程度上造成制度空转,带来权力运行中的监管漏洞,从而为权力腐败的发生提供可乘之机。因此,惩腐督廉的制度安排必须从系统功能实现的角度,高度重视各项制度的配套建设和科学对接。

2、在内容表述方面,努力做到更加清晰明了、更具可操作性。防治腐败的制度是对掌握公权力者的职务行为进行具体的规范、制约,因而规定什么可行、什么不可行,必须清清楚楚;做什么、怎么做,必须明明白白;何人、何时、何地,任务、条件、目标,标准、责任、措施等,必须具体明确,让人一目了然。就是说,制定制度所使用的语言要具体、准确、清晰,力戒空洞、含糊。对过于原则化的制度要制订实施细则,所表述的内容不能模棱两可、似是而非。既要有实体性要求,又要有程序性规定;既要有宏观目标,又要有微观措施,以确保制度行得通、管得住、可操作。例如,为了预防和惩治某些领导干部在婚丧嫁娶等活动中借机敛财的腐败行为,有人提议将“收受礼品”规定为违规违纪,甚至是违法犯罪行为。我们认为,对此类行为进行规制,的确有其现实的必要,不过在具体司法实践中如何操作,会遇到不少棘手的问题,故而要制订出此类制度规定,就需要提出严格的概念定义和详尽的实施细则,否则将适得其反——导致执纪执法不平等不公正,进而削弱法纪的权威性和严肃性。

3、要对制度的贯彻执行作出具体、明确的规定。在制度的建构中,无论是单个制度的设计还是制度体系的安排,都不能仅仅关注有关规制公职人员的职务行为之制度条文的设计,还必须对制度的执行

提出具体、细致、严格的要求。如,要求相关部门必须建立一支强有力的执行队伍,并保证其人员、机构、经费、职责、权力落实到位;必须健全制度执行情况信息反馈机制,疏通反馈渠道,以及时了解掌握执行过程中存在的问题,适时进行修改完善;必须建立制度执行力评价体系,对制度进行认真的清理、评估、完善,已经过时的要及时废止,存在缺陷的要进行修正,人为原因不能落实的要提出纠偏措施,需要配套的要尽快制定实施细则,使制度在执行过程中能与时俱进、日趋完善。

(二)最大限度地增强制度的执行力

相比较而言,应该说我们并不缺乏制度建设与创新的能力,但严重缺乏贯彻与落实制度的措施与力度。从我国现实情况来看,有关防治腐败的一些制度之所以得不到有效的执行,其原因除了上文指出的——所制订出的制度本身设计不够科学、不够具体明确、不便于操作之外,还有两个更为重要的原因:一是一些人受利益的驱使,对自己有利的就执行,不利的就推三阻四,在执行制度上搞实用主义;二是一些上不得台面的“潜规则”^⑤,使得违反制度者得利受益,执行制度者蒙怨遭损,从而造成社会民众对制度及其执行的信任危机。

1、防治腐败制度之执行状况令人担忧

根据对我国防治腐败制度之落实情况的观察和分析,我们认为,就总体而言,现今较以往有明显的进步,但并不能让人感到十分的满意和乐观。存在的问题依然比较严重。

一是执行制度的自觉性不强,存在“推推动动、不推不动”的现象。一些领导干部对防治腐败之制度建设的重要性、紧迫性和长期性认识不足,抓制度落实的自觉性和主动性不足。时至今日,仍有人认为贯彻落实制度规定是“虚”的,抓出经济效益才是“实”的;一些人,尤其是一些从事行政、业务工作的人员片面认为落实防治腐败制度是党委、纪委的事,与自己关系不大,甚至无关;更有人认为制订出制度就大功告成,万事大吉了。观念认识上的糊涂、片面,心态上的慵懒、消极,从而导致制度的制订与执行二者之间严重的分离和脱节。

二是执行制度的随意性大,存在“领导一句话、制度算个啥”的现象。这在一定程度上反映出制度被某些领导干部随意摆布、嘲弄、践踏的事实。的确,一些领导干部,尤其是“第一把手”不但不率先垂范,带头遵守和执行制度,往往还是制度的违反者、破坏者。如对人事、资金等重要事项以各种理由回避集体决策,搞个人说了算。有的视制度为儿戏,

搞权力至上,制度规定不能办的事,只要他的一句话,制度就会变成废纸,一切可以特事特办。有的存在变通执行,钻漏洞空子、打擦边球,对已有利的执行,不利的不执行;有难度的则设法规避执行,搞“上有政策、下有对策”。还有的以“潜规则”代替显规则,譬如,为规避用车标准的规定,便低价购车后再进行豪华装潢;为规避高档吃喝接待,便变少数人为多数人、一餐为多餐开票报销等。

三是对制度执行的监督乏力,存在“单打独斗、监督作秀”的现象。首先是监督力量薄弱。各级纪检监察机关,尤其是基层单位普遍存在人员配备不到位的问题。不少部门(如乡镇纪委和县直单位派驻纪检组)几乎是“光杆司令”。仅有的力量时常还存在“兼职”或“被借用”。人员过少,力不从心,致使监督徒有其名,成为摆设。其次是监督不到位。由于地方保护主义的严重阻挠以及一些监督部门和人员的责任心不强,使得一些上级监督和外部监督机构对一些单位和部门制度执行情况监督流于形式,很难具体深入,即存在不少监管“空白区”。由于“好人主义”作祟,单位内部相互之间对违规违纪甚至是违法行为不能正确地批评指正,加之内部监督措施不多、乏力,监督往往是徒有其名、走过场。再次是监督渠道不畅。由于缺乏公开透明的监督平台和渠道,导致普通民众,包括一些党员干部对一些重大情况的知之甚少,从而形成了想监督却又无法监督的局面。

四是对违反制度的行为处理追究不严,存在“大事化小,小事化了”的现象。一些领导干部严重地存在狭隘地方(或单位)保护主义观念和极不负责任的“老好人”思想,办事不讲党性,不讲原则。对本单位一些违法乱纪行为采取宽容、隐瞒,甚至包庇的态度,搞人情化执行——该作纪律处分的不作纪律处分,该移交司法部门的案件不移交。如有的领导干部不敢担担子,怕得罪人,对违反制度和事不愿管、不敢管。有的对违规违纪现象处理不及时、不严格,雷声大雨点小,好搞“下不为例”、“手下留情”,从而导致制度的权威性、严肃性大打折扣,更为严重的是,由此使得一些人思想麻痹,好坏不分,见样学样,即产生一种“破窗效应”——他违反我也违反,即使被发现、被查处也不过如此。这样一来,不仅宽恕和放纵了现有的违法乱纪者,同时由此也孕育和催生出更多更为严重的腐败现象。

上述现象必须改变,因为它的存在,不仅会导致社会民众对党和政府的信仰危机,更为严重的是,它会加速腐败现象的滋生和蔓延。所以说,增强防治

腐败制度的执行力,就我国现实情况而言,不仅是非常必要的,而且是十分紧迫的。

2、提高防治腐败制度执行力的举措

一是设法提升广大党员干部对党的忠诚度,以增强其自觉执行制度的原动力。实践证明,一个对党的事业无限忠诚、理想信念十分坚定的人,他往往不仅仅是制度的模范执行者,而且也是制度的自觉维护者。因此,应当认真探讨解决新形势下党员干部在政治信仰、政治立场等方面所存在的问题,引导他们进一步坚定对马克思主义的信仰、对中国特色社会主义的信念、对现实中华民族伟大复兴的中国梦的信心、对党的领导的信赖,以切实增强其贯彻执行党和国家各项制度的使命感和自觉性。要在培育和弘扬社会主义核心价值观的过程中进一步强化广大党员干部立党为公、执政为民的责任意识。强烈的责任感既是执行力的前提,也是执行力的内在动力。责任感源于正确的价值观、利益观和事业观。在各种关系的处理中,最为关键,也是最具决定意义的是能否正确对待和处理个人、单位利益与党和国家利益的关系,自觉把人生理想和价值追求同党和人民的事业紧密联系起来,自觉摆脱个人和小团体狭隘利益的束缚,以对党和人民的事业高度负责的态度严格执行各项制度。

二是加强有关制度的宣传与教育,以增强党员干部的制度意识^⑥和执行制度的自觉性。有言道,只有心中有规矩,其行为才能有方圆。防治腐败的历史经验表明,尽管明知故犯者在贪腐犯罪总量中占据绝对对多的比重,但这并不排斥或否定也有相当一部分人“不知而犯”这一事实。社会生活实践也证明,任何一种制度只有当被限制或约束者明了、知晓时,其贯彻执行才有最深厚而牢靠的根基,这可说是提高制度执行力的基本条件之一。2013年11月,习近平总书记在湖南考察时指出:“要加强对党员、干部特别是领导干部的教育,让大家都明白哪些事能做、哪些事不能做,哪些事该这样做、哪些事该那样做,自觉按原则、按规矩办事。”^[8]因此,各级党、政组织应切实抓好各种制度的宣传教育,以提高党员干部的制度意识,并把制度转化为行为准则和自觉行动。为此,一方面要把制度宣传纳入反腐倡廉“大宣教”格局之中,广泛深入地进行宣传。为了实现这一目标,可搭建两大宣传平台:一是以现代传媒为载体,通过电视、网站播放廉洁自律规章制度,联通、移动发送党纪条规短信等形式,创建网络宣传平台;二是以廉政文化“六进”为载体,通过图片书画展、文艺演出等形式,创建社会宣传平台。另一方

面要采取经常教育和特色教育相结合的方式,定期开展学习制度活动,促进党员干部学懂学透——既能全面了解制度的具体要求,又能深刻领会制度的精神实质。为此,可利用两大教育阵地:一是以党委中心组为阵地,抓好各级领导班子、领导干部防治腐败制度的学习;二是以党校为阵地,将《廉政准则》等制度纳入干部培训的重要内容。在此,需要指出的是,在宣传教育中务必强调执行制度的强制性,让广大党员干部,尤其是领导干部明白:对他们来说,贯彻执行制度既是政治纪律,也是组织纪律,而不是想不想执行的问题。从而重视党纪法规学习,要求他们不仅能把制度之内容要求了然于胸,而且能把制度转化为行为准则和自觉行动。另外,对党员干部进行制度学习和培训要务求实效。故而其形式务必丰富多彩并不断有所创新。亦即,既要进行制度灌输教育,又要进行自我教育;既要运用现代技术手段开展教育,又要以喜闻乐见的艺术形式进行宣传教育;既要注意分类别分层次开展教育,又要通过测试的方式定期不定期进行检查,真正使防治腐败之制度入脑入心,切实形成人人学制度、个个守制度的良好风气。

三是责令领导干部带头学习和执行制度,以充分发挥他们的导向、引领、表率作用。领导干部,尤其是主要领导干部作为社会民众的领头雁、引路人,其言行作为社会生活的指示牌、风向标,能否身体力行,率先垂范——带头学习和执行制度,既是检验制度执行力的“试金石”,也是提高制度执行力的动力源、关节点。领导干部言行的示范力具有鲜明的引领、导向作用。因此,要把领导干部带头学习、执行制度当作其一项基本职责要求。一要带头学习制度,切实领会制度精神,自觉做制度的“明白人”;二要带头执行制度,其行动先于群众、标准高于群众、要求严于群众,切实做到感情面前不突破、利益面前不变通、干扰面前不迂回、难题面前不退缩,带动和促进制度的有效落实;提高依法决策和指导的能力,自觉把法规制度作为想问题、做决策、抓工作的依据;提高创造性贯彻落实的能力,不墨守成规,不固守经验,不生搬硬套,坚持与时俱进、改革创新抓落实;提高协调化解矛盾的能力,尤其要提高解决复杂棘手问题的能力,确保各方力量协调一致贯彻落实好制度规定。三要带头改进作风,坚持真抓实干,扑下身子抓具体、抓落实,力戒形式主义、官僚主义,以扎实的作风推动制度的有效落实。毛泽东讲过,世界上怕就怕“认真”二字,共产党就最讲“认真”。鉴于我国防治腐败所面对的严峻形势及各种相关制度

的执行情况,应该说已是各级领导干部必须认真真、规规矩矩“从我做起”的时候了,抛弃投机、幻想和侥幸,戒除犹豫、观望和徘徊。这既是自身之职责、民众之期待,也是社会之必须。

四是做好制度执行情况的检查与监督,以防止制度在贯彻落实中变形走样。纪检监察机关作为党内监督专门机关,务必充分依靠监督检查这个重要手段,强力推动制度执行和落实。在实际工作中,要突出督查重点。紧紧围绕“权、钱、人”三个方面,对主要对象、重点领域、关键环节的制度执行情况进行监督检查,特别是要对单位“第一把手”在“三重一大”事项、公务消费方面执行制度情况,对职能部门的股、科、处级干部和重要岗位的重要人员执行制度情况,对干部任用、工程建设、土地出让、资源开发等领域的制度执行情况进行监督检查等。要尽快完善上级、同级、下级对制度执行的监督检查机制,把日常督查、专项检查和年终督查结合起来,采用党内、人大、政协、群众和舆论^①联合监督的方式对制度执行情况进行督查。既要注重督查结果,更要注重督查过程;既要注重集中检查,更要注重经常督查;既要注重静态督查,更要注重动态督查。既要注重综合督查,又要注重专项督查。要通过督查及时发现和解决问题,促进各项制度执行到位。要积极推广电子监察系统,对行政审批和办事程序进行全程监控。要发挥网络媒体和群众的监督作用,广泛搭建监督平台,使制度执行得到多渠道的监督。

五是紧紧抓住责任追究这个手段不放,加大对违反制度行为的处罚力度。事实一再表明。对制度执行不力的情况进行责任追究,使领导干部内心深处形成和保持一种对制度的敬畏感,是形成良好执行环境最为关键的一环。因此要把严肃法纪、加强责任追究作为制度执行的重要手段,切切实实抓紧抓牢。各级纪检监察部门要切实担负起监督检查制度落实情况的职责,真正做到有纪有法必依、执纪执法必严、违纪违法必究。为此,要建立完善的制度执行责任追究制和制度执行考评体系,将防治腐败的各项制度落实情况作为重要内容列入党风廉政建设责任制的考核之中,明确落实制度的责任单位和责任人,并把考核结果作为干部选拔任用、评先评优、业绩考核的主要依据,做到奖罚分明。要严肃追究党员干部尤其是领导干部带头干扰破坏制度的行为。对于违反制度的党员干部,要进行批评教育,情节严重的依规依纪依法进行严肃处理。对领导干部特别是“第一把手”带头破坏制度、有意干扰制度的行为严厉追究责任,坚决依规依法从快从重处理,情

节严重的要移送司法机关。真正形成制度面前人人平等、制度面前没有特权、制度约束没有例外的社会氛围。要严肃追究变通执行制度、打擦边球的行为。要把责任追究与领导干部问责紧密结合起来,问责既要问事,更要对人,要“问”到具体人头上,对那些不正确执行相关制度、不认真履行相应职责的领导干部,要根据有关法纪规定,及时采取相应的方式(如谈话教育、责成书面检查、通报批评、组织处理、纪律处分、移送司法机关判处等)进行问责,从而促使人人敬畏制度、个个严守制度。

六是加强督查队伍建设,切实提高监督执行的能力和水平。纪检监察部门和人员作为制度执行的监督检查专门机构和人员,一定要从严要求自己,狠抓自身素质的提高。为此,要加强队伍力量建设,结合纪检监察派驻机构统一管理改革,做好人员力量的匹配,充实督查力量,特别是要增强基层纪检监察力量,明确专职监督职责,强化制度执行效果;要加强能力素质建设,通过教育、管理、监督等措施,进一步强化自身修养,不断提高整个干部队伍的综合素质,使其中的每一个人都能认真履职、公正执法,从而达到政治立场坚定、纪律严明、作风正派、业务精湛、廉洁奉公的基本要求。要加强对督查队伍的考核管理,对不怕“得罪”人、敢于同腐败现象作斗争的纪检监察干部,要积极鼓励和支持,大力表彰和启用,并切实做好安全保护工作;对畏畏缩缩,害怕得罪人的人,要及时调离纪检监察岗位;对违纪违法的害群之马,要根据相关法纪严加惩处。

注释:

① 如有人提出:“我们不能只期望某一个人不腐败,我们只能期望依靠制度不让人腐败。”另外,一些人在强调加强“制度反腐”的意义而历数“运动式反腐”弊端时认为,在“运动式反腐”中,一些人有所收敛,但往往风头一过,故态复萌,“治标不治本”。并认为,做很多事都是靠领导权威,靠一些政策命令,掀起高潮。

② 著名社会学家、德国学者马克斯·韦伯(Max Weber, 1864-1920)认为,“权力意味着在一定社会关系里哪怕是遇到反对也能贯彻自己意志的任何机会,不管这种机会是建立在什么基础之上。”(马克斯·韦伯·新教伦理与资本主义精神[M]. 阎克文,译.上海:上海人民出版社,2010:198.)美国社会学家塔尔科特·帕森斯(1902-1979)则认为,“权力是一种保证集体组织系统中各单位履行有约束力的义务的普遍化能力”(塔尔科特·帕森斯·社会行动的结构[M]. 张明德,等译.北京:译林出版社,2011:27.)法国思想家米歇尔·福柯(Michel Foucault, 1926-1984)认为,“权力是各种力量关系的集合。”(福柯·规训与惩罚[M]. 刘北成,等译.北京:生活·读书·新知三联书店,2007:142)美国学者乔·萨托

利认为,“权力是发号施令,国家权力依靠合法的暴力垄断而发号施令。权力,至少是政治权力,一般与强制与可强制性,惩罚与可惩罚性有关。”(乔·萨托利·民主新论[M]. 冯克利,等译.上海:东方出版社,1997:39.)在我国,一般将权力理解为主体以威胁或惩罚的方式强制影响和制约自己或其他主体价值和资源的能力。国家权力(狭义的权力)是统治阶级为了实现其阶级利益和建立一定的统治秩序而具有的一种组织性支配力。

③ 简略地区分:手段有“暴力”与“平和”的不同,方式有“直接”和“间接”的差异,“利”之内容含有“物质性的”和“非物质性的(一般称为“精神性的”)”区别。

④ 所谓产权,就其实质而言,也就是受制度保护的利益,是对资源排他地占有和使用。

⑤ 契约与制度存在着一定的共性,这就是在交易中都能起到权利分配和义务分摊的指导作用,而事实上契约也就是一种比较特殊的制度类型,只是相对来说起到的作用是短时期的,一般只针对单次的交易;而制度所发挥的作用多是长期的,调节范围一般是较广的,对于同类的或相似的交易二者都是适用的。

⑥ “制度”与“防治腐败”之间的条件关系,用逻辑学术语表述,我们认为,“制度”只是“防治腐败”的“必要条件”(即“有制度”并不一定“无腐败”,但如果“无制度”则一定会有“腐败”),而非“充分条件”(即,有了“制度”就一定不会产生“腐败”,没有“制度”也可能出现“腐败”)。

⑦ 如对隐瞒不报的行为是作违纪处分,还是给予法律制裁。

⑧ 在我国,在利益方面,政治派别之间虽说不存在势不两立的反对党,但部门、阶层和团体之间出于各自利益的考量对许多制度的制订所形成的矛盾和争斗应该说是一个不可否认的事实。许多应有的制度(如政务组织法、遗产继承法)为何迟迟难以出台,出台了的一些制度(如劳动用工合同制、劳动报酬协商制)为何得不到很好落实,其中一个重要的原因就是意见分歧大,无法协调。

⑨ 因为构成执行力的基本要素毕竟还是“人”,而人所具有的巨大“主观能动性”完全有可能使制度的执行力或成为“花拳秀腿”而产生不了任何积极作用,或胡作非为,而成为一种异己的破坏力量。

⑩ 后者对前者的约束和规制,一般地说能使前者的运作更为规范,从而有利于原制度的贯彻与落实。也就是说,在一定的时空条件范围之内,多设置一个监管环节总比不设置这个环节要好。但也须知,监管环节的设置也并非“韩信点兵,多多益善”,因为设置一个环节,不仅需要成本,况且其产生的效益也不一定与所付出的成本成正比关系。

⑪ 有人作过统计,自1978年实行改革开放至2014年底止,在我国所颁布的有关防治腐败的法律法规等制度(包括地方性的法律法规)不少于2000个。

⑫ 这里的两个“人”具体所指是完全不相同的:前一“人”是掌握有公权力的,应为“被制度所约束的人”,后一“人”编织制度和执行制度的人。制约者和被制约者,理应绝

然分开,然而在我国几乎是“合二为一”——在拥有制订法律等制度权力的“人民代表”中。真正具有“人民身份”者,其数量微乎其微,同数额巨大的“官员”来说,似乎可以忽略不计。

⑬当然也出台过不少制度规定。如“十八大”刚刚闭幕,中央政治局便作出了《关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定》(2012年12月)。随后,中共中央、国务院相继颁发了一些《通知》、《意见》和《规定》。其数量并不算少,但其位阶并不高——大多为党内规章或行业、部门的制度,并未上升到国家法律的高度。其实,这些为数不少的制度规定,在比较短的时间内如此密集地颁布、实施,从另一个方面看,也是现任党和国家主要领导人惩治腐败意志坚定、决策果断、作风凌厉具体而鲜明的体现。

⑭正如学者燕继荣所说:“中共历次重要会议都要表达反腐决心,每次相关决议都会重申‘制度反腐’的重要意义。为了响应党的会议精神,各地纪律检察机关都会出台相应的规定和举措,但腐败的形势似乎仍然严峻,距离民众的期待仍有较大差距。”引自燕继荣.中国腐败治理的制度选择[J].哈尔滨工业大学学报,2013(3).

⑮如一些人,在思想政治上信奉“马列主义对人,自由主义对己”,“两个嘴巴说话,两张面孔做人”;在组织生活中信奉“你不批我,我不批你;你若批我,我必批你”;在执行政策时信奉“遇到黄灯跑过去,遇到红灯绕过去”,“不求百姓拍手,只求领导点头”;在人际交往里信奉“章子不如条子,条子不如面子”……等等

⑯制度意识,又可称为规则意识或规矩意识,是一种尊重、敬畏制度的思想观念。制度意识既是现代社会文明程度的重要标志之一,也是社会成员,尤其是社会管理者必须具备的基本素养之一。一个社会在有了基本的制度体系后,只有成为社会成员的共同认识,才能使社会成员产生对制度的认可和遵守制度的自觉自愿,最后才能使制度成为实现人自由而全面发展的内在需求。因此,一个社会假如没有制度意识,或制度意识淡薄,制度就会成为高阁之物,成为一纸空文,而社会也会变得无序而可怕;当社会成员没有制度意识

时,制度对其就是束缚,就是限制,就是自由的对立面。故而,把制度的强制性内化为社会成员共同的心理追求而主动遵守,就在于通过培养社会成员的制度意识,使所形成的制度规矩内化于心,成为人们的素质和基本习惯,甚至是在内在需求。

⑰在现代信息社会,舆论对社会生活的影响作用空前增大。因而研究如何恰当地发挥新闻舆论工具防治腐败的功能作用值得重视和关注。对现实生活的调查,我们发现,不少意欲违反制度者表露心迹:他们最为担忧和害怕的就是媒体记者“跟踪”、盯梢和曝光。事实上,不少腐败案件也是由媒体披露后而受到查处的。

[参考文献]

- [1] [美]道格拉斯·C·诺斯.制度变迁与经济绩效[M].杭行,译.上海:三联书店出版社,2008:113.
- [2] [法]孟德斯鸠.论法的精神[M].张雁深,译.北京:商务印书馆,1982:150.
- [3] 李龙.西方法学名著提要[M].南昌:江西人民出版社,1999:158.
- [4] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集:第1卷[M].北京:人民出版社,1954:28.
- [5] 刘源.抓徐才厚、谷俊山是习近平决定、督办的[EB/OL].(2015-03-12)[2015-03-18].人民网,http://news.ifeng.com/a/20150313/43333279_0.shtml.
- [6] 柳扶风.龙吟虎啸,反贪腐因领导人而大异[EB/OL].http://q.ghostsite.us/viewthread.php?tid=3760527.0.
- [7] 使观望者不再犹豫,侥幸者去掉幻想,投机者没有市场[EB/OL].(2014-11-03).[2015-03-06].大洋网—广州日报,http://news.hexun.com/2014-11-03/169972388.html.
- [8] 习近平十八大后八论“规矩”[EB/OL].(2015-01-05)[2015-03-06]新华网,http://news.ifeng.com/a/20141025/42296526_0.shtml.

Studies on Preventing Corruption by System

DU Xiong-bai

(Xiangtan University, Xiangtan 411105, China)

Abstract: Restricting public power by system can combat and prevent corruption to some extent. However, the system has its restrictions such as the relativity of system perfection, the dependency of its acting force, etc. Eradicating corruption can not only rely on system, but adopt comprehensive treatments. The key to rooting out corruption lies in improving the executive force. So, we must continuously improve the institutional system by promoting party members' loyalty, strengthening their respect to the system, intensifying publicity and education, setting good examples of leading cadres, reinforcing the responsibility investigation, increasing penalties and developing construction of professional team, etc.

Key words: prevent corruption; function of system; operating mechanism; implementation of the execution