**目 录**

**[延安时期反腐倡廉研究]**

**延安时期党的廉政建设对新时代党建工作的启示**

**………………………………………………………王冬美 （1）**

**从延安时期廉政建设经验看新时代全面从严治党中纪律、监察**

**与法律“组合共治”模式创新………………………常利娟 （5）**

**用延安精神净化政治生态社会生态是最快路径和最好方式**

**……………………………………………邢建武 刘相君（16）**

**[廉政的经济学研究]**

**基于成本-收益视角的公务员廉政心理影响因素实证分析**

**……………………………………………杜晓燕 张江楠（20）**

**[干部规范研究]**

**以精准问责激励干部担当作为……………………何忠国（32）**

延安时期党的廉政建设对新时代党建工作的启示

**王冬美**

十九大报告指出：“反对腐败、建设廉洁政治，是党一贯坚持的鲜明政治立场，是人民关注的重大政治问题”。新时代我党涌现出一批新的党员力量，中国共产党率领全国八千万党员带领人民走向富强之路，充分体现了党的先进性。但是，在发展的同时，党内在政治、经济、生活、作风等方面也出现了一些腐败现象，个别党员干部讲排场，攀功劳，虚荣心渐长现象依然存在，有的丧失气节叛变投敌，更有甚者我党一些高级党员干部被策反。在过去的一段时间内，我们党把反腐倡廉作为一项重要任务，有效地保持了党的纯洁性，用“延安作风”打败了“西安作风”。万物都是有规律的，总结吸取延安时期反腐倡廉的基本经验,对于构建新时代中国特色社会主义的惩治和预防腐败体系，仍具有非常重要的现实意义。

一、延安时期产生腐败问题的原因分析

延安时期，党内出现了腐败问题，中国共产党在深入剖析当时形势的基础上，针对出现的腐败现象，总结中央苏区时的宝贵经验，形成了一系列的党风廉政建设制度和措施，有力保护了党员干部和党的先进性、纯洁性、积极性。延安时期产生腐败问题的主客观原因分析如下。

一方面，滋生腐败问题的客观原因主要有: 第一，严峻的政治环境。抗日战争时期，中国共产党虽然与国民党政府达成了抗日统一战线，但国民党顽固派始终视中国共产党为心头大患，欲除之而后快。武汉失守后，日本帝国主义对国民政府采取诱降政策，后者的政策也随之发生重大转变，采取“消极抗日，积极反共”的反动方针。国民党当局除了直接派兵围剿边区政府，缩减根据地生存发展空间，还推行了“溶共”政策，利用高官厚禄、金钱美色拉拢共产党员，企图从内部逐渐瓦解中国共产党。此外，日本帝国主义将主要精力放在中共的抗日根据地，采取“扫荡”等形式对抗日根据地和边区政府进行毁灭性的进攻，部分意志薄弱者在敌人威逼利

诱下投敌变节。第二，急于吸纳党员。抗日战争过程中，由于现实的需要，我们党在物资及其匮乏的情况下，在硬件上无法与敌对势力抗衡，急需壮大队伍，因此，需要吸纳人员和党员，在这样的情况下，部队兵员不断增加，其中有一部分需要补充相当一部分的党员干部职位，由于当时的条件所限，无法全方位考察每一名同志，导致补充或提拔的干部质量无法保证，干部队伍出现了政治素质不高、管理水平较低等问题。第三，征粮带来的影响。抗战初期边区和根据地物质条件极度匮乏，边区在迫不得已的情况下多征公粮来维持日常生活支出，在那样一个全民都不富裕的年代，无疑加重了群众的负担，也造成了部分当地群众一定程度的不满情绪，党群关系受到一定影响。第四，经济繁荣滋生了腐败土壤。抗日民族统一战线建立后，边区和根据地实行保护工商业发展的政策，促进了农村商业的发展和经济的繁荣，从一贫如洗到有了一定的物资基础的情况下，由于大家穷怕了饿怕了，忽然有了条件，生活与之前比有了进步，私心涌现了出来，经济的繁荣从一定程度客观的为腐败提供了滋生的土壤。

另一方面，滋生腐败问题的主观原因主要有：一是由于中国长期的封建统治和近代中国民族工商业的畸形发展，再加上当时机制体制不够健全,思想政治教育工作没有跟上社会进步的步伐，延安时期的党员队伍中间普遍存在着“小农意识”和“小资产阶级”思想，具体表现为急功近利、患得患失、个人主义、享乐主义等；二是党内民主生活不健全，民主集中制原则被片面的执行，民主不足，集中有余，党内民主监察机制尚不完善，缺乏批评与自我批评的精神，使个别思想不纯洁的党员有机可乘；三是抗战初期我军受到国民党的干涉被迫取消了政治委员制度，削弱了党对军队思想政治工作的领导，导致部分党员干部对党的宗旨不明确，自我约束力低，容易产生腐化堕落现象。

二、延安时期党风廉政建设的主要内容

第一，加强思想政治教育学习活动。1939 年陈云提出: “共产党员应该把学习作为自己的责任”。刘少奇也在《论共产党员的修养》文中强调: “一切加入我们党的人，必须认真学习马克思列宁主义、毛泽东思想，特别是小资产阶级革命分子，在入党以前和以后，更必须学习”。张闻天在《提高干部学习的质量》一文中写到：“马列主义是人类文化知识最高的发展，学习马列主义必须有很丰富的、具体的社会知识与科学知识做基础。没有这样的基础，要成为一个优秀的马列主义者，是不可能的。”“为了增加各种具体知识，每个干部应该首先学习历史、地理，以及各种必要的社会常识和科学常识。”

第二，制定廉政建设方式方法。1941年至1943年，针对党内存在的非马克思主义思想作风的情况，毛泽东领导全党进行了第一次大规模的整风运动，并创造了独具特色的干部教育方法—整风方法。制定了管理制度，在整风过程中，毛泽东提出采用“批评和自我批评”的方法，执行“惩前毖后、治病救人”、“既弄清思想，又团结同志”的方针，以求达到“团结—批评—团结”的教育目的。通过整风，重新教育和训练了广大干部，取得了重大成果。延安整风运动使全体党员思想受到新的洗礼，对马克思主义理论有了新的收获，全党在毛泽东同志的集中统一领导中团结奋战，为抗战胜利奠定了思想基础。

第三，开展廉政教育。开展干部廉政教育是延安廉政建设的基本方法。以毛泽东为代表的中共领导集体高度重视干部的廉洁奉公教育。加强了反腐败斗争的自觉性。精兵简政，建立廉洁高效政府是延安廉政建设的手段，是共产党领导的抗日政权进行自身建设的一项改革措施，也是保廉反腐、克服官僚主义的一个重要手段。1942年12月毛泽东在《抗日时期的经济问题和财政问题》中指出：“这次陕甘宁边区高级干部会议以后，我们就实行‘精兵简政’，这一次精兵简政，必须是严格的、彻底的、普遍的，而不是敷衍的、不痛不痒的、局部的。在这次精兵简政中，必须达到精简、统一、效能、节约和反对官僚主义五项目的。”

第四，开展监督检查机制。发展党的监督检查机制是廉政建设的关键。1942年开始的延安整风运动，是党内监督监察的一次创新。整风运动所要解决的问题也正是党监察工作所要解决的问题，监察机关对党员干部的监督检查，对违法乱纪事件的处理秉承“惩前毖后、治病救人”和“既弄清思想，又团结同志”的方针，来达到“团结—批评—团结”的目的。1945年4月召开的中国共产党第七次代表大会将党内监察机构名称恢复为监察委员会，使党内监察制度基本定型。中国共产党还特别重视党外人士的民主监督。“三三制”政权一方面保证了党外人士的参政议政，使之能够及时发现党内出现的各种不正之风和腐败现象，另一方面也使人民群众对党和政府的监督权利得到保障，密切了党和人民群众的血肉联系。

三、延安时期党风廉政建设对新时代党建工作的重要启示

第一，马克思主义中国化的最新成果是廉政建设的理论指南。新时代，我们党风廉政建设和反腐败工作以习近平思想为指导，深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，坚持标本兼治，推进惩治体系建设和预防腐败体系建设，着力解决反腐倡廉建设过程中人民群众普遍反映强烈的突出问题，以党风廉政建设和反腐败斗争推进新时代中国特色社会主义建设，推进两个一百年奋斗目标早日实现。在新时代的号角下，我们有了新的奋斗目标和新的要求，我们以习近平思想为指导，转变党内各级干部的工作作风和生活作风。强有力的思想政治工作是增强廉政建设有效性的重要法宝，尤其是当前社会中反应较强的作风建设和党风廉政建设问题。

第二，建设马克思主义学习型政党是廉政建设的根本保障。新时代的党员领导干部要自觉把学习作为提高素质能力的根本途径；巩固党员创优争先教育活动成果，树立典型，用榜样的力量教育和引导党员干部，同时利用反面教育案例有针对性的 开展警示教育活动。加强党的廉政制度建设，提高廉政建设法制化水平是新时代党风廉政建设的基本目标，更加科学有效地防治腐败。延安时期党的廉政建设启示我们在加强党的思想道德建设同时，必须重视法制建设。道德作为人们约定俗成的行为习惯并不能强制人的外部行为，思想道德建设解决的是诱发腐败的内部动因，行为主体没有将外在的社会要求转化成内心的自我要求时，就满足不了当今严峻的反腐斗争的需要; 加强法制建设将思想道德素质提升到法律的高度，把诱发腐败的内因有效控制在最低范围。

第三，建立严明的制度是管党治党的善药良方。我国的反腐败历程经历了从“运动式反腐”到“制度式反腐”的演变。十八大以来，中央政治局会议审议通过了密切联系群众、改进工作作风的八项规定，至十九大胜利召开期间，共查处违反中央八项规定问题13.9万起，截至2016年8月1日，全国累计查处违反中央八项规定精神问题139622 起、处理187409人。2018年，全国纪检监察机关共立案 63.8万件，处分62.1万人(其中党纪处分52.6万人) 。从以上数据来看，中国特色社会主义进入新时代以来，我们党加大了对廉政建设工作的关注，修订了《中国共产党纪律处分条例》，颁布了《监察法》，修改了《党章》等系列制度和措施，中央的八项规定出台后，有关部门先后出台了各项条例，严明了政治纪律和政治规矩。党要管党，从严治党。这些制度和政策的出台，目的是为了更好的管党治党，制度的生命在于执行，有了制度要见诸行动，真正的将纪律严格起来。

第四，打造铁的队伍是党风廉政建设工作的力量之源。十八大以来，我们党对违纪违法行为的严肃查处，在党员领导干部和具有公权力的人员中形成了强大震慑力，不敢腐不想腐的氛围进一步强化，相当一部分违法乱纪的党员领导干部受到党纪政纪处分，与过去相比，党风廉政建设取得了阶段性胜利。但是，当前的党风廉政建设工作依然很严峻，需要我们进一步加强。一是在重要领域和关键环节方面，推进党风廉政制度的创新，要加快职能方式的转变，深化机构改革，对重点领域和关键环节、关键人员加大监督，加强依法行政和制度建设；二是在干部人事制度管理方面，完善干部人事工作的统一管理队伍，加强干部管理体系建设，实施专人负责制，在选人用人上，建立上下联动、奖惩并存、全面监督、留优去劣、加强年龄梯队建设的用人机制；三是在推进现代市场体系建设方面，要扎实推进经济建设监督队伍，重点坚持质量第一位，效率严把关，在项目工程招标方面严查流程关，规范政府采购制度改革，健全社会信用体系建设和队伍建设，坚持党的集中统一领导；四是在事业单位改革方面，加大改革动力，健全现代企业制度，完善公司法人治理结构，在变革过程中重点关注以权谋私，“空中飞人现象”。

第五，完善民主构建立体监督网是廉政建设的根本途径。新时代的民主监督有新任务新责任，要立足新时代世情国情党情，在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下完善民主监督机制，实现民主监督与全面从严治党的有机结合，彰显中国特色社会主义民主政治体制的功能和积极作用，发挥民主监督在国家治理能力和现代化治理体系中的重要作用。一方面要发扬中国共产党的民主集中制，确保党的集中统一领导，防止“一言堂”。党内民主建设的有效性，关系到党政机关的作用发挥，关系到党的事业发展，因此应该积极探索党内基层民主的多种实现形式，让基层群众真正的享有各项权力；另一方面，强化决策和智库建设，提升新时代党的民主监督质量。党内民主发挥程度会直接影响权力的使用，并且为民主监督提供必要的发展路径，推动人民民主的发展，民主监督体系是党的民主建设和新时代党风廉政建设和反腐工作的纽带。毛泽东在谈共产党如何跳出政权盛极而衰的历史周期率时说：“只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息”。因此，构建民主监督网，整合民主监督的力量，加强民主监督的合力，确保权力在阳光下运行势在必行。

以史为鉴，可以知兴替。党的廉政建设事关党和国家的生死存亡，必须坚持不懈巩固深化。我们要吸取延安时期党的廉政建设的成功经验，总结近百年来我们党坚强成长历程，发扬优秀作风，摒弃不良作风，驰而不息、久久为功。党的领导干部应始终保持谦虚谨慎，政治上真正做到忠诚，思想上真正做到无私奉献，道德上真正做到至高无上，工作上真正做到勇于担当，做人上真正做到诚信有爱。这样，我们才能永葆新时代的共产党人清正廉洁的政治本色，坚定不移，勇往直前共同建设中国特色社会主义新时代！

(本文摘自《思想政治教育研究》2020年第2期，作者王冬美系哈尔滨工程大学博士研究生)

从延安时期廉政建设经验看

新时代全面从严治党中纪律、监察与法律“组合共治”模式创新

**常利娟**

一、研究现状及问题提出

全面从严治党包括廉政建设和反腐败两个方面的问题。延安时期(1935—1948年)中国共产党公开提出建设廉洁政府的政治纲领，坚持法德融的治理方法，纪律监督与法律惩处并举，创造出独具特色的廉政体系。新时代全面从严治党，基础在全面，关键在严，要害在治。政党治理有不同类型，健全的治理也有不同标准，更有不同的类型，治理的效果也各有差异。目前关于纪律、监察与法律及其三者结合的研究成果已经比较多。

（1）关于全面从严治党方法的研究。理论界和学术界都认为，全面从严治党需要采用多种方法，尤其是“纪”和“法”方法。如虞崇胜认为，二者是“双笼关虎”的关系；季卫东、谭俊认为，治标性反腐举措无法实现廉洁政治目标，法治反腐具有良好的效果。钟纪言认为，“四个自我”是勇于自我革命的生动实践和具体体现，也是从严管党治党、使党永葆先进性和纯洁性的制胜法宝。秦德君和李坤晓认为，从“党要管党”到“从严治党”再到“全面从严治党”，体现了中国共产党自身建设的演进历程和历史逻辑，构筑全面从严治党要注重7个方面内容的同时，更要把握好6个方面治理的关系。李林认为，全面从严治党要用党内法规、党的纪律和党的规矩管权治吏。

（2）关于国法与党纪等方法的实施重点和组合运用问题。学术界普遍认为，治党要同时使用党纪与国法等方法，但“党规党纪严于国家法律”。领导干部这个“关键少数”是守纪守法的表率，要以“四责协同”推动全面从严治党新作为。张红锋提出了全面从严治党的5个“相结合”方式方法。柯华庆提出党章、宪法二元宪治和党规、国家法律二元法治观点。

（3）关于纪法共治、有效衔接的机制体制和施治有序问题。陈家喜和黄惠丹认为，深入推进政党治理须从形成整体合力，实现常态运行，增强回应性和有效执政能力等方面予以协同推进；程同顺、陈永国（2016）认为，《中国共产党纪律处分条例》的出台进一步促进了党纪与国法之间的衔接协同，但仍存在制度对接缺失、制定环节和处置问题环节衔接协同不足等问题。谢超（2018）认为，反腐败机构职能重叠，纪法衔接不畅。杨永庚、常利娟（2019）认为，需要从立纪、立法的具体方式、时间适用及时效、处分轻重程度、执行保障机制等方面进行有效衔接。

纪法分开以来，理论界和学术界对纪律、监察与法律三者之间衔接进行探讨，不再把纪律、监察和法律三者简单地平行并列，而是深入思考三者在全面从严治党中各自的侧重点及其协同作用的原则、方法和路径，探讨纪律、监察与法律的共融共通，各地各部门也不断探讨和总结实践经验。

这些认识极大地丰富了全面从严治党的理论供给，有利于健全纪律、监察与法律相结合的全面从严治党体系。但在治理过程中，纪律、监察与法律是否是同一个层面的三种治理手段或方法，三者是否都可以实现全面从严治党，怎样使三者结合形成“最佳的全面从严治党”方法？历史是最好的老师。延安时期中国共产党边区政府从推进廉政文化建设和廉政法制化发展等维度出发，以《中国共产党章程》为依据，制定了一系列党内制度规定，制定了具有宪法性质的一系列反腐倡廉法律法规，构建更具广泛代表性而又能加强党在根据地反腐败的体制机制，强化廉政建设，取得了中国有史以来最好的反腐成果，积累了治国安民的重要经验。本文拟以延安时期形成的廉政建设经验为借鉴，从有利于完成全面从严治党的目标任务视角出发，探寻三者及其结合实现全面从严治党的最佳方式方法，促使形成长效反腐倡廉机制。

二、全面从严治党的主要目标及独立方法形态

**（一）全面从严治党的主要手段和目标**

延安时期党和政府的廉政体系形成和运行遵循的原则是：（1）坚持以“法”为本，法制先行。如在1933年12月15日中国共产党颁布历史上第一个反腐法令《关于惩治贪污浪费行为》的基础上，边区政府制定了《陕甘宁边区施政纲领》《陕甘宁边区简政实施纲要》和《陕甘宁边区惩治贪污条例（草案）》等一系列配套的反腐法律文件，它不仅对腐败分子产生了威慑作用，也使边区反腐败斗争有法可依。（2）坚持思想教育为先。抗日战争爆发后，以延安为中心正式建立了共产党的“合法”政府中有一些非工农家庭的青年加入了党的组织，国民党以高官厚禄引诱共产党员。有的共产党员经不起恶劣的政治环境、自然环境、经济条件考验，思想上、行动上出现了偏差。党适时制定了《陕甘宁边区施政纲领》《陕甘宁边区简政实施纲要》，提出了厉行廉洁政治、严肃党纪党风等一系列正确的廉政法制思想理论；（3）坚持协调发展。延安时期，中国共产党和陕甘宁边区政府协调推进反腐败工作。1939年4月，陕甘宁边区政府颁布了《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》，其中规定：“发扬艰苦作风，厉行廉洁政治”。除颁布上述纲领性文件，陕甘宁边区政府还先后制定了一系列兴廉肃贪的专门性法规。为保证陕甘宁边区法律法规的贯彻执行，1939年4月，陕甘宁边区政府颁布了《陕甘宁边区高等法院组织条例》；（4）始终相信和依靠人民群众。人可以幸逃法网，但不能逃出人民的视线，坏事就不易发生。”延安时期，“为人民服务”，当“人民的勤务员”始终是共产党员坚持的基本理念。放手发动群众，监督政府及工作人员，稳固党群关系。在这些原则的指导下，陕甘宁边区政府通过相互配套的法律法规从行动方向和具体准则两方面都做出了具体的指示，进一步方便了廉洁政务的开展。同时，由于廉政活动的开展，党和人民群众建立了稳固的党群关系，务实、为民、清廉成为管党治党的主要目标。

十八大以来党中央把全面从严治党作为“[四个全面](https://baike.sogou.com/lemma/ShowInnerLink.htm?lemmaId=85533592&ss_c=ssc.citiao.link" \t "https://baike.sogou.com/_blank)”战略布局之一，是中国特色社会主义事业顺利推进的根本保证,但从社会现实角度来看，“党内在政治、经济、生活、作风等方面也出 现了一些腐败现象，个别党员干部讲排场，攀功劳，虚荣心渐长现象依然存在，有的丧失气节叛变投敌，更有甚者我党一些高级党员干部被策反。”至此，已经有很多专家学者对全面从严治党做深入研究。从治理方法和手段来界定全面从严治党，本文认为，只要能够通过治理达到争取和巩固执政能力的“三清”目标，实现“真管真严、敢管敢严、长管长严”就是全面从严治党。从已有的研究成果来看，大多是从提倡性规范来探讨全面从严治党的方法和手段，现在的问题是需要从惩罚性角度看全面从严治党应该采取的措施和方法。笔者认为，这主要包括三种手段：纪律、监察与法律，而达成“三清”有四个具体目标:先进性、纯洁性、廉洁性和秩序性。其中廉洁性和秩序性是面向8900多万党员、450多万个党组织的基本要求。方法和手段要管用，达到这个要求属于第一个层次的要求，是合格型全面从严治党；在“合格型全面从严治党”的基础上将先进性和纯洁性两个要件纳入进来，克服党的先进性和纯洁性被削弱的“四种危险”，经受对党的先进性和纯洁性的“四大考验”，把几种方法和手段排列组合，进一步提升全面从严治党的水平和质量，形成更高水平的全面从严治党，这属于先进型全面从严治党，有利于实现党长期执政，永久执政。

**（二）全面从严治党的独立治理方法形态**

延安时期就“治党”的方法和手段而言，主要有思想政治教育、党内法规、法律方法和道德提倡等，各有自己的特点，分别以自我约束为主、以惩处为主、行政约束为主和外在强制为主（见表1）。

1.思想政治教育方法。这是中国共产党的传家宝，一方面进行根本宗旨的教育，另一方面进行作风教育。在延安时期，加强党员和干部思想教育是毛泽东设计的“建设一个全国范围的、广大群众性的、思想上政治上组织上完全巩固的布尔什维克化的中国共产党”的伟大工程成功的重要原因。据统计，到1940年底，共产党员人数已从全国抗战开始的4万多发展到80余万[14]。延安时期以“愿意为共产党的主张而奋斗”为主要标准发展党员，十分注重对广大党员干部的廉洁思想教育方面,致力于铲除产生腐败的思想根源，如在延安建立了中国人民抗日军政大学、陕北公学、中共中央党校等几十所学院和学校，按照党员和非党 群众分别编组学习,党员组主要学习联共党史,非党群众组主要学习党的建设方面的知识，从而整体上提升了党员干部的政治觉悟和廉政意识教育，并用“整风”方法解决思想和作风上的突出问题，竭尽心力培养“才德兼备的领导干部”，在党内非工人成分占绝大多数情况下保护了党员干部和党的先进性、纯洁性和廉政性。

2.运用严肃政纪的方法。延安时期陕甘宁边区政府总结了长期干部管理的经验，在管理干部中把廉洁奉公作为最基本要求，仅1943年公布施行《陕甘宁边区各级政府干部管理暂行通则》《关于各机关干部调整的决定》《边区各级政府干部奖惩暂行条例(草案)》《边区政务人员公约》《边区政纪总则(草案)》等，对边府干部的登记审查、提拔培养、配备使用、任免调动、考核评价与奖惩等都作了明确规定，为干部队伍的廉洁行为提供了制度参照。如《陕甘宁边区政务人员公约》第五条中规定：“公正廉洁，奉公守法”。这已基本纳入了廉政法制建设的轨道，使公务人员言有所准、行有所规，在品行道德上成为模范，为民表率。

3.运用兴廉肃贪的专门性法规。1938年8月陕甘宁边区政府制定和颁布的《陕甘宁边区惩治贪污暂行条例（草案）》规定有下列行为之一者，即以贪污论罪：克扣或截留应行发给或缴纳财物者；买卖公物，从中舞弊者；盗窃侵吞公有财物者；强占强征或强募财物者；意图盈利，贩运违禁或漏税物品者；擅移公款，作为私人盈利者；违法收募税捐者；伪造或虚报收支账目者；勒索敲诈收受贿赂者；为私人利益而浪费公有之财物者。1939年在实施一段时间进行完善后，要求所有政府工作人员廉洁自律，奉公守法，重申检举贪污者奖励，徇私枉法者严处。1939年4月4日，陕甘宁边区政府公布的第一届参议会通过的《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》，把“实行地方自治，铲除贪官污吏，建立廉洁政府”具体化为法律制度。

4.运用综合奖惩方法手段。坚决惩治腐败，是延安时期党风廉政建设的最有效手段之一。早在革命战争时期，毛泽东就对党员领导干部提出要求，“我们一切工作干部，不论职位高低，都是人民的勤务员，我们所做的一切，都是为人民服务，我们有些什么不好的东西舍不得丢掉呢？”而且坚决贯彻和落实“共产党员有犯法者从重治罪”的原则，不给任何人以特权，不因人枉法，有法必依，违法必究，执法必严，从重惩处。做到“该罚的罚，该拘的拘，任何人的威胁不屈，任何大头子的说情不理”。1941年，中共中央在研究讨论《陕甘宁边区施政纲领》时，毛泽东建议在其中增加“共产党员有犯法者从重治罪”的条文。曾任陕甘宁边区高等法院院长的董必武说“警告我们党员必须遵守边区政府的法令。党员犯法，加等治罪。”“党决不容许在社会上有特权阶级。”

表1：延安时期从严治党独立治理方法及手段

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 从严治党的种类 | 手段 | 效 果 | 特点 |
| 思想政治教育方法 | 教育 | 觉悟高、强制力高 | 自我约束为主 |
| 运用政纪的方法  运用兴廉肃贪的专门性法规 | 政纪  法律 | 规范性强、全面性较强  规范性强、全面性较强 | 行政约束为主  以惩处为主 |
| 运用综合奖惩方法手段 | 多措并举  综合治理 | 规范性较强、强制力较高、稳定性较强 | 德治与法治结合  教育与惩处并重 |

延安时期中国共产党属于局部执政，党领导建立的陕甘宁边区政府在类型和内容上形成了相对完善、有效管用的党风廉政法律法规制度体系，在党风廉政建设方面取得举世公认的成就，使边区只是隐蔽存在的贪污腐化现象逐渐减少，司法机关审理的贪污案件也有所下降。1941年下半年即由1939年的360起、1940年的644起下降为153起；1939—1940年，边府先后查出乡级干部贪污分子150名，区级以上的27名；据不完全统计，从1937—1941年6月，在陕甘宁边区20个县由司法机关审理的刑事案件中，贪污案件共235 起，占案件总数的5%，贪污案件大幅度下降，形成了“十个没有”的社会现象，被认为是中国有史以来最廉洁的政府。1941～1946年，边区年均干部人数10万人左右，但期间仅有不到10人犯贪污罪。毛泽东评价陕甘宁边区说：“这里一没有贪官污吏，二没有土豪劣绅，三没有赌博，四没有娼妓，五没有小老婆，六没有叫化子，七没有结党营私之徒，八没有萎靡不振之气，九没有人吃磨擦饭，十没有人发国难财”。严于律己，赢得了人民的信任，开创了一代新风、一代精神——延安作风、延安精神，老百姓为毛泽东敬献“人民救星”的匾额，为边府敬赠“人民政府”“爱民模范”“民主政治”“廉洁政府”的锦旗。

考察延安时期的党风廉政的方法、手段及措施，形成了依规执政，依法治腐，依制维权的廉政制度，有利于推进全面从严治党，恢复和发扬党的优良传统和作风。在新时代就“治党”的方法和手段而言，纪律、监察与法律各自作为独立要素进行良好的全面从严治党，需要从逻辑独立性上来认识，从功能性上去经验（见表2）。

1.以纪律为核心的全面从严治党。延安时期强化了对领导干部的日常监督管理，实现了纪律刚性运行，为权力套上制度之笼，大大降低了腐败发生的“可能性”和“成功率”。习近平总书记指出：“党要管党、从严治党，靠什么管，凭什么治？就是靠严明纪律。”纪律是中国共产党自我管理、自我约束、自我服务和自我教育的治理方式，主要对象为党组织和党员。假定没有监察约束、没有外部的法律保障，人们也可以通过纪律预定的程序、规则进行治理。与监察、法律相比，纪律本身具有独立性，就能够在各级纪委的实施下进行单独治理。如果人们能够自主制定纪律规则，而且让纪律立起来、严起来，就可以确保全党形成统一意志，统一行动、步调一致，形成全面从严治党。虽然纪律不属于国家法体系，不具有法律效力，但具有政治上的约束力。当今世界上许多国家政党都曾经通过纪律实现过全面治党。以纪律为核心的全面从严治党，实施的规则和规矩在党内具有广泛的约束性和强制性，有助于党员保持先进性和纯洁性，所以，以纪律为核心的全面从严治党成为规范性强、强制力高的以自我约束为主的方法。我们将这种全面从严治党称为“纪律型全面从严治党”。

2.以监察为基础的全面从严治党。在政党社会，监察规范与政府结合，以监察来约束、规范政党社会，按照一定的程序和规则管理和约束党内的人和事。古今中外，监察的领域很宽，权力机关、行政机关和司法机关均曾在被监察之列。陕甘宁边区政府施行《陕甘宁边区政务人员公约》《边区政纪总则（草案）》等，是监察权在边区政府运行的准则和保障。长期以来我党把“监察”理解为“行政监察”，也就是说，“监察”既是“行政”的组成部分，又是对“行政”的监督力量，其独立性不能保障，虽然是政府的组成部分，但属于“部门”，在一定程度上使得其地位、权威与其职能不相匹配。尽管1982年将“监察”明确地载入宪法，但监察约束力有限，没有强制性，不能成为一种独立治理方法和手段。监察要发挥治理功能，必须与其他部门相结合才能够有效运行。2018年通过并实施的《监察法》彻底改变了这种现状，赋予监委更大的权力，实施的主要对象为所有行使公权力的公职人员，实现国家监察全面覆盖，基本呈现规范性强、强制力高、有全面性的以行政约束为主的治党方法，这种全面从严治党也可以称为“监察型全面从严治党”。

3.以法律为保障的全面从严治党。所谓法律是靠具有规范性、普遍性和概括性的法律规则和制度进行治理，主要针对全体公民。国外许多党派都通过法律治理实现管党治党的目的。在中国，法律的所有规定都必须通过司法适用于具体案件才能实现预防犯罪的目的，但法律机构进行司法判决和调整往往具有惩处的严重滞后性，在案件发生的整个过程中，法律不会预先启动，对违法犯罪不会自动起作用，所以不能解决“好同志与阶下囚”中间阶段无人问津的问题。延安时期的《陕甘宁边区施政纲领》要求共产党员有犯法者从重治罪、加等治罪，体现出边区政府依法治腐的能力和治理效能,同时也形成了相对完善、管用的廉政法律体系。中国共产党就明确规定，党要在宪法和法律的范围内活动，这一规定把事后法律的单独进行和事前、事中的法律需要借助各级纪委机关配合方可实施很巧妙地结合，能统筹推进国家治理体系现代化和中国共产党治理体系现代化，提高党科学执政、民主执政和依法执政的本领。因此全面从严治党“法治”要遵从法治之形式要件、遵奉法治之实质要件。依法治理有国家强制力为后盾，而且规则、程序明确，具有规范性较强、强制力较高、稳定性强的特点，以外在强制为主，可以称之为“法治型全面从严治党”。

表2：全面从严治党独立治理方法及手段

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 全面从严治党的种类 | 手段 | 效 果 | 特点 |
| 以纪律为核心的全面从严治党 | 纪律 | 规范性强、强制力高 | 自我约束为主 |
| 以监察为基础的全面从严治党 | 监察 | 规范性强、强制力高、  全面性较强 | 行政约束为主 |
| 以法律为保障的全面从严治党 | 法律 | 规范性较强、强制力较高、稳定性强 | 外在强制为主 |

进一步分析表2可以得出如下结论:一是纪律、监察与法律是具有各自独立的治理方法和手段，都有自己的实施对象，只是分工和职责不同；二是纪律、监察与法律在党和国家各自的机构实施下均可以单独运行，单独实施治理，达致全面从严治党；三是各种全面从严治党类型的特点不同，在不同历史时期可以采用不同手段，治理效果也有所差异。

三、纪律、监察与法律组合类型下的全面从严治党

“全面从严治党”不仅是一个现实性政治命题，更是一个重要的思想理论体系。延安时期面对严峻的经济、政治、战争环境，相较于国民党的独裁专制型政府，陕甘宁边区政府为其他根据地树立良好的榜样，尤其是在廉洁政府的建设方面，在制定与实施法律方面也坚持德法并举、法德交融的方法，主要表现为“法律是成文的道德，道德是内心的法律”，为廉政文化的营造和道德法制化的发展进行有益实践探索。新时代在一定条件下纪律、监察与法律可以单独实现全面从严治党，但存在着方法和手段单一，不利于解决复杂问题。中国共产党的建设遵循了“党要管党”→“从严治党”→“全面从严治党”这样不断演变过程，方法和手段由单一的“治理”逐渐演化为“多措治理”。因此，单一治理方法和手段，不是最优的选择，也不是最优全面从严治党。新时代中国特色社会主义事业需要将政党单项的管党治党措施上升为一体化的治理体系，把三种治理方式组合起来实现全面从严治党，形成政党治理的整体合力，从而提高全面从严治党的水平和质量。

**（一）平行组合：两种治理方法和手段组合的全面从严治党**

延安时期中国共产党政治纲领中最重要的一条就是要树立清廉正直、建设廉洁政府。在这个思想的指导下，边区政府制定了许多专门的反腐法律法规，筑牢廉洁奉公、政治清明的法律防线。这些法规对贪污分类、量刑标准进行了细化，一定程度上提高了反腐法规、条例的可操作性，将严肃党纪与树立清廉政风并行，充分发挥了方法组合的惩治和震慑功效。

组合方式1：监察+纪律=监纪组合形成监纪并重的方法和手段。首先，以监察组合纪律，可以实现对国家公职人员的全覆盖，这样就可以抓早抓小，甚至不至于使违纪人员走向犯罪的地步，更可以促使人们更自觉地遵守法律；其次，这种方式受到监察和纪律的双重要求和双重保障，即加大违规等行为处理力度和强度，从而凸显监纪治理具有过程性、程序性、规范性和应用性的鲜明特点。

组合方式2：法律+纪律=纪法组合形成的法纪方法和手段。首先，以法律手段组合纪律手段，无论纪律还是法律都显示出规则性、程序性会更强，强制力更大的特点，使党的政治承诺从党内规范层面转向法律层面；其次，以纪律手段组合法律手段，则会提升法治的威力，因为尊重和遵守宪法和法律的中国共产党各级机构具有高度的权威性；再次，可以合理地选择纪法双轨平行及其互联互通，有利于提高法治的效率，强化纪律规范，进而提高纪法共治合力。

组合方式3：法律+监察=以法律和监察治理组合形成的法监方式。首先，以法律手段组合监察手段，可以解决单纯的监察是一种自律性监督的问题。扎牢不能腐的笼子，把党的重要理念和思想转化为党内法规以及相关的法律规范。其次，以法监组合，很多违纪违规行为可以通过外化于行的规则约束予以解决，改变管党治党宽松软状况；再次，两者都具有法律性质，其合理组合可以在一定程度上取长补短。

**（二）平行组合：纪律、监察与法律三种治理方式组合的全面从严治党**

这三种中每两种治理方式组合相比于单一方法能明显提高全面从严治党的水平和质量，使党始终具有防腐基因、人民衷心拥护、勇于自我革命、经得起各种风浪考验、朝气蓬勃，但每种全面从严治党组合类型都有可以改进的空间，根据工作实践需要把纪律、监察与法律三者结合建构全面从严治党体系。

组合方式4:纪律+监察+法律=复合式全面从严治党。纪律、监察与法律三种治理方法和手段组合起来，就能够形成全方位、多角度监督和惩处新格局，弥补单一和两者组合方式的缺陷。一是发挥法律的强制性、惩罚性功能，弥补纪律功能宽泛、惩戒性松软的局限性，扩大监察权的威信力；二是有利于纪律和法律各司其职、各归其位，让纪律和法律都成为中国共产党治党理政的有效方法；三是从我国纪律和法律关系的衔接方式中，改变以法反腐，还是以纪反腐的两张皮现象。这三种方法和手段结合形成“复合式全面从严治党”，其质量和水平明显要高于全面从严治党单一治理方式，也高于两种治理方法和手段的组合方式所达到的效能（见表3）。

表3：全面从严治党共治组合方法

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 组合方式 | 内容 | 应用时间点 | 效果 |
| 两种方法 | 监察+纪律  法律+纪律 | 党成立初期运用  党执政初期运用 | 一般  一般 |
|  | 法律+监察 | 社会转型时期运用 | 较好 |
| 三种方法 | 纪律+监察+法律 | 美好社会建设时期运用 | 良好 |

**（三）程度组合：纪律、监察与法律不同力度组合的全面从严治党**

根据上面分析，纪律、监察与法律的结合不是同等重要，也不是平均用力，而是统筹使用三种治理方法和手段，各种组合呈现出方法和手段强弱性特点。从程度上看，党纪重责任，监察重惩处，国法重权利，都是“硬治理”。（见表4）。

表4：纪律、监察与法律不同力度组合的全面从严治党

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 组合方式 | 内 容 | 目 标 | 程 度 | 效果 |
| 组合方式1 | 纪律+监察+法律 | 先进性、纯洁性、廉洁性、秩序性 | 重法+重纪+监察 | 良好 |
| 组合方式2 | 纪律+监察+法律 | 先进性、纯洁性、廉洁性、秩序性 | 弱法+重纪+监察 | 一般 |
| 组合方式3 | 纪律+监察+法律 | 先进性、纯洁性、廉洁性、秩序性 | 弱法+弱纪+强监察 | 较差 |

组合方式1:重法+重纪+监察=重法重纪式全面从严治党。任何一个国家的执政党，如果纪律宽松软，对党员约束弱，而法律机构比较健全、全体党员法律意识强，就能够用强化法治来弥补纪律弱这个短板。但这种全面从严治党方法会造成纪法不分，法大于纪，出现民众更多忽视党纪，忽视监察。只有既重法，又重纪，兼顾监察基础，把执纪与执法有机沟通，实现三种方法和手段全覆盖，这种全面从严治党可以称之为“重法重纪式全面从严治党”。

组合方式2:弱法+重纪+监察=弱法重纪式全面从严治党。任何一个国家的执政党，如果民众都有较强的纪律意识和纪律观念，自觉按照纪律办事，则在管党治党上可以优先扩大纪律规范的范围，加大纪检的力度，从而减少法律作用的范围、对象和惩罚强度，这样也可达致全面从严治党。虽然谨慎使用法律，让法治作用发挥相对较弱，但在纪律、监察力度不够的情况下，“刑事优先”原则依然决定了法治在全面从严治党中起最终的保障作用。这类全面从严治党可称之为“弱法重纪式全面从严治党”。

组合方式3:弱法+弱纪+强监察=强监察式全面从严治党。任何一个国家的执政党，如果民众的法律意识淡漠，法治在社会管理中的作用不强，纪律状况和纪检水平也不高，就必须通过强化监察来实现全面从严治党。一是充分运用监察的条文规定和程序实施弥补法律实施中存在的问题；二是充分运用监察进行党性的规训弥补没有纪律手段治理的欠缺，以监察提高对党性的认同感和规则意识，这可以称之为“强监察式全面从严治党”。

以上只是列举了三种比较典型的组合式全面从严治党类型，执政党完全可以按照其内在需求蕴含着的具体建设目标来选择三种方法和手段的治理强度，选择适合治理体系的全面从严治党类型。在正常情况下要素越多，相互联系和相互作用而形成的协同效应更高。按照各自不同的强度进行组合，每2种、3种组合可以功能互补，形成无数的治理方式、无数的治理体系及无数的“治党类型”，但达到治理的质量和水平不同，会产生不同方式和效果。当前多种组合类型中重法重纪式全面从严治党能够充分发挥各种方法的优点和长处。

四、小结

延安时期是中国共产党廉政建设过程中成果显著的时期之一，中国共产党站在人民群众的立场上考虑和制定相关政策条例，因时而异、因势而移，在廉政建设方面党和群众齐心协力，总能够实事求是地听取来自群众的意见，遏制了贪污腐败风气的扩散，极大打击了边区的贪腐行为。新时期仍需将这一廉政理念继续发扬光大，以此来对纪律、监察与法律三种治理方法和手段及其组合方式实现全面从严治党的研究，从本文可以得出几个可供大家参考的结论。

**（一）全面从严治党是多类型的“组合”制度**

早在中央苏区时期，中国共产党就已经探索形成包括财经、政治和法律等多措并举的一整套较完备制度构架。新时代全面从严治党与“管党”不同，“治党”具有整体性、稳态性、长期性、全面治理性的特征。这种治理的良好状态要运用纪律、法律、监察等多种方法和手段，还要发挥多种复合因素的综合作用。全面从严治党的内在要素因国情和时代特点不同，坚持系统论思想，准确把握客观实际，运用“系统性”思维，加入以上不同因素形成不同治理方式、不同治理类型“组合筐”，同时需要不断增加新的因素，运用不同功能的治理方式提升自身免疫力来提高全面从严治党的质量和水平，应对外部的风险和挑战。因此习近平总书记指出，“要把党内存在的突出矛盾和问题解决好，要有效化解党面临的重大挑战 和危险，很重要的一条就是要完善规范、健全制度，扎紧制度的笼子”,要坚持用制度管人、管事、管权。

**（二）纪律、监察与法律可独自实现全面从严治党**

单一方法一般来说，内容集中，规定明确，操作性强，震慑和惩处效果明显。如《陕甘宁边区惩治贪污条例(草案)》对贪污罪分类清楚，具体明晰；量刑严厉, 操作性强，公开、竞争、择优选择工作人员。随着全面从严治党进程的不断推进，管党治党的要素各自相对独立性不断增强，相互之间的边界日益明显，纪律、监察与法律等成为同一层面的不同治理方式。经验和教训使我们党深刻认识到，法治是治国理政不可或缺的重要手段。法治兴则国家兴，法治衰则国家乱。当前全面从严治党既要能够保持上述方法和手段各自一定的差异性，又能够使这些有所差异的方法和手段相互融合、相互促进，形成一种有益的发展张力，以纪法衔接的结果来检验，形成党自身健康发展的机制。如纪律方法中的“四种形态”是全面从严治党方法的具体化，推进公开选拔和竞争上岗, 推行和完善巡视制, 提高选人用人公信度, 从源头上防治用人腐败，因此对“四种形态”的理解和把握，应从“全面从严治党”与“全面依法治国”的维度展开，体现方法和手段的相对独立性。

**（三）纪律、监察与法律的组合可提高全面从严治党水平**

学界对中共在延安时期一直推行的“法德融合”理念研究较少，仅有的研究只是对“法”“德”单方面的研究，事实上纪律、监察与法律是“全面从严治党”系统治理的方法和手段，在特定的条件下，都可以看成是构成[有机整体](https://wenwen.sogou.com/s/?w=%E6%9C%89%E6%9C%BA%E6%95%B4%E4%BD%93&ch=ww.xqy.chain" \t "https://wenwen.sogou.com/z/_blank)的要素，具有自己的功能，也有优势和劣势。但从延安时期的经验乃至国外的经验来看，在一般情况下要素越多，相互联系和相互作用而形成的协同效应更高，当前重法重纪式全面从严治党能够有效提高纪检监察法律的治党水平。就“治党”的方法和类型而言，在现实中相互作用，共同影响着治理及其成效。不同地区和部门选择全面从严治党方法和类型根据社会关联度和经济发展水平两个核心要素确定全面从严治党的类型，既要考量“市场化改革”“法治化的推进”“独立的监督机构”，还要考量“自身实施治理的相应范围和对象”“廉政文化的不断培育”，形成一种有益的发展张力，相互融合、相互促进有效的共治组合方式。

**（四）纪律、监察与法律三者组合及有效衔接是全面从严治党最佳的方法和手段**

早在中央苏区时期，就“坚持系统论思想，准确把握客观实际，运用“系统性”思维，从“想腐败”的思想动机、“能腐败”的客观条件及“敢腐败”的侥幸心理三个维度进行思考”，延安时期进一步实现了党风廉政法制建设“立体防护”的类型、党风廉政法制建设“环环相扣”的内容、党风廉政法制建设“多管齐下”的实践表明，方法组合及有效衔接是取得成效的捷径。新时代基于党治国理政从廉政的结果及其治理绩效比较和实证来看，用一元要素形成的全面从严治党质量和水平要低于两个要素组合，两个要素组合又低于三者要素组合，需要根据面临的形势和任务从多种治理体系和多类型的全面从严治党方法和手段中，寻求最佳结合使整体功能得到最大的发挥。纪律、监察与法律三种方法和手段协同治理，合理地选择纪法双轨平行及其互联互通，优化组合，打通纪律、监察与法律之间的立交桥，使之共同发力，同向同行，提高全面从严治党的质量和水平，达到从合格型向先进型全面从严治党的目标。

总之，中国共产党的性质和宗旨决定了党与腐败水火不容。延安时期党运用系统方法在类型和内容上形成了相对完善、有效管用的反腐倡廉举措，树立了廉政建设史上的一座丰碑。进入新时代，党风廉政建设和反腐败斗争是一种全面性、协调性、可持续性的工作，要把纪律、监察与法律三者从思路的形成、方案的制定，到付诸实践，紧紧依靠广大人民群众，构建深层次、全方位、多维度的反腐倡廉逻辑建设体系，合理谋划反腐倡廉建设工作的新时代格局，统筹推动反腐败斗争压倒性态势向压倒性胜利转化。

(作者系西安文理学院马克思主义学院讲师,思想政治教育系主任)

用延安精神净化政治生态 社会生态是最快路径和最好方式

**邢建武 刘相君**

陕西延安是中国革命的圣地，产生了具有伟大时代特征的延安精神。延安精神培育了一代代中国共产党人，是我们党的宝贵精神财富，更是中华文明的主要支柱，也是净化政治生态、社会生态的制胜法宝。

2020年6月23日，陕西省市厅级主要领导干部深入学习习近平总书记来陕考察重要讲话——弘扬延安精神净化政治生态专题研讨班在延安开班。本次专题研讨班正当其时，让陕西广大党员干部群众对延安精神有了更加深刻的理解，形成了在新时代继承和发扬延安精神的共识。

第一，延安精神是中华民族精神的升华。中华民族5000多年历史绵延不绝，一个重要的原因是我们有着伟大的民族精神。中华民族精神是中华民族生存和发展的“中国根”。盘古开天、女娲补天、嫦娥奔月、愚公移山、大禹治水……反映了中华民族开天辟地的创造精神和战天斗地的英雄气概。儒道佛、诸子百家从不同层面反映了博大精深的中华民族精神。秦人汲取发展了中华民族精神，统一六国，统一度量衡、货币和文字，并以坚毅自强、厚重包容、勇敢开拓，广纳五湖四海人杰的胸怀和大一统的历史情怀，开创了大秦帝国和汉唐盛世；开辟了古丝绸之路，对人类社会做出了重要贡献。

中国共产党是中华民族的优秀儿女，是中华民族精神的继承者和新的创造者。1840年鸦片战争以后，中国逐步沦为半殖民地半封建的社会，人民处于水深火热之中。为了民族的独立解放和人民的自由幸福，中国共产党创造了井冈山精神、长征精神。二十世纪三十年代，中国工农红军三大主力一路长征走来，汇聚陕西延安，陕西人民热情欢迎拥护红军，陕北成为中国共产党人、中国红军长征的落脚点和革命胜利的起点。

毛主席、党中央在陕北13年，又战斗来又生产，造就了伟大的延安精神，即坚定正确的政治方向、解放思想实事求是的思想路线、全心全意为人民服务的根本宗旨、自力更生艰苦奋斗的创业精神。从历史逻辑的角度看，井冈山精神、长征精神是延安精神的直接前提，延安精神是井冈山精神、长征精神的继承和发展，是中华民族精神的升华。

第二，弘扬传承延安精神的时代意义。中国共产党领导全国各族人民正奋战在“两个一百年”奋斗目标的征程上，这是前无古人的伟大事业。要完成这个伟大目标，就必须继承和发扬实事求是、一切从实际出发、理论联系实际的延安精神，努力掌握中国现代化建设规律，走出中国的现代化建设道路。独立自主、自力更生、艰苦奋斗，是延安精神的根本特征，建设社会主义现代化必须发扬这一精神。

用延安精神净化政治生态、社会生态，就是抓住了党之根脉、国之大者，标志是政治生态、社会生态、自然生态就要取得根本好转和彻底转变。2018年以来，陕西人民大力发扬延安精神，坚定正确的政治方向，不惜一切代价集中力量，敢打硬仗大仗，全力支持党中央打赢反腐败斗争攻坚战——秦岭保卫战，以实际行动坚决维护习近平总书记党中央的核心地位，坚决维护党中央权威和统一领导。实践再次证明，延安精神已经融入陕西人民和中华儿女的血脉之中，它是中国共产党红色革命精神与陕西历史文化的完美结合，是家喻户晓、天下归心的精神文化，是中国共产党推动中国历史和人类历史发展进步的核心动力和制胜法宝。

延安精神特别强调党员干部的政治方向和思想路线要坚定正确，实际行动要发扬自力更生，艰苦奋斗和全心全意为人民服务的精神，工作方式方法要注重树立先进典型，学先进、赶先进。改革开放40多年，我国经济有了飞跃的发展，但也滋生了不可忽视的腐败问题。为此，以习总书记为首的党中央，近年来，采取了一系列行这有效的反腐举措，当前反腐败斗争虽然取得了压倒性胜利，但反腐败永远在路上。面对依然严峻复杂的反腐败斗争形势，我们必须发扬延安精神，从历史的长河中寻找消极腐败现象的思想总根源，思考打“虎”拍“蝇”的数字为什么这么多？为什么有这么多的党员干部特别是领导干部犯了这样或那样的错误呢？问渠那得清如许，为有源头活水来。当我们寻找到消极腐败现象思想总根源的时候，我们的头脑就豁然开朗，胸怀就会广阔博大，行动上就会举重若轻，就一定能历史的、客观的、冷静的、辩证的采取快捷的、治病救人的、实事求是的工作策略和方式方法；就会选择和领导一个省市率先取得反腐败斗争的全面胜利，从而带动全国各省市见贤思齐，见红旗就抗，最终在全国范围内实现反腐败斗争的全面胜利。

新时代要实现不想腐的最高境界，就必须用延安精神净化政治生态、社会生态。因为精神源于思想，但高于思想、理论、行动和物质；因为用延安精神净化政治生态、社会生态，就是教育引领全省各级党组织和广大党员干部群众从思想领域、政治领域、经济领域寻找并解决消极腐败现象的思想总根源，就是为了正本清源，就是为了引来文化自信的源头活水和正气充盈的党内政治文化。

第三，夺取反腐败斗争的伟大胜利离不开延安精神。在改革开放条件下，执政党自身建设的根本问题是净化政治生态，实现党风根本好转，彻底铲除消极腐败滋生的土壤，实现社会主义现代化。一段时间以来，我们重视发展硬实力，轻视甚至放弃了发展软实力，结果我国的政治、经济、文化、社会各领域出现很多问题。一些党员干部特别是领导干部丢掉了党的宗旨和光荣传统，滋长了官僚主义、主观主义、形式主义、拜金主义、个人主义和以权谋私等腐败问题，引起人民群众强烈不满。党的十八大、十九大以来，我们党持之以恒的开展党风廉政建设和反腐败斗争，政治生态和社会生态的转变已经处于“最后一公里”的关键历史阶段，再鼓一把劲就是“打过长江去，解放全中国”的历史方位。新时代反腐败斗争要取得“最后一公里”的伟大胜利，就要用好延安精神这一制胜法宝，树立起文化自信和文化自觉，将延安精神发扬到一个新境界、新高度。因为延安精神侧重于人的自我修养，内在反醒，批评与自我批评，其核心是密切联系群众，全心全意为人民服务。一个密切联系群众，走群众路线，以人民为中心，全心全意为人民服务的人，绝对不会消极腐败。净化政治生态、社会生态，使用霹雳手段具有震慑作用，使人不敢腐，但有时也会事与愿违，产生不好效果。这在中国历史上是有不少的前车之鉴。

因此，我们各级党委、纪委可以从三个方面着重用力：

一是各级党委、纪委要学习我党延安整风运动的领导艺术和斗争智慧。思想和政治是统帅、是灵魂。学习研究继承延安整风运动的成功经验，全面开展马克思主义、毛泽东思想和习近平新时代中国特色社会主义思想教育实践活动，采取“惩前毖后，治病救人”和“团结—批评—团结”的方针，集中火力解决党内主要矛盾，注重开展经常性的思想斗争，注重管好党的高级干部，注重总结历史经验，注重树立实事求是的思路路线，注重教育挽救犯过严重错误的同志，努力推动反腐败斗争从攻坚战向攻心战转变，在思想醒悟、行动转变的方向上用力使劲，让广大党员领导干部自觉树立“只见公仆不见官”的良好公仆形象。

宣传教育和政治监督、政策理论研究是新时代党风廉政建设和反腐败斗争的根本工作，是解决消极腐败现象和跳出历史周期律的有效抓手，是实现不想腐的有效路径和最好方式方法。建议制定出台《关于净化政治生态、加强党内政治文化建设的实施意见》《关于净化社会生态、建设良好社风民风的实施意见》，将各级党委、纪委宣传部、政策法规研究室、党风政风监督室作为纲举目张的战略部队，在编制配备、干部任用、工作职责等各方面予以重点加强，增强各级纪委廉政教育培训中心的教育功能和培训职能，使其成为党风廉政建设和反腐败斗争的“指挥部”“参谋长”“风向标”，推动新时代纪检监察工作高质量发展。把教育挺在纪律的前面，将集体学习、专题研讨、辅导报告、全员培训、民主生活会、以案促改、红色廉政文化教育基地、家风家训馆、回访教育、修订完善政策法规等项工作推向至高境界，推动党内政治生活、政治文化和政治生态、社会生态、自然生态一体培育、一体净化、一体建设。

建议学习借鉴我党改造国民党战犯俘虏、重用起义将领和安排旧中国留下的1000万军政人员的宝贵成功经验，将“四种形态”转化普遍化，关心关爱犯过错误但已改正的同志，探索开展犯过严重错误的同志“回炉再造、再次启用”专项工作。特别要关心和挽救已经移送司法机关的同志，纪委监委要与组织、宣传、文化、教育、人事、政法、检察、法院、公安等部门联合出台《受处理党员、监察对象教育管理工作办法》，为其继续为党和人民多做工作创造政策、条件和出路，充分体现我们共产党人高超的政治智慧和博大的历史胸怀，团结一切可以团结的人，不断增强和巩固我们党的执政基础和根基。

二是各级纪委要协助同级党委、协调监督组织人事编制部门贯彻落实新时代党的组织路线。党风廉政建设和反腐败斗争，既要大破，更要能大立。特别是针对以案促改的重点地方、单位，各级纪委要积极协助同级党委、协调监督组织人事编制部门快速发现、大胆使用政治过硬、本领高强的优秀干部担任党政主要领导干部，全力支持其成为全市、全省乃至全国的先进榜样，带动政治生态取得整体性、彻底性转变。全面推行机关干部与农村基层干部双向交流制度，将区县以上的党政机关领导干部分期分批选派到农村、社区、小区、企业、学校担任第一书记或下沉干部，再次接受艰苦奋斗、强筋壮骨的良好教育，使广大机关党员干部特别是领导干部脱离官僚主义不良习气。下决心缩小公务员与事业干部、企业工人之间的工资福利差距，降低不合理不公平的目标考评奖。全面推行事业干部职务与职级并行制度。破除身份观念，彻底打通党政机关、企事业单位之间干部职工的交流晋升通道，取掉所有阻碍干部职工的正常成长发展的限制性政策，为公务员、事业干部、企业工人的调动晋升建立正常合理的体制机制。推广鄠邑区干部调动晋升区委组织部部务会议和政府常务会集体研究决策制度，促进选人用人民主、阳光、公正、高效的机制。

三是各级纪委要协助同级党委、协调监督宣传文化教育部门打响红色革命文化保卫战。延安精神是红色革命精神和红色革命文化，是引领我们党革命、建设、改革事业取得胜利的传家宝。每一处革命文物、遗址、资源、纪念馆都是一座精神高地和红色地标，都倾注着无数革命前辈、仁人志士、人民群众对毛主席、周总理、朱总司令等历史伟人、元帅、将士和中国共产党的鱼水之情，是神圣不可破坏的。建议由各级党委政府牵头负责，纪委监委组织协调，集中调动各条战线的智慧和力量，在全国范围内特别是在陕西关中地区率先打响红色革命文化保卫战，全面保护利用历史文化资源，优化国土空间开发格局，调整区域产业布局，整合优化各级各类开发区，恢复重建区县党史研究室和文物保护局，对已被破坏的革命文物资源和三秦红色地标要在原址上进行恢复修复，形成保护红色革命文物资源的高度历史自觉，让我们一代代青少年能够继承发扬老一辈无产阶级革命家艰苦奋斗、无私奉献、坚持真理的革命精神，为把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国而奋斗！

（作者邢建武系西安市纪委廉政教育培训中心干部；刘相君系西安信息职业大学副教授）

基于成本-收益视角的公务员廉政心理影响因素实证分析

**杜晓燕 张江楠**

据国家统计局的统计数据显示，目前中国拥有1658万公务员，是世界上规模最为庞大的一支公务员队伍，也承担着非常繁重的管理任务。习近平总书记指出：“在我国公务员队伍中党员比例超过百分之八十，县处级以上领导干部中党员比例超过百分之九十五。因此，监督国家公务人员正确用权、廉洁用权是党内监督的题中应有之义”。十八大以来，我国的反腐倡廉工作已经取得巨大的成绩，不管是铁腕惩腐、肃纪正风还是制度建设、纪检监察体制改革都得到有力推进，反腐败已经取得并巩固压倒性态势。然而，要想取得反腐败压倒性胜利的最终到来，就必须抓住公务员廉政心理建设的薄弱环节。从已有成效来看，不敢腐的震慑作用已充分发挥，不能腐的制度笼子也越扎越密，但是在增强每位公务员“不想腐的自觉”方面还亟待提升。因而，本文以公务员为研究对象，通过实证分析来探析廉政心理影响因素，进而从心理层面构筑有效的反腐防线，以期从微观层面来进一步推进公务员队伍廉政建设工作。

一、基于成本-收益理论的公务员廉政心理影响机制分析

成本-收益分析理论是以理性经济人假设为基础，对经济社会中的决策行为进行分析，认为人在经济社会活动中是受到利己动机驱动的，进行决策时会通过成本-收益分析来选择能够给自己带来最大利益的决策行为。诺贝尔经济学奖得主道格拉斯·诺思指出：“人们可以像分析经济活动一样地分析犯罪行为。潜在的罪犯在他或她对犯罪行为及其法律后果所作的成本-收益分析中做出经济决策。”中国著名的腐败问题专家胡鞍钢也认同这一分析思路，他说“就研究腐败的微观机制而言，成本-收益模型是一种具有较好解释力的经济学模型。该模型的基本思路是，当公务员从事腐败或犯罪活动的收益比其成本或风险大得多时，他就具有从事腐败的动机和激励；当潜在的收益足够大时，他就可能‘铤而走险’，这是产生腐败的微观机制。当公务员廉政的收益比其成本或风险大得多时，他就具有廉政动机和激励；当廉政潜在的收益足够大时，他就可能‘廉洁一生’，这是激励廉政的微观机制。”本文也认为，公务员是典型的理性决策者，可以利用成本-收益分析理论分析公务员的廉政心理：当公务员认为腐败给他带来的收益高于其成本或风险时，他会产生从事腐败的动机，当腐败的收益远高于成本时，他就可能做出腐败的行为；反之，当他认为廉政收益高于腐败收益时，他有廉洁从政的动机，当廉政预期的收益足够大时，他就会在各种诱惑面前保持廉政行为。

心理动机对个体的决策行为具有决定性影响，心理动机通过对内外环境的心理认知判断产生心理对这种选择的约束和改变，影响效用函数，进而影响最终决策与行为。利用政治心理学相关理论来分析，这个决策过程又可以细分为四个阶段，如下图1所示。从图中可以看到，一名公务员的心理决策贯穿于其腐败交易从始至终的四个阶段，即腐败的发起阶段、执行阶段、结束阶段以及结束后形成的相互牵制阶段。因而，越早发现其腐败动机滋生的时机与原因，越能起来有效防范腐败行为发生的作用。

**心理**

**动机**

**腐败**

**行为**

**制度**

**漏洞**

**成本收益**

**分析**

**腐败发起阶段**

**腐败结束阶段**

**腐败执行阶段**

**腐败相互牵制阶段**

图1基于成本-收益的公务员腐败心理四阶段分析图

二、公务员廉政心理构成要素分析与理论模型构建

**（一）公务员廉政心理影响因素分析**

人的心理认知与判断是主客观共同作用的结果，廉政心理的形成亦是如此。 西方犯罪心理学家阿伯拉罕姆提出著名的“犯罪行为公式”：

**C(犯罪行为)=[T(犯罪者的个性倾向)+S(外界诱因的客观情况)] /R(社会个体对外部诱惑的心理抗性)**

公式揭示在外界环境条件(S)不变的情况下，当R>T时，犯罪行为(C)不会发生；反之，当R<T时，犯罪行为会发生(C)。该公式假设，人们有潜在的犯罪倾向，犯罪行为的实施与否不仅取决于个体的个性倾向和外在环境条件，还取决于自身对诱惑的心理抵抗能力。这也说明心理因素对犯罪行为的巨大影响力。

南非政治学家罗伯特·克利特加德提出另一公式——“腐败犯罪公式”：

**腐败所得－(道德损失+法律风险)＞工资收入+廉洁的道德满足**

此公式是罗伯特在研究大量腐败案件基础上总结出来的，是从成本-收益视角提出腐败犯罪行为的产生条件，认为公务员个体对腐败风险的判断与道德满足感是进行腐败决策的决定性因素因素。

王沪宁（1990）曾指出：“权力腐败行为的对象是社会性资源，其实质是利益……人的主体性活动涉及人的心理、意识、个性、思维、情感、意志、气质、性格、能力等多种因素，有复杂的心理活动介入其中……而这些因素均要受到社会环境的制约”。黎民（2011）研究表明，一个公务员能否保持廉政取决于惩罚与激励两种力量的博弈，并指出“廉政是政府公职人员基本的职业伦理要求，当是否廉政与其职业声望和职业发展紧密相关时，政府官员也会产生廉政的内在要求。”本文把这些心理影响因素又细化为内部外部两大类别四种类型，即廉政个体的主观性心理因素和外部驱动性环境因素，具体见下表1和图2。从下图2中，我们可以直观观察到，当一名公务员所拥有的认同性和激励性因素越多时，呈现出的廉政行为越持久，当他拥有的否定性和惩罚性因素越多时，呈现出的腐败犯罪动机就越强烈。

表1 廉政心理构成要素表

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **类型** | **构成因素** | **激励效果** |
| **内部主观（X1）** | 认同性因素 | 正激励 |
|  | 否定性因素 | 负激励 |
| **外部驱动F（X2）** | 激励性因素 | 正激励 |
|  | 惩罚性因素 | 负激励 |

**否定**

**认同**

**激励**

**惩罚**

**廉政**

**腐败**

图2廉政心理构成要素关系图

**1.廉政认同性因素（R认同）**

社会心理学认为，人类在实现自身效用最大化的目标时会带来物质收益与精神收益上的双重满足。尼斯坎南认为官员追求的目标是效用最大化，包括“薪金、职务的特权、公众中的声誉、权力、庇护人的身份、部门的产出、作出改变的自由自在感和管理该部门的自豪感”。廉政认同作为一种主观性因素，是影响公务员对自身职业认同与社会身份认同的重要因素，主要由以下四种要素构成，即公务员廉政行为所带来的职业认同感、社会保障满意度、社会认可度和职业成就感。由此，我们可以得出公务人员廉政认同性心理因素公式：

**廉政认同性心理=职业认同+社会保障+社会地位+自我成就**

**即：**

**2.廉政奖励性因素（R奖励）**

公务员廉政奖励性因素是指因其保持廉政行为所带来的心理满足感与社会认同感。廉政奖励性因素由廉政行为所带来的安全感、成就感、荣誉感和尊重感构成，由此形成公务人员廉政奖励性心理因素公式：

**廉政奖励性心理=安全感+成就感+荣誉感+尊重感**

即：

**3.廉政否定性因素（C否定）**

美国著名的腐败问题专家Rose指出，腐败的公务员都是“对腐败不具有道德反感的人。”也就是说，在他们实施腐败行为之前已完成了对腐败的道德认同与心理合理化。这些对廉政行为带来否定性影响的心理因素由以下五种要素构成，即公务员的权力欲、享乐心理、侥幸心理、从众心理和补偿心理。由此，形成了公务员廉政否定性心理因素公式：

**廉政否定性心理=权力欲+享乐心理+侥幸心理+从众心理+补偿心理**

**即：**

**4.廉政惩罚性因素（C惩罚）**

公务人员廉政惩罚性因素是指其在实施腐败行为过程中所要付出的各种代价所带来的心理负担与压力。这种惩罚性因素由以下四种要素构成：腐败支付的经济成本所带来的心理压力、腐败支付的政治成本所带来的心理压力、腐败支付的精神成本所带来的心理压力和腐败支付的社会成本所带来的心理压力。由此，可以得出公务人员廉政惩罚性心理因素公式：

**廉政惩罚性心理=经济成本+政治成本+精神成本+社会成本**

**即：**

**（二）公务人员廉政心理影响因素模型构建**

本文认为，当公务员进行廉政行为决策时，不同的廉政心理影响因素会对他带来不同的决策影响。当廉政认同性心理因素和奖励性心理因素的影响大于否定性心理因素和惩罚性心理因素时，公务员就会选择廉政行为，反之，公务员则会选择腐败行为。即：

**廉政行为=认同性心理+奖励性心理＞否定性心理+惩罚性心理**

**腐败行为=否定性心理+惩罚性心理＞认同性心理+奖励性心理**

由此，本文建立起公务员廉政心理决策树，如下图3所示：

**公务员行为决策**

**廉政**

**腐败**

**奖励性心理因素**

**认同性心理因素**

**驱动性因素**

**驱动性因素**

**否定性心理因素**

**惩罚性心理因素**

图3公务员廉政心理决策树模型图

从图中可以看到，

**当 廉政收益＞腐败收益 时公务员会选择廉政奉公**

**当 腐败收益＞廉洁收益 时公务员会选择参与腐败**

由此可见，心理因素是影响公务员廉政决策的关键性因素。

三、提升公务员廉政心理认知的路径分析

治理腐败，应以预防为主，预防之策，应以廉政心理建设为上。从多年反腐倡廉经验总结中发现，心理上不设防，或者没有“廉政心理底线”是导致公务员出现腐败行为的一个重要原因。结合第四部分实证分析结果，本文认为对公务员的反腐倡廉工作要从加强廉政心理建设开始，必须要不断强化公务员廉政心理认知，努力建立集廉政心理教育机制、自我心理约束机制、心理预警机制、心理矫正机制于一体的廉洁从政心理防线。

**（一）弱化廉政否定性因素影响，建立常态化廉洁教育机制**

事预则立，不预则废，公务员廉政否定性因素弱化了其廉洁从政的决心与意志，因而要通过常态化的廉政教育来对其廉政心理不断加以矫正和强化，从思想认同、理想信念和职业道德等方面来共同提升公务员廉政心理素养。在实施廉洁教育过程中，要将提高公务员的思想认识水平、培养道德情操和增进意志锻炼结合起来，形成认知、情感、意志之间的互相融合、促进的常态化廉政教育机制。

**1**.**加强廉政思想教育，树立廉洁用权意识**

人的价值观念影响其思维方式与认知模式，也衍生出不同的行为方式。廉政认同是一种政治心理，受政治文化的影响。随着社会转型提速，人们的价值观念趋于多元化，一些错误的价值认知不断弱化公务员廉洁认知，因此，要引导公务员形成正确的廉政价值取向，增强公务员对人生价值、奋斗价值、亲情价值、自由价值的认同，让贪婪的人性回归到廉洁奉公的价值体系中来。因此，廉政文化教育应该引导公务员树立“执政为民、依法行政、权为民用、利为民谋”的正确权力观，树立维护国家和人民公共利益的正确利益观，通过不断深化公务员廉政价值的认同来消除各种腐败心理。

**2.加强廉政文化教育，树立秉公用权意识**

美国心理学家雷斯特认为，个体道德是一种特别的个体社会价值观，并提出个体道德模型，即解释情境-做出判断-道德选择-实施行为，这四个过程相互影响相互作用。[[1]](#endnote-0)古人云“欲廉洁，先修身”，我国传统文化也认为一名公务员能否面对权力和诱惑不受影响，其自身的理想信念将起到重要作用。公务员要抱有清正廉洁的理想信念，才能在各种诱惑面前做出符合职业道德的决策选择。

在公务员的理想信念教育中，最重要的是要帮助其树立正确的权力观。因为权力观是公务员世界观、人生观、价值观的集中体现，直接影响他们行使权力的具体决策行为。因而，需要通过教育引导各级公务员：（1）要树立“公正用权”的权力观。这要求各级公务员要不断提高人格修养，坚守道德阵地，做到心有所畏、言有所戒、行有所止，要守住公与私的分界线，做到心底无私，秉公办事；（2）要树立“为民用权”的权力观。各级公务员要时刻牢记自己的权力是人民赋予的，要为人民办事，为群众谋利益，始终保持同人民群众的血肉联系，把权力用到人民群众中去，做到守土有责、守土尽责，担当起正确行使权力的责任，真正让权力造福于民；（3）要树立“廉洁用权”的权力观。各级公务员要心有戒尺，敬畏权力，真正做到政治立场不动摇、理想信念不淡化、是非面前不糊涂、党性原则不丧失，要自觉接受监督，习惯于在“聚光灯”下行使权力，在“放大镜”下开展工作，在阳光下用权。

**3.加强廉政法治宣传，树立依法用权意识**

职业道德是一种内在的、非强制性的道德约束机制，是用来调整职业个人、岗位职责和社会成员之间关系的行为准则和行为规范。“公务员职业道德”即通常所讲的“官德”，是公务员政治素养、思想观念、品格道德的集中体现，加强职业道德建设就要努力做到“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”。

公务员作为公权力的代理人和具体的执行者，是否能够真正为委托人掌好用好权，亦或是以权谋私、腐败寻租，其关键在于公务员是否具有法治观念。用法律来规范和制约公务员的行为，能够从制度层面有效预防腐败现象的滋长。习近平强调依法治国最重要的是依法治权，使权力在法律范围内运行，权力周边要竖立“警戒线”和“高压线”。公务员要做到依法用权，就必须：（1）树立法治思维。法治思维是基于法律信仰下的认识事物、判断是非、解决问题的思维形式。要自觉加强对法律知识的学习，切实提高自身法治素养，让公务员真正对法治产生强烈的认同和共鸣；（2）要把握好权力边界。我们当前推行的权力清单、责任清单，就是为了给公权力设置界限。要严守权力边界，坚决杜绝乱作为、滥作为；（3）要善于用法治思维和法治方式处理问题。各级公务员要坚守“法定职权必须为、法无授权不可为”的基本底线，自觉在法律约束下用权，在制度笼子里用权，要自觉加强对法律知识的学习，切实提高自身法治素养，处理好情与法、利与法、权与法的关系。

### **（二）增强廉政认同性因素影响，建立自我心理约束机制**

人的心理可以比喻为发动机，即能够产生动力，也能够产生制动力，这种制动力就是“自律心理”，能够自控的人才是心理健康、人格完整的人。能否通过增强廉政心理认同来强化内心自我控制力，保持廉洁自律，是预防腐败发生的重要环节。要通过制度建设，从心理层面来强化自我约束的心理动力，不断增强公务员的观念约束力、需求约束力和理性约束力，构建起廉洁从政的自我心理约束机制。

**1.强化廉洁从政理想信念，增强公务员道德约束力**

道德理念对决策行为有评价和支配作用。腐败行为发生前，道德观念会对这一行为的利弊进行理性评估，因而，加强公务员道德信念建设，就是要增强公务员的道德意志力，能够让他们主动、自觉的对自身行为进行修正，从而减少腐败行为的发生。廉洁从政的道德理念是公务员拒腐防腐的重要心理素质，公务员自身抵制腐败的意志薄弱和欠缺往往是腐败行为发生的重要诱因，因此，坚定廉洁从政的道德理念是对公务员廉政心理素质的重要组成部分，也是完善其理想人格的精神力量。要着力提高公务员的廉政意志坚定性，让其在面对道德判断时能够更加审慎和坚决，把每一次的拒腐选择看作道德和人格提升的重要环节和契机，让积极向上的道德理想和坚定不移的反腐意志成为公务员职业道路上的明灯。

**2.加强廉洁从政职业道德建设，增强公务员职位约束力**

公务员的不良心理需要是促使其产生腐败动机的心理基础，要想遏制公务员腐败的心理动机，就要引导其建立正常合理的心理需要结构。针对公务员不合理的心理需求，可以通过教育、惩戒等方式来加以引导和约束。

强化公务员正常合理的心理需求结构，（1）要树立起勤俭节约的意识。十八大后提出规范公务员行为的“新八条”，就强调了这样的意识。拥有勤俭节约的意识，就能够有效抵制享乐思想的侵蚀，自觉地将物质需要调节控制在合理、合法的范围之内；（2）要增强心理抗拒力。列宁曾说过：“政治上有教养的人是不会贪污受贿的。”政治的坚定要求道德的纯洁，不良心理需要的出现就是道德下滑的开始，因此官员搭建合理的需要结构是提高道德修养的重要的因素。

兴趣爱好是推动人寻求知识和从事某种活动的一种精神力量。从心理学的角度来看，良好的兴趣爱好是保持个人身心健康的必要条件。但有些兴趣爱好并不是健康的，会给公务员带来腐败诱惑，比如黄赌毒，这些兴趣一旦被人利用就会变成腐败的突破口。因而，公务员一定要培养健康的兴趣爱好，并且持之有度，让健康合理的兴趣爱好成为提升自身素养和生活品质的重要动力。

**3.建立廉洁从政心理测评机制, 进行公务员心理疏导**

**（1）在入职测试中增加心理测评的相关内容**

随着心理学知识的普及，很多企业、事业单位在招聘员工、选拔领导的过程中都加入了心理测评环节。目前，我国的公务员入职考试都是通过公开选拔招聘的方式完成的，但当前考试内容主要偏向于专业知识的考核。强烈建议今后的公务员入职考试中增加专业的心理测评和廉洁心理测试，通过这些测试和测评选拔出心理健康、拥有廉政意识的公务员，从而起到从源头上预防腐败发生的作用。

**（2）在日常工作中进行周期性的心理测评**

每年党政机关都要求对公务员进行健康体检，但身体健康不代表心理健康、思想健康，因而应将心理健康检查纳入到例行体检之中，及时鉴别出公务员队伍中出现心理问题的人员，提供专业化的心理疏导与治疗，防范极端化行为的出现。90症状清单(SCL--90)、抑郁状态量表、焦虑自评量表等都是作为心理健康的常用量表，例如某位公务员的测评结果是焦虑程度较高，那么他的生活或者工作应该处在某种心理危机状态，需要组织进行及时的心理干预，防止出现突发事件。周期性的心理测评既可以预防公务员自杀等恶性事件的发生，还可以准确掌握公务员的基本心理状态，当测评结果出现异常时，可以找出异常背后的原因之所在，进行及时干预和解决。一些时候，当他们出现异常焦虑时，很有可能是从事腐败犯罪造成巨大的心理压力所导致的。因而，心理测评还可以起到廉政预警的效果，而且是一种低成本、高效的预警手段。

**（3）进行及时有效的廉政风险心理疏导**

其实，纵观很多公务员腐败堕落的轨迹，都有一个漫长、痛苦而且复杂的心理演变过程，这种心理的蜕变源于主体痛苦的自我否定。假如在他第一次想尝试腐败，内心在激烈斗争的时候，有人给予恰当的疏导和善意的指引，通过心理危机干预帮助该公务人员走出矛盾的心理，则可以有效预防腐败行为的发生。由于公务员工作的繁重性、琐碎性等特点，加之很多公务员不会或者缺乏舒缓、甚至宣泄工作压力带来的情绪的途径和机会，使得很多公务员心理处于亚健康状态。因而，从心理健康的角度来关心爱护各级公务员，为他们提供有效的心理疏导，指导他们了解自己的心理需求变化，是一项极端重要而且十分迫切的工作。其实，建立公务员的心理咨询系统，通过一对一的个体辅导，为他们提供专业的心理辅导和服务，解开他们的心结，释放他们的压力，强大他们的内心，并植入正确的廉政认知和行为认知，不仅能够将公务员的腐败心理逐步瓦解并摧毁，还可以让其保持廉洁自律的心理状态。

### **（三）增强廉政惩戒性因素影响，建立廉政心理预警机制**

惩戒性影响因素是公务员廉政心理认知的重要组成部分，并发挥着震慑与约束的双重效应。廉政心理认知可以通过增强惩戒性因素的作用效果来在公务员心里建立起自我警戒意识。本文的公务员廉政心理预警机制是指由戒勉、监督、案件查办、环境氛围等构成的廉政心理产生和发展的外部动力系统。

**1.建立公务员戒勉预警机制**

纪检监察机构可以通过公务员管理制度来进行制度戒勉预警。如对各级公务员进行任前廉政谈话，任中述职述廉，离任监察审计。戒勉预警要更多地针对公务员的个性心理特点，通过促膝谈心，交流思想、问题研讨、工作检查、群众测评、意见反馈、纪检监察巡视等多种形式，进行心理提醒和戒勉。

**2.建立公务员监督预警机制**

纪检监察机构要对工作之外的不好的行为进行预警监督。腐败心理的产生，往往从生活小事初现端倪。工作之余，公务员的交友圈子、情趣爱好、生活态度、家庭状况等等情况，都能较为真实地反映出其世界观、人生观和价值观的取向，也能透露出其内心世界变化的轨迹，显露出其人格特征的异动趋向。对公务员在日常生活中出现的不好的行为苗头，要给予必要的关注和警觉，一经察觉，及时提醒，以引起注意，防患于未然。要把对广大公务员的监督延展到八小时之外，这对遏制腐败心理的产生和发展，防止人格的裂变，具有重要的作用和意义。

**3.建立公务员案件预警机制**

纪检监察机构要通过提高办案效率，加大查处力度，发挥对腐败分子精准打击的法律威慑力，形成对公务员腐败心理的法纪警示。通过各种鲜活的腐败分子忏悔录、警示录等形式进行案件预警，让公务员看到党和国家坚如磐石的反腐决心，也看到落马官员的悲惨结局，进而形成有效的心理震慑效果。

**4.建立公务员环境预警机制**

对公务员的工作环境要随处可见廉洁从政的提醒、警示。要加强对公务员家庭环境的廉政警示工作，做好干部亲属的宣传教育工作，营造一个廉洁从政的家庭氛围，发挥环境与亲情警示的重要作用。

### **（四）增强廉政激励性因素影响，形成廉洁正向激励机制**

有效的激励可以形成公务员积极健康的心理状态，增强公务员廉政激励性因素影响，可以帮助公务员形成积极向上的工作心态，进而激励公务员长期保持廉洁奉公的工作行为方式。

**1.改革公务员工资福利待遇，提升薪酬满意度**

国内外研究表明，适当提高公务人员工资水平，提升公务人员薪酬满意度，对减少腐败发生具有显著效果。

当前，适当提高公务员工资水平的具体做法有：第一，调整与改革公务员薪酬机制，缩减不必要的在职消费，逐步提高公务员的工资性收入，吸引各种高素质、专业化的人才到政府工作；第二，平衡不同部门之间收入相差悬殊的不合理现象，规范政府公务员的收入来源；第三，逐步降低津贴福利在薪酬中的比重，使福利货币化，防范灰色收入的发生；第四，进行绩效改革，鼓励公平竞争，建立大额奖励性津贴，使公务人员中有能力者、品格优秀者能够获得有竞争力的薪酬；第五，不断完善社会保障体系，增加养老、医疗、住房补助，这也是最吸引公务人员的地方，其实质是增加公务人员的廉洁收益。当他从事腐败犯罪时，所有的福利待遇将被取消，大大增加了腐败犯罪的经济成本，也给潜在的贪腐者以巨大的震慑力。

**2.改革公务员绩效考核制度，提升岗位满意度**

公务员绩效考核是公务员管理的重要内容之一，设计科学合理的绩效考核制度可以激发公务员的工作积极性与主动性，设计不合理的绩效考核制度则会催生公务员庸政懒政不作为等现象，不仅影响着党和政府治理效能发挥，而且影响着公务员廉洁奉公心理状态的维系，因而需要进行规划设计、发挥其正向激励作用。具体来说，（1）公务员绩效考核过程既要注意结果性考核，也要注意过程性考核。特别是要加强公务员的平时考核和定期考核，注意收集公务员个体的绩效数据，形成系统化考核指标体系，建立公务员考核数据库，使公务员考核结果精确、公正与公开；（2）公务员绩效考核要强化激励与惩戒，增强考核制度刚性。从激励来看，一方面应加大对工资、奖金、津贴等物质性奖励的力度，另一方面还要增加培训、荣誉称号、职务晋升等机会性奖励的提供。从惩戒来看，要注重日常监督与诫勉，通过廉政画像等信息化手段进行动态监督，一旦发现问题苗头就第一时间发出预警、进行警示线谈话、提醒，而不是等问题暴露后再进行严肃处理，也就是说，要化被动惩戒为主动预警，避免一评定去留式的考核。只有激励与惩戒进行有机与有效结合，才能真正激发公务员绩效考核的功效；（3）公务员绩效考核体系要进行科学合理设计。绩效考核目标和指标要根据上级政府、本级部门和工作岗位的具体要求进行精准设计。尤其是一些专业性强的职能部门，比如电力、水利、财政、卫生、审计等，必须坚持设计专业化绩效考核指标，这样才能避免出现外行领导内行等问题。这些绩效考核指标既不能定得过高或过低，也不能定的过细或过粗，要留有一定弹性和空间，这样才能起到科学考核和有效激励的效果。

**3.改革公务员选拔晋升机制，提升职业满意度**

习近平总书记强调：“用一贤人则群贤毕至，见贤思齐就蔚然成风”，各级党委及组织部门要坚持党管干部原则，坚持正确用人导向。特别是新形势下，我国一方面发展仍然处于重要战略机遇期，但另一方面又面临着复杂多变的外部环境，因而更需要打造一支忠诚干净担当的高素质干部队伍。这就要求我们党和政府优化公务员选拔晋升机制，激发公务员工作积极性，提升职业认同感与满意度。其中公务员选任导向是选人用人的“风向标”、“晴雨表”，我们要在工作中树立两种选人用人导向，第一，大力培养“老黄牛”型公务员。培养公务员时，将那些对待工作认真负责、踏实肯干、任劳任怨的“老黄牛”型公务员经过组织考察后纳入到后备干部序列，从能力提升、理论培养、工作实践等多方面提供平台和机会，优先进行选拔晋升；第二，大力选拔“领头羊”型公务员。选拔公务员时，将那些解放思想、能力突出、大胆创新的“领头羊”型公务员优先提拔重用，形成勇于担当、奋勇前行、积极履职的干事创业用人氛围；第三，大力重用“狮子”型公务员。任用公务员时，将那些具有很强的凝聚力和执行力、工作中有威望、有魄力、有干劲的“狮子”型公务员进行重用提拔，把组织管理中一些重大任务、攻关任务大胆交给他们完成。反之，组织要进行认真、细致的考察，避免任用“鸵鸟型”“病猫型”“孔雀型”公务员。这就要求对公务员实行动态培养晋升管理。坚持一人一档，建立公务员电子档案，实行公务员成长周期全记录，通过平时考核、谈心谈话、年度考核、民主评议、任职考察等方式进行公务员痕迹化管理考核。在公务员选拔晋升时，要破除“四唯”，即“唯票、唯分、唯年龄、唯GDP”，做到“五看”，即看品质品行、看态度状态、看能力水平、看群众口碑、看关键时刻的担当表现。只有这样，才能形成良好的用人导向，也才能净化我们的政治生态。

**4.改革公务员容错纠错制度，提升干事创业积极性**

习近平总书记高度重视建立健全容错纠错机制，强调“人才难得，轻视不得，耽误不得”，中共中央特专门出台了《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》，明确提出要“满怀热情关心关爱干部”，支持和保护那些作风正派又敢作敢为、锐意进取的干部，最大限度调动党员干部的积极性、主动性与创造性。具体来说：（1）要严格区分错误性质。要按照习近平总书记提出的“三个区分开来”要求，妥善把握事业为上、实事求是、依纪依法、容纠并举等“四个原则”，对党员干部在干事创业过程中出现的问题进行认真核实、科学认定，对该容的大胆容错，不该容的坚决不容，对违纪违法的严肃查处，确保容错纠错在纪律红线与法律底线内进行；（2）要规范容错纠错程序。各级党委（党组）、纪检监察机关或党委组织部门及相关职能部门在启动对干部的问责追责程序时，应根据公务员动机态度、客观条件、程序方法、性质程度、后果影响以及挽回损失等“六个要件”，对失误错误进行综合研判分析，对符合容错情形、可以免责的予以免责，对符合容错情形、确需追责的可依纪依规从轻或减轻处理，对不符合容错情形的予以说明，即做到“三公开”，公开内容、公开结果与公开纠错；（3）要态度上“宽容并济”。全面推行一把手“三不直管”制度，进一步深化“四种形态”，要努力保证公务员在有所作为的同时“少犯错”“不犯错”，对苗头性、倾向性问题早发现早纠正，对失误错误及时采取补救措施，用好用活提醒、函询、诫勉等处理措施，帮助公务员汲取教训、改进提高，将潜在性问题解决在萌芽状态，确保公务员既干事又干净、敢干事不出事。

(作者杜晓燕系西安交通大学马克思主义学院、副教授、博导，主要从事国家治理与党风廉政建设研究；张江楠系西安交通大学马克思主义学院博士研究生)

以精准问责激励干部担当作为

**何忠国**

近年来，随着党内问责工作的持续深入推进，党内问责已经成为全面从严治党的利器。但在实践中，也存在问责不到位、程序不规范、泛化简单化等问题，影响了问责工作的成效。要坚持目标导向和问题意识，进一步完善问责的程序和方式，提高问责工作的规范化、科学化，以精准问责激励各级党组织和党员干部牢记初心使命、勇于担当作为，形成建功新时代、争创新业绩的生动局面。

一、不断提高问责的规范化和精准化

我们党一贯重视问责在管党治党中的运用，不断推进党内问责的制度化建设。1982年9月，党的十二大党章明确提出，“党组织如果在维护党的纪律方面失职，必须受到追究”。1998年11月，中共中央、国务院印发《关于实行党风廉政建设责任制的规定》，这是党风廉政建设和反腐败斗争领域中的第一部问责规定。2009年6月，中共中央、国务院印发《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》。2016年7月，《中国共产党问责条例》颁布实施。2019年9月，中共中央又印发了修订后的《中国共产党问责条例》。这些制度规定构建了党内问责的基本制度体系，为党内问责提供了重要依据和基本遵循。这些制度规定特别是《中国共产党问责条例》实施以来，党内问责力度和广度明显加大，形成了失责必问、问责必严的良好氛围，党内问责在树立鲜明干事创业导向，促进党员干部担当作为，推动工作落实方面发挥了重要作用。

党内问责在实践中取得重要成效的同时，也出现了一些不容忽视的新情况和新问题。比如，有的开展问责的主动性不够，奉行“好人主义”，不敢较真碰硬，弱化了党内问责的利器作用；有的把不适用党内问责的一般性工作问题纳入问责范围，在问责事项上出现泛化现象；有的针对工作措施不力、工作责任不落实等问题问责较多，对其背后存在的党的领导弱化、党的建设缺失、全面从严治党不力问题问责较少，等等。这些问题的存在，影响了党内问责的严肃性和实效性，背离了问责的初衷，使问责的效果打了折扣，其所产生的负面效应一定程度上影响了党员干部担当作为、干事创业的积极性。十九届中央纪委四次全会明确提出，“坚持严字当头、权责统一，实施规范问责、精准问责，增强问责的严肃性和公信力”。这就要求，党内问责工作既要持续从严，也要精准有效，以此激励督促各级党组织和党员干部不忘初心、牢记使命，在党的建设和党的各项事业中认真履职、主动担当。

二、让失责必问、间责必严成为常态

问责的目的是推进全面从严治党，推动管党治党从“宽松软”走向“严紧硬”，保证党的路线方针政策和党中央重大决策部署贯彻落实。实现这个目标，要求各级党组织和党的领导干部把管党治党的责任担起来，坚持全面从严要求，让失责必问、问责必严成为常态，让问责真正发挥利器作用，让党员干部明得失，让政治生态更清明。

突出强化党内问责的政治责任。党内问责，问的是党组织和党的领导干部的政治责任。要进一步压实管党治党政治责任，做到敢于问责、善于问责，失责必问、问责必严，把制度的刚性立起来。要把增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”作为重要政治任务，强化政治担当、积极主动作为。紧盯党中央决策部署的贯彻落实，对贯彻落实不力等问题进行问责。聚焦党内政治生活，净化党内政治生态，对党内政治生活不正常、组织生活不健全等情形严肃问责。要把问责作为全面从严治党的重要抓手，对执行党的路线方针政策不力，管党治党主体责任缺失、监督责任缺位，“四风”和腐败问题多发频发，选人用人失察、任用干部连续出现问题，巡视整改不落实的，都要严肃追究责任。

严格执行党内问责的制度规定。制度的生命在于执行，制定了好的制度关键要抓好落实，防止制度空转。《中国共产党问责条例》是全面从严治党的利器，要抓好贯彻落实，对实施情况进行专项检查，纳入巡视巡察、监督执纪等常态工作中。要紧盯问责决定执行，建立健全问责典型问题通报曝光制度，通过一个个具体鲜活的案例，发挥警示作用，唤醒责任意识，激发担当精神。要强化问责整改，形成发现问题、及时纠偏的有效机制，把抓好整改作为落实问责要求的有力抓手，扎实推进以案促改，做到问责一个对象、剖析一类问题、堵塞一处漏洞、教育一批干部。坚持“一案双查＂，综合运用批评教育、诫勉谈话、通报批评、组织处理、纪律处分等方式，追究主体责任、监督责任，追究领导责任、党组织的责任。

汇聚形成党内问责的强大合力。各级党委（党组）要担负起全面从严治党主体责任，各级纪委要履行好监督专责，党的工作机关要立足本职，敢于问责、善于问责，提高制度化、规范化水平。坚待有权必有责、有责要担当、失责必追究，把制度的刚性立起来。落实管党治党的政治责任，需要每个党组织和每个党员干部来共同承担。责任到人，问责才有前提。职责清晰，问责才有依据。要把责任压给各级党组织，落实到组织、宣传、统战、政法等党的工作部门，在落小落细中完善配套措施，在抓严抓实中扩大震慑效应，推动形成全党上下人人有责、人人尽责的生动局面，汇聚起管党治党的强大合力。

全面从严注重问责的实际成效。从有利于加强党的建设、保障党的事业出发，综合研判、全面考察、有效开展问责工作。坚持强化问责与教育警示相统一，加大问责典型案例通报曝光力度，层层传导压力，推动形成不敢失职、不敢失责的氛围。坚持强化问责与推动整改相统一，防止就问责抓问责、不计实情过多问责、以问责代替整改等行为，用整改落实的最终成果检验问责实效。坚持强化问责与激励担当相统一，既在提出处理意见时充分考虑责任人主动履职、担当作为情况，又注意发现和肯定问责处理后作风有明显转变的党组织和干部，发挥问责推动干事创业、保障改革发展的正向效应。

三、用科学机制保障精准问责

党内问责不规范问题，根本原因在于问责权力的任性。解决这些问题，必须坚持目标导向和问题导向，从制度设计层面进一步健全完善问责的原则、程序和方式，提升党内问责主体确定、问责对象认定和问责尺度运用的精准性，实现精准科学问责，切实让问责工作激发党员干部担当作为的积极性。

加强顶层设计，明确界定问责主体的责任要求。问责主体的责任事项和责任边界不清晰，就会出现各问责主体之间相互推诿责任的现象。按照问责条例要求，根据全面从严治党的主体责任、监督专责和依据职能履行监督职责三个维度对党委（党组）、纪委及其派出机构和党的工作机关的职责进行精细化分工，从制度设计层面有效防止各个党内问责主体相互推诿责任等问题的发生。党委（党组）应当履行全面从严治党主体责任，加强对本地区本部门本单位问责工作的领导；纪委履行监督专责，协助同级党委开展问责工作，纪委派出机构作为党内监督的“探头”，按照其职责权限对驻在部门的党员干部开展问责工作。党的工作机关依据职能履行监督职责，实施本机关本系统本领域的问责工作。

坚持权责一致、错责相当原则，清晰划分问责对象的责任边界。准确判断发生问责情形的责任归属，厘清个人责任和集体责任、下级责任和上级责任之间的边界。在个人责任和集体责任划分上，坚持集体决定、分清责任，领导班子负有全面领导责任，领导班子主要负责人和直接主管的班子成员承担主要领导责任，参与决策和工作的班子其他成员承担重要领导责任。对党组织问责的，应当同时对该党组织中负有责任的领导班子成员进行问责。在上级责任和下级责任的划分上，党组织和党的领导干部要注重从自身找问题、查原因，勇千担当、敢于负责，不得向下级党组织和干部推卸责任。

把问责权力关进制度笼子，实现问责程序的精准规范。坚持问题意识，针对存在的问题，不断完善问责程序，查堵偏差漏洞。严格问责流程，对问责的启动、调查、报告、审批、实施等各个环节进行全面规范，启动问责调查和作出问责决定都要严格履行审批程序。按照事实清楚、证据确凿、依据充分、责任分明、程序合规、处理恰当的要求，依规依纪依法开展调查，保障问责对象申诉的权利。规范问责调查报告程序和内容，综合考虑主客观因素，精准提出处理意见。强化上级党组织对问责工作的领导和监督，强化监督审核，纠正执行偏差，对滥用问责或者在问责工作中严重不负责任的严肃追究责任，增强问责工作的严肃性和公信力。

做好问责“后半篇文章”，发挥党内问责的综合效应。突出问责结果在干部考核评优、选拔任用中的运用，切实提高问责结果运用的规范性和实效性，彰显问责的严肃性和权威性。旗帜鲜明树立干事创业导向，既明确坚持原则、严格问责，推动责任落实，又注重区别情况、分类处理，为敢于担当者担当。落实“三个区分开来”的要求，分清可以不予问责或者免予问责、可以从轻或者减轻问责和应当从重或者加重问责的情形。对于及时采取补救措施，有效挽回损失或者消除不良影响等情形，可以从轻或者减轻问责。正确对待被问责干部，既不一问了之，更不一棒子打死，对问责后知错改错、表现好的干部，要按照干部选拔任用有关规定正常使用，给他们重返舞台的机会。

（本文摘自《党建研究》2020年第4期,作者为中共中央党校（国家行政学院）习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员）

1. [↑](#endnote-ref-0)