

“不必腐”机制：反腐败标本兼治的重要保障

过 勇，贺海峰

(清华大学，北京 100084)

【摘 要】构建不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制，是中共中央探索新时代中国特色社会主义反腐败模式的突破性创新。本文基于推进国家治理现代化的宏观背景，从激励和约束的动态平衡视角展开讨论，建议在继续完善“三不腐”机制的同时，着力构建“不必腐”的激励保障机制。在剖析当前公职人员四个现实困惑的基础上，提出构建“不必腐”机制的五条具体路径：强化薪酬激励，保障公职人员合理的工资福利收入；强化工作激励，增强公职人员自信心和成就感；强化职业发展激励，让公职人员对职业前景充满希望；强化考核奖惩激励，让公职人员“不待扬鞭自奋蹄”；突出差异化激励，让不同类型的公职人员各得其所。

【关键词】“不必腐”机制；廉政治理；具体路径

【中图分类号】D630.9 【文献标识码】A 【文章编号】1008-9314(2017)06-0051-08

DOI:10.14063/j.cnki.1008-9314.2017.06.008

构建不敢腐、不能腐、不想腐的“三不腐”有效机制，是中共中央探索新时代中国特色社会主义反腐败模式的突破性创新。党的十八大以来，中央从战略全局高度，坚持党要管党、全面从严治党，坚持“老虎”“苍蝇”一起打，以零容忍态度惩治腐败，形成了强大的震慑效应。在党的十八届四中全会上，中央正式提出“形成不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制”。在党的十九大报告中，习近平总书记判断认为，“全面从严治党成效显著……不敢腐的目标初步实现，不能腐的笼子越扎越牢，不想腐的堤坝正在构筑，反腐败斗争压倒性态势已经形成并巩固发展”。^[1]

从历史和全球视角看，廉洁程度较高的国家和地区，通常既呈现出廉政治理的魄力与定力，又展现出制度创新的动力与活力。由此引出一个前瞻性命题：在“反腐败斗争压倒性态势已经形成并巩固发展”之后，“三不腐”机制如何更有效地向纵深推进，以最

终“夺取反腐败斗争压倒性胜利”？目前，理论界和实务界的相关探讨还比较少。李斌雄、江小燕提出，应当发挥教育、制度、监督、惩治等手段的整体合力，形成“不敢腐”的震慑效应与“不能腐”的约束效应共同抑制腐败动机，从而实现公职人员“不想腐”的目标。^[2]任建明指出，要实现“不能腐”和“不想腐”，面临改革我国权力制度体系的挑战，以及建设激励导向的基础性制度的挑战。^[3]蒋来用认为，要从“不敢腐”向“不能腐”“不想腐”升级，就必须“合理设置和调整公职人员的薪酬、岗位职责、激励机制，改变基层人情关系过重的社会结构，加快推进医疗、教育等公共服务产品供给改革，让行贿、打招呼、找关系没有存在的必要”。^[4]洪汛、郭文亮认为，应当充分保障公职人员的合理利益，适度提高其合理收入，同时管控好其白色、灰色和黑色收入，通过疏通合理利益链，实现公务人员“不必腐”的目标。^[5]总体上

【收稿日期】2017-11-10

【基金项目】中宣部全国哲学社科规划办高端智库建设项目(20155010298)；教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“中国特色社会主义监督体系研究”(17JZD007)；国家社会科学基金重点项目“十八大以来党内监督理论和实践创新研究”(17AKS014)；清华大学自主科研项目“党内监督创新与中国特色廉政治理模式研究”(2016THZWYY08)

【作者简介】过勇，清华大学公共管理学院教授，清华大学廉政与治理研究中心主任；贺海峰，清华大学公共管理学院博士后，清华大学廉政与治理研究中心助理研究员。

看,这些观点虽然不乏洞见,但大多局限于某一方面进行探讨,缺乏全局性、战略性、系统性的思考。本文基于推进国家治理现代化的宏观背景,从激励和约束的动态平衡视角展开讨论,主张“不必腐”是中国特色反腐败模式亟待补全的重要一环。由此,建议将“三不腐”战略进一步拓展为“四不腐”战略,即“不敢腐”“不能腐”“不必腐”和“不想腐”,从而构建更加完备有效的反腐败治理模式,为“夺取反腐败压倒性胜利”夯实基础、提供保障。

一、十八大以来“三不腐”机制的构建及其成效

作为一个系统性的施政理念,“三不腐”最早可追溯到2004年,时任浙江省省委书记习近平同志提出,“要不断强化‘不能为’的制度建设,‘不敢为’的惩戒警示和‘不想为’的素质教育,努力把反腐倡廉的工作抓实做细”。^[6]2013年,习近平总书记在十八届中央纪委二次全会上指出,要把权力关进制度的笼子里,形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制。2014年,中央纪委三次全会提出,“形成不想腐、不能腐、不敢腐的有效机制”。十八届四中全会正式提出“形成不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制”,这在党的重要文件中尚属首次。可见,“三不腐”机制的建构,是在确定整体目标的前提下,不断微调、动态推进的过程。

党的十八大以来,中央坚持党要管党、全面从严治党,把党风廉政建设和反腐败斗争作为重要内容,着力构建不敢腐、不能腐、不想腐的体制机制。经过五年不懈努力,中央对反腐败斗争形势的总体判断,从“依然严峻复杂”,到“腐败和反腐败呈胶着状态”,到“压倒性态势正在形成”,到“压倒性态势已经形成”,再到“压倒性态势已经形成并巩固发展”,表明全面从严治党已取得重要的阶段性成果。

(一) “不敢腐”的目标初步实现

所谓“不敢腐”,就是通过强力惩治来打压腐败气焰,让心存侥幸者付出成本和代价,使之如芒在背、心生畏惧,以形成清正廉洁的制度氛围。十八大以来,中央持续保持反腐败高压态势,铁拳出击、有腐必惩、有贪必肃,在“减存量、遏增量”上成效斐然。一是

涤荡“四风”寸土不让。五年来,累计查处违反中央八项规定精神问题18.9万起,处理25.6万人。二是“老虎”“苍蝇”一起打。五年来,共立案审查省军级以上党员干部及其他中管干部440人,纪律处分厅局级干部8900余人,处分县处级干部6.3万人;坚决整治群众身边的腐败,共处分基层党员干部27.8万人。三是狠抓国际追逃追赃。2014年以来,共追回外逃人员3453人、追赃95.1亿元,“百名红通人员”已有48人落网。^[7]持续高压反腐使“不敢腐”的震慑作用充分发挥,也为实现“不能腐”“不想腐”创造了条件。

(二) “不能腐”的笼子越扎越牢

所谓“不能腐”,就是从腐败源头抓起,通过对廉政体制机制的改革创新,着力强化对权力运行的制约和监督,把权力关进制度的笼子里,以对腐败的惯性回潮形成强有力遏制。十八大以来,中央更加注重从源头上有效防治腐败,持续推进对公共权力架构、运行和监督的深化改革,以上率下践行全面从严治党主体责任,纵深推进纪检监察体制改革,不断完善反腐败法律法规建设,持续推进简政放权,扎紧防止权力“任性”的制度笼子。例如,中央出台或修订的党内法规多达90多部,使党的组织性、纪律性有了明确的法规依据。又如,国务院将深化“放管服”改革作为先手棋,破除了制约企业和群众办事创业的体制机制障碍,减少了政府部门及其公职人员的寻租空间。当然,制度更多是在客观层面上发挥作用,无法解决公职人员的价值取向问题。只有进一步破解“不想腐”难题,才是廉政治理的根本之策。

(三) “不想腐”的堤坝正在构筑

所谓“不想腐”,就是公职人员牢固树立正确的理想信念,从心理上“戒除”对腐败的不良预期,在主动放弃腐败的同时确立廉洁自律的思维习惯和行为取向,并最终实现对廉政价值认知的升华。十八大以来,中央以扎实的教育活动强化党员干部道德自律,通过坚持高线教育,为党员干部“铸魂补钙”;通过坚持底线教育,使党员干部“知止知畏”;通过坚持官德操守教育,促党员干部“明德尚行”。同时,深入挖掘中华优秀传统文化“廉值”,廉洁成为“好家风”传承的核心价值;传统廉洁思想在传承中得以创造性转化和创新性发展,正在成为抑制腐败、传递正能量的重要力量。

综上所述,在“三不腐”机制中,“不敢腐”侧重于重拳出击,“不能腐”侧重于制度完善,“不想腐”侧重于理想信念。三者本质上是由浅入深、不断递进、标本兼治的过程,是反腐败治理形成主客观协同配合、多管齐下共同发力的过程。“三不腐”机制的内在逻辑,决定了对其进行有效建构和系统整合,将成为我国未来反腐败治理的根本趋向。

二、构建“不必腐”机制的必要性

鉴于“三不腐”机制的构建已取得阶段性成果,十九大之后较长一段时期,党风廉政建设和反腐败工作的重心,将从“不敢腐”“不能腐”更多转向“不想腐”,因而难度更大、风险更高、任务更艰巨。这就有必要对当前反腐败战略进行动态调整,在继续完善“三不腐”有效机制的同时,更加注重发挥好“不必腐”的激励保障功能。

(一)“不必腐”是新时代反腐败模式的重要内容

党的十八届三中全会明确提出“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。”国家治理与廉洁政治之间存在极为密切的关系。国际经验表明,治理水平较高的国家或地区,社会廉洁程度往往也比较高。学界也普遍认为,现代善治作为治理的高级状态,其核心价值和基本要素主要包括:合法性、法治、透明性、责任性、回应、有效、参与、稳定、廉洁和公正。^[8]新时代中国特色反腐败模式,是国家治理现代化的核心组成部分。反腐败不仅要求对腐败分子进行严厉惩处,更重要的是进一步完善中国特色反腐败模式,改变在经济转轨过程中逐渐形成的制度扭曲,推进国家治理现代化。^[9]有学者指出,中国特色反腐败模式的基本框架已经确立,但各个廉政支柱的发展并不平衡,多数廉政支柱所需的核心规则仍然缺位,如何加以完善仍是一个极具挑战性的命题。^[10]

过去一段时期,在我国某些领域、地区和部门,曾经存在腐败猖獗与繁荣发展并存的景观,相当多数量的领导干部甚至“边贪腐边干事”。导致这一悖论出现的制度根源,在于复杂而又扭曲的激励机制。例如,给予公职人员较低的正式收入且与贡献、责任和辛劳脱钩,同时在选人用人的价值导向上又片面强调

政绩突出;赋予关键岗位特别是“一把手”以极大的自由裁量权,同时又缺少必要的社会监督、公众监督和媒体监督。这些扭曲了的制度设计和制度土壤,为公职人员提供了干事和腐败的双重机会,并由此养成了升官发财的行为预期。因此,当务之急是从完善中国特色反腐败模式入手,有针对性地嵌入包括“不必腐”机制在内的基础性制度。

(二)“不必腐”是推动反腐走向治本的应然之举

十八大之后,中央纪委主要领导曾强调,“坚持标本兼治,当前要以治标为主,为治本赢得时间”。2014年10月,中央纪委四次全会明确要求,“不断加大治本力度,逐步形成不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制”。这是反腐败由治标走向治本的转折点。伴随反腐败工作的持续深入和有效推进,中央对反腐败形势也做出了新的判断。2017年10月,提出“反腐败斗争压倒性态势已经形成并巩固发展”。同时,中央也一再强调,反腐败斗争形势依然严峻复杂,任务仍然比较艰巨;要做到惩治腐败力度决不减弱、零容忍态度决不改变,坚决打赢反腐败这场正义之战。

未来一段时期,“不必腐”机制的构建将与“不敢腐”“不能腐”“不想腐”共同发力,推进反腐败工作从治标走向治本。从功能定位上看,不敢、不能、不必、不想,由表及里、循序渐进、深化发展,既是路径考虑,也是规律使然。从整个闭环来看,“不敢腐”“不能腐”都属于制度性约束,“不想腐”则属于自律机制。一些学者指出,如果没有其他配套举措,仅仅依靠单纯的思想教育,“在‘不想腐’上的效果是十分有限的,也很不可靠”。^[11]这就意味着从“不敢腐”“不能腐”到“不想腐”,缺少一个必要的过渡环节或者缓冲地带。而“不必腐”恰好为“不想腐”提供了必要的利益供给支撑,相当于建了一个台阶,可以更加轻松地迈入“不想腐”领地。

(三)“不必腐”是实现激励约束平衡的必然要求

马克思深刻指出“把人和人联系起来的唯一纽带是天然必然性,是需要和私人利益。”^[12]公职人员作为“理性人”,必然也有自己的利益诉求。从这个意义上说,公职人员合理利益保障程度与公职人员清廉度,呈现一定的正相关关系。公职人员合理利益保障程度越高,因利益因素所诱发腐败的可能性就越低,公职人员的清廉度也就越高。反之,对贪腐行为

的抵抗力将会降低,诱发职务犯罪的可能性将会升高,公职人员的清廉度也就会越低。诚然,这两者之间的正相关关系所蕴含的逻辑,仅仅是或然逻辑而不是必然逻辑,但这种或然逻辑却是预防腐败的重要依据之一,必须引起高度重视。

应当承认,十八大以来,反腐败工作成绩斐然。但同时也应看到,一部分公职人员庸政懒政怠政,廉而不为、廉而失能,导致某些领域出现“改革空转”。其中的原因是多方面的,但关键一条就是激励与约束的失衡。激励约束理论认为,激励与约束的功能虽然不同,但二者相辅相成、缺一不可。其中,激励是居于第一位的。从本质上来说,激励就是通过精神或物质的某些刺激,促使人有一股内在工作动机和工作干劲,朝着所期望的目标前进的心理活动,也就是调动和发挥好人的积极性。^[13]毋庸讳言,目前公职人员总体的激励机制尚未真正理顺、到位,在薪酬待遇、工作激励、职业发展、考核奖惩等方面尚有改善空间。因此,必须从制度层面入手,激励他们既干净,又干事;既当廉吏,又做勤官。

三、当前“不必腐”机制存在的突出难点

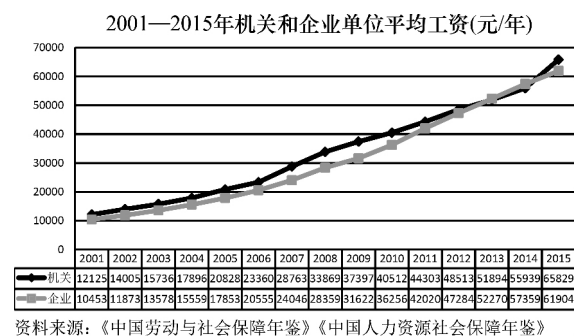
需要指出的是,“不必腐”机制一直都是客观存在的。之所以将其独立出来加以强调,固然有强化顶层制度设计的考量,但最主要原因则是基于解决现实矛盾的迫切需要。十八大以来,在持续反腐的高压态势之下,公职人员工资相对较低的现状尚未得以根本改观;在某些领域、地方和组织,官场“逆淘汰”现象仍时有发生。凡此种种问题,导致庸政懒政怠政现象居高不下,部分公职人员心灰意冷、另谋出路,更有甚者心态失衡、大肆贪腐。

影响公职人员“不必腐”的激励因素是多方面的。古往今来的研究者普遍认为,人的需要激发动机,动机导致行为。赫兹伯格(Herzberg)的双因素理论,将人的需要区分为两类:一类来自工作本身,如认同、责任、成就、职务晋升等;一类来自工作环境,如政策与管理、工资奖金、人际关系等。美国薪酬学会(WAW)的总报酬模型认为,激励因素包括薪酬、福利、工作与生活平衡、个人发展与职业机会、绩效与认可。^[14]这里,我们结合我国当前廉政治

理的实际,从公职人员薪酬待遇、工作特征、职业发展、考核奖惩等方面加以分析。

(一) 薪酬待遇水平相对较低

任何一个职业群体均有物质激励问题,对于公职人员也不必讳言物质激励。过去,公职人员工资收入虽然不高,但社会保障和福利相对较好。实施住房市场化改革之后,公职人员的住房保障取消了。自2006年实施“阳光工资”改革以来,公职人员工资激励不足,大量职级较低的基层公职人员,工资增长幅度相对有限,且滞后于经济增长速度。从下图可以看出,2001年以来,我国机关的平均工资水平整体上略高于企业。但到2013年、2014年,机关工资连续两年低于企业工资,直到2015年才再次超过企业工资。这主要受益于2014年10月实施的机关事业单位养老保险制度改革,除了对公职人员养老保险费给予一定补偿,还按人均300元/月标准增加了基本工资。^[15]但与不断走高的物价和消费水平相比,所增加的这些薪酬待遇数额较少、频次较低,实际上难以有效发挥激励作用。考虑到党政机关聚集了大量的社会精英,他们的平均受教育年限和人力资本比企业平均水平明显要高,公职人员仅从工资来衡量的收入水平明显偏低。



此外,我国公职人员工资水平,仍然缺乏科学的调查、比较、评价机制,也未建立起常态化的工资增长机制;各地区之间、城乡之间的差距仍然比较大,特别是在中西部地区、农村地区,公职人员工资水平不高、增长幅度有限;不同职务之间的差距比较小,难以体现责任、贡献上的差别。近年来,中央严令禁止滥发奖金和福利,什么允许发、什么不允许发,上级没有明确说法,一些单位干脆一“砍”了之。2016年,安徽一名副镇长为了补贴家用,通过某打车软件“接单”载客,引起社会舆论的同情、理解。^[16]

公职人员薪酬过低,不仅导致政府的人才大量流失,更给腐败的滋生蔓延提供了机会。^[17]理论研究表明,公职人员的工资水平与腐败行为之间,在一定范围内存在统计上的负相关关系。工资水平较高,则腐败水平相对较低;反之,则为了过上“体面的生活”,而不得不冒险。^[18]我国公职人员尤其是基层公职人员,是世界上最忙碌的公职人员群体之一。他们的劳动付出与劳动所得所形成的强烈反差,是其产生“捞钱补偿”的重要动因之一。可见,低薪虽然不是导致腐败的唯一条件,更不应该成为腐败的借口,但必须在“高薪未必养廉”的基础上,逐步认识到“低薪也难防腐”这一客观事实。过去,我国公职人员工资水平虽然不高,但往往有大量灰色收入作为补充,在全面从严治党背景下,这一暗道已经被明令禁止。因此,有必要探索一条既符合当前中国国情,又能充分保障公职人员合理利益的新路径。

(二) 工作激励手段相对匮乏

学界的研究表明,同私营部门更多地获得薪酬激励相比,公共部门更多地获得工作激励。^[19]所谓工作激励,是指通过分配恰当的工作任务,满足员工受尊重、自我实现的需要,从而深度激发他们发自内心的工作热情。海克曼(Hackman)和奥尔德汉姆(Oldham)的工作特征模型认为,技能多样性、工作完整性、工作重要性、工作自主性、工作结果反馈等核心工作特征,对员工的工作态度和工作行为会产生重要影响。但就我国党政机关而言,对于公职人员的工作激励,弹性化的手段实际上非常有限。一名基层领导谈道“自己主要还是靠理想信念支撑去干事。每次开会布置工作时,看到下属们经常是一脸茫然……说实话,我手中没有任何东西去调动他们的工作积极性。”^[20]

从现实情况看,我国公职人员工作负荷相对较高,特别是基层干部站在矛盾的风口浪尖,“5+2”“白+黑”成为一种常态。在敏感时期和特殊时段,更是长时间处于神经紧绷、随时待命的状态。很多人在某个特定岗位,一干就是10年、20年。近年来,一些公职人员心理倦怠、困惑、失衡,缺乏职业自信和荣誉感。久而久之,负面效应也开始逐渐显现,少数人滋生“没有功劳、也有苦劳”的“补偿”心理,由此导致理想信念动摇、价值观扭曲,通过贪污腐败来弥补内心的不平衡。

(三) 职业发展通道相对单一

对基层公职人员的激励,最有效的是职业发展激励。所谓职业发展激励,就是通过提供职业发展的通道与台阶,使公职人员在职业生涯中充分实现个人价值,进而调动其工作积极性。长期以来,晋升是公职人员职业发展的唯一通道,这种激励方式弊端很多。基层政府行政规格低,公职人员的职务又与行政级别捆绑在一起。因此,在很多市县机关,公职人员遭遇“天花板”,参加工作十多年仍是科员的大有人在。河北省一份调研报告显示,某县共有在职科级干部457人,从2011年至2015年,提拔为副县级的只有7人,比例仅占1.5%。类似的情况在基层并不鲜见。

由于职务晋升渠道相对单一,不少“天花板”型公职人员意志消沉、干劲下降,中层公职人员过早失去工作激情,普通公职人员也开始琢磨另谋他就。更有甚者,看到提拔无望,干脆跑官买官,试图走捷径、走“快车道”;或者铤而走险,试图大捞一把。河北大名县原县委书记边飞在被羁押期间坦言,自己在县委书记的位子上坐久了,感觉工作干得不错,但一直没有得到提拔,心态开始失衡。从第二任县委书记开始,就只想着怎么多挣钱了。^[21]

事实上,从已查处的案件看,相当一部分公职人员,本想通过踏实工作获得升迁,但希望一次次破灭。其心态从不舒服变为不满,继而滋生仇恨心理,仇视单位、仇视领导,最后用贪污公款方式进行报复。因此,有必要建立“不必腐”机制,让公职人员不必仅仅通过职务升迁来体现自身价值。2015年,中央出台《关于县以下机关建立公务员职务与职级并行制度的意见》,但仍有一系列难题需要破解。

(四) 考核奖惩仍有改进空间

党的十八大以来,中央明确提出,完善干部考核评价机制,充分发挥“指挥棒”作用。但考核激励流于形式的问题,在某些地区和部门尚未得以根除。目前基层考核机制存在的问题主要有:在考核目标设置上,对单位和主要领导的考核较为完善,但对中层与普通公职人员的考核重视不够。在考核工作链条上,重定期考核,轻平时考核;重事后评价,轻事中沟通;重绩效衡量,轻绩效诊断与改进。在考核评价结果上,忽视个人政绩和集体政绩的区别;分析报告讲优点多、提缺点少,意见往往雷同。在考核结果运

用上,与基层公职人员薪资调整、职务升迁、成就感等激励举措并未做到紧密对接。

奖惩并举,是激发公职人员干事创业的必要手段。十八大以来,中央和地方强化公职人员监督,对违纪违法者“零容忍”,处理了一批恣意妄为或执行不力的公职人员。这是极为必要的。但在某些地区和部门,仍然出现“走过场”现象。人民论坛问卷调查中心发现,53.5%的受访者认为“官场逆淘汰”现象普遍存在。平庸淘汰杰出、劣质淘汰优胜、小人淘汰君子,致使具有真才实学和道德操守者,遭到冷遇、压制和打击。^[22]凡此种现象,挫伤了公职人员干事创业的积极性,容易诱发和强化“破罐子破摔”的“报复性腐败”。

四、构建“不必腐”机制的具体路径

针对上述问题,除了公职人员应当加强自律、筑牢防线外,相关部门也应着力构建“不必腐”机制,在制度层面为他们提供激励保障、解除后顾之忧。经济学中的激励相容理论认为,要实施自己或社会的某个目标,就需要给出恰当的“游戏规则”,使得当事人在追求自身利益的同时,也达到社会或他人所要达到的目标。^[23]党的十九大之后,完善中国特色反腐败模式、进一步调动公职人员积极性,具有重要而深远的意义。这里,我们结合实际,提出构建“不必腐”机制的五条具体路径。

(一) 强化薪酬激励,保障公职人员合理的工资福利收入

在世界各国的反腐理念中,一直存在“重物质奖励”和“重精神教育”两种廉洁观。与之相对应,在具体实践中则存在“高薪养廉”和“道德教育防腐”两种模式。前者多为西方发达国家采用,后者多为社会主义国家采用。例如,新加坡的廉洁程度一直位居世界前列,这首先得益于“高薪养廉”政策。1994年,新加坡部长和高级公务员的年薪,以私营部门工资作为参照,以六大职业前四名高级人员的平均工资2/3为基准,根据当年经济状况上下浮动。此后,新加坡又三次大幅增加公务员薪金。^[24]当然,这些高级官员虽然拿着高工资,但其看病、购物、私人应酬等均需由其个人负担。新加坡普通公务员的工资制度也非常灵活。工资主要由薪金与奖金组成,且二

者都强调市场导向。其中,奖金部分被称为“可变动花红”,与当年国家整体收益相挂钩。例如2015年7月,新加坡给公务员发出相当于半月工资的年中花红,所有公务员还获得了500新元“SG50特别奖励金”,并为四级公务员额外加薪30新元/月。^[25]据统计,公务员工资的变动部分可占全部工资30%~40%,这就使用人单位更看重公务员个人能力。

我国还难以一步到位实行“高薪养廉”。这既不符合国民的传统观念和社会心理,也不符合我国现阶段经济社会发展水平。但是,显然应当保障公职人员合理的收入水平,为其提供相对优渥的生活条件。王沪宁认为,“大家谈到了干部工资太低的问题。这样的话,中国的管理是不能搞好的,社会的优秀人才往哪里去?如果没有一个良性的机制,优秀的人才就不会往国家和党的管理中枢流动,这样从长远来说就会发生问题。这是战略问题。”^[26]所谓“合理收入水平”,并不是指公职人员收入提升的具体数字,而是指其收入水平在全社会各行业收入水平中的相对排名。这又包含两个向度,一是与国内各行业相比较,二是与国际同行相比较。此外,还应将各种合理的福利也纳入其中,同时设定一个常态化的收入增长机制。这不仅是应该做到的,而且是能够做到的。

李克强总理强调“既要坚决堵住‘偏门’,防止公务人员以权力参与分配、谋取不当利益,也要打开‘正门’,建立并完善正常的工资增长机制,保障他们合理的待遇和应有的尊严。”^[27]堵住“偏门”,就是严格限制灰色收入,即条件奢华的机关幼儿园、隐形的福利分房等不合理收入;就是坚决堵住公职人员的黑色收入,即依靠手中权力获取的非法收入。打开“正门”,就是在现有的基础上适度提高合理收入,兑现公务员工资正常增长承诺。如果能真正做到这一点,就能够在一定程度上减少公职人员贪腐的动机,同时从另一个视角来看,也是提高了腐败的机会成本。^[28]

(二) 强化工作激励,增强公职人员自信心和成就感
公职人员的“忠诚、干净、担当”,主要通过具体的工作实践得以展现。当前,国际国内宏观环境错综复杂,基层改革发展任务艰巨繁重。除了要为公职人员减压减负外,还应通过激励举措,为他们高效工作提供保障。心理学研究表明,成就动机对个体活动效率发挥着关键作用。所谓成就动机,就是“人们希望在从事有重

要意义、有一定困难、具有挑战性的活动,在活动中能取得优异成绩,并能超越别人”。^[29]因此,在决策过程中,应当多听取公职人员的意见和建议;在执行任务过程中,对他们充分授权,并给予其足够信任;建立公职人员自我管理机制,放手发挥他们的主动性和创造力。

公职人员一岗终身制的弊端很多,在很多地区和部门较为普遍。对此,可以通过横向的工作调动,转到一个新的部门或领域来提供激励,具体形式包括调任、转任、轮岗、挂职锻炼等。虽然在职务级别上没有变化,但使公职人员工作具有了多样性,既能丰富知识、提升能力,又可减少倦怠、增强后劲。同时,还可以通过工作扩展,使一部分公职人员在原岗位上承担更多职责,拥有更大权力、影响力。公职人员由此获得心理成就感,也就是组织对他们价值的认可。此外,群众的认可也至关重要。

(三) 强化职业发展激励,让公职人员对职业前景充满希望

公职人员职务的高低,在很大程度上是其本人政治素质、业务水平、敬业精神乃至社会地位等的综合表现;要真正实现“为官一任、造福一方”的政治抱负,担任一定的职务是有效用权、有所作为的首要前提。同时,工资、津补贴等物质待遇也都与职务密切相关,通过职务晋升也可达到改善物质待遇之目的。正因如此,晋升对公职人员能够发挥特殊的激励作用,也必然成为他们最重要的政治追求之一。

邓小平同志说过,“选贤任能也是革命”。^[30]选什么人就是风向标,就有什么样的干部作风,乃至就有什么样的党风。习近平总书记提出了“好干部”20字标准,即“信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁”。新修订的《党政领导干部选拔任用工作条例》,要求建立科学规范的党政领导干部选拔任用制度,形成有效管用、简便易行、有利于优秀人才脱颖而出的选人用人机制。

从构建“不腐败”机制的视角看,一是应当健全法律法规,使晋升有法可依、便于操作,克服随意性。二是强化竞争机制,在阳光下选人。主要领导干部应当以委任制为主,其他岗位则可根据需要进行竞争上岗、公开选拔,还可探索荐举制、学举制。三是进一步扩大民主。凡是多数人不赞成的,不能提拔任用。四是切实加强监督。无论是谁违反规定,都要进行严肃查处。五是

推动“能上能下”。治理“跑官要官”,釜底抽薪之策就是在切断他们“能上”通道的同时,着力推进干部“能下”机制。这将进一步瓦解政治投机心理,降低跑官要官的利益期望,提高跑官要官的腐败成本。

(四) 强化考核奖惩激励,让公职人员“不待扬鞭自奋蹄”

绩效考核既是管理的基础环节,又是激励的重要方式。考核的结果运用就是奖励或惩罚,二者共同发挥风向标、导向仪作用。理论与实践都已证明,考核奖惩与激励存在较强的正相关。考核奖惩做得好,激励作用就很明显;考核奖惩不到位,激励作用就被削弱,甚至产生消极影响。

当前,公职人员考核的一个突出问题,是为了考核而考核,较少将其与提升政府效能、增强个人能力、改进其行为和绩效等联系起来。为此,一是在设定考核目标等环节,必须提升基层干部群众参与度,加强上下级之间的绩效沟通。二是坚持奖惩并举,有效运用正强化激励,合理运用负强化激励。既要严管,更要厚爱;既要严惩,更要重奖。三是建立公职人员绩效面谈制度。通过面谈既可使公职人员了解到自己的绩效情况,也能使其本人明确工作目标、改进工作方法,进而实现个人绩效与组织绩效的共同提升。四是引导公职人员自我考核、自我激励。通过诱导启发,使组织愿景、目标和价值观,内化为公职人员的自觉行动,而无须过多的外部监督和干预。

(五) 突出差异化激励,让不同类型的公职人员各得其所

公职人员的内在需要往往不尽相同,会因人而异、因时而异,具有鲜明的个体多样性特征。例如有的期待职务晋升,有的谋求专业精进,有的则追求高收入等。由此可见,对公职人员的激励既要面向整个群体,还要充分考虑个体差异性、变化性。必须实事求是、精准定位,细致区分并充分考虑不同性别、年龄、学历、领域、级别、岗位公职人员的个体需要差异,并针对不同对象施以个性化的激励措施。

例如,对单位中层以上公职人员,要更多强调职业发展激励,尤其是晋升激励。必要时可引入破格晋升,对考核连年优秀、实绩特别突出的,按规定提前晋升或越级晋升。对基层和边远地区、贫困地区的公职人员,他们的收入与其辛勤付出落差很大,更应当

给予适度的倾斜照顾,切实保障履职所需的工作条件、合理的收入待遇和应有的尊严。对乡镇、街道公职人员,要建立健全容错纠错机制,在对他们从严要求和管理的同时,更要在考核、奖惩等方面给予适度包容。当然,要把握好激励的尺度,防止在激励一部分人的同时,又无形中伤害了另外一部分人。

五、结 论

习近平总书记强调指出“全党要坚持问题导向,保持战略定力,推动全面从严治党向纵深发展,把全面从严治党的思路举措搞得更加科学、更加严密、更加有效。”^[31]在完善新时代中国特色反腐败模式过程中,“不必腐”机制是反腐败标本兼治的重要保障,是廉政治理亟待补全的重要一环。当前,“反腐败斗争压倒性态势已经形成并巩固发展”,“不能腐”和“不想腐”机制的巩固将成为我国廉政治理新的努力方向。为此,必须通过构建“不必腐”机制,从薪酬待遇、工作特征、职业发展、考核奖惩等方面,为公职人员提供制度化的激励保障。这就迫切需要将不敢腐、不能腐、不想腐的“三不腐”机制,进一步拓展为不敢腐、不能腐、不必腐、不想腐的“四不腐”机制,推动严管和厚爱结合、激励和约束并重,更加注重源头治理、不断深化标本兼治,从而构建更加完备有效的新时代反腐败模式,最终“夺取反腐败斗争压倒性胜利”,换来海晏河清、朗朗乾坤。

【参 考 文 献】

[1] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017年10月18日) [M]. 北京: 人民出版社, 2017: 7-8.

[2] 李斌雄, 江小燕. 公职人员“想腐败”之动机及其矫治策略 [J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2016(7).

[3] [11] 任建明. 反腐败斗争还有哪些“硬骨头”需要“啃” [J]. 人民论坛, 2017(3下).

[4] 蒋来用. 努力打造廉洁政治建设的“升级版” [N]. 中国青年报, 2017-10-16.

[5] 洪汛, 郭文亮. “不必腐”目标下充分保障公职人员合理利益的逻辑与路径 [J]. 广州大学学报(社会科学版), 2016(12).

[6] 习近平. 之江新语 [M]. 杭州: 浙江人民出版社, 2007: 70.

[7] 十八届中央纪律检查委员会向中国共产党第十九次全国代表大会的工作报告(2017年10月24日审议通过) [N]. 人民日报, 2017-

10-30.

[8] 俞可平. 论国家治理现代化 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2015: 29-32.

[9] 过勇, 宋伟. 中国县级纪检监察机关改革研究 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2014: 2.

[10] 何增科. 廉洁政治与国家治理 [M]. 北京: 中央编译出版社, 2017: 72.

[12] 马克思恩格斯全集(第一卷) [M]. 北京: 人民出版社, 1960: 439.

[13] 萧鸣政. 人力资源开发与管理: 在公共组织中的应用 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2009: 326-327.

[14] 郝玉明. 公务员管理与激励: 理论、制度及实践 [M]. 北京: 中国人事出版社, 2016: 5-6.

[15] 何宪. 公务员工资水平实证研究 [J]. 中国井冈山干部学院学报, 2016(2).

[16] 安徽歙县一副镇长开网约车被举报, “理解”声引领网上舆论 [EB/OL]. 澎湃新闻, 2016-6-19.

[17] 过勇. 经济转轨、制度与腐败 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2007: 192.

[18] 魏加宁. 如何实现国家治理现代化: 对改革基本问题的思考 [M]. 北京: 中国发展出版社, 2017: 292.

[19] 曾湘泉, 郝玉明. 公务员报酬激励影响因素研究评述 [J]. 经济学动态, 2011(4).

[20] 倪星, 王锐. 从邀功到避责: 基层政府官员行为变化研究 [J]. 政治学研究, 2017(2).

[21] 违规逾矩必“翻车”——河北省大名县委书记边飞案剖析 [N]. 中国纪检监察报, 2017-12-10.

[22] 刘建, 刘瑞一. “逆淘汰”程度与根源——对官场逆淘汰的调查分析 [J]. 人民论坛, 2014(9下).

[23] 田国强, 陈旭东. 中国改革: 历史、逻辑和未来 [M]. 北京: 中信出版社, 2014: 140.

[24] 杨宜勇, 等. 新加坡的廉政制度建设及其对中国的启示 [J]. 中州学刊, 2017(3).

[25] 新加坡公务员将获半个月工资的年中花红 [EB/OL]. 联合早报网, 2015-06-17.

[26] 王沪宁. 政治的人生 [M]. 上海: 上海人民出版社, 1995: 87.

[27] 李克强. 在全国推进简政放权放管结合职能转变工作电视电话会议上的讲话 [EB/OL]. 新华网, 2015-05-15.

[28] 聂辉华, 全志辉. 创新纪检监察体制, 遏制“一把手”腐败 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2015: 46.

[29] 俞国良. 社会心理学(第2版) [M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2010: 121.

[30] 邓小平文选(第二卷) [M]. 北京: 人民出版社, 1994: 401.

[31] 习近平在省部级主要领导干部“学习习近平总书记重要讲话精神, 迎接党的十九大”专题研讨班开班式上发表重要讲话 [N]. 人民日报, 2017-07-28.

责任编辑 陈 偲

realization of rule of law

Idea of Initiating Constitutional Review Procedural Subject Qualification

Hu Jinguang

Abstract: The 19th report of CPC National Congress clearly required to strengthen the implementation and supervision of the constitution, to promote the constitutional review and to safeguard the authority of the constitution. The qualifications for which subjects to initiate a constitutional review process are lacking a clear guidance of a clear idea in practice. The proposal for constitutional review to the Standing Committee of the National People's Congress would be inevitable in accordance with the existing provisions of the legislative law. According to the universal law, it embodies two ideas by starting the constitutional review procedure qualification usually, namely the concept of constitutional right remedy and safeguard the constitutional order concept. The relevant provisions of the legislative law should be amended to give the necessary subject to the procedure of starting a constitutional review.

Key Words: Constitutional Review, Constitutional Right, Constitutional remedy

The Coordinative Development of Administrative Reconsideration and Administrative Litigation

Yang Weidong

Abstract: Owing to the recent reform of administrative reconsideration and amendment of Administrative Litigation Law, the relationship between administrative reconsideration and administrative litigation has become complicated. The basic point of dealing with between them is the status of administrative reconsideration, particularly as the supervision system or resolution of disputes. If administrative reconsideration is considered as the resolution of disputes, we need to determine which one is main channel and whether there is necessary to connect them. Meanwhile, determination of the defendant after reconsideration should be made a big adjustment and compulsory preceding reconsideration before initiating administrative litigation should be made a small change.

Key Words: Administrative Reconsideration, Administrative Litigation, Relationship, Status

Normative Documents Filing and Inspection Procedures

Liu Shen & Qian Yuli

Abstract: The aim of filing and inspection procedures is to safeguard the uniformity of the legal system and substitute judicial supervision. The present dual filing and inspec-

tion procedures has existing problems such as low efficiency, unreasonable procedure and resource waste. It should reduce the State Council reviewing burden, shift the emphasis from the administrative post review of the State Council's to advance evaluation.

Key Words: Normative Documents, Filing and Inspection Procedures, Post Review

The Mechanism of “No Need to Corrupt”: An Important Guarantee of Addressing Both the Symptoms and Root Causes of Corruption

Guo Yong & He Haifeng

Abstract: Building effective mechanism of “not dare to corrupt”, “unable to corrupt”, and “no desire to corrupt”, is the breakthrough innovation of exploring the anti-corruption model of socialism with Chinese characteristics for a new era. Based on the background of promoting the modernization of national governance, this paper discusses from the perspective of dynamic balance between incentives and constraints. The conclusion is that we should strive to build establish the mechanism of “no need to corrupt” in time. On the basis of analyzing four dilemmas of public officials, this paper proposes five specific paths as follows: to strength salary motivation, which guarantee public officials to gain the reasonable salary and welfare income; to strength work motivation, which enhance their self-confidence and sense of achievement; to strength career development motivation, which encourage them to be hopeful about the career prospects; to strength assessment of rewards and punishment motivation, which encourage them to be self-motivated; and to highlight differentiated motivation, which let each kind of public officials get their due.

Key Words: The Mechanism of “No Need to Corrupt”, Anti-corruption and Governance, Specific Paths

Historical Examination of New Supervisory System Built on Three Supervisory Legal Tradition

Fan Yichou & Fan Zhongxin

Abstract: Founding independent supervisory committee in Beijing Shanxi and Zhejiang is an important legal reform after the 18th National Congress of the Communist Party of China. In the past, the Party's commissions for discipline inspection at all levels had been co-located with government supervisory organs at all levels. But now government decides that pulls out the anti-corruption organs from the people's procuratorate at all levels, then merge into the former two organs, call supervisory committee. This is the biggest reform since the Constitution of 1954. This reform reflects the government's wishes to anti-