

消极腐败的法理特征及防治对策初探^{*}

徐德刚 廖文基

(湖南科技大学 马克思主义学院 湖南 湘潭 411201)

摘 要: 消极腐败是隐藏于体制内部为害于无形而又往往易于为人忽视的消极因素。消极腐败的法理特征主要有行为隐蔽性与边界模糊性、过程间接性与范围广泛性、影响辐射性与后果衍生性等。其成因主要源于党政干部价值观念扭曲、惩治机制匮乏、社会环境消极影响等。为此,要加强党政干部教育、加强行政过程的透明度与规范化、加强行政监督等强化消极腐败的防治措施。

关键词: 消极腐败; 法理特征; 防治对策

中图分类号: D262.6 文献标识码: A 文章编号: 1001-5981(2014)01-0073-05

易发多发的消极腐败关系到执政党的群众基础和执政安全,是党巩固执政地位、实现执政使命必须解决好的重大课题。2011年,胡锦涛总书记在“七一”讲话中将“精神懈怠的危险,能力不足的危险,脱离群众的危险,消极腐败的危险”视为党亟须直面并解决的四大危险。其中,消极腐败是四大危险之一。2012年,党的十八大报告进一步指出,“四大危险”之一的消极腐败现象在一些领域易发多发,反腐败斗争形势依然严峻。由此,消极腐败问题引起了学界更广泛的关注,也成了党的十八届三中全会决议的重要议题。但迄今为止,理论成果大多关注消极腐败的表现形式,虽有谈到治理,但尚未成体系。

一、消极腐败的法理特征

腐败有积极腐败和消极腐败之分。积极腐败是指行为人积极主动地为自己或他人谋取私利的行为,它是腐败的常见表现形式;消极腐败表现较为隐蔽和被动,是指公共权力主体从个人或小团体私利出发,不履行或者怠于履行规定公共职责的行为,还包括工作效率低下、工作质量差等消极状态,一般难以为人察觉。^{[1]485} 积极腐败和消极腐败虽然在外在行为方式上有所区别,但本质上都是腐败行为,都危及公私利益,都必须予以监督和纠正。由于消极腐败行为的隐蔽性,更应引起我们的高度重视。要强

化对消极腐败行为的防治,就必须认清其行为特征。作为一种腐败行为,它除了具有利己性、损他性、复杂性、腐蚀性、破坏性等共性法理特征外,还有自身的个性特征,主要表现为以下几个方面。

第一,行为的隐蔽性与边界的模糊性。消极腐败行为主要存在于权力运行的灰暗地带,与贪污贿赂等显性违法犯罪行为相比更具隐蔽性。消极腐败行为一般没有明显的犯法显性表现,即使触犯法律法规,涉案金额也不是很大,行为危害貌似轻微,社会关注度不高,即使有所察觉也不易引人关注。同时,消极腐败行为还具有边界的模糊性,行为往往难以辨识。有的消极腐败行为披着道德作风、历史文化等问题的外衣;有的打着人情礼尚往来、尊重传统习俗的幌子;有的行为在某些领域是腐败,在别的领域则可能系正当行为;有的腐败行为在某一时期不是犯罪,但在特别时期则可能被当作犯罪行为处理。因而对消极腐败行为的判定具有一定的难度。

第二,过程的间接性与范围的广泛性。消极腐败行为过程的间接性主要表现为行为对象的间接性和行为标的的间接性。行为主体为了根绝后患,增强腐败行为的“安全性”,往往通过强化中间环节,寻求中介或延长行为过程来达到目的。腐败行为呈现从简单到复杂的趋势,其方式从单对性到群体性、从单层性到多层性、从“现货交易”到“期权交易”、

^{*} 收稿日期: 2013-08-16

作者简介: 徐德刚(1964-),男,湖南常德人,湖南科技大学马克思主义学院教授,硕士生导师。

从权钱显性交换到网络虚拟交换,无所不用其极,交易关系盘根错节,行为过程不留痕迹,从而使得消极腐败潜伏期越来越长,破坏性越来越强,肢解破坏和规避政策法律的影响也越来越大。另外,消极腐败行为具有一定的广泛性,凡是关涉权力和利益人员和机构,都有消极腐败的可能。普通民众出于自身利益需要,往往自觉不自觉地投其所好,对一些有求于人的事进行“润滑”。因此,消极腐败影响的主体范围极为广泛。

第三,行为的传染性与后果的衍生性。消极腐败像一种潜滋暗长的病毒,具有极强的传染性和辐射性,机关里若有公职人员消极作为不被追究或查处,其他人面对干与不干一个样、干好干坏一个样的结局,易于跟风效仿,并极易被同化成其中的一分子。^{[2]21}消极腐败的这一特征,极大损害我们事业的根基。同时,为了消减腐败风险,消极腐败行为者往往基于利益趋同原理,自然形成一个利益共同体,把单个利益变成“捆绑”利益,即便东窗事发,也可官官相护,如此既增强了腐败行为的群体性,也扩大了腐败行为的影响力,这也是当今反腐“拔起萝卜带起泥”现象的原因之一。比较而言,消极腐败绝对数量大,它是严重腐败的前兆,如任其发展,将会毒化机关作风和社会风气,易于滋生对消极腐败的认同心理,使人们的是非观念变得模糊甚至错位。

二、消极腐败的诱因

消极腐败有损行政效率和机关作风,毒害社会风气,损害执政党和政府的公信力,危及社会稳定和发展,是滋生严重腐败的温床。^{[3]31}当消极腐败由潜意识演化成为社会心理并进而形成消极腐败文化后,会产生巨大的惯性作用,影响社会的可持续发展。诱发消极腐败的原因是多方面的,既有主观原因也有客观原因,既有社会原因也有个体原因。笔者认为,它的产生源于三个因素。

第一,价值观念扭曲与责任意识匮乏。

人总是处于不同的社会关系中,当社会的政治、经济、文化等发生较大变革时,容易产生价值观念扭曲。改革开放后,随着经济快速发展带来的社会深刻变化,人们的价值观念也随之发生了深刻变化,社会观念渐趋多样化,人们的思想观念独立性增强。但透过表象看本质,这些变化背后的本质是社会道德权威的缺乏。^{[4]241}受社会整体价值观念变化的影响,一些公权力的掌控者思想开始蜕化变质,理想信念逐渐淡薄,拜金主义、享乐主义、权力意志主义开始滋生蔓延,对错误观念抵制力减弱,视权力寻租行

为理所当然。在责任意识方面,不少人责任意识淡化,对消极腐败存在认识误区,认为消极腐败不用承担责任。有的人认为自己出于工作关系吃点、用点是人之常情;或认为自己掌权不大,坏不了大事,没必要两袖清风、一尘不染。也有人“一叶障目不见泰山”,看到身边人“打擦边球”,便盲目效仿,生怕“权力不用过期作废”。在论资排辈、平衡照顾、易进难出的行政用人环境下,平庸、懒散、消极的行政官员很难受到应有的惩戒,个别甚至照样被提拔无误。这种消极腐败责任追究的缺位,显然提高了消极腐败发生。

第二,消极腐败监督惩治机制不完善。

毋庸置疑,党和政府一直高度重视腐败防治工作,尤其加大了对显性腐败犯罪的惩治力度。但对消极腐败的治理,相对存在着监督乏力、惩治机制不完善等问题。众所周知,当腐败获利与腐败受惩严重失衡时,腐败行为会愈演愈烈。当前,我国对消极腐败行为的治理还存在如下问题:一是过度依靠自律机制。重视自律是我国的文化传统,但过度依赖自律则不利于对权力的监督。目前我国党政机关自体监督比重过大,权力运行监督的真空地带较多,给消极腐败以可乘之机。二是低位权力监督高位权力,权力监督体制倒挂。根据现行党纪与法律规定,纪检监察机关监督同级党委,监察机关监督同级政府,但纪检监察机关又受制于同级党委和政府,各级纪检、监察干部的配备、任免、调动以及人员编制、工作经费、生活待遇等问题一般由同级党委、政府决定,客观上影响了监督效能。三是班子内部监督体制不健全。现在,领导班子按规定每年都有民主生活会等监督方式,但班子成员奉行好人主义和庸俗关系学,批评与自我批评流于形式化,相互间的监督日渐乏力。四是制度执行力不够。权力需要监督,监督更需要权力。在实践中,由于制度执行不到位,致使很多规定在执行中走样,没有发挥出应有的效用。

第三,社会环境的消极影响。

任何廉洁、高效政府,党政官员无疑均应积极作为。我国部分党政官员消极腐败行为所以长久存在,社会环境的影响亦难逃其责。一是封建制度的影响。我国是一个有着长期封建专制统治历史的国度,专制主义、权大于法、官本位等残余思想仍然存在,为消极腐败行为的滋生繁衍提供了温厚的土壤。二是市场经济的冲击。市场经济是一柄双刃剑,它在促进经济繁荣与社会发展的同时,亦易诱发“一切向钱看”的观念,其等价交换原则渗透到党内生

活和政府公务活动中,极易诱发权钱交易。市场经济对我国而言是一个新生事物,其运行过程中的管理漏洞,也易助长权力寻租行为的发生。三是人情社会的负面效应。虽然我国社会结构自改革开放以来发生了很大变化,但中国传统社会的基础结构和伦理关系还强势存在,人情习俗排斥和扭曲了法律、法规、制度硬性调整的社会关系。费孝通在《乡土中国》中用“差序格局”精炼地概括了这一特征:“在这种社会中,一切普遍的标准并不发生作用,一定要问清了,对象是谁,和自己是什么关系之后,才能决定拿出什么标准来。”^{[5]30}毛泽东在《反对自由主义》中也一针见血地指出了人情社会的危害:“因为是熟人、同乡、同学、知心朋友、亲爱者、老同事、老部下,明知不对,也不同他们做原则上的争论,任其下去,求得和平和亲热。或者轻描淡写地说一顿,不做彻底解决,保持一团和气。结果有害于团体,也有害于个人。”^{[6]359}四是“暗箱政治”陋习的影响。“暗箱政治”的典型手法就是暗箱操作,其突出特征是人身与信息的封闭隔绝。马克思曾深刻揭示“暗箱政治”下的民众心态:“他们不能以自己的名义来保护自己的阶级利益,无论是通过议会或通过国民公会。他们不能代表自己,一定要别人来代表他们。他们的代表一定要同时是他们的主宰,是高高站在他们上面的权威,是不受限制的政府权力,这种权力保护他们不受其他阶级侵犯,并从上面赐给他们雨水和阳光。”^{[7]762-763}作为封建专制统治的残留物,“暗箱政治”浸润社会心理,导致社会公众在心理上长期处于弱势地位,并减损了他们质疑权威的勇气,只要事情不涉及自身核心利益,往往秉承多一事不如少一事原则,缺乏监督的积极性和主动性。

三、消极腐败的防治对策

消极腐败的防治是一个长期、复杂、艰巨的系统工程,只有坚持标本兼治、惩防结合、自律与他律并重,政府与社会上下联动,才能压缩消极腐败活动的空间,消减消极腐败行为的危害。

第一,加强党政干部教育,筑牢党政干部思想防线。基于部分消极腐败行为并未触犯法律而主要由党内法规与道德调整的特点,需要牢固树立党政干部积极作为的意识以遏制消极腐败产生的思想根源。一是培育健康向上的社会风气。社会风气的营造一般难以通过行政命令解决问题,需要强化榜样引导,靠榜样的力量潜移默化地改变社会公众心态。要以良好的党风政风引领社会风气^{[8]52},领导干部要带头立德修德,自觉做到权为民所用、利为民所

谋;要大力弘扬道德模范的先进事迹,树立道德标杆,以道德楷模引领社会风气,展示模范人物的精神风貌。政府部门要把政务中心的办事窗口作为展示党和政府公正无私形象的平台,切实取信于民。二是坚持正确的用人导向。导向就是风向标,对人的行为选择具有重大指引作用。习近平总书记说,用一贤人则群贤毕至,见贤思齐就蔚然成风。选人是指挥棒,选好用好了人,就有好的干部作风,就有优良的党风和社会风气。因此,要完善选人用人机制,重用政治坚定、原则性强的人;重用工作有方法、干事有激情的人;重用理念先进、实绩突出的人。三是建立激励机制。要借鉴国外经验,在科学分类的基础上建立与工作实绩紧密结合的绩效考核评价制度,打破“一考定终身”的窠臼,建立科学的考核体系,把日常考核、年度考核、换届考核有机结合。落实奖惩制度,打破干与不干一个样、干好干坏一个样的局面。

第二,强化公务行为过程的透明度与规范化,压缩诱发消极腐败的空间。加强对权力运行的监督制约,着力解决“不能腐败”的问题,是治理消极腐败的根本出路。党的十八届三中全会决议明确指出:“必须切实转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式,增强政府公信力和执行力,建设法治政府和服务型政府。”这就为行政体制改革指明了方向。针对消极腐败的行为隐蔽性、过程间接性与边界模糊性等特点,要做好消极腐败防治工作,一要加快政府转型。要深化改革,加快服务型政府建设进程,加速行政审批制度改革,深化投融资体制改革,让政府与市场逐步分离,并最终从微观市场行为中退出,使市场更好地发挥在资源配置中的基础性作用,逐步消除权力寻租行为。加快法治政府建设进程,严格党政制发规范性文件程序,提高其质量和效率,重要文件和重大行政措施出台前,主管部门要通过网络平台,或召开座谈会、听证会等广泛征求意见,同时,及时清理和修改废止失效法律法规和规范性文件。要加快效能政府建设,按照精简高效原则,科学设置政府工作部门,按需设岗,严格控制机构和人员,厘清部门职责,树立依法行政、令行禁止、廉洁高效的效能政府形象。二要透明权力运行。要进一步健全信息公开制度,切实执行国务院颁布的《信息公开条例》和最高人民法院通过的《关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》,使得政府信息公开制度在法制轨道上健康运行。要推进党务公开,加快出台《党务公开条例》。虽然中共十七大

明确提出“推进党务公开”,十七届四中全会又首次提出要建立党委新闻发言人制度,党务公开工作因此有了很大进步,但与信息公开常态化、运行规范化的要求还有较大距离,应将党务公开逐步稳健地由下向上推进。三要规范行政自由裁量。要清理自由裁量项目,分清行使裁量权的类型,编制项目目录,明确法律依据;要细化裁量标准,严格裁量程序,明确处罚情形,围绕行政处罚事项、幅度、种类和标准,划分处罚裁量等级;规范行政审批,细化、量化审批条件和程序,明确前置条件,规范审批流程,确保行政审批更加科学、合理。

第三 细化治腐体系,破解消极腐败防治难题。制度是推进反腐工作的保证,党的十八届三中全会也强调要“把权力关进制度的笼子”,充分表明制度对于反腐的重要意义。消极腐败行为的衍生性特点,要求我们既要从源头控制与防治消极腐败,又要以强有力的惩治措施作为外部手段。

一是完善监督体系,破解“发现难”。要整合监督体系,把自体监督与异体监督、党内监督与党外监督、自上而下监督与自下而上监督有机结合,充分发挥监督体系的整体效能。这一监督体系体现为五个层面:(1)充分发挥纪检监察机关的监督作用,进一步理顺党的纪检机构、政府监察机构和检察院司法监督机构的关系,明确职责范围,完善运行机制,确保各机构既相互配合又独立、不受干扰地开展监督活动。(2)进一步发挥各级人大对“一府两院”的监督作用,充分彰显人大监督的权威性、全面性和强制性特点,监督“一府两院”严格依法办事。(3)努力发挥好政协的民主监督作用,利用民主党派触角丰富、联系广泛的优势,充分揭露社会上的消极腐败现象。(4)充分展现新闻媒体舆论监督的作用,利用媒体及时、直观、敏感的特点,打造一支监督消极腐败的经常性力量。(5)强化社会监督的作用,完善权利救济机制,解决民间组织在公共事务上表达力和影响力弱的问题,把社会监督纳入法制化轨道。

二是细化监督制度,破解“识别难”。根据消极腐败的模糊性和隐蔽性特点,要学习借鉴国外治理相关问题的良好经验,进一步细化各项监督制度。(1)借鉴国外经验,建立公职人员重要信息申报制度。美国是实施官员信息申报制度较为典型的国家,为了强化对公务人员的监督,该国建立了公务人员财产申报制度,要求国家公务人员对自己与财产收益有关的情况必须申报;瑞典则更进一步,不仅要求公务人员申报财产,而且允许该国公民依法查看

各级官员的财产及纳税情况。^{[9]58}(2)探索党政干部道德规范法制化路径。对国家公职人员而言,道德规范越细,对消极腐败的约束作用就越大;道德规范越是法治化,治理消极腐败的力度也会越强。西方一些国家对此做了有益探索,如美国制定了《政府道德法》和《道德改革法》,日本也颁布了《公家公务员伦理法》,等等。(3)推进消极腐败防治队伍的专业化。世界不少国家和地区就建立了专业化的反腐队伍,如新加坡内閣廉政署和贪污调查局、香港廉政公署等。我国内陆也有必要尝试建立一支理论素养高、辨识能力强的消极腐败防治专业队伍。

三是加强监督保障,破解“查办难”。对消极腐败的监督,存在举证成本高、胜诉难度大的症结。因此,惩治消极腐败,除了强化教育与监督、加强预防外,还要在惩治制度上下功夫。(1)强化党内制度建设。目前,党内治理消极腐败的制度规范主要是党纪党规,如《党章》、《领导干部廉洁从政若干准则》等。不可否认,党内法规与纪律对预防与惩治消极腐败发挥了重要作用,但与消极腐败严峻的发展态势相比,党纪党规的完善与健全仍是当务之急,党内法规与纪律的刚性化及细密化有待进一步推进。(2)推进国家反腐败制度建设。消极腐败不仅表现在政党内,也体现在国家公务中。在宪法中应将国家与政党的界限作进一步的区分,以助于推进依宪治国、依法执政进程。在行政法中,扩大国家赔偿法的适用范围。消极腐败部分表现为作为的行为,但主要表现为不作为的行为。而目前,对于不作为的行政行为是不需要承担国家赔偿责任的,这在一定程度上纵容了消极腐败现象。因此,可以考虑利用类型化的方法,先将常见、多发、群众反映问题多的几类不作为纳入国家赔偿范围以警示消极腐败。在刑法中,在将性贿赂等纳入贿赂犯罪范围的同时,切实执行现行刑法关于相关行为入罪的规定,以促使尽快、大范围减少消极腐败。(3)注重其他配套文件的缜密与可操作性。除上述法律外,惩治消极腐败还有许多配套的规范性文件。应特别注意规范性文件的科学性和可操作性,尽可能避免规定笼统、重复和混乱,执行机关不明,制度形同虚设等问题。

参考文献:

- [1]赵晓雷.转型期消极腐败的概念、成因、危害及对策的探析[J].武汉理工大学学报(社会科学版).2012(4).
- [2]向风行.消极腐败的现实表现及治理之策[J].领导科学,2011(11).
- [3]林赫.“消极腐败”的四种表现[J].人民论坛,2008(2).

[4][美]麦金泰尔. 德性之后[M]. 龚群,戴扬毅等译. 北京: 中国社会科学出版社,1995.

[5]费孝通. 乡土中国[M]. 上海: 上海人民出版社,2006.

[6]毛泽东选集(第二卷)[M]. 北京: 人民出版社,1991.

[7]马克思恩格斯选集(第一卷)[M]. 北京: 人民出版社,2012.

[8]刘晓欣,刘康. 论消极腐败[J]. 河南工业大学学报(社会科学

版) 2012(4).

[9]舒扬,莫吉武. 权力市场化与制度反腐问题研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社,2008.

责任编辑:熊先兰

On the Discussion about the Legal Characteristics of Passive Corruption and Preventive Strategies

XU De – gang ,LIAO Wen – ji

(Hunan University of Science and Technology ,College of Marxism ,Xiangtan ,Hunan 411201 ,China)

Abstract: Passive corruption ,the deeply lurked negative factors in the legal system ,which usually harms intangibly. The legal characteristics of passive corruption includes behaving elusiveness ,fuzziness boundary ,processing indirectness ,scoping universality ,which influence radiativity ,derivation of consequences etc. The main cause of this situation is the twisting of the values of the cadres of party and government ,the lack of punishing mechanism and the negative impacts of the social environment. Therefore ,strengthening the education of positive action of the cadres of party and government ,emphasizing the transparency and regulatory of administrative action ,intensifying the controlling measures of passive corruption is absolutely necessary.

Keywords: passive corruption; legal characteristics; preventive strategies

(上接第10面)

“Seeking Truth from the Facts” in the Vision of Practical Materialism

——On Relationship between Theory and Practice

ZHAO Shi – fa ,SONG Ya – ping

(School of Philosophy ,Wuhan University ,Wuhan ,Hubei 430072 ,China)

Abstract: Mao Ze – dong’ s “seeking truth from the facts” is a concept of practical materialism. It absorbed the excellent Chinese academic tradition of statecraft and inherited and developed the theory of practice of Marxism. Now it becomes a concept with universal significance. The thought of “seeking truth from the facts” requires us to be realistic and to explore the inherent laws of things to get the truth as our guide to action. It is not only a principle of epistemology ,but also a kind of practical methodology. To practice this thought and method ,it is necessary to recognize the “fact” comprehensively and concretely and understand the “fact” as sensuous human activity and practice. In addition ,we should try to avoid the interference of subjective tendencies. We should not only take highly of facts ,but also the scientific theory. Nowadays ,the problem of the disconnection of theory and practice appears in contemporary theoretical circles of Marxism in China ,that is ,the contradictions of academic character and ideology in the field of theory. To get out of this dilemma ,we must treat the content and development of Marxism and Mao’ s thought realistically ,examine the basic facts and developments of modern Chinese society and its basic rule of modernization ,which achieve the unity of theory and practice.

Keywords: seeking truth from the facts; theory; practice; practical materialism