

中国腐败治理现代化的微观社会政策建构

刘占虎

(西安交通大学 马克思主义学院, 陕西 西安 710049)

摘要:科学有效治理腐败是一项复杂的社会系统工程,不仅需要从宏观政治制度层面进行顶层设计和系统优化,还需要从微观社会政策方面夯实协同治理的社会基础。在健全和完善反腐败法律制度体系的基础上,全面从严治政的关键在于科学有效地监督和制约微观权力,因而需要精准聚焦公共权力的运行过程及其具体行使者。根据公共权力运行的一般规律,过程防腐作为制度反腐的实现机制,是联结和贯通宏观制度体系、中观治理机制、微观治理对策的中介环节。在推进腐败治理现代化的时代实践中,实现从宏观治理体系到微观社会政策的总体性建构,是完善中国特色过程防腐机制,一体推进不敢腐、不能腐、不想腐之“标本兼治”的重要进路。围绕公职人员及其职权本身,从经济社会文化层面探析腐败治理现代化的社会政策建构,结合既有“地方性知识”提出“三固定”和“三动态”的微观治理机制,以此支撑协同推进中国腐败治理体系和治理能力现代化。

关键词:制度反腐;过程防腐;治理现代化;微观社会政策;治理效能

中图分类号:D630.9 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-3291(2023)05-0037-11

DOI:10.16197/j.cnki.lnupse.2023.05.008

权力腐败是历史性的症结,被视为“政治之癌”。科学有效治理腐败是世界各国政府和执政党普遍面临的共同课题。现实地看,腐败作为普遍存在的世界性问题,其发生逻辑具有普遍机理,也具有源自特定时空条件的特殊境遇和基于“地方性知识”的治理范式差异。正如“腐败作为一种复杂、多层面、有系统组织的社会现象,是经济、法律、社会、管理、政治以及伦理等多种成分的有机统一”,^①当代中国的权力腐败现象是在“古今中西”高度聚合的时代场域下生发的,因而具有综合性的时空要素和复杂的经济社会根源。为此,总体分析权力腐败产生的根源和建构科学有效的防治对策,有必要以比较视界考量公共权力运行中时空要素的多维变量,通过建构科学治理腐败的微观制度平台来优化全面从严治政的相关配套要素,致力于从整体性上推进中国腐败治理体系和治理能力现代化。

一、从常规模式到微观社会政策的总体性治理

理论界关于腐败本质及其治理的常规模式分析较为成熟。这些理论范式在很大程度上构成政治

收稿日期:2023-06-03

作者信息:刘占虎,法学博士、哲学博士后、马克思主义理论博士后,西安交通大学马克思主义学院教授、博士生导师、博士后合作导师,主要从事马克思主义基础理论、政治哲学、历史哲学、廉政社会工程学研究。

基金项目:中国博士后科学基金特别资助项目“‘法—纪—德’协同治理结构与党内政治生态优化研究”(2020T130518);中国博士后科学基金特别资助项目“中国腐败治理体系的协同要素与主导机制研究”(2016T90936);中国博士后科学基金面上资助项目“社会工程与腐败治理体系现代化研究”(2015M580864);中国博士后科学基金面上资助项目“中国特色腐败治理模式与理论自觉研究”(2019M653693);国家公派留学基金资助项目“腐败治理的社会政策比较研究”(201706285152)。

^①〔俄〕哈布里耶娃主编:《腐败:性质、表现与应对》,李铁军等译,北京:法律出版社,2015年,第1页。

民主化和腐败治理研究的基本范式,在“西方中心主义”认知思维主导下往往被视为具有普遍性的理论模式和实践模式。之于腐败治理体系的现代化,国外研究范式往往从宏观制度模式、民主化程度等因素来评价一个国家的廉洁程度。就人类共识性的善治追求来看,科学治理腐败在根本上要依靠法律制度的精密化设计和有效的过程实施,尤其是政治民主化、治理法治化、规则透明化等基本方式。研究范式的互鉴,需要看到西方在现代化发展理论与国家制度分析中存在的思维差异和立场偏好。质言之,现代性本身是一项尚在探索中的开放性事业,西方话语代表现代治理的既有认知,但不足奉为“世界历史”生成中的唯一答案。同样,治理权力腐败的复杂性和艰巨性,仅仅有宏观制度视角的分析尚不足够,还需要从中观模式和社会微观机制予以系统思维的协同建构。

(一)作为现代国家治理的宏观模式

现代治理的宏观模式主要体现为国家制度层面的机制建构,主要包括权力分立与制衡机制、代议民主与选举机制、政党政治与竞争机制、公民社会与社会监督。这些宏观模式作为政体要素集中表达着公共权力的配置结构和运行方式,是基于特定国体的制度设计范型。

具体来看,权力分立和制衡是防止权力集中或被滥用的核心机制,由此认为“只要国家设计得当,就可以形成一种协调的相互抑制的制度,各种利益集团之间、阶级之间、派系之间以及政府各部门之间就可以相互制约”。^①代议制作为对直接民主的现实性调适,是间接民主和程序民主的主要实现方式,其“最基本、最核心的功能即以代议制形式参与对国家权力的分配”。^②代议民主制的“委托—代理”逻辑本身意味着:广大公民以非直接的方式成为国家权力的担当者——代议参与作为“有限多数统治才是民主制度中唯一的民主可行性原则”。^③选举制是实现代议制的前提和基础,尽管说“选举是取得一致的主要途径”,^④但依然需要以制度化来保障国家公共权力从人民的“所有权”到实施者的“行使权”的规范化转移。在公共权力的实际运行中,代议民主制往往由少数独大的政党控制选举程序和过程,政党制度由此构成代议民主的主要配套制度。尽管说政党作为由此形成国家意志的组织化力量,通过代表不同的利益集团获取选民的同意来取得行使权力(执掌内阁或政府)的资格,但政党政治本身意味着竞争与博弈——“为了使民主过程和多数决定原则在大型社会中占据优势,光有民主制度是不够的,还必须存在持久组织的、参与激烈选举竞争的政党”。^⑤基于选举政治和政党竞争的公共决策,同样需要有政治场域之外“第三方力量”的有效制约,即由不同利益集团形成的公民社会对委托的公共权力形成多维度的社会监督,以规避“受委托”之民众的公意被扭曲或公权私用的消极后果。

以上宏观制度要素是建构和评估政治现代化(民主化)的主要分析范式。现代腐败治理的宏观模式主要是关于国家基本政治制度的设计和建构,核心是确保公共权力规范运行的政治构架和规制体系,即作为对社会价值权威性分配和优良公共生活建构的政府过程机制。现实地看,这些机制主要是西方现代化国家的政治制度安排,或者说现代化政治制度的西方模式。在既有的比较研究中,人们往往容易忽视国体的本质差异而单纯地以政体的建构模式来评估政治现代化(民主化)的优劣得失。事实上,宏观制度模式的建构和选择往往与一个国家或地区的历史文化传统、社会发展阶段、国土疆域、人口规模等密切相关。这些宏观治理模式尽管在不同国家的“学理称谓”有所差别,但不可否认,在具

① [美]理查德·霍夫施塔特:《美国政治传统及其缔造者》,崔永禄等译,北京:商务印书馆,1994年,第12页。

② 周叶中:《代议制度比较研究》,北京:商务印书馆,2014年,第23页。

③ [美]乔万尼·萨托利:《民主新论:当代论争》,冯克利、阎克文译,上海:上海人民出版社,2015年,第51页。

④ [美]利普塞特:《政治人》,刘钢敏、聂蓉译,北京:商务印书馆1993年版,第16页。

⑤ [美]彼得·M.布劳:《社会生活中的交换与权力》,李国武译,北京:商务印书馆,2012年,第366页。

体实践中都不同程度地吸纳了相关要素。如权力部门内部岗位分工的分权与制衡制度,“条块结合型”的政治运行机制和权力监督模式,人民代表大会制度和政治协商的决策机制等。

一般地看,宏观制度模式对腐败治理是发挥基础性作用的,然而,对微观领域的权力运用的规制还不是直接有效性的。就治理传统和基本制度而言,如加拿大曾属于英联邦国家之一,沿袭英国的政治传统,在国家制度层面实现联邦制和议会制君主立宪制,在政治决策上采取“内阁-议会决策体制”,^①在反腐败体制上具体实行议会行政监察专员制。当代中国是人民当家作主的社会主义国家,在基本制度方面实行人民代表大会制度和中国共产党领导的多党协商的决策模式,在腐败治理方面坚持以政党为中心的国家治理模式。正如社会本身是一个有机系统,政治系统运行本身也有政策“输出(制定)”——“运行(实施)”——“反馈(调适)”的过程。腐败治理之宏观模式作为国家腐败治理体系现代化的总体性制度安排,为建构反腐败对策和机制提供了基本遵循。在当代中国,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一性的原则,通过制度反腐、过程防腐与文化倡廉的协同进路,一体推进“三不腐”(不敢腐、不能腐、不想腐)治理,由此作为中国特色反腐倡廉道路的实践逻辑。^②总体来看,国家治理的宏观模式为全面从严治政腐败提供了基本平台,然而,基于腐败问题的复杂性和多元衍化,需要有中观模式和微观模式的有力支撑,才能更好地发挥其制度效能和协同效力。

(二)作为预防权力腐败的中观模式

宏观模式和中观模式是现代国家治理研究中的主要分析范式。在腐败治理语境中,所谓中观维度的治理模式,一般也称治理机制或实践模式。现代治理的中观模式主要表现为具体的实践机制,在腐败治理方面主要包括财产申报与公示机制、政务公开与过程监督、权力清单与问责机制、回避制度与有效监督,等等。如果说宏观模式之于公共权力架构设计具有一定的抽象性,那么,中观模式主要针对的权力行为则是具体的,要么是围绕具体的岗位职权,要么是围绕公职人员本身,要么是聚焦某一项具体做事情的职权,旨在厘清“法不禁止即可为”的空间,确保“法无许可不可为”的边界。就主要功能而言,中观模式是就公共权力的具体运用过程的监督、监管而言的,旨在防止权力寻租、公权私用、徇私枉法、不作为或乱作为等。就其基础理论而言,用阿克顿(Lord Acton)的话来说,就是基于“绝对权力导致绝对的腐败”^③的生成逻辑,即权力的集中化且缺乏有效的监督,容易诱发或导向权力腐败。如同国体与政体的区别一般,中观维度的具体机制往往与一个国家的政治上层建筑不具有直接相关性,不直接影响国家(政体)意识形态属性。就像市场经济作为社会资源优化配置的方式一样,这些中观治理机制可以为各个国家或地区采用,其本身不具有根本社会制度(国体)的属性。然而,在制度逻辑和主导逻辑上,作为中观模式必然遵循并体现宏观模式的价值定位和政治逻辑。当代中国,坚持以人民为中心的发展思想,是在生产资料公有制为主体的前提下发展社会主义市场经济,核心特质是中国共产党领导的社会主义现代化建设。当代中国腐败治理的中观模式主要是中国特色腐败治理体系或作为狭义的特色反腐倡廉道路,既遵循腐败治理的一般机理,又具有显著的中国逻辑和实践特色。这是“中国之治”与“西方之治”的本质区别。

比较而言,中观维度的治理模式在过程防腐层面具有明显的实践优势,因为直接针对权力行使主体及其具体职权,有助于释放出强大的制度约束力和制度效能。然而,在具体实践中,由于理论思维与工程思维的旨趣不同,导致理论模式与实践模式之间往往存在着张力。^④总体来看,主要有三方面

① 张立荣:《中外行政制度比较》,北京:商务印书馆,2013年,第352页。

② 刘占虎:《制度反腐、过程防腐与文化倡廉》,《马克思主义与现实》2014年第1期。

③ [英]阿克顿:《自由与权力:阿克顿勋爵论说文集》,侯健、范亚峰译,北京:商务印书馆,2001年,第342页。

④ 徐长福:《理论思维与工程思维》,重庆:重庆出版社,2013年,第57页。

制约因素。一是利益的冲突和相斥。反腐败机制直接威胁到一些人或团体的利益,因而难免会受到既得利益团体的阻滞。正如正义与邪恶的对立一样,腐败与反腐败是一对相反相对的“作用力”。人民性的政党及其坚决惩治腐败的政党意志,是实现全面从严治政的决定性因素。可以说,对反腐败工作的集中领导和利益统一性是贯通政策取向与实践效益的政治前提。二是观念文化认知偏差。人们的生活习惯和行为取向具有路径依赖,集中体现在人们的观念文化当中,法律制度执行在潜规则文化还有生存空间的境遇下往往会被扭曲或削弱。制度与文化是建构优良公共秩序的核心要件,旨在实现以律正人与以文化人的逻辑统一。制度的执行力和影响力是党有力量的重要体现,既要通过制度治党来增强党内法规制度体系的有机性和协同性,也要以政党文化自觉来增强制度治党和文化兴党的内生动力。^①三是相关配套制度机制不健全。每一项中观制度的施行,基本上要通过大面积的推进和落实,意味着要贯通公共权力运行要素中的“毛细血管”。如果缺乏相应的微观配套制度体系,制度反腐的实践效果往往并不理想。如公职人员的财产申报和公示制度,在中国学术界已经讨论和研究30余年,在具体实践中探索推行了十几年,然而,在科学抑制腐败成效方面的作用并不显著。^②党的十八大以来,中国政府明确提出“把权力关进制度的笼子里,就是要依法设定权力、规范权力、制约权力、监督权力”,^③通过优化制度设计进一步“织密”制度之“笼子”,以避免“牛栏关猫”的制度漏洞和瑕疵。这一基于良法的治理理念集中体现为腐败治理体系的现代化和过程机制建构。由此推进中国腐败治理体系和治理能力现代化,需要综合比较不同治理范式的优点和不足,集中研究和探索中国腐败治理体系现代化的进路。

(三)作为协同治理腐败的微观模式

对于具体国别或具体领域而言,有宏观分析模式但缺乏具体实践模式,容易导致“宏大叙事”或落不了地,因而需要具体实践模式的社会微观机制分析。这种微观分析不是以往一般化的实证科学的具象领域分析,而是运用人类社会学、政治社会学的经验观察和整体分析。究其本质,人是权力腐败的核心要素,如果说“腐败现象最主要的特征是被赋予权力、获得国家及社会利益,且拥有这些权力的人员之间行动上的冲突”,^④那么,要避免“掌权者和权力对象的利益和目标之间的冲突”,^⑤就必须聚焦行使权力的人及其行为本身来进行全过程规制。这是从社会工程理论和思维的视角去研究腐败发生的内在机理和综合防治的可能路径。为此,在协同治理腐败宏观模式之制度反腐、过程防腐、文化倡廉(中国特色反腐倡廉之核心进路),中观模式之意义建构、关系建构、符号建构、状态建构(中国廉政社会工程学之要素结构),微观机制之廉洁档案、权力清单、财产申报(过程防腐的微观制度之协同要素),主导机制之巡视监督引领过程防腐(中国特色反腐倡廉之主导机制),政党逻辑之制度治党与文化兴党(中国特色反腐倡廉之政党意志)的“学理探索”^⑥的基础上,

① 刘占虎:《制度治党与文化兴党的政党文化自觉》,《学术论坛》2019年第2期。

② 刘志勇:《中国官员财产申报:现状及对策》,《政治学研究》2012年第4期。

③ 《习近平谈治国理政》第二卷,北京:外文出版社,2017年,第129页。

④ [俄]哈布里耶娃主编:《腐败:性质、表现与应对》,李铁军等译,第145页。

⑤ [美]丹尼斯·朗:《权力论》,陆震纶、郑明哲译,北京:中国社会科学出版社,2001年,第130页。

⑥ 关于廉政社会工程学的基础理论探索,具体参见刘占虎:《制度反腐、过程防腐与文化倡廉》,《马克思主义与现实》2014年第1期;刘占虎:《中国腐败治理体系现代化的时代诉求与实践逻辑》,《西安交通大学学报(社会科学版)》2017年第4期;刘占虎:《中国过程防腐的微观制度要素及其协同建构》,《西安交通大学学报(社会科学版)》2019年第2期;刘占虎:《制度治党与文化兴党的政党文化自觉》,《学术论坛》2019年第2期;刘占虎:《新时代党内政治生态建设的时空思维和中国范式》,《西安交通大学学报(社会科学版)》2021年第1期。

构建腐败治理中观模式有效落地的微观社会政策,从社会工程学视角提出“三固定”和“三动态”机制的微观治理模式。

首先,就“三固定”的配套机制而言,是指直接规制领导干部岗位权力的个体核心要素,即固定家庭地址,固定银行账号,固定居住场所。为了更好地聚焦于公共权力的行使主体和对具体权力运行的过程监管,就需要明确主要公职人员的固定的居住场所、具体居住地址、固定的财产收入银行卡ID。法国的相关法律规定:“居民在银行开户时必须出示身份证,其中姓名、地址等个人信息需同警察局里登记的信息一致,这些信息还将被用于租房、购车等所有个人商业活动。”^①有了这三种固定要素,就可以避免对作为行使具体权力主体之监督对象的“游离不定”,有助于推进中观模式之政务信息公开和公职人员财产申报以及公示工作。此外,就社会治理的价值而言,在微观治理层面融入“三固定”的做法,重在确保主要公职人员的“权责统一”,即“有权必有责”“滥权必担责”,在廉洁意识建构中体现为权力公共性的规则意识。

其次,就“三动态”的过程机制而言,是指相对于腐败治理主体的过程实现机制,即动态化的权力监督、动态化的绩效考核、动态化的廉洁档案纪要。有了“三固定”机制,有助于做好“三动态”的过程防腐工作,既可以动态地监督某一职权的运行过程,也可以阶段性地考评某一公职人员的工作绩效,还可以阶段性地检查某一主要领导干部的廉洁情况。如此,有助于做到对权力行为的过程监督,防止公共权力在具体运行中发生的偏离和偏差。宏观制度模式在一定意义上是静态性的,中观模式是动态性的,而微观模式则是静态与动态的结合。针对将公职人员核心信息公开是否会侵犯个人的隐私权的问题,可以从两个方面来回应。一是这些做法是针对重要岗位和特殊行业的公职人员而言的,公职人员作为人民和国家的公仆,除为人民服务外没有任何特殊权力。二是对个人核心信息的公开是有保密性和选择性的,纪委和监察部门根据法律法规有资格掌握主要领导干部的核心信息,这是“对党忠诚”和“对人民忠诚”的法理义务。当然,这些核心信息是受法律保护的,只是在选拔和任命重要岗位的主要领导干部之前,将其基本信息向社会公开,通过有效的社会监督以防止考察不周全而导致“带病提拔”。组织人事部门在考察和任免主要领导干部时,按一般惯例遵循“申报范围大,公开范围小”的原则,有选择性地向社会公众公开,通过信息公开带动舆论监督和社会监督的协同效力。于此而言,作为过程防腐的“三固定”模式对于主要领导干部是适用的,尤其为抓住“关键少数”——在重要领域和关键部门的“一把手”的过程防腐建立财务源头监督机制、项目源头监督机制、资产源头监督机制等“事前监督”^②提供必要的配套制度设置。

二、微观社会政策与协同治理腐败的潜在效能

腐败治理微观社会政策尽管不是直接针对权力执行主体的制衡和监督,但基于腐败行为本身的复杂性和具体性而彰显出从根本上预防和治理腐败的潜在效能。根据对加拿大部分省域的经验性观察,具有良好的基层微观社会治理机制,对于促进全面预防腐败具有重要支撑意义,尤其是在配合宏观制度、中观制度的具体落实层面具有“同向同行”的支撑功能。

(一)领导干部居所地址的明确保障与强化追责意识

良好法律制度设计的预设前提,既要遵循“人性趋恶”的一面,也要兼顾“人性本善”的一面。公职人员是具有多维度需要的“现实的个人”,也具有日常生活的普遍利益诉求。要对具体行使公共权力

^① 倪邦文等:《国外廉政建设制度与操作》,北京:中国言实出版社,2013年,第108、109页。

^② 姜如海:《中外公务员制度比较》,北京:商务印书馆2013年版,第414-416页。

的个体进行科学有效的过程监督,不仅需要聚焦公共权力场域进行权力监督,还有待于从公职人员的生活维度进行全方位的社会监督。为了有效聚焦公职人员在生活维度利用权力影响力进行间接的以权谋私,需要对重要行业和关键领域的主要领导干部实行“三固定”机制,以保障重要权力不被滥用。这是民主监督和权力制衡的意义所在,也是建设廉洁政治的社会价值。

需要说明的是,具体而微观的“三固定”机制,就是政府运用公共财政专门为主要领导干部提供“廉住房”,但不同于一般意义上的“官邸制”。二者本质区别在于:前者是社会主义条件下预防公职人员权力腐败的公共保障设施,后者是特定官僚阶层的福利资源。“廉住房”制度作为主要领导干部选拔任用的辅助性机制,是其确认廉洁从政和从严用权的必选项,如同治理“裸官”的机制一样——要么不予以选任领导岗位,要么把境外的家庭成员迁回国。

表1 “廉住房”的布局类型与使用说明

类型	功能定位	适用对象	区位布局	入驻要求	退出方式
A型	核心廉住房	主要领导干部	办公场所就近	制度必须要求	离休由A转C
B型	常规廉住房	普通公职人员	办公场所附近	个人自愿选择	个人自愿选择
C型	离休廉住房	离休领导干部	城市宜居外围	必须自愿兼顾	必须自愿兼顾

一般而言,作为预防腐败设施的“廉住房”主要包括三种类型(见表1):一是核心廉住房,即在任主要领导干部廉住房(A型),一般建立在离办公场所较近的地方,主要是面向重要部门和关键行业的主要领导干部。二是常规廉住房(B型),同样是建立在离办公场所较近的地方,主要是面向普通公职人员。三是离休廉住房(C型),一般设立在城市外围宜居区域,主要是面向退休后主要领导干部和重要部门的公职人员。“A型”是针对主要领导干部在任职期间,可以根据级别和职级申请不同规格和标准的住房,并按期缴纳一定的租金或使用费。随着领导岗位调动和调整,即再申请入驻相应供职部门所在地的“A型”。主要领导干部和重要部门的公职人员离职后,经过纪检监察机关的审核,可按既定程序退出“A型”转入“C型”,并进行个人廉洁情况的后期监察,旨在防止“腐败期权化”。^①运用公共财政建立“廉住房”的基本保障,一方面可以保障广大公职人员“住有所居”,确保不因城市房价的购买压力滋生以权谋利的贪念,进而安心做好本职工作;一方面可以对主要领导干部的行为做到有效的动态监管,切实将廉洁从政理念落到实处。如此通过制度化和常态化践行,有助于形成公职人员自我负责的权责意识和终身监督的追责意识,有利于一体化筑牢“不敢腐、不能腐、不想腐”的防线。

(二)领导干部财产收入的透明确证与规避侥幸心理

无论是“大官巨贪”还是“小官巨贪”,都有一个显著特征:以权谋利的周期是长波段的,在这一波段中缺乏对财产收入情况的有效过程监管。当“事后”查实时已经对国家公共资源造成了巨大的伤害和损失。诚如“实现有效的公众监督的重要前提,就是法律要明确规定公民有获取这些信息的权利”。^②针对这一结症,有必要在着力推行公职人员财产申报制度的同时,进一步保障财产收入的透明度和准确性。这就要通过主要领导干部固定的银行ID来确定。这种ID是不局限于主要领导干部个人,还应包括家庭主要成员,即涵盖两代以内的具有业务关系的主要亲属。

之所以要适当扩大财产收入申报主体的范围,主要是为从源头上规避“期权化腐败”。一些贪腐群体以权力谋私的好处并不都是以直接的方式转化为其本人所有,有些是通过在若干年后以隐蔽的

① 阎德民,刘兆鑫:《论“期权腐败”及其治理》,北京:人民出版社,2012年,第5页。

② [美]苏珊·罗斯·艾克曼:《腐败与政府》,王江、程文浩译,北京:新华出版社,2000年,第216页。

方式转给其子女等直系亲属。正是考虑到这一情况,主要领导干部财产申报和公示,必须覆盖到其直系亲属。与此同时,为进一步落实腐败查处周期“不设限”的要求,有必要在主要领导干部离职或退休5年或10年后,阶段性地抽查和审核其个人财产收入情况。如果有大额的嫌疑性财产收入,同样要求主要领导干部及时向组织和纪检监察部门说明廉洁情况,若涉嫌违法违纪,同样需要及时启动相关调查程序进行调查,将“源头”治理和“末梢”治理贯通起来。如此,全周期的过程监督机制和不设限的追责机制,有助于规避公职人员谋求期权化腐败的“侥幸心理”,实现“不想腐”的治理目标。

(三)减少消费产品的质量位差与弱化优越意识

特殊利益诉求是权力腐败的原初动因,腐败的主要方式是利益输送和钱权交换。一个国家物质产品的丰裕发达是满足人民美好生活需要的基础,一个人的真实需要是得以有效满足的逻辑前提。当然,作为权力腐败的利益范畴,也就涵盖满足其多维需要的权威性价值,如身份地位、社会荣耀、影响力、优越感等。一个人的价值主要取决于其社会贡献和个人成就。在日常生活中,人们往往是通过其使用商品的价值和品位来衡量。在一个充斥着名牌消费和追逐时尚的消费社会,因为“拥有‘名牌’和‘有身份’的商品即被视为属于一定‘身份’的群体”,^①为滋生腐败和其他越轨现象提供土壤。

西方发达国家或清廉指数较高的国家,在商品质量和公共服务供给方面有一个显著的特点,即物质商品的质量比较统一,质量有明确的保证。在整体上分为两个层级:一种是符合质量标准的合格产品,一种是具有价格位差的优等产品。在经济社会发展的特定阶段,商品质量会有多种,如奢侈品、合格品,还有次等品、部分不合格品等。现实地看,人口因素和资源禀赋是形成这种现象的客观原因。需求侧直接影响供给侧,有了特定的需求也就有多层次的市场供给。在一定范围存在合格产品相对供给不足以及个别制造商以次充好的现象,由此也形成公众对商品质量的多层次的接纳性。一般而言,供给与需求、生产与消费是有机的可持续发展的循环系统。人们的消费需求的满足与人口的规模密切相关。加拿大人口规模较小,在正常情况下生产的合格产品和优质产品可以满足市场需求。如果以恶性竞争的方式而去生产低端产品或以次充好,一是直接面临着法律的严惩,二是商品销售空间难以为继。正如没有需求就没有生产,没有低端消费品的市场需求,以次充好的商品也就没有生存的空间。物质产品的质量位差和价格梯度,既是一个社会消费水平的现实反映,也是一定社会文化的内在体现。一方面,物质商品的多层次性意味着可以满足人们多样化的消费需要;另一方面,商品质量位差和价格位差的多层化本身意味着人们生活品质的多层次性,人们基于对稀有社会资源的追崇和羡慕,容易形成一种消费能力上的优越感和攀比意识。

这种攀比意识往往是追求“当官发财”的观念文化动机,在一定程度上为“官本位”思想增加了世俗性的生活土壤。随着社会生产力的发展和物质产品的丰裕,在社会商品供给层次上建议分为合格和优等两个基本档次。如此,一方面使得普通社会大众花费必要的价值可以购买到满足自身真实需要的物质产品,所谓“货真价实”和“物美价廉”;一方面基于商品位阶小的特质可以增强社会消费文化层面的非歧视性和平等意识,所谓“平等消费”和“差异共享”。正是于此,当代中国坚持以经济建设为中心与以人民为中心的发展思想,就是通过可持续地发展社会主义市场经济,促进物质商品的丰裕和质量标准化,推进商品供给和公共服务的均等化,更好地满足人民对美好生活的物质文化需要。

三、微观社会政策与腐败治理现代化的结构优化

腐败治理是一项综合性的社会系统工程,既需要结合宏观治理模式分析腐败治理的一般规律,也

^① [俄]哈布里耶娃主编:《腐败:性质、表现与应对》,李铁军等译,第19页。

需要结合中观模式和微观模式进行地方性差异的具体分析。在全面从严治政理腐败进程中,以中国理论自觉实现“地方性知识”与“他山之石”的有机融合,需要在遵循当代中国的政治逻辑和实践逻辑的基础上,综合分析人口资源、经济发展、文化观念、民主实践、政党治理要素,从中探索建构微观社会政策支撑腐败治理现代化的中国方案。

(一)人口要素:彰显国情差异的比较优势

人口因素是一个国家最基本的国情,直接影响国家制度和腐败治理方案的选择。如上所述,加拿大之所以能采取诸多微观性的社会治理举措,与其相对丰裕的自然资源和广阔的疆域,尤其人口规模较小有直接的关联。西方政治学界倡导的“小政府、大社会”的治理范式,往往是基于部分西方国家特定的国情和“地方性知识”。改革开放以来,中国政治学研究在实现治理理论本土创新的同时,既以开放的视野参鉴“他山之石”,又充分考量西方治理范式的“地方性”因素,并没有罔顾国情和发展阶段的差异而进行简单移植。

发展地看,人口因素是作为社会存在之基本国情的重要因素。人口资源禀赋既是一个国家兴旺发达的重要人力资本,也是制约经济社会可持续发展的重要因素。充裕的人口资源是大国治理的基础条件,也是通过扩大“内需”来规避外源性经济危机的国情优势。一方面,在自然资源相对有限的情况下,适度控制人口规模、优化人口结构,是实现国家治理现代化的长久之策;另一方面,保持人口增长与经济社会发展相协调,旨在使人口优势转化为中国经济社会发展的人才优势和人力资本。随着老龄化时代的到来,青壮年劳动力人口将面临结构性的短板。适时实施“二孩或多孩”政策,旨在适度优化人口年龄结构,保持和激活劳动力人口资源的可持续供给能力。在此基础上,需要进一步提升公共服务的均等化水平,充分发挥现有劳动年龄人口和就业人口的潜在优势,着力提高人民群众的受教育水平和生活水准,释放人口资源优势在实现中华民族伟大复兴和永续发展中的治理效能。

(二)经济要素:以产品标准推进服务均等化

经济发展与政治发展是内源性的统一体。腐败治理不仅关涉政治建设和政治发展,也直接影响着经济社会的可持续发展。经济社会的协调发展和有序建构有助于从整体性推进腐败治理体系和治理能力的现代化。腐败动机的生发直接与物质诉求相关,正如“稀缺会导致腐败动机的产生”,^①以公共权力及其影响力来谋求稀缺性优质资源是权力腐败的基本样态。政治是社会价值和公共资源进行权威性分配的活动,公职人员作为公共权力及具体岗位职责的行使者,直接影响着稀缺性社会资源的权威性分配。物质产品的多样化和充裕度是实现人民对美好生活需要的基础保障,然而,物质产品的位阶多元化,相应地形成人们生活品质的多层次性。广大社会群体的收入水平和购买力相对有限,往往不能如愿享有优质商品和服务。人们对优质商品的主观诉求与购买力之间的张力,在一定程度上会加重对社会稀缺资源的追崇和羡慕。

人口规模较小和经济发达的国家,相对容易建立起规范的市场秩序和监管机制,保障公共消费产品质量的标准化,使公众花费必要的费用可以购买到满足其真实需要的物质产品,而不需要追求其他特权资源来实现优质的生活水平。当代中国经济社会的高质量发展为进一步规范市场秩序、优化物质产品质量结构、推进公共服务均等化和全覆盖提供了扎实的经济社会基础。在全面从严治政理腐败的进程中,可以借鉴加拿大等国家在制定微观社会政策方面的有益做法。通过实行严格的产品质量标准、严格地保护知识产权制度,逐步将社会产品分为“合格”和“优等”两个主要档次,让广大人民群众在既定收入水平的基础上,以合理的价格购买到满足基本需求的优质商品。在此需要说明的

^① [美]苏珊·罗斯·阿克曼:《腐败与政府》,王江、程文浩译,第47页。

是,实现物质商品的标准化和公共服务的均等化需要一个从量的积累到质的提升过程。中国经济社会发展的增量积累,有能力逐步推进这一微观的社会经济政策,以可持续的发展优势夯实中国腐败治理现代化的社会经济基础。

(三)观念要素:以规则意识祛魅特权思维

特权行为是权力腐败的衍生形态,生发于权力场域并体现在社会生活的诸方面,并对社会造成广泛的腐蚀性影响。就众多腐败案例的特征来看,部分公职人员寻求特权除满足权力欲望外,主要就是为了以公权谋取诸多好处,尤其是对社会稀缺资源和优势资源的占有,以此提高其身份感和优越感。物质消费产品的价差越多,拥有特权者往往越想谋求和享有稀缺性的社会资源。在社会主义制度条件下,公职人员是人民的公仆,不宜采取“高薪养廉”的做法。易言之,在当代中国,人民是国家的主人,公职人员是为人民服务的公仆。习近平曾在《从政杂谈》一文中集中阐释了领导干部的“为官四要”:一是为官之本,在于“为官一场,造福一方”。造福一方,核心是造福于人民,本质是为人民服务。二是为官之理,在于讲奉献。“当共产党的‘官’要造福于民,就得讲奉献,做到先天下之忧而忧,后天下之乐而乐。”三是为官之德,在于清廉。“持身必须以清廉为准则,凡利禄名誉‘苟非吾之所有,虽一毫而莫取’。”四是为官之义,“在于明法”。^①无明法不足以正纪纲,无纪纲就不能护公正、张道义。这四者可以视为中国共产党人的党性要求,当官即不能发财,是从政和廉政的基本前提。

作为公职人员的收入是相对固定和有限的,基于职业的体面性往往要寻求与其身份因素相匹配的消费水平。当既定合法收入难以满足其过高的消费需求时,容易滋生滥用职权谋取私利的行为。就社会政治生态而言,当部分公职人员的特权行为与高档消费品挂钩时,就容易助长社会层面“有权就有一切”的官本位思想,形成“笑贫不耻贫”的扭曲认知,不利于社会主义廉洁意识的养成。道德自律是通向廉政的内在约束,如果“没有德性,没有正义、勇敢和真诚,实践无以抵抗社会机构的腐败权力”。^②从社会微观生活的视角看,特权意识的祛魅和规则意识的养成与物质商品的等差有一定的关联。在实现经济持续发展的过程中,推进商品质量的标准化和公共服务的均等化,使每个人都能买得起合格的物质商品,以避免将拥有权力资源直接等同于享有优质产品和公共服务的文化理念,有益于规避对特权的崇拜和对权力资源的追捧。通过系统建构“三固定”“三动态”微观机制,有助于在社会微观层面形成公职人员“权责统一”的规则意识和“不想腐”的廉洁意识。同时,也有助于在社会层面形成权为民所赋,权为民所用,利为民所谋的宗旨意识和现代公民意识。

(四)民主因素:以民主价值建构民生福祉

民主本身意味着人民的统治和权力。权力腐败是对人民民主的破坏,全面从严治政腐败是发展民主政治的内在需要。然而,民主的出场是有前提条件的,正如“民主只能在其理想与价值让它存在的范围内存在”。^③民主作为一种现代文明价值,在不同的国家和发展阶段有着不同的实现方式。过度民主或不符合实际条件的民主化往往会造成新的“灾难”。这其中有一个不可回避的问题,就是对“民主神话”的迷信。事实上,民主既是一种人民共治的价值和理念,又是一种彰显社会公正的制度方案,也是一种“最不坏”的公共决策机制。其中,民主作为重要的公共决策机制,是通过竞争、制衡、监督、选举、投票等诸多环节来实现的。

长期以来,对民主机制的误解和曲解主要有三:一是片面地将构成民主决策的一个“要素”直接等

^① 习近平:《摆脱贫困》,福州:福建人民出版社,1992年,第37-39页。

^② [美]A.麦金太尔:《德性之后》,龚群、戴扬毅译,北京:中国社会科学出版社,1995年,第246页。

^③ [美]乔万尼·萨托利:《民主新论:当代论争》,冯克利等译,第27页。

同于民主本身,尤其是将“选举”和“投票”方式直接等同于民主本身,进而以选举民主来评估他国的民主化水平。一方面,由于片面求助于公民投票或被金钱操控的选举,使得“选举制实际上不过是一种门面装潢”;^①另一方面,根据一人一票的程序选拔精英可能演化平民主义——“以迎合民众口味(哗众取宠)为要旨”,^②而背离民主本身的初衷。二是忽视和遮蔽了民主决策机制的前提是选民(投票人)共同关心的事务,脱离“公意”这一前提的表决往往是没有实质意义的,甚至会引发多数人的暴政——“如果当选者没有被视为他的选民的代表,那么选举本身不过是创造了一个绝对统治者”。^③三是单向地认为程序化民主与公共服务的效率成正比。事实上,民主的最大价值在于防止行使公共权力的人办坏事,但过于注重民主的程序化,往往难以保证公共决策的效率和质量,尤其是彰显公共服务的效率和民生福祉。在中国这样的人口资源大国中,维系优良社会秩序和注重政策效率是同等重要的。正是基于以上误解和曲解,一些西方国家就很难理解当代中国政治运行机制的合法性和有效性,也容易遮蔽中国改革发展中取得举世瞩目成就的政治制度优势。

(五)政党因素:以秩序建构彰显治理效能

政党在现代国家治理中扮演着重要的角色,也是推进腐败治理的核心力量。在西方理论界,往往以政党政治的逻辑来看待中国的政党制度和中国共产党,缺乏从无产阶级政党的本质属性和社会主义制度内在逻辑加以认知。就政党规模而言,中国共产党是世界上最大的政党。就其执政使命而言,中国共产党始终是为人民谋幸福、为民族谋复兴、为世界谋大同的使命型政党。这与西方政党政治之一般政党类型或利益集团有着本质的差别,也是澄清和匡正西方舆论片面认知的基本逻辑。

就现实性而言,实现社会主义现代化建设确实需要一个强有力的政党的坚强领导,以保证国家治理的秩序建构和基本方向。在亨廷顿看来,“那些在实际上已经达到或者可以被认为达到政治高度稳定的处于现代化之中的国家,至少拥有一个强大的政党。”^④对于处在“古今中西”场域的当代中国而言,客观上需要一个代表中国人民根本利益的先进政党来引领社会主义现代化建设。中国共产党的长期执政意义不仅在于其本身的无产阶级属性和历史使命,也在于从整体上维护国家治理的良好秩序,以政党先进性引领中国经济社会的可持续发展,让中国人民过上有尊严的幸福生活。这不仅是中国共产党之于中国人民和中华民族的战略意义,也是中国共产党对于维系世界和平稳定发展,尤其是推动共建人类命运共同体的世界历史意义。基于这一维度来看待当代中国的政治发展逻辑,就可以真实理解建构优良公共秩序和彰显大国治理效能的内在逻辑。

综上所述,实现腐败治理体系现代化是一个不断革新的建构过程。全面从严治政腐败,尤其是通过建构总体性的微观社会政策来推进国家治理体系和治理能力现代化,这本身需要一个漫长的实践探索和效能优化过程。国家治理效能的释放,需要对现代政治文化的优化和重构,尤其是现代公民意识的建构与生成。实现这一目标同样需要经济社会发展的增量积累和治理能力的质性跃升。整体理解中国特色腐败治理范式的本土性和世界性,有必要树立“时间”(长期治理)与“空间”(全面治理)互换的战略思维,^⑤通过全面治理的空间布局来逐步实现“标本兼治”,这正是探析社会微观政策之于推

① [法]莫里斯·迪韦尔热:《政治社会学——政治学要素》,杨祖功、王大东译,北京:华夏出版社,1987年,第129页。

② 汪丁丁:《行为社会科学基本问题》,上海:上海人民出版社,2017年,第112页。

③ [美]乔万尼·萨托利:《民主新论:当代论争》,冯克利等译,第61页。

④ [美]塞缪尔·P. 亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华、刘为译,上海:上海人民出版社,2008年,第341页。

⑤ 刘占虎:《新时代党内政治生态建设的时空思维和中国范式》,《西安交通大学学报(社会科学版)》2021年第1期。

进中国腐败治理体系现代化的战略意义。

Research on the Micro-social Policy Construction of the Modernization of Corruption Governance in China

LIU Zhanhu

(*School of Marxism, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, China*)

Abstract: Anti-corruption is an complex social system project, which not only needs the top-level design and systematic optimization on the level of macro-political institution, but also needs to consolidate the collaborative governance on the level of micro-social policy. Based on the completion and improvement of the anti-corruption law institution system, the key of comprehensive and strict governance on the corruption lies in the scientific and effective supervision and the restriction on micro-power, thus it is necessary to focus on the operation of the public power and its practitioner. Based on the general law of the operation of public power, process anti-corruption, as the realization mechanism of institutional anti-corruption, is an intermediary link to connecting macro-institutional system, meso-governance mechanism and micro-governance countermeasures. In the practice of promoting the modernization of corruption governance in our times, realizing the overall construction from macro-governance system to micro-social policy is an important way to improve the process anti-corruption mechanism with Chinese characteristics and push comprehensively “tackling the problem” which does not dare to be corrupt, cannot be corrupt, and does not want to be corrupt. Based on the public officials and their power, the thesis explores the social policy construction of the modernization of the corruption governance on the economic, social and cultural level, puts forward the “three-fixed” and “three-dynamic” micro-governance mechanism combining with existing “local knowledge” to support the collaborative promotion of Chinese corruption governance system and the modernization of governance.

Key Words: anti-corruption; process corruption prevention; governance modernization; micro social policy; governance efficiency

【责任编辑 潘照新】