

多措并举推进农村基层反腐倡廉建设

——广东省德庆县的探索与启示

伍俊斌

(中共广东省委党校 科学社会主义教研部, 广东 广州 510053)

摘要:农村基层反腐倡廉工作是党风廉政建设的重要内容,也是社会主义新农村建设不可或缺的重要组成部分。广东省德庆县多措并举推进反腐倡廉建设,取得了开拓性实践成果。即通过增强普法教育的针对性,把普法教育与职业道德、社会公德和家庭美德教育紧密结合起来;遵循科学合理、切实可行的原则,充分发扬人民民主,尊重人民群众的首创精神,完善反腐倡廉制度;注重发挥网络等信息技术手段的重要作用,拓宽监督渠道、整合监督资源、形成监督合力;注重在考评上下功夫,通过完善考评体系和奖惩制度,保持其惩治腐败的强劲势头,建立健全不敢腐败的惩治机制。

关键词:反腐倡廉;农村基层;党风廉政建设

中图分类号: D035

文献标识码: B

文章编号: 1008-2204(2012)06-0013-07

Take Measures to Promote the Construction of Rural Grass-roots Anti-corruption: the Exploration and Inspiration of Deqing County, Guangdong Province

Wu Junbin

(Teaching and Research Department of Scientific Socialism, Party School of the CPC Guangdong Provincial Committee, Guangzhou 510053, China)

Abstract: Rural grass-roots anti-corruption work is important for honest government. It is also an important and indispensable part of the construction of a new socialist countryside. The paper made a comprehensive theoretical and empirical analysis on the rural grass-roots anti-corruption practice of Deqing county, Guangdong Province. The County continuously improves the effectiveness of its legal education by clarifying its aim and purpose. It closely integrates the legal education and professional ethics, social ethics and family values education. It focuses on people's democracy, respect for the pioneering spirit, and the improvement of the anti-corruption system. It has built an anti-corruption institutional system in line with the scientific, rational and practical principles. It attaches great importance to the role of the Internet and other means of information technology. It gives supervision to all aspects of the exercise of power. The county has created a good atmosphere, and straightened out the relationship between supervision subject and supervision object, broadened the channels of supervision, and integrated supervision resources to form a combined monitoring force. The county has made great efforts on the evaluation and promotion of cadres to make sure that they are clean. It has improved the evaluation system and reward system, maintained the strong momentum against corruption, and established a punishing mechanism as a warning system so that no one dares to be corrupt.

Key words: anti-corruption; rural grass-roots; party construction of a clean and honest government

一、引言

农村基层反腐倡廉工作是党风廉政建设的重要

内容,也是社会主义新农村建设不可或缺的重要组成部分。加强农村基层反腐倡廉建设,对于巩固中国共产党在农村的执政基础,提升中国共产党在农村的执政能力,维护农村改革发展稳定的大局,促进

收稿日期: 2011-12-02

基金项目: 全国党校系统重点调研课题([2011]34); 广州市社会科学规划课题(11Y99)

作者简介: 伍俊斌(1978—),男,湖南新化人,副教授,博士,研究方向为政治哲学与中国政治。

社会主义新农村建设,具有重要的意义。

广东省德庆县地处粤中西部,是一个具有2100多年历史的岭南古郡,全县辖12个镇、1个街道办事处、175个村委会,总人口约37万。近年来,德庆县坚持以科学发展观为统领,作为广东乃至全国农村基层反腐倡廉建设的示范县,创造性地开展纪检监察工作,取得了开拓性实践成果。德庆县2007年创建了农村党风廉政信息公开平台,2008年创建了纪检监察信访信息平台,2009年创建了“党廉教育手机报”,2010年实施了“数字廉政”党廉信息直通车工程,逐步形成了具有德庆特色的教育、制度、监督并重的农村基层防治腐败长效机制,在实践中积累了富有成效的经验,初步形成了符合当前农村需要、反映农村实际、体现基层农村特点的“德庆模式”。

治标与治本是推进反腐倡廉工作相辅相成、相互促进的两个方面。只有抓紧治标,严惩各种腐败行为,有效抑制腐败分子的猖獗活动,才能为治本创造前提条件;只有抓好治本,坚持不懈地从源头上铲除腐败滋生蔓延的土壤和条件,才能巩固和发展反腐倡廉取得的成果,从根本上解决腐败问题。

二、以普法促进廉政建设

“物不防腐治腐必朽、事不防腐治腐必败、国不防腐治腐必亡。”^[1] 反腐倡廉关系到中国共产党的兴衰、事业的成败、国家的安危和人民根本利益的得失。践行法治是反腐倡廉的前提条件和基础工程。德庆县委、县政府深刻认识到加强普法教育是反腐倡廉的基础性工作,必须常抓不懈。尽管其以前在反腐倡廉教育上探索了多种形式,取得了较好的成效,但在普法教育的全面性、针对性上仍亟待加强。例如:在普法教育对象上,重点不突出;在普法教育内容上,针对性不强;在普法教育方法上,创新性不够。因此,当前加强反腐倡廉教育工作,最重要的是通过增强普法教育的针对性,不断提高普法教育的实效。

首先,注重全面强化普法教育。针对农村社会经济和教育文化落后,法制基础薄弱的实际状况,德庆县把党员和基层干部作为重点对象,不断增强其民主法制观念,提高党员干部的法律意识和依法办事的能力。除了通过举办集市法律咨询、组织巡回讲师团、乡镇法律咨询宣传队等形式深入开展“送法下乡,法律进农家”活动外,还充分利用有线电视、互联网、广播等媒介,对广大干部群众进行法制

宣传教育。德庆县制作了《农村基层党风廉政建设手册》10000余册,镇、村干部人手1份,内页用流程图的方式规范了村干部在重大事项决策、集体资产处置、财务收支等方面的做法,引导村干部依法办事、按程序办事。在普法教育中,通过宣传与群众生产、生活息息相关的法律法规,在全县农村营造了良好的民主法制氛围,提高了农村干部群众的民主意识和法制意识,增强了民众积极参与村务管理,自觉遵纪守法,并利用法律维护自身权利的能力,为大力加强农村基层民主法制建设奠定了良好的基础。

其次,通过加强党纪国法和理想信念教育,建立长效机制,筑牢拒腐防变的思想道德防线。选准普法教育的重点对象,特别是要对掌握财权、物权、人权的领导干部进行严格教育;加强反腐倡廉教育法律制度建设,坚持体现时代性、把握规律性、富于创造性的方针,推进普法教育工作规范化、常态化;不断创新普法教育方法,坚持正面宣传教育为主的方针,突出示范教育和典型教育,利用典型案例,深化警示教育,增强教育的说服力,提高教育的有效性,努力使教育入耳、入脑、入心。

第三,充分发挥普法教育的基础作用,大力拓展廉政文化建设新领域,打造面向全社会的普法教育新平台,使廉政文化渗透到社会生活的各个领域、渗透到日常生活的各个方面。

把普法教育与职业道德教育紧密结合起来,推动法治文化进机关、进企事业单位。把普法教育作为岗前和岗位培训的重要内容,纳入到职业道德教育的全过程之中,不断充实职业道德教育的内涵,不断提升职业道德教育的水准。

把普法教育与社会公德教育紧密结合起来,推动法治文化进社区、进农村、进学校。通过设立反腐倡廉宣传栏、专刊、公益广告,举办反腐倡廉演讲会、歌咏会、文艺演出,建设反腐倡廉文化景观,创造通俗易懂、形式多样的反腐倡廉教育文化产品,把反腐倡廉教育作为青少年思想品德教育的重要内容等办法,扩大廉政文化的辐射面,提升廉政文化的影响力,营造浓厚的反腐倡廉氛围,不断增强公民的反腐倡廉意识。

把普法教育与家庭美德教育紧密结合起来,推进廉政文化进家庭,让清廉之风吹遍千家万户。通过组织领导干部家庭成员观看廉政影视片,阅读廉政书报,参加廉政培训班,签订廉政承诺书等形式,加强对领导干部家庭成员的思想道德教育,引导他们关心、支持、参与廉政建设,纠正“羡慕心理”、“期

腐心理”、“攀腐心理”和拜金主义、享乐主义等错误观念,形成健康、文明、和谐、清廉的家风。^[2]积极开展评选“廉内助”等家庭助廉教育活动,构筑反腐倡廉的铜墙铁壁。

德庆县探索反腐倡廉全民教育之路,逐步把普法教育纳入社会教育和国民教育体系,培养“廉洁可敬、腐败可耻”的公民意识,增强反腐倡廉教育的辐射力和渗透力。推动面向全社会的普法教育,必须注重实效、体现特色、稳步推进、勇于创新、突出以人为本。

三、以民主促进制度建设

制度建设具有根本性、全局性、稳定性和长期性的特征,它贯穿于反腐倡廉工作的各个方面。制度建设是反腐倡廉的治本之策,制度设计是否科学合理,决定了制度能否充分发挥作用。必须充分发扬人民民主,并以改革创新的精神不断推进制度变革和体制创新,不断加强反腐倡廉制度建设,推进反腐倡廉科学化、规范化、系统化,这是加强教育、强化监督、严厉惩治和有效预防腐败的基本依据和根本保证。必须遵循党风廉政建设和反腐败斗争的客观规律,紧密结合各地区各部门反腐倡廉工作的实际,深入分析当前腐败形成的深层次动因,针对深化改革中出现的重要情况和热点难点问题,以科学的思想、有效的方法,努力构建科学系统的反腐倡廉制度体系,充分发挥制度建设在惩治和预防腐败中的核心保障作用。

德庆县在完善反腐倡廉制度上注重充分发扬人民民主,尊重人民群众的首创精神,做出了许多有益的探索。

第一,完善“村账镇管”制度。长期以来,村组财务制度不健全,缺乏有效的监督机制,村务财务透明度不高,村务公开和村镇代理不足,村务财务、村镇代管等问题成为农村反腐倡廉的机制性难题。2005年以来,德庆县全面推行“村(组)账镇管理”制度。全县175个村委会、1742个村小组每个月全部配合上交财务资料,全面实现了“村(组)账镇管理”,农村财务混乱的状况得到了很大改善。德庆县规范了农村财务收支,完善了报账审核制度,形成了一整套制度化流程。村账镇管,是农村基层党风廉政建设的一项重要制度。实行村账镇管,是财务管理机制的创新,它在财务管理过程中增加了一个公正的、无利益关系的外部监督关卡,避免了原来由

于系统内部监督而容易形成的人情网、利益网的干扰。村财务由镇经管站负责移至镇财政结算中心负责,全程监管村一级财务制度管理。这一举措加大了监督力度,有效控制了不合理开支,防止了违法违纪行为的发生。通过推进村务公开的制度化建设,村务、财务得到及时、真实和全面公开,有利于维护人民群众的切身利益,进一步推动农村基层惩治和预防腐败的体制建设。

第二,加强党风廉政建设责任制。德庆县通过建立和健全《关于各级领导班子和领导干部述职述廉的实施意见》、《关于实行领导干部谈话和诫勉制度的暂行办法》、严格执行《公务员法》和《领导干部选拔任用条例》,创造了普通人民群众能够监督、敢于监督的制度环境。通过述职述廉、民主评议、谈话和诫勉、廉情报告等多种方式和制度规定,让政府主动接受社会监督,强化了对决策和人权、财权、物权的重点监督,确保权力在阳光下运行。

第三,创新党内监督形式——民主集中制的“年检”制。党内监督是通过党自身对党组织、党员、党员干部进行的监督。通过组织开展对党内监督工作的督促检查,对党员领导干部履行职责和行使权力情况进行监督。拓宽了党内监督党员参与党内事务的渠道,切实保障了党员的知情权、参与权和监督权。为了加强党内的监督和制约,德庆县纪委制定了《关于进一步加强贯彻落实民主集中制的工作意见》,对党内民主集中制进行年检,规定每年组织一次民主测评会,就工作实绩、民主集中制的贯彻执行和个人廉洁自律三个方面,对干部进行考评。党内民主集中制的年检制有效地促进了反腐工作进程。^[3]

第四,德庆县推进“三项建设”构建新农村建设的领导核心。制定了《关于加强乡镇党的执政能力建设的意见》,明确了提高乡镇党的执政能力的目标任务、具体要求和有力措施,大力加强“三项建设”。一是加强乡镇领导班子建设。通过加强乡镇领导班子思想、政治和组织作风建设,大力提升领导班子的决策力、执行力、凝聚力和驾驭力,确保中国共产党的路线方针政策顺利贯彻实施。二是加强乡镇干部队伍建设。通过建立健全学习培训、实践锻炼和完善激励等机制,不断提高党员干部工作的积极性、主动性、创造性和做群众工作的能力,打造一支充满活力、团结奋进、为民务实、清正廉洁的干部队伍。三是加强制度建设。着力抓好民主集中制、考核奖惩制度、党风廉政建设制度和日常管理制度

等制度建设,以制度管人治事,把乡镇党委建设成为坚持科学发展,促进社会和谐坚强领导核心。

第五,德庆县按“四个民主”的要求建立健全各项规章制度,使农村社会经济生活方方面面都纳入规范化、制度化、程序化管理。一是民主选举制度规范化。各村结合村换届选举,健全党支部、村委会民主选举制度,确保选举严格依法定程序进行,保障村民的民主权利。二是民主决策制度规范化。村委会在重大决策前,先要由村党总支商议讨论把关,然后提交村民会议或村民代表会议决定,让群众参与村务的决策。三是民主管理制度规范化。制定并完善了村民自治章程和村规民约,并努力做到内容上合法、程序上依法,成为村民自我管理、自我教育、自我服务的“小宪法”和“小民法”。四是民主监督制度规范化。通过村账镇管等形式全面实行村务、财务公开制度,增强了村民和村委之间的亲和力。^[4]

德庆县农村基层反腐倡廉制度建设具有如下启示:

其一,科学的指导思想是构建反腐倡廉制度体系的灵魂。德庆县紧紧围绕提高中国共产党的执政能力和领导水平、提高拒腐防变和抵御风险能力这两大历史性课题,坚持立党为公、执政为民,坚持党要管党、从严治党,坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防。立足当前、着眼长远,把反腐倡廉制度建设作为系统工程,努力形成用制度规范行政行为、按制度办事、靠制度管人、按制度理财的有效机制。当前,反腐倡廉制度建设尤其要注重与完善社会主义市场经济体制相适应、与发展社会主义民主政治相适应、与社会转型时期反腐倡廉实践进程相适应。

其二,加强反腐倡廉制度建设,必须遵循科学合理、切实可行的原则,注重科学性、系统性和整体性。注意防止重实体、轻程序的现象。实体与程序是建章立制相辅相成、不可或缺的两个方面,坚持实体与程序并重是建立科学的制度体系的必然要求;注意克服重数量、轻质量的问题。制度并非越多越好,而要以管用、可行、便捷为目标,不仅要考虑制度建设过程的成本,还要充分考虑制度实施的执行成本和社会成本。制度体系是否科学关键在于制度的质量,既要抓制度的数量,更要在提升制度的质量上下工夫。要注意扬弃重制度制定、轻制度实施的倾向。坚持制度制定与制度实施并重,提升制度的实效性和可操作性,着力在保证制度落实上下工夫。要正确处理继承与创新的关系。既要继承行之有效的制

度,又要体现制度的开放性,在制度的动态发展中不断吸收体现时代要求的新成果,针对新情况、新问题、新矛盾出台新制度,使制度建设在继承中创新、在创新中发展。^[5]

其三,反腐倡廉制度建设要体现民主集中制的原则和精神。民主集中制是中国共产党的根本组织原则和领导制度,它是民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合。在民主集中制中,民主与集中是辩证统一的关系,民主是集中的前提和基础,集中是民主的指导和结果。人民民主是腐败的天敌,党内民主是党的生命。来源于实践的制度,才能经得起实践的检验,才能得到群众的拥护。反腐倡廉制度建设要广泛听取群众意见,尊重群众的首创精神。身处改革开放和经济建设第一线的基层党员干部和群众对反腐倡廉的制度建设的发言权,要充分吸收他们在实际工作中形成的好做法、好经验,肯定他们在制度建设中的主体地位,切实提高群众参与制度建设的深度和广度,广泛集中民智,切实珍惜民力。

四、以网络促进权力监督

信息化时代,随着网络的普及和网络用户数量的激增,网络的功能逐步得到凸显。德庆县注重发挥网络和其他信息技术手段的重要作用,切实加强权力运行各个环节的监督。“徒法不足以自行”^[6]，“天下之事不难于立法，而难于法之必行”^[7]。任何法令都不能自己产生效力，必须要有国家机关和社会公众的践行。有法不依，不如无法。严格执行已有的法律规定，加强对权力的制约和监督，是惩治和预防腐败的关键。执法必严、违法必究，应用网络等现代技术手段，从决策和执行等环节加强对权力的监督，防止权力失控、决策失误和行为失范，保证权为民所用，直接关系到坚持和巩固中国共产党的执政地位。

德庆县在应用网络等现代技术手段，加强权力监督上进行了许多成功的尝试。

第一，加强“源头”监督。应用网络等技术手段对可能产生腐败的“源头”进行监督，把防腐工作做到了事前，在反腐环节设计上实现了突破，即反腐倡廉把握了“一个关键”，即把反腐关口向前移，从源头上防治腐败，从而极大地增强了工作的前瞻性和主动性。基层群众通过网络服务平台来了解村务、政务和党务，更好地参与社会事务的管理和监督，从

源头上预防各种不正之风和腐败问题。以德庆县农村村务财务监督为例,通过细化监控程序和办法,变事后监督为事前监督,建立健全了切实有效的村级财务管理制约机制。坚持标本兼治、综合治理,惩防并举、注重预防、监督并重的惩治和预防腐败体系。

第二,凸显人民群众参与民主监督的主体地位。一是通过农村党风廉政信息公开网络平台,让人民群众广泛参与村务财务监督,极大地拓宽了群众的民主参与渠道。二是聘请义务廉政监督员,对党风、村务财务进行监督。以2007年为例,德庆县聘请了4800名党风廉政、乡镇义务监督员,对信息公开平台、村务财务公开情况等事项进行广泛监督。三是设立“廉政之友”志愿者岗位,聘请来自各行各业的“廉政之友”志愿者监督纪检工作,这在广东省,甚至全国都是首例。同时,应用网络等现代技术手段,通过舆情收集员,了解社会舆情信息,为解决社会复杂问题提供参考。通过创新主体参与监督的手段和拓展主体参与监督的方式,在很大程度上解决了群众无路可监督、监督不到位的问题,拓宽了基层民主渠道,真正把民主理财、民主监督、民主议事落到实处。

第三,着力完善信息化公开工作。通过不断规范、完善农村党风廉政信息化公开工作,保障群众的知情权、参与权和监督权,实现村务财务“两公开两监督”,将村干部权力置于透明状态,切实解决农村干部用权有管的问题。形成了群众监督、纪委监督、政府监督、社会监督四维结合的模式,形成了由下而上公开,由上而下监督相结合的集教育、监督、管理为一体的长效机制,有效地实现了对权力的监督和制约。通过建立内外结合、上下协调的权力相互监督与制约机制,使得各个部分既独立行使职权,同时又相互协调、相互补充、相互牵制,从而形成有机、严密的监督网。

德庆县以网络作平台实行信息公开,破解村财监管难题。这是推进农村基层反腐倡廉工作的一大创举。农村财务收支不透明、不公开是造成农村干部腐败、干群关系紧张的重要诱因。德庆县充分利用现代信息技术,以网络为载体建立起农村党风廉政建设信息公开平台,从2007年4月开始,德庆县正式开通电子村务信息平台,农民无论在哪,都能随时通过电视视频、手机短信、114台、互联网等形式查询本村村务信息,保障了村民的知情权、参与权、监督权。同时县、镇纪委和政府有关部门加强了村务财务全程监督,构建起农村财务村务和集体资产

“由下而上公开,由上而下监督”的机制。这就是开全国先河的农村党风廉政建设信息视频点播体系,使群众足不出户就能知村务事。德庆县老百姓口中的“新流行语”这样评价:以往“公道不公道,只有天知道”,如今“公道不公道,一看就知道”。由于电子村务平台建设是一项涉及面广、组织协调任务重的民心工程,德庆县又专门制定了部门工作责任制,由县纪委牵头督促部门落实,各部门各司其职,合力推进。县信息中心负责开发集语音、视频、文字、图片于一体的信息发布系统,县广播电视台、县电信公司、县移动公司等单位分别录入114台查询系统、西江明珠网和手机短信系统,做到按时公开,并保障各自系统安全畅通。与村务公开栏相比,信息公开平台的运转,村委会和乡镇在经济投入与工作量上,都没有增加额外的负担;平台建设和维护所需的100多万元经费主要由县财政承担,并非摊派到各镇各村,没有给基层群众造成负担。建立电子村务平台后,德庆县做的第一件事就是理清村务,与村民利益相关的信息都要公开。德庆县委、县政府就惠农政策、涉农收费、农村财务和农村重大事项等四方面信息公开制发了配套文件,细化了保障措施,要求每季度重点公开山林发包、商铺租赁、鱼塘转让、征地补偿等与村民利益息息相关的事项。其中,针对个别村组不及时甚至不愿意移交账目的情况,由县纪委牵头,公检法司和农业、审计等部门组成了农村财务清理整顿专责工作组。

廉政信息公开平台弥补了以往单靠公开栏公开的不足,丰富了公开的形式,实现主动公开与关注公开的高效互动,保障了群众的知情权、参与权和监督权。群众通过手机短信、上网、电话等方式可以随时随地反映问题、举报问题。“数字廉政”直通车,拓宽了民主监督的方式和渠道,具有内容丰富、覆盖面广,操作性强、简单快捷,系统全面、功能强大三大特点;具有方便群众办事,方便干部办公,节约行政资源,提高行政效能四大作用。“数字廉政”解决了信息不对称的问题,拓宽了党风廉政信息公开的深度和广度,推进了党风廉政建设与信息化的融合与应用。一方面,获取村务公开信息的便捷性,激发了村民参与村务管理的热情,促进了村“两委”决策的民主化和科学化;另一方面,通过建立起纪检监察机关与党员干部群众的“绿色通道”,增强反腐纪检监察工作的公开化、透明化和科学化。

德庆县在注重发挥网络等现代技术手段的重要作用,切实加强权力运行的监督方面的大胆探索

给人们的主要启示有:

其一,加强对权力的制约和监督,首先要合理划分与配置权力,使权力结构本身形成严密的制约和监督。合理的权力结构是权力正确行使的基本前提,也是有效制约监督的必要条件。配置权力机制要体现民主的要求,防止干部从人民的公仆蜕变为人们的主人;要体现法制的要求,权力的设定、获得和监督都必须法定;要体现科学的要求,求真务实,按客观规律办事。

其二,加强对权力的制约和监督,要规范运用权力,突出监督重点。强化党内监督,当前,党内监督是对权力最关键、最直接的监督;突出对各级领导机关和领导干部特别是各级领导班子主要负责人的监督;突出对易于滋生腐败的“三权”(事权、财权、人事权)的监督。

其三,针对普遍问题,采取相应对策。当前,监督制约方面存在的主要问题:一是监督氛围不浓。领导干部自觉接受监督的观念比较淡薄,未能形成人人参与监督、人人接受监督的良好风气。二是思想认识不到位。从监督主体看,盛行好人主义,对监督的社会环境缺乏信心,不愿监督、不善于监督,甚至不敢监督;从监督客体看,有些领导干部不愿意接受监督,把组织监督视为对自己不信任,把群众监督视为对自己不尊重,把同事监督视为与自己过不去。三是监督内容不全面,对贯彻执行中国共产党的路线方针政策和上级党组织的决定监督得多,对依法执政情况和保障党员权利监督得少;对干部选拔任用前监督得多,对干部选拔任用后监督得少。四是监督渠道不畅通。上级监督、同级监督和下级监督经常出现梗阻现象。“上级监督太远、同级监督太难、下级监督太软。”五是监督制度不完善。监督制度存在不具体、不系统、不严格的现象。^[8]

针对监督制约方面存在的问题,必须采取相应的对策措施。首先,加强教育、宣传和引导,营造监督制约的良好氛围,努力形成人人主动参与监督、人人自愿接受监督的良好风气。反腐倡廉必须走群众路线,依靠人民群众大力支持和积极参与,是增强监督的针对性和有效性的重要举措。充分发挥群众监督在政府转变职能、改进管理、提高效率方面的积极作用。其次,理顺监督主客体关系,建立协调一致的监督体系。监督活动是监督主体与监督客体之间相互影响、相互作用的过程。监督主体应自身建设、增强监督意识、提升监督素质,监督客体应自愿主动接受监督。领导干部要坚持自愿接受人民群众

监督与教育引导人民群众的一致性,对党负责与对人民群众负责的一致性。再次,拓宽监督渠道,整合监督资源,形成监督合力。通过明确监督主体的职能界限,完善监督主体沟通机制,加强监督机构相互监督,明确职责、优势互补、形成合力。把党内监督与党外监督、组织监督与法律监督、国家专门机关监督与群众监督有机结合起来,形成比较完善的自上而下与自下而上紧密结合,多渠道、多层次、综合型的监督体系。对政务公开和村务公开的内容、形式、程序、时间有了严格规定,做到事前、事中、事后全程公开。新时期,还要特别注重加强新闻舆论监督,充分发挥其时效性强、辐射面广、透明度高、威慑力大的特点和优势。最后,完善监督机制。建立健全对用人失察、决策失误、执行失范、监督失效的责任追究机制。加大对查处纠偏力度,坚决纠正有法不依、有令不行;有案不查、查而不究;处理不到位、执行不到位等问题。要研究建立廉政测评预警机制、廉政激励机制和行使权力的责任机制。坚持严厉惩治与有效防范协调配合,标本兼治。“惩治于已然”是事后监督,是治标;“防范于未然”是治本。逐步加大治本的力度,从源头预防和解决腐败问题。当前,要着力解决监督滞后的问题,把监督的关口前移,着眼于防范,把监督机制贯穿于权力运行的始终。

五、以考评促进廉洁自律

惩治和预防是反腐倡廉工作相辅相成、相互促进的两个方面。惩治有力,不断遏制腐败易发高发的势头,才能增强教育的说服力、制度的约束力和监督的威慑力;预防有效,不断形成防范腐败的体制机制,才能逐步减少违纪违法案件,防止腐败大面积爆发。建立健全有效的反腐倡廉体系,不仅要建立健全不必腐败的保障机制、不能腐败的防范机制、不愿腐败的自律机制,而且还要建立健全不敢腐败的惩治机制。德庆县注重在考评上下功夫,促进干部廉洁自律。

第一,加强督促检查和工作考评,形成争先创优、积极进取、奋发有为的工作氛围。对重视程度高、工作有创新、实际效果好的单位和个人,对优秀的反腐倡廉文化作品、建设项目和建设活动,要给予表彰和奖励。对不履行工作职责、打不开工作局面、完不成工作任务,长期处于落后状态的单位,要批评教育直至追究领导责任。要建立和完善反腐倡廉制度执行情况的考核评价机制。一是要明确执行制度

的标准和考核程序;二是要认真落实责任制,切实抓好责任分解、责任考核和责任追究三个关键环节;三是要把执行制度的考评结果纳入工作政绩,作为选拔任用的重要依据。德庆县大力开展“八有八无”创建活动:有村务公开,无暗箱操作;有财务上墙,无乱支乱花;有离任审计,无责任不清;有村账代理,无资产流失;有述职述廉,无贪污受贿;有民主评议,无群众非议;有廉政警示,无违法违纪;有行风热线,无群众上访。

第二,建立健全反腐倡廉的奖惩制度,从“疏”和“堵”两个方面推进农村基层干部廉洁自律工作。通过表彰奖励和提拔重用廉洁从政的先进典型,不断激励干部自觉执行廉洁自律各项规定。通过建立并完善激励机制,形成正确的舆论导向和利益导向,使廉洁奉公者特别是勤廉兼优的模范人物能获得精神和物质的双重奖励,形成倡导廉洁奉公、乐于奉献的良好风尚。通过建立健全质询制、问责制、罢免制等制度,对少数不能严格执行廉洁自律规定,又不构成纪律处分的干部,督促其遵守规定。人民群众参与社会事务管理,不仅是权利,而且还是一种荣誉。德庆县通过各种渠道鼓励普通大众参与民主监督,并对参与监督过程中表现积极的群众以及监督员进行激励。如每年对聘任的廉政监督员的工作进行总结,对工作突出的廉政监督员给予奖励和表彰。通过完善农村基层干部廉政政绩选拔任用、政绩考核评价机制和激励机制,让有能力、清廉的干部能够有更多的机会得到提升。

第三,始终保持惩治腐败的强劲势头,依照党纪国法坚决查处违纪违法案件,严厉惩处腐败分子,用实际行动取信于民,是反腐倡廉的重要任务,一刻也不能放松。真正做到无论什么人,只要违反了党纪,就要受到党纪处分;违反了政纪,就要受到政纪处分;违反了法律,就要受到法律制裁。绝不能失之于宽、失之于软,而要使腐败分子为自己的行为付出沉重代价,在政治上身败名裂,在经济上倾家荡产,使人们深刻体会到“无私无欲,喜气洋洋;追名逐利,终日惶惶”的确切内涵。^[9]德庆县绝大多数村干部在有效的监督下,自觉依法依规依程序管理好村务,

并接受村民的质询,真正做到强化村干部自身廉洁建设,还村干部清白,让村民明白,维护村集体利益。一旦发现问题,决不手软。如2007年5月,金西村平山垌村小组村民通过信息公开平台投诉电话,反映前任村主任蔡某贪污4万多元且不移交账目。县农村财务清理整顿工作组查明蔡某在任期内确实侵占了集体公款1.35万元和应收未收近3万元款项后,立即责令蔡某偿还侵占款,并移交村的有关经济合同,使现任村委会及时追回应收未收款,维护了村集体的利益。

德庆县多措并举推进农村基层反腐倡廉建设的实践表明,必须以普法教育为基础、民主制度为核心、权力监督为关键,不断建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系,才能不断夺取反腐败斗争的新胜利,才能从源头预防和解决腐败问题,才能不断推进中国共产党的执政能力建设新的伟大工程,才能实现社会主义现代化的宏伟目标。

参考文献:

- [1] 郑科场. 防治腐败是一项严肃的政治任务和复杂的系统工程[J]. 科学社会主义,2008(4):58.
- [2] 中央纪委宣传教育室. 反腐倡廉教育要面向全社会[G]//建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要理论文集. 北京:中国方正出版社,2005:135—137.
- [3] 德庆县农村基层反腐倡廉建设课题组. 农村基层反腐倡廉科学化的有效探索——“德庆模式”的成功经验与理论思考[R]. 广州:中共广东省委党校科社教研部,2010.
- [4] 雷洪. 德庆农村基层民主法制建设的经验模式[J]. 肇庆学院学报,2008(3):68.
- [5] 中央纪委宣传教育室. 关于科学构建反腐倡廉制度体系的思考[G]//建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要理论文集. 北京:中国方正出版社,2005:141—143.
- [6] 孟子. 孟子·离娄上[M]. 太原:山西古籍出版社,1999:96.
- [7] 张居正. 奏疏三:请稽查章奏随事考成以修时政疏[M]//张文忠公全集:上册. 北京:全国图书馆文献缩微中心,2007:46.
- [8] 中央纪委宣传教育室. 综合运用各种形式完善监督制约机制[G]//建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要理论文集. 北京:中国方正出版社,2005:178.
- [9] 王寿林. 权力制约和监督研究[M]. 北京:中共中央党校出版社,2007:387.