

对反腐败内部控制的思考

任 铨

(武汉水利电力大学 纪委, 湖北 武汉 430072)

摘要: 提出反腐败要从内部开始控制, 并对内部控制的目标体系、主体和对象以及方法和措施及基本过程进行了阐述。

关键词: 反腐败; 内部控制; 监督

中图分类号: D523.4 **文献标识码:** A

江泽民同志在党的十五大报告中指出:“反腐败是关系党和国家生死存亡的严重政治斗争。我们党是任何敌人都压不倒、摧不垮的。堡垒最容易从内部攻破, 决不能自己毁掉自己。如果腐败得不到有效惩治, 党就会丧失人民群众的信任和支持。”多年来, 我们党坚持马列主义、毛泽东思想和邓小平理论, 在党的基本路线指导下, 致力于防止堡垒的内部攻破。本文所指内部控制的“内部”的概念即是人所在的单位和部门。许多腐败问题也是在这些单位和部门的内部发生的, 因此在宏观上强调对腐败的社会控制的同时, 也应该对反腐败的内部控制进行研究, 从而在多层次、多侧面上加深认识。

一、内部控制的目标体系、主体和对象

(一) 内部控制的目标体系

任何控制活动都有一定的目标取向。反腐败内部控制的目标取向是组织体系中的各种权力部门。权力部门的权力又相应集中在首长和某些个人手中, 集成应受控制的目标体系。控制的目标体系与组织的权力体系是相辅相成的, 权力体系是目标体系的基础, 权力是核心。

(二) 控制的主体

在反腐败过程中, 组织上的控制主体十分重要, 他们是最高领导者、领导集体及纪检监察部门。控制主体的控制水平的高低是控制系统作用发挥的决定因素。一般来讲在组织体系中, 管理者所处的地位不同, 控制任务和作用也不同。纪检监察部门主要是依照党纪国法和部门制度来实施监督控制, 在强调独立办案的同时, 也离不开最高决策层的支持和配合。因此, 最

高决策层是实质上的控制主体。

(三) 控制的对象

反腐败内部控制的对象是整个组织体系中权力部门的活动。从腐败产生的根源分析, 主要有三种对象: 有可能形成权钱交易的部门负责人是其一; 经济往来的业务主管或工作人员是其二; 权力部门的集体违纪违规涉嫌人员是其三。前两者是个人行为, 后者是小集体行为。

二、反腐败内部控制的方法和措施

(一) 对人员的控制

内部对人员的控制方法按阶段分为教育预防、过程监督和严肃执法三个阶段。

教育预防包括思想教育、确立规范。思想政治工作是党的优良传统。思想教育能够向广大干部大力宣传党的优良作风和艰苦创业的精神, 弘扬革命传统, 剖析坏的典型使警钟长鸣, 营造扬善惩恶的文化环境和道德准则, 坚决抵制各种腐朽思想的侵蚀。思想教育可通过适时地选播教育录像片、发放教育资料和树立好的榜样等方式实现目标。确立规范是现代管理的基本要求, 好的规范可以有效地起到控制的作用。因此要根据本单位的实际不断地完善管理制度, 特别要强调可操作性。

过程监督就是以法律、党规党纪、政纪等行为规范为依据, 对内部体系的各个环节的过程进行监督。有效的监督可以保护干部不受侵蚀, 避免权力滥用。这里要强调监督到位, 关键的环节要到位, 而不是做摆设、写官样文章。

严肃执法是对人员控制的第三步。由于人情关系等复杂原因,在许多腐败问题产生后,出于对当事人的怜惜,部门会捂盖子,采取大事化小、小事化了的做法,不严肃执法。这种做法在内部无形中对某些违纪违法人员“壮了胆”,腐败问题将会难以克服。因此要加大党纪政纪的制裁力度。对违纪人员要严肃追究责任。只有如此才能树立正气,营造好的环境。

(二) 对不同形式违规行为的控制

在组织体系中诸如打政策的“擦边球”、集体违规、过程形式主义等问题是产生腐败的前兆。控制部门必须分析其产生的原因,明了其操作方法并重视其后果。

所谓“擦边球”,是指少数人不顾党和人民的利益,钻政策空子,在执行规定要求的时候打折扣。控制部门应有的放矢地收集分析现象,提出预案,防微杜渐。

近年来,小集体违规现象呈上升趋势。追究责任时,出现的问题一旦涉及到集体研究过,往往难以定性,这也给人一种误导,违规问题常采用集体研究的方式,变个人私欲为集体作案,本是个人负责的变为集体担担子。

部门私设“小金库”,巧立名目私分公款,多数也是以集体行为作挡箭牌,某些人以法不责众为信条,达到减轻或推卸个人责任的目的。对这一类违规行为,财务、审计部门就要配合控制、追究。

过程形式主义在反腐败的过程中,是一种新的上有政策下有对策的做法。有关财务问题各单位都努力将“黑箱”操作逐步公开化,例如建筑工程招投标等制度的实行,有力地遏制了腐败。但在实际运行中,关键环节如果避开监督部门的控制,就会使好的制度流于形式。

综上所述,对违规违纪行为要做到有效控制,必须使经济环境更加有序;在权力公开化的每一个环节上,不存在缝隙,不使躲避监督者安然无恙;监督部门要做细致工作,不怕碰硬,不断创新监督方式,以适应新的变化。

(三) 专业监督要与民主监督相结合

纪委监察也是一种专业监督,是一种根据部门的职责范围,执行控制的专门业务监督。民主监督通常指的是职工代表大会的代表行使的监督,这种监督是代表们在听取所在单位群众意见的基础上,提出的热点问题和各种意见。邓小平同志曾经指出:“要有群众监督制度,让群众和党员监督干部,特别是领导干部。”专业监督必须和民主监督相结合,才能最大限度发挥好监督的作用,促进本单位本部门的精神文明建设。

三、反腐败内部控制的基本过程

有效的控制一般应包括三个基本步骤:确立标准,衡量实际控制完成的情况,研究和解决新问题。

(一) 确立内部控制的标准

内部控制标准指的是在反腐败的行动之前,建立一种模式或规范,以判断绩效和成果。标准是控制的基础。

控制工作通常只是选取若干个关键点,只要对这些关键点进行控制,就能够了解实际工作的进展情况。内控部门可据此确定标准,方便操作。

控制标准可以分为定性标准和定量标准两大类。定性标准是一种质的分析标准,反映本质属性关系。定量标准是对某一项问题进行量化分析的标准,便于度量和比较,采用较普遍。事业部门领导的收入申报制等即是一种按定量标准确定的控制方法。定量标准最常见的有四种方式:时间标准、数量标准、质量标准和成本标准。

(二) 衡量实际控制完成的情况

近年来中纪委针对突出的不正之风,如吃喝风、公款购手机、公费变相旅游等,颁发文件予以禁止,要求执法部门认真落实,反映了人民群众的呼声,适应了反腐败斗争的需要。正确地把握标准,才能起到应有的作用,因此要对控制完成情况进行衡量。

衡量控制完成的情况有几种方式,一是意见反馈会,纪检监察人员到基层参加座谈会,了解控制的情况。群众如对某项问题有较大的意见,执行控制过程之后,开个座谈会,若还有反映则说明控制完成得不好。二是问卷调查,有针对性提出问题,广泛地收集某个控制问题的执行情况,这是衡量控制完成情况好坏最有力的佐证。三是分析举报材料,可以得到某些环节受控制的事实材料,有针对性地去查证工作,可以得到控制完成的实际结果。

(三) 研究和解决新问题

在新形势下,外部环境不断的变化,人们不断地放开旧观念的束缚。值得注意的是,为了健全法制,必须要有依法办案的概念,做更多更细致的工作。如处理一些腐败问题也得依照规定的程序进行,取证要征得被取证方的配合,这就需要仔细分析案情,以更具说服力的方式得到被取证方的配合。

再者,现在人的自主意识加强,个性特点突出,产生了一种模糊的观念:凡是文件中、法律上没有明确不能做的事,就可以做。这种现象告诉我们人的观念变了,有时看上去是很明白的事情,要对照依据进行处理并非易事,这时要采取的行动是认真研究问题的实质,然后从产生问题的地方进行控制,避免造成大的危害和严重后果^[1]。

参考文献:

- [1] 周三多. 管理学——原理与方法[M]. 上海:复旦大学出版社, 1997.

(责任编辑 涂文迁)