

党内治理现代化的伦理意蕴

◇ 纪中强

党内治理现代化是党依据党的性质、理念、使命和党内法规,运用现代化的执政理念和执政方式,对党员和党的各级组织进行综合整治的活动。它既是一个政治问题,又是一个伦理问题。在新的时代背景下,我们党提出了推进国家治理现代化的总目标,而治国必先治党,实现这一宏伟目标,必然要求推进并实现党内治理现代化。从政治伦理的角度探寻党内治理问题,不仅凸显政党治理的道德价值,而且是推进党内治理现代化的新视角。

一、严以用权:党内治理现代化的核心伦理问题

唯物史观认为,公权力是人类由自然状态进入国家状态之后,为了解决人与人之间日益尖锐的矛盾和冲突,维持社会秩序,才出现的一种凌驾于社会之上且通过强制力来实现的权力,它的产生具有历史必然性。伴随着政党政治的形成,政党开始逐步成为支配或影响国家公权力的力量。我们所说的执政党,就是政党通过选举或革命的方式执掌国家公权力,使自己所代表的阶级或阶层的意志转化为国家意志。这是政党政治的核心。不过,政党并不是一种抽象的存在,而是由党员干部和党的各级组织组成,他们的职责是代表政党行使权力。

无疑,不加制约的权力往往会表现得很“任性”,甚至会被异化和滥用。尽管如此,权力本身却是中性的,可以为善,也可以为恶。中国共产党党内治理现代化实质上就是要规范权力的运行,确保人民赋予的权力用来为民服务,其核心伦理问题是通过道德对权力的制约,保证权力的内在善性。事实上,我们党从建党之日始,就把“立党为公”写在了自己的旗帜上,党是这样对人民承诺的,也是这样践行的,因而得到了人民道义上的支持和衷心爱戴,这无疑是我们党取得执政地位的根本缘由。取得执政地位后,作为既是执政党又是领导党的中国共产党,其拥有

的公权力要远远大于西方资本主义国家的执政党,担负的责任和执政的风险当然也更大。保持权力的公共善性,就应明确公权力的适用范围和功能。一方面,就权力的适用范围而言,公权力只能姓“公”,党员干部利用公权力只能处理公共事务,而不能染指私人事务;另一方面,就权力的功能而言,党拥有的公权力只能用来为公众谋福利,而不是为党员干部谋取私人利益提供便利。

要防止权力的异化和滥用,保持党拥有的公权力的内在善性,必须全面从严管党治党,“要加强对权力运行的制约和监督,让人民监督权力,让权力在阳光下运行,把权力关进制度的笼子里。”以此杜绝各类腐败现象的发生。腐败的实质是公权的滥用和私用,是党员干部利用公权力谋取个人私利的行为。当前,一些党员干部“失德”“缺德”现象严重,把礼义廉耻抛之脑后,以权谋私、结党营私、枉法徇私等形形色色的腐败现象屡禁不止,严重侵蚀了党和人民的利益,败坏了党的执政形象。毋庸置疑,“腐败是我们党面临的最大威胁”,反腐败是我们党输不起的一场“战争”。腐败销蚀着社会公正的根基和党执政的伦理基础,与我们党立党为公的执政理念和公权力的内在善性相悖,其无论以何种形式出现,都不具有权力运作的道德合理性。

公权的异化和滥用在一些党员干部身上主要表现在为官不正、为官乱为和为官不为三个方面。为官不正是指拥有公权力的党员干部在思想和言行上违背从政所遵循的基本原则,在工作和生活中不能做到不偏不倚,不扭不曲。为官不正,说到底是一个人的权力观、价值观出现了问题,是信仰丧失、道德滑坡的表征。党员干部一旦权力观扭曲,手中的权力便成了谋取个人私利的工具,不是想方设法利用权力为民服务,而是满脑子想着如何把自己的利益

最大化。为官不正和为官乱为是一对纠缠在一起的双生子,为官不正必然导致为官乱为现象的发生,为官乱为是为官不正的一种表现形式。有的党员干部拥有公权力之后,误以为权力是自己努力奋斗争取来的,而不是人民赋予的,甚至把公共性的权力视为私有物品,在这样的思想支配下,公权力就丧失了其存在的本质与价值,拥有权力的党员干部也就不可能自觉接受公众的批评和监督,更不要说利用权力为公众利益服务了。如果说为官乱为是公权私用的一种显性形式的话,那么,为官不为则是公权私用的一种隐性形式。表面上看,为官不为和公权私用好像没有关联,但事实并非如此。为官不为实质上反映了一些党员干部将公权力当作私权力随意对待和处置的做法,致使公权力被闲置和浪费,其危害性不亚于为官乱为,是为官不正的一种特殊表现形式。党员干部作为国家治理者既不当为官不正、为官乱为,也不应当为官不为。贪污腐败的党员干部当然应受到道德的谴责和法律的严惩,为官不为的“懒官”同样应受到道德谴责和担负相应的法律责任。廉洁公正和勤政有为是党员干部应当信守的道德价值观念和政治美德,廉洁公正和勤政有为相结合才具有实质上的伦理意义。

公权力是一把“双刃剑”,用之得当,它能够使党内治理合乎伦理的要求;用之不当,它将导致党内治理偏离伦理的轨道。一个治理良好的执政党必然是能够将公权力引向目的善的政党。公权公用,执政党拥有的公权力是能够造福于民的利器;公权私用,执政党拥有的公权力则是有害于民的凶器。党内治理的合伦理性是通过其本身的内在善性来实现的。要想把权力关进制度的笼子里,就必须把欲望关进道德的笼子里。保有执政党拥有的公权力的内在善性,是推进党内治理现代化的关键,也是党与各类腐败现象进行斗争必须坚守的道德底线。

二、为民执政:党内治理现代化的伦理价值取向

党内治理现代化目标的实现,需要有明确的伦理价值导向,亦即伦理价值目标。伦理价值取向决定党内治理的目的和方向,没有伦理价值目标引领的党内治理,必定不具有道德合理性。因而,伦理价值目标,不仅是党内治理现代化不可或缺的内容,而

且是将它引向合伦理轨道的关键环节。把中国共产党治理现代化的伦理价值目标设定为执政为民,当然不是凭空想象出来的,而是由党的性质、宗旨、功能以及党与人民之间的关系所决定的。因之,确立党内治理现代化的伦理价值取向,需要弄清楚无产阶级执政党的执政功能是什么、我们党建党立党的目的或“初心”是什么。同时,还需要搞明白党与人民之间应当是一种什么样的伦理关系。

中国共产党作为现代意义上的执政党,具有一般执政党的功能和特征。比如,利益表达、利益整合、民主选举和社会服务功能,等等。在执政党的众多功能当中,维护民众的利益是其功能发挥的精神内核和道德准则。可以说,任何一个执政党若要取得或保持执政地位,必须关切民众的利益,至少要表现在口头上。而我们党作为社会主义国家的执政党,不仅要表达好人民的利益,更应当顺应人民对利益日益提升的新期待,整合各个阶层对利益的多样化需求,代表好、实现好人民群众的利益。前苏联共产党之所以失去执政地位,固然是由多种因素共同起作用的结果,但不可否认,其根本原因是没有把人民群众的利益表达好、实现好,从而因人民认同度的不断降低而丧失了执政的合法性。殷鉴不远,中国共产党当然要吸取前苏联党的教训,避免历史悲剧的重演。改革开放以来,中国共产党总结了中外执政党兴衰成败的经验教训,不仅关切人民群众的经济利益,还十分重视人民群众的政治、文化和生态等各个方面的利益;不仅关注人民群众的眼前利益,而且注重维护人民群众的长远利益;不仅代表好工人、农民、知识分子和其他阶层劳动者的利益,而且还明确提出要维护好经营管理者、私营企业主等新兴阶层的正当利益。我们党以“利益”为切入点思考党的执政功能问题,对于提升党的执政能力和执政成效大有裨益。当然,相较于其他国家的执政党,由于党的性质、宗旨不同,执政使命和目标不同,我们党与其他国家执政党的执政功能有着质的差异。无产阶级政党取得执政地位后,其执政功能必须体现绝大多数人的利益,尤其要体现无产阶级的利益。从一定意义上说,党内治理现代化就是要科学定位党的执政功能,既要遵循历史的逻辑,又要遵循现实的逻辑。

辑,适应不断变化的政治生态,对自身的功能相应地进行调适,破除影响党执政功能发挥的不利因素。必须说明的是,无论党执政的环境发生什么样的变化,党执政功能的发挥都必须以人民群众的利益最优化、最大化为鹄的。背离了这一点,党就丧失了执政的道德合理性,也就失去了人民群众的认同、支持和信任。设若党在道义上得不到人民的支持,党执政的根基就会被动摇,甚至会危及党的执政地位。

一个政党确立什么样的执政伦理价值目标,除了与执政功能有关外,还与这个党建党立党的目标和“初心”有关。一个忘记“初心”的政党,不仅意味着对自己过去的背叛,而且极有可能在执政过程中因迷失方向而导致执政败绩。党的十九大报告指出:“中国共产党人的初心和使命,就是为中国人民谋幸福,为中华民族谋复兴。这个初心和使命是激励中国共产党人不断前进的根本动力。”中国共产党成立之时,把“为中国人民谋幸福”和“为中华民族谋复兴”作为奋斗目标写在了自己的旗帜上,这是我们党的立党之本,也是党能够赢得民心、取得成功的重要法宝。中国共产党由革命党成为执政党之后,没有忘记自己的历史使命和奋斗目标,没有忘记党的执政地位是怎样获得的,没有忘记革命战争年代党对人民作出的庄严承诺。党清楚地意识到,保持和巩固执政地位并不是一件轻而易举就能够做到的事情,如果忘记“初心”,不愿意或没有能力兑现对人民作出的承诺,人民就有可能也有权利重新选择他们信任的党执掌政权。可见,人民群众是决定党前途命运的根本力量,党继续前行的动力源在于人民的支持和拥护。因而,民心才是最大的政治,党执政的伦理价值取向只能是为民执政,而不是为自己或少数人执政。

把为民执政确立为党内治理现代化的伦理价值取向,就应搞清楚党与人民之间究竟应是一种什么样的伦理关系,因为只有摆正关系才能减少和避免越位、错位和缺位现象的发生。其实,关于党和人民之间的关系,毛泽东早在延安时期就已经非常形象地提了出来,他指出:“我们共产党人好比种子,人民好比土地。我们到了一个地方,就要同那里的人民结合起来,在人民中间生根、开花。”这是党在长期的

革命实践中总结出的深刻道理。显然,党取得执政地位之后,党与人民之间的伦理关系并没有改变,也不应改变。对党与人民之间的伦理关系有了这样一个科学的定位,就是让我们的党员干部意识到,人民不仅是党治理的对象,更是党服务的对象,要求每一位党员干部时刻提醒自己,权力是人民赋予的,党员干部是人民的“公仆”,对人民要始终存有敬畏之心、感恩之心。为民执政当然不应简单地理解为党可以代替人民包办一切,恰恰相反,党执政是为了让人民做好自己的主人,助力人民行使好知情权、选举权、表达权、参与权和监督权等基本权利。

当前,党以人民为中心的执政理念是对为民执政理念的深化和发展,是党执政的核心和本质,是检视党在执政过程中是否偏离“初心”的试金石,凸显了党执政理念的核心道德价值。践行以人民为中心的执政理念就应把人民的幸福作为党执政的根本目标。党在制定路线方针政策时,也应以此为出发点和归宿,以人民满意不满意、答应不答应、高兴不高兴作为衡量党执政成效的基本标准。习近平指出:“我们的人民热爱生活,期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境……人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标。”“我们党的执政水平和执政成效都不是自己说了算,必须而且只能由人民来评判。”人民的幸福感和党的执政成效呈正相关关系,人民的幸福感越强,人民对党执政成效的评价也就越高,反之亦然。人民的满意度是党执政道德建设的晴雨表,人民满意度高说明党塑造了好的执政道德形象,人民满意度低则折射出党的执政道德建设出现了问题。以人民为中心不是走走形式做做样子,而是要通过党的执政绩效体现出来,要把解决好关乎人民群众福祉的民生问题作为党治国理政的中心任务。习近平指出:“以人民为中心的发展思想,不是一个抽象的、玄奥的概念,不能只停留在口头上、止步于思想环节,而要体现在经济社会发展各个环节。”以人民为中心,就应对权力存有敬畏之心,切实做到权为民所赋、权为民所用,同时,还应主动接受人民的监督,不能让权力偏离为民服务的轨道。

三、德法合治：党内治理现代化的伦理路径

党内治理现代化必须保证党执掌的公权力，能够切实体现党执政为民的执政理念，服务于党的执政使命和目标，促进社会公平正义，实现人民群众根本利益的最大化和最优化。要实现党内治理现代化这种目的善，党除了要坚持善治的基本政治伦理理念外，还应借助于适宜的治理方略，即工具善或手段善。总结中外执政党政党治理的经验教训，结合我们党的特性和党所处的历史方位，党内治理现代化的手段或方略，从大的方面来讲，主要有两种：一是以德治党，二是依法治党。

以德治党，是指借助于党的理想信念宗旨、优良传统作风和中华民族的传统美德来教育、管理、监督党员干部，并将党纪党规等“硬约束”内化为党员干部的道德自觉和行为自律，充分发挥道德在管党治党中的自律作用，通过柔性治理的方式提升党在人民心目中的道德形象和软实力，以此达到管党治党的“善治”状态。“人无德不立，国无德不兴”，对我们党而言，道德同样发挥着立党兴党的重要作用。党的发展史表明，什么时候我们重视发挥思想建党、以德治党的作用，什么时候我们党就能够保持先进性、纯洁性，就能够取得辉煌的成就。目前，我们党拥有8900多万名党员和450多万个基层党组织，党员成分多元化的特征日益明显，在复杂多变的新形势下，受党内外多种因素的影响，一些党员干部在精神上“缺钙”“缺德”的现象比较严重，党面临的重大危险之一就是“精神懈怠的危险”。在当前“高压反腐”的态势下，党内仍然出现各类严重的腐败问题，这显然折射出我们党在“德治”方面的缺失，而不能仅仅从“法治”方面找原因。事实上，几乎无一例外的是，党员干部腐化堕落首先是在思想道德方面犯了“软骨病”，没有得到及时的救治，以至于把党纪党规抛之脑后，胆量越来越大，最后堕入犯罪的深渊。诚然，党规党纪在党内治理中发挥着非常重要的作用，但我们也不能盲目地迷信其作用，因为再严密的制度也有可能出现漏洞。这时，思想道德就成了防止党员干部违规违纪的严密的“防火墙”，而一旦这道“防火墙”失灵，各种邪念就会失去理性的约束，成为支配党员干部行为的巨大力量，道德薄弱者必然穷尽

一切办法钻制度的空子。也就是说，没有“德治”的“软”支撑，“法治”在党内治理过程中就如同没有根基的空中楼阁一样，不可能发挥好“硬”支撑的作用。以德治党，对党员干部进行行之有效的思想道德教育，是我们党的一个传统优势，我们党也正是依靠这一优势保持了先进性和纯洁性，并逐步发展壮大起来。当然，过去我们在这方面做得好并不代表现在和将来也一定做得好，值得警惕的是，我们党这一传统优势在今天却有“被虚置化”的危险。如何在改革开放和市场经济的环境中发挥好“德治”柔性治理的作用，并以此消解党内存在的精神懈怠的危险，是我们党必须明确回答和积极应对的现实性课题。

以德治党，就是要将党立党为公、执政为民的道德自觉和伦理责任转化为党员干部对党忠诚、服务人民的实际行动。以德如何治党，并非一件易事，因为“德治”属于一种隐性和柔性治理的手段或方略，不同于法治的显性和硬性治理，要想达到德治的效果，需要从以下几个方面着手：首先，应对以德治党的“德”有一个明确的界定。以德治党，依据的不是西方资产阶级政党的道德价值观和僵化腐朽的旧道德旧观念，而是以中华民族优秀传统文化美德、马克思主义政党道德观，以及能够体现我们党性质宗旨和优良作风的党德观为根本标准。只有明确了以德治党中“德”的科学内涵，才不至于在管党治党中迷失方向。其次，要避免空洞的道德说教。以德治党，不是单纯的道德说教或道德理性的灌输，而应把“虚”的东西做实，使党员干部通过道德实践和道德体验净化心灵，把外在的伦理规范转化为党员干部内在的道德自觉。再次，要建立科学的党员干部道德评价机制。没有科学的评价，就不能够激励先进、鞭策落后。对于德性修养好的党员干部要给予物质或精神方面的激励，把道德标准作为考核党员干部的第一标准。相反，对于党德方面有污点的问题干部，无论政绩如何都要给予相应的惩处。建立可操作的道德评价机制，才能避免“劣币驱逐良币”和“带病提拔”现象的发生，营造风清气正的党内道德建设环境。

作为一种柔性和隐性治理，德治对于党员干部掌控和使用公权力从心里和情感上能够起到强大的制约作用，为避免公权力被滥用设置了第一道坚实

的防线。诚然,如果党员干部品德高尚,就完全有可能抵御形形色色的诱惑和不良风气对权力的侵蚀,不耻于做有悖于党德的事情。不过,道德作为一种非强制性的规范,不可能对公权力形成严密有效的控制,对党员干部的约束力往往会因为缺乏刚性而失灵。在充满各种利益诱惑的现实社会中,仅靠道德的力量净化党内政治生态,使党内治理达到“善治”的状态,无论是从理论上或是从实践上都难以行得通。正是因为德治在党内治理中的局限性,任何一个治理良好的执政党,都不会仅仅依赖德治这一方略,这就为法治方略的登场提供了伦理合理性。

如果说德治是党内治理的“高线”的话,那么,法治则是党内治理的底线。与德治不同,法治方略强调用刚性约束的方式规范党员干部掌控和使用公权力的行为,从而达到党内治理的“目的善”。一方面,通过党规党法划定党员干部行使权力的边界,不容许有越界行为的发生,要求党员干部做到“法无授权不可为”;另一方面,党员干部应当履行的职责要执行到位,不能推诿扯皮、敷衍塞责,做到“法定授权必须为”。毋庸置疑,对于当前党内严峻的腐败形势而言,使用法治方略管党治党更是我们党不可或缺理性选择。习近平强调指出,“从严治党,惩治这一手段绝不能放松。”法治能够“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”。法治能够弥补德治缺乏刚性约束的“短板”,将党内治理纳入规范化、制度化的轨道,从而有效预防和杜绝党内公权私用现象的发生。

毋庸讳言,我们党在党内法治建设方面还存在许多与党的执政任务、人民的期待不适应不符合的问题,其主要表现在:一些党员干部受封建社会“人治”思想的影响比较严重,存在以言代法、以权压法、徇私枉法现象;一些党内法规的内容滞后、设计粗放、漏洞较多,原则性的规定较多,而具体的、可操作性的规定较少,影响了党内法规的执行力;有法不依、执法不严、违法不究的现象比较严重,影响了党内法规的权威性。这些问题的存在给权力寻租、公权私用和特权腐败留下了可乘之机,同时也削弱了

人们对党纪党规的认同度和敬畏心。

依据党内法规管党治党,是实现党内治理现代化的根本途径和基本方略,而要使这一方略发挥应有的作用,必须从以下几个方面完善这一治理方式:首先,应加强对党员干部法治观念的培育。由于受封建意识的影响比较深,一些党员干部的法治观念淡薄,而“人治”“官本位”等腐朽思想却是根深蒂固。思想是行动的先导。要做到依法治党,必须培育党员干部学会运用法治思维处理问题,让权力在阳光下和法治的轨道上运行。其次,要加强党内法规体系建设。依法治党,必须有“良法”可依。应依据党内立法法制定体系完善、衔接紧密、可操作性强、党性和人民性相统一的党内法规,提升党内法规制定的科学性、现代性和民主性,既要彰显党内法规的工具性价值,更要彰显其伦理性价值。再次,强化党内法规的执行力。严格执法是依法治党的基本要求,在党规党纪面前没有例外,任何人都没有超越党纪党规的特权。唯有严格执法,才能使党员干部形成对法律的敬畏心理,增强党规党法的威慑力。最后,要加强对党内法规执行情况的监督。有效的监督是确保党内法规严格执行的最后一道屏障。强化对党内法规执行状况的监督,既要重视自上而下的领导监督,又要重视自下而上的党员群众的监督,还要重视同级别之间的横向监督,从而形成全方位网络状的立体监督体系。

通过以上分析不难发现,德治和法治各有所长,又各有所短,二者都是党内治理现代化不可或缺的手段善,它们是相互依存、相得益彰的共生共存的关系。因而,推进党内治理现代化不能将以德治党和依法治党分割开来,必须德法合治,让德治和法治共同发力,形成“善德”和“善法”同频共振、相辅相成的格局。实践表明,一个治理良好的政党,必然是将以德治党和依法治党结合得好的政党。

作者简介:纪中强,法学博士,河南科技大学马克思主义学院副教授。

(摘自《理论导刊》2018年第5期)