

基层政府的廉政生态:概念·困境·出路^{*}

黄大熹,张浩舟

(湖南大学 法学院,湖南 长沙 410082)



摘要:基层政府廉政生态属于政治生态学的范畴,意指各级基层政府的治理与服务达到一种良善的政治生态。基层政府廉政生态体系具有历史传承性,其根本目的是为人民服务;基层政府廉政生态体系是开放的,其正常运行需要各方的制衡与监督。中国经济社会的现代化进程中,基层政府既要实现自身的政治目的,又要服务于基层社会经济的发展,基层政府政治生态容易受到“商品交换原则”的侵蚀,使得基层政府政治生态面临着来自“内生态”和“外生态”的双重困境。摆脱困境的可能出路在于:厘清政治与经济的边界,避免商品交换原则对基层政府廉政生态的侵蚀;建设高素质专业化的基层干部队伍,从“能量源”上优化基层政府的廉政生态;推动基层协商民主,保证人民广泛参与基层政治生活的权利。

关键词:基层政府;廉政生态;政治生态;群众路线;基层协商民主

在线杂志: <http://skxb.jsu.edu.cn> **中图分类号:** D262 **文章编号:** 1007-4074(2018)03-0059-07

作者简介:黄大熹,女,博士,湖南大学法学院教授,博士生导师。

引用本文:黄大熹,张浩舟.基层政府的廉政生态:概念·困境·出路[J].吉首大学学报(社会科学版),2018,39(3):59-65.

基层政府是最接近人民群众的,是实现国家治理现代化的第一线,基层政府的廉政生态关乎人民群众的切身利益,影响着基层社会、政治、经济、文化、生态的现代化进程,从而极大地影响着人民群众的幸福度。同时,反腐不是权宜之计,必然持续下去,深入下去。学术上反腐研究已多学科、多层面展开,生态政治学亦参与其中。在反腐持续、深入到基层时,结合生态政治学的研究成果,进行学理探讨,是现实所需。

一、概念界定:基层政府、廉政生态、基层政府廉政生态

(一) 基层政府:在政治和经济之间
一般认为,基层政府包括城市的市辖区政府、

街道办事处、农村的县、乡(镇)两级政府,也有一种观点将基层政府界定为乡镇政府、村委会、街道办事处和社区。总之,基层政府是直接面对群众的国家治理单位,是国家治理体系的细胞,基层政府处于权力机关的最底层,却是极其重要的一层,发挥着党和国家政策以及人民群众意见的“上传下达”功能。一方面,基层政府将中央政府和上级政府的政策和命令下达和落实到群众的物质生产和生活中;另一方面,基层政府将群众的意见收集起来,妥善处理或上传至上层政府。基层政府要处理的关系包括:基层政府与上级地方政府之间的关系、基层政府与中央政府之间的间接关系、基层政府与基层社会之间的关系等。不同的政治主体之间虽然存在权力上的区别,以至于各政治主体间关系有所不同,但这些关系无不围绕着经济利益而展开^[1]。

* 收稿日期:2018-03-03

基层政府各个部门的工作围绕着社会治理、行政管理和服务群众等展开,一方面要实现自身的政治和行政功能,另一方面,基层政府需要深入到社会和群众的经济生产生活中,处理好各方面的利益问题,实现自身的公共服务功能。

我们没有必要具体分析基层政府与基层社会和民众之间各个方面的联系,以及详细展开基层政府在各个领域的具体职能,只要认清基层政府在人民的物质生产生活中所处的地位,就能从根本上抓住基层政府的职能。如上所述,基层政府主要承担着来自两方面的任务:其一,基层政府承担着行使政治权力的角色;其二,基层政府承担着服务群众的角色。在第二个角色中,不仅涉及到基层社会和群众自身的经济利益关系,也涉及到政府工作人员与群众之间的经济利益关系,在这个环节中尤其容易滋生腐败犯罪行为。基于此,我们对基层政府地位的基本界定是:基层政府处于政治和经济之间,也就是处于权力和利益之间。如何处理好政治和经济之间即权力和利益之间的关系,是检验基层政府行政能力的关键所在,也是检验基层党员干部党性修养的关键所在。

(二) 廉政生态:一种政治生态学的视角

廉政生态属于政治生态的一种。政治生态属于政治生态学的范畴,但是较之政治生态学大多将理论的视野集中在学术探讨的领域,政治生态的提法“具有了更强烈的问题意识和现实针对性”^[2]。早期的政治生态学从反思生态问题的“去政治化”开始,采用政治经济学的视角来分析和解决自然生态问题,即是将“政治视角”和“生态对象”组合起来的政治生态学^[3]。而政治生态学被介绍入中国后,得到了实质上的发展,基本上可以理解为是一种以“生态视角”和“政治对象”融合起来的政治生态学。尤其是在十八大之后,国内的学者开始将视野集中在“政治生态”领域,开始强调政治制度的生态化运行,例如胡鞍钢等认为“执政党制度是政治生态的核心,国家制度是基础,政治协商制度是关键,军事制度是保障”^[4]。也有学者将政治生态当作一种描述性的概念,尤其是对政治主体存在方式的描述,例如郝宇青认为政治生态指的是政治主体在一定的政治环境下的生存方式和政治习性,以及生存和发展的状态^[5]。也有一些学者从整体性和系统性的视角将政治生态界定为广义上涵盖了一个国家全部政治生活的政治制度、政治主体、政治行为、政治文化和政治心理等因素,而狭义上则主要指政治体系运转的外部环境^[6]。但是政治体系运行的外

部环境并非绝对意义上的“外部”,而是在政治行为主体之间、政治行为主体与政治环境之间形成的“外部环境”,对于整个政治生态而言,这样的环境实质上是内在的和本质的。政治环境是否和谐,衡量着政治行为主体之间政治关系的状况。基于此,王长江将政治生态界定为“对政治环境、政治系统所处状况,以及人们之间政治关系和谐程度的生动比喻”^[7]。其他学者还有一些相关研究。以上对政治生态的界定较为符合我们的基本看法,即将“政治”和“生态”融为一体,而非简单叠加;政治生态学应该是一门研究“政治生态”的学问或学科,而非仅仅从政治视角研究生态问题的学科。其实关于“政治生态学”“生态政治学”以及“环境政治学”等等之间的争论,一个很重要的原因就在于中西方语言翻译中所产生的偏差和误解。

最初起源于英美等国家的政治生态学(political ecology),照字面意思应译为“政治的生态学”,显然是将生态问题赋予一种政治的内涵,反对在生态环境问题上的“去政治化”或“价值中立”,与此对应的社会历史背景是 20 世纪中、下叶欧美等资本主义国家日益凸显的生态环境危机。而国内学者所要思考和建构的其实是一种“生态的政治”,即“生态政治”。在这里,“生态的”其实意味着“良好的”“和谐的”“有机的”“绿色的”和“可持续的”等,具有一种价值的指向。如果说“政治的生态学”是将生态问题政治化,那么研究“生态的政治”这门学问则强调的是政治的生态化^[8]。起源于英美等国家的“政治的生态学”的研究对象主要是自然生态环境,而国内学界试图探索的“生态的政治”则意味着研究的对象是社会政治环境,而对这种政治环境的表述就是“政治生态”(the ecosystem of polity)。相关领域的权威学者刘京希将政治生态学界定为“关于政治主体、政治制度、政治过程及其互动,以及它们与社会环境之关系的研究的方法论和理论关照”^[9]。我们的研究认可并采取这一界定。基于此,我们可以将“政治生态学”进一步表述为:借用生态学的方法和视野,将政治主体、政治制度、政治过程及其互动,以及它们与社会环境之间的关系“比喻”和界定为“政治生态”,并以“政治生态”为研究对象,综合生态学、政治学等多学科和交叉学科的方法来进行研究的一门学科。对“政治生态学”的这一界定有以下几点含义:

第一,政治生态学研究对象的界定和确立来自生态学的方法和视野,并且这种“拿来”的方法和视野仅仅就有助于研究者界定自己的研究对象而言

是合理的,并不能直接应用于研究。

第二,政治生态学的研究对象既非单纯的自然环境,亦非政治生活的全部内容,而是“政治生态”。也就是说,“政治生态”不是“政治”和“生态”两个不同领域对象的简单叠加,而是作为一个整体的研究主题。

第三,政治生态学一方面借鉴生态学的研究方法,但又不是全面照搬以自然环境为研究对象的生态学方法,而是要吸取政治学、生态学等多学科和交叉学科的研究方法,强调以政治问题为导向,以政治实践为纲领的研究路数和研究态度。

(三) 基层政府廉政生态:基层社会的良政善治

廉洁政治是一种和谐、良善的政治生态,意味着政治生态系统和生态关系达到了一种相对的平衡、稳定、清洁、可持续的状态,也就是达到了“良善政治”的状态。基层政府廉洁政治,可以被看作是基层政府政治生态建设的目的。但是在廉政建设的过程中总是面临着各方面的挑战,需要妥善处理好来自政治生态系统中各个方面“诱惑”“干扰”“阻碍”和“掣肘”。要深刻理解廉政建设的本质,不如从“廉洁政治”的对立面着手,即从“非廉洁政治”着手进行分析。所谓“非廉洁政治”就是“贪腐”的政治,但是“贪腐”的主体倒不是政治体制本身,而是担任政治主体的部分行政人员,“贪腐”的结果就是破坏了正常的政治生态系统和生态关系,使得政治生态系统出现了“危机”,“打虎拍蝇”行动正是在这种情况下才获得深刻的现实意义。

要实现基层政府的廉政目的,就得正确把握和梳理廉政建设中涉及到的各个方面的错综复杂的关系——例如政治关系、经济关系、治理关系、服务关系等,深刻认识如何正确处理基层社会政治生态系统中的各种关系,厘清各种关系之间的界限,让基层政治回归政治的宗旨本身,从而实现基层政府政治生态的“廉洁化”这个过程所体现出来的研究对象就是“基层政府的廉政生态”。根据学界对政治生态学的研究以及对生态政治的论述^[8],以及我国目前基层社会治理和基层政府廉政生态建设的现状,我们认为基层政府廉政生态的基本特征有如下四点:

第一,基层政府廉政生态具有历史传承性。中国两千多年的政治史为当今基层政府廉政生态建设提供了内容丰富的内在经验,尤其是作为职官管理制度的“吏制”^[10],对营造清明廉洁的政治生态具有极高的借鉴意义。吏制在职官的选人和用人

上讲求“广开仕路,多途并举,重视正途,有序竞争”;在职官管理上逐渐形成了一系列严明的考核制度、监察制度和奖惩制度,形成了“贤者上、能者干、庸者下”的吏制局面;在职官退出制度上保持渠道畅通,使官员能进能退。党的十九大报告称,在选人用人上“坚持德才兼备、以德为先,坚持五湖四海、任人唯贤”,正是对中国传统优秀政治文化的良好继承,表明了当今时代廉政生态与传统政治生态之间一脉相承的关系。另外,近几年,越来越多学者开始关注中国古代的乡贤文化,试图对古代的乡规民约做出现代化的解读,以开辟出新时代的“新乡贤”治理和“新乡贤”文化^[11]。事实表明,基层社会和基层政府也在努力推行“新乡贤”的实践,一些有条件的乡村已经制定并开始实施符合当地情况的乡规民约。

第二,基层政府廉政生态的根本目的是为人民服务。廉政生态的根本目的与它的宗旨是一致的,中国共产党作为执政党行使政治权力,其宗旨是为人民服务,廉政生态建设的根本目的和宗旨亦是如此。权力的来源是人民群众,权力的归属也是人民群众,这样才能维持政治生态的平衡稳定。如果权力被少数人把握,则破坏了政治生态中各个主体之间的正常关系,继而破坏了良善政治,违背了政治的初心。

第三,基层政府廉政生态的体系是开放的。自然界生态系统的开放性是绝对的,而封闭性和半封闭性则是相对的,随着全球范围内生态危机的蔓延,人们越来越认识到绝对封闭的生态系统是不可能“独善其身”的,也是不可能存在的。基层政府的政治生态系统亦复如是,恰恰因为基层政府廉政生态的体系是开放的,一些不正当途径的外部因素才会渗入进来,污染了基层政府风清气正的政治生态,导致“权钱交易”等“贪污腐败”。但是,又不能“因噎废食”,为了保持基层政府廉政生态自身的可持续性而自我封闭起来,这是基层政府廉政生态自身的本质和宗旨所不允许的。基层政府的行政主体正是要通过与人民群众建立社会生活方方面面的联系才能在根本上履行自己的职责、完成自己的使命,以保持一个健康有序的政治生态。基层政府政治生态的本质决定了只有面向人民群众的生活全面开放,在决策、执行和反馈等环节做到无缝对接,才能确保自身的清洁、稳定和可持续性。

第四,基层政府廉政生态体系的运行需要各方制衡。所谓制衡就是政治生态内部各子系统或机构之间相互监督、相互制约、相互促进的关系。基

层政府廉政生态作为一个良善的政治生态系统,内部各个子系统或机构之间的明确分工、合作互助、统筹协调是基层政治生态理所应当的“分内之事”,目的是确保工作的顺利开展。除此之外,只有基层政治生态系统内部形成一系列有效的监督机制,才能确保各方力量在相互制衡中各司其职、安守本分、高效运转,才能确保基层政府政治生态的廉洁性。

二、基层政府廉政生态困境分析

(一)基层政府廉政生态面临的困境

对于基层政府廉政生态面临的困境这一问题,最优的研究方法是“实证”的方法,因为不同种类、不同地区、不同层次、不同发展阶段的基层政府,其廉政生态是不完全相同的。“实证”的方法便是通过实地的调查研究、访问观察,结合丰富的基层体验,从而得出关于某一基层政府廉政生态状况的结论,以便为当地廉政生态做出精准的“诊断”,并开具精准的良方。次优的方法是“综述”的方法。如果说“实证”的方法是直接从实践的经验中获取关于基层政府廉政生态的判断,那么可以说,“综述”的方法便是将视角对准学术界已有的研究成果,经由综述得出对基层政府廉政生态的一般性判断。在我们的研究中,鉴于“实证”的方法涉及跨时间、跨空间等诸多外部因素的限制,不得已采用次优的研究方法,况且学术界已有的有价值的研究成果,总是由学术共同体首先从“实证”中得来的判断,因此依然符合“实事求是”的方法论及其态度。另外,我们的研究并不打算为某一个基层政府的廉政生态建设提供精准的良方,而只是试图对我国目前基层政府的廉政生态做一种一般性的把握。

通过对学术界已有的研究,认为基层政府的廉政生态面临着以下基本的困境:

第一,基层政府廉政建设的“内生态”运行机制不够成熟。“内生态”指的是某个相对独立的生态系统内部各个要素之间的具有特定功能的联系,政治生态中的“内生态”指的是“政治体系内的生态”^[8],即由某一特定政体所决定的政权构成形式。廉政建设的“内生态”归根结底是权力属谁所有的问题。在中国特色社会主义民主政治中,基层政府所行使的权力根本上来源于人民群众,“人民当家作主”是民主的真正要义。而破坏基层廉政生态的一些常见案例,就是没有真正做到“人民当家作主”,一些基层政府工作人员凭借人民赋予的权力

(行政权力或公权力)反过来侵害人民群众的正当权利,例如“小官巨贪”,从而对基层政府的“内生态”造成了一定的破坏,使得廉政生态内部的“信息流”无法正常运行,即相关惠民惠农政策无法真正落实。这样也就破坏了廉政生态系统内部的“能量流”,即降低了基层政府行政的效率和权威。一些触目惊心的基层腐败案件表明,当事人往往脱离了群众,动摇了政治信念,使得群众对部分政府的信任度下降,影响了基层政府及其干部在人民群众心目中的良好形象。另外,由于基层政府的监管成本高、监管效益微弱以及惩处相对滞后等,往往使得基层廉政生态系统内部一直以来没有形成一个行之有效的权力监督机制,不能对相关权力机关和行政人员构成制衡和监督,以便基层廉政“内生态”快速步入正轨,进入良性的政治生态循环。

第二,基层政府廉政建设的“外生态”复杂多变、诱惑颇多、极不稳定,使得廉政生态处处有被乘机“侵染”的风险。“外生态”指的是相对独立的生态系统与外部环境之间的能量、物质和信息的交流关系,外部环境对生态系统内部各个要素和整体功能有着重要的影响。政治生态中的“外生态”是指“政治体系与社会和自然之间通过互动而达成的互为助益的动态平衡状态”^[8]。当然,如果政治体系与社会和自然之间的关系能够达到动态的平衡,那么的确是“生态的”,但是所有的问题也正出现在这里。由于这样那样的现实因素,基层政府的廉政“外生态”总是被干涉。例如,随着改革开放以来的经济发展,一些基层政权和地方灰黑势力由原来的相互对抗逐渐透露出合谋协作的倾向,使得基层治理呈现出新的“内卷化”(即国家资源的不断输入却无法带来治理效果的增长)^[12]。这一点强化了当今基层政府的基本处境:在政治和经济之间“摇摆”。国家对基层社会(尤其是广大农村地区)输入大量资源,即“资源下乡”,其本意是助力基层政府的治理和社会经济发展,实现基层社会的现代化,但是在实际操作的过程中却不尽如人意,“资源下乡”不仅没有改善基层的治理,反而滋生了基层政权和灰黑势力的不正当“结盟”。灰黑势力也由以前的“英雄主义”沦落为粗暴的“拜金主义”,在和一些基层政权的不正当合谋中趁机中饱私囊,灰黑势力的身影出现在暴力征税、暴力拆迁、承包山林鱼塘和工程项目等方方面面的经济行为中。老百姓在这个过程中丝毫没有获益,反而对基层政府的治理更加失望,“中央是亲人,基层是恶人”这句流行语就是老百姓态度的明证^[12]。

整体上而言,基层廉政建设存在着“内生态”和“外生态”的双重困境,使得基层政府在政治和经济之间摇摆不定,“外生态”的诸多不利因素极大地限制了“内生态”的健康有序运转。“廉政生态”的提法意味着将廉洁政治看作是一个开放的、动态的、联系的政治生态系统,与之相应的开放的、动态的、联系的中国现代化进程。一方是政治的权力运行和组织机构,另一方是社会经济建设和物质生产关系;前者所要实现的是良善的政治,即社会的稳定与和谐,后者所要实现的是利益的最大化和共同化,即共同富裕,二者之间的相对冲突构成了基层廉政建设事业处于其中的基本政治生态困境。

(二)基层政府廉政生态困境的原因

如上所述,基层政府廉政生态面临的基本困境是政治诉求与经济发展之间的相对冲突。其实,对“困境”的这种表述就已经触及到了困境的深层次原因。历史唯物主义的方法启示我们在研究社会复杂现象的本质时,可以将复杂的现象归结到一些基本的事实上,并且这些基本事实是对通过社会现实“实事求是”的考察得出来的。对于基层政府的廉政生态困境,它所面临的基本事实就是社会主义初级阶段的“经济发展”,以及与之相适应的一部分意识形态。从这一基本事实中可以勾绘出现代基层社会人们的生活状态与文化心理状态。多年来,人们已经从各个方面对这些生活状态和文化心理状态进行了“描述”,例如:物质文明与精神文明发展的不同步,乡土社会文化心理与现代政治、经济之间的不协调,基层社会传统观念与现代政治理念之间的差距与隔阂,基层社会既得利益群体与人民群众利益之间的冲突,现代的(工业化与商业化)生活节奏对基层乡土社会的渗透,而乡土社会尚未对其做出适时的反应……这些生活的事实构成了基层政府廉政生态遭到破坏的直接原因或“导火索”,但并未在有原则的高度上切中问题的本质。

根据历史唯物主义的启示,我们将基层政府廉政生态困境的原因表述为以下两点:

第一,基层权力的异化与物化。异化的一般含义是指事物在发展过程中形成了与自身相对立的力量。基层权力的异化表现为基层政权在行使过程中形成了自身的对立面,即掣肘的因素,“上有政策,下有对策”便是对权力异化所造成后果的形象表述。基层权力异化集中体现在腐败案件上,使得“当前党风廉政建设和反腐败斗争面临着更加复杂的形势和更为繁重的任务”^[13]。在马克思主义哲学和政治经济学中,物化是异化的特殊形态,具体

指的是资本主义生产关系中人与人之间关系的物化,即商品生产者之间劳动的交换关系表现为商品之间的交换关系,也就是人与人之间关系表现为物与物之间的关系,并且只有通过物与物之间的关系才能把握人与人之间的关系。马克思将资本主义生产关系中人与人之间社会关系的物化表述为“资本拜物教”“商品拜物教”或“货币拜物教”。如果说在宗教中,“人脑的产物表现为赋有生命的、彼此发生关系并同人发生关系的独立存在的东西”^{[14]123},而在商品世界里,人手的产物——劳动产品——也表现为一种似乎是独立存在的、外在于人的虚幻形式,即物与物之间的商品交换关系,马克思将这种关系叫做“商品拜物教”,其实质是人的社会关系的“物化”。在社会主义初期的商品经济建设和发展中,由于实际的国情需要,人们的生产和生活或多或少不得不经历一种“物的依赖性”阶段。一些滥用权力的腐败问题,其实质都是将人与人之间的关系——民主政治,交给了物与物之间的关系——商品经济——来处理,这就是“权钱交易”“官商勾结”“官场拜金主义”的实质。

第二,权力的异化与物化直接导致了基层廉政生态系统的紊乱。权力的物化使得本来属于人与人之间的政治关系寄生于“权—钱”之间的经济利益关系中,以至于在监督薄弱的基层社会,越有权的人越有钱,越有钱的人也越有权,如此往复,形成了基层社会治理中面临的顽疾,一些既得利益者试图影响并控制整个基层政治生态,使得老百姓有苦难言。同时,既得利益者之间相互合谋勾结,在政治生态系统中占据着“食物链”的顶端,吸纳了政治生态系统中大量的本来流向人民群众的物质利益,“雁过拔毛”即是明证。这样,也造成政治生态系统中“信息反馈”链条的中断,日益增加的“上访”和截堵“上访”事件就是明证。生态学的理论表明,生态系统中的“反馈”机制对维持生态平衡和稳定极为重要,它能及时为生态系统中的生产者和消费者提供有利的信息,以便随时做出有利于生态系统的调整。对于政治生态这一有机系统,不仅“正反馈”机制是必要的,而且“负反馈”机制更加重要。对于自然界的生态系统,食物链中缺失一个环节尚需要长时间的自我调节,而物质、信息和能量,任何一个流通不顺畅都会导致整个生态系统面临危机;对于政治生态系统也是这样,监督机制的低效率和基层治理的“内卷化”都会使得政治生态艰难运行,国家政策、群众心声和物质利益,任何一个流通不顺畅都会导致整个政治生态系统面临危机。

上述对于基层政府廉政生态困境原因的两点分析,分别是政治经济学和政治生态学两个角度展开的,首先揭示了基层腐败的本质性原因——权力异化和物化,其次揭示了权力的异化和物化直接导致了基层廉政生态系统的紊乱。但是,权力的异化和物化并不是“绝对的真理”,它是一定社会历史发展阶段的暂时的、畸形的产物,并不代表社会主义的本质,更加不代表社会主义民主政治的本质。随着社会主义民主政治制度的健全和经济社会的不断发展,政治将很快回复到政治本身,不再寄生在“拜物教”的虚幻形式下。

三、基层政府廉政生态困境的可能出路

对于基层政府廉政生态困境的可能出路的思考,不同学科的研究会给出不同视角的答案,提供不同视角的策略。我们试图从政治生态学的角度,为解决基层政府廉政生态的困境提供一些可能的参考方案。

(一) 划清政治与经济的边界,避免商品交换原则对基层政府廉政生态的侵蚀

这里强调的是,划清基层政府在行使权力过程中的政治与经济的边界,清理基层政府廉政建设的“外生态”,让政治回归政治本身,保持基层政治生态系统的纯洁性。党的十九大报告指出,“把党的政治建设摆在首位”,“自觉抵制商品交换原则对党内生活的侵蚀,营造风清气正的良好政治生态。”这句话简明扼要地提示了当前部分党内生活存在着“商品交换原则”,即权力与利益的不正当合谋。这句话也印证了当前时期基层政府所处的基本社会生态:在政治与经济之间摇摆。党内生活贯穿了基层政府工作的方方面面,自觉抵制商品交换原则对党内生活的侵蚀,有助于基层政府恢复稳定平衡的政治生态。对于基层政府,政治与经济的关系是:政治应该服务于基层社会、经济的发展,服务于人民群众的物质、文化生产和生活。而不能颠倒过来,让社会、经济服务于政治,甚至服务于个别利益集团。

(二) 建设高素质专业化的基层干部队伍,从“能量源”上优化基层政府的廉政生态

廉政生态的基础是政治行为主体,即基层党员干部。党的十九大报告指出,“建设高素质专业化干部队伍”,在选人用人上“要坚持党管干部原则,坚持德才兼备、以德为先,坚持五湖四海、任人唯

贤,坚持事业为上、公道正派”。基层政府的党员干部是基层事业的中坚力量,在很大程度上影响了基层政府的廉政生态,德才兼备的基层干部队伍有利于形成高效运转的廉政生态系统。十九大报告还鼓励“大力发现储备年轻干部,注重在基层一线和困难艰苦的地方培养锻炼年轻干部,源源不断选拔使用经过实践考验的优秀年轻干部”。因此,适量引进政治合格、有较强专业技能的大学生充实基层干部队伍是可行途径。对于基层政府,爱惜和扶持优秀年轻干部是为廉政生态注入能量的正确途径,保证源源不断的新生能量流入基层政府,对于整个廉政生态建设而言有着“破旧立新”的革命性意义。

(三) 推动基层协商民主,保证人民广泛参与基层政治生活的权利

基层政府处于人民群众的生活世界当中,这是基层政府廉政生态的外部环境,但是党员干部又不可以将人民群众当作完全“外在于”廉政生态的,而是要将“群众路线”贯彻到廉政生态建设的内内外外。党的十九大报告指出,“发挥社会主义协商民主重要作用。有事好商量,众人的事情由众人商量,是人民民主的真谛”,“要推动协商民主广泛、多层、制度化发展,统筹推进政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商。加强协商民主制度建设,形成完整的制度程序和参与实践,保证人民在日常政治生活中有广泛持续深入参与的权利”。学术界最新的研究成果^[15]表明,推动基层协商民主对于基层政府廉政生态建设的价值在于:(1)规范基层权力的生成方式;(2)制约基层权力的运行;(3)有利于完善基层权力监督体系。推动基层协商民主的基本方式包括:(1)衔接高层协商与基层协商,创新基层协商民主的具体形式;(2)改善基层政治贫困,培育协商主体的公共理性;(3)构建基层协商民主程序,确保人民自主参与的广泛性、持续性和深入性;(4)准确定位参与主体,确保协商民主生态的廉洁性和有效性。推动基层协商民主,在根本上符合党的群众路线:“一切为了群众,一切依靠群众,从群众中来,到群众中去,把党的正确主张变为群众的自觉行动”。在这个意义上,基层协商民主能够让基层政府的廉政生态真正地扎根在人民群众这一片营养丰富的土壤里,让基层政府的廉政生态建设在群众路线中真正地“找回群众”^[16]。

四、结语

基层政府廉政生态建设的当务之急,是推动廉政生态系统的流动性、开放性、系统性和演变性,坚持党的领导和人民主体地位,强化基层党员干部的“四个意识”和“四个自信”,用新时代中国特色社会主义思想武装基层政府,持之以恒正风肃纪,切实做到“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”,为中国特色社会主义伟大事业提供风清气正的基层政治生态支撑。

参考文献:

[1] 王兴伦.理解“基层”[J].求实,2002(11).
[2] 杜运泉.话语·内涵·结构:政治生态的学术辨析[J].探索,2016(3).
[3] 蔡华杰.国外政治生态学研究述评[J].国外社会科学,2017(6).
[4] 胡鞍钢,杨竺松.中国政治生态的独特性及四大制度要素[J].人民论坛·学术前沿,2013(Z1).
[5] 郝宇青.“政治生态”的内涵解读[J].探索与争鸣,2015(11).

[6] 燕继荣.政治生态是怎么被污染的[J].探索与争鸣,2015(11).
[7] 王长江.民主是良好政治生态的要件[J].探索与争鸣,2015(6).
[8] 刘京希.生态政治新论[J].政治学研究,1997(4).
[9] 刘京希.政治生态学理论体系建构刍议[J].马克思主义与现实,2013(4).
[10] 齐惠.如何营造清明的政治生态:古代吏制经验[J].中共天津市委党校学报,2015(6).
[12] 季中扬,师慧.新乡贤文化建设中的传承与创新[J].江苏社会科学,2018(1).
[12] 耿羽.灰黑势力与乡村治理内卷化[J].中国农业大学学报(社会科学版),2011(2).
[13] 负杰.警惕基层权力异化[J].人民论坛,2017(13).
[14] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集:第二卷[M].北京:人民出版社,2012.
[15] 王婷,李景平,方建斌.协商民主:村民自治过程中廉政治理的生长点[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2018(1).
[16] 欧阳静.为什么要找回群众? [J].云南行政学院学报,2017(6).

(责任编辑:栗世来)

The Clean Ecology of Grass-roots Government: Concept, Dilemma and Outlet

HUANG Daxi, ZHANG Haozhou

(College of Law, Hunan University, Changsha 410082, China)

Abstract: The clean ecology of government at the grass-roots level belongs to the category of political ecology, which means that the governance and service of the grass-roots government at all levels reach a kind of good political ecology. With a fundamental purpose to serve the people, the ecological system of clean grass-roots government has a historical heritage, whose normal operation needs the balances and supervision from all sides. In the modernization process of China's economy and society, the grass-roots government should not only realize its own political purpose, but also serve the development of the grass-roots economy and society. The political ecology of the grass-roots government is vulnerable to the erosion of the principle of commodity exchange, which is likely to cause dual dilemma of internal ecology and external ecology. The possible way out of the dilemma lies in that we should draw a clear political and economic boundary, avoiding the erosion of principle of commodity exchange to the clean ecology of grass-roots government. By building a contingent of high-quality and specialized grassroots cadres, we should optimize the clean ecology of grass-roots governments from the energy source. Also, we should promote grass-roots consultative democracy, and guarantee the people's right to participate extensively in grass-roots political life.

Key words: grass-roots government; clean ecology; political ecology; mass line; grass-roots consultative democracy