

第 2 辑



漓江廉政研究

广西廉政建设研究中心 编

LIJIANG LIANZHENG YANJIU



GUANGXI NORMAL UNIVERSITY PRESS

广西师范大学出版社

第 2 辑



漓江廉政研究

广西廉政建设研究中心 编

主 编：何茂勋

执行主编：徐坤华

副 主 编：刘玉兰 常玉洁 黄 琳



· 桂林 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

漓江廉政研究. 第2辑 / 广西廉政建设研究中心编.
桂林: 广西师范大学出版社, 2015.7
ISBN 978-7-5495-6846-8

I. ①漓… II. ①广… III. ①廉政建设—研究—中国
IV. ①D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 132530 号

广西师范大学出版社出版发行

(广西桂林市中华路 22 号 邮政编码: 541001)

(网址: <http://www.bbtpress.com>)

出版人: 何林夏

全国新华书店经销

衡阳顺地印务有限公司印刷

(湖南省衡阳市雁峰区园艺村 9 号 邮政编码: 421008)

开本: 787 mm × 1 092 mm 1/16

印张: 15.75 字数: 240 千字

2015 年 7 月第 1 版 2015 年 7 月第 1 次印刷

定价: 28.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂联系调换。

目 录

理论探讨

- 003 毛泽东人民监督思想的理论贡献及其当代价值 / 侯志山
- 021 公民参与和廉洁政府的构建 / 田湘波
- 034 领导干部腐败行为的心理机制及其预防策略 / 庄德水
- 049 关于查办腐败案件以上级纪委为主的理论思考
/ 吴世丽 黄红平
- 058 廉政评价中的公民参与:价值、困境与出路 / 常玉洁

廉政文化

- 071 再论中国古代廉政文化的基本特征及对当代的借鉴意义
/ 钱宗范
- 081 桂林山水文化中的清廉精神 / 黄伟林

国际研究

- 107 苏联特权演化逻辑与反对特权困境 / 胡扬 曹雪松
- 116 英国高校学生学术不端行为处理对我们的启示 / 毕芳芳 唐捷

高校廉政建设

- 127 高校科研工作廉政风险预防机制初探 / 陈文兵 王立龙
- 135 新形势下加强高校党员干部作风建设的对策探讨
/ 罗国容 陈有转 黄中阳 莫洲
- 141 高校党员干部脱离群众的“四风”问题及其治理策略 / 何茂勋

工作探索

- 153 农村集体“三资”有效监管机制研究——以福建省建阳市为例
/ 邹巧敏 陈建平 郑逸芳
- 161 以问题导向推进高校纪委“三转”工作 / 杜伟
- 167 聚焦主业 深化“三转” 深入推动县级纪检监察机关内设机构
改革 / 广西壮族自治区纪委研究法规室
- 172 清廉是底线 干事是本分 以担当的精神奋力提升南宁首位度
/ 雷永达
- 176 关于遏制权力腐败的几点思考 / 迟威
- 184 落实党委主体责任 推进反腐倡廉建设 / 黄克

- 190 围绕中心 聚焦主业 为加快推进“两加”“两成”提供政治保证 / 钟山
- 197 牢牢牵住“牛鼻子” 全面落实“主体责任” / 何建雄
- 204 贯彻落实“八项规定” 转变财政机关作风问题实践探讨 / 广西壮族自治区财政厅
- 210 灵川县关于发挥查办案件治本功能的实践与思考 / 赵国平 申云秀

经验交流

- 219 北京工业大学推进廉政风险防控工作的实践探索 / 马维娜 葛卫华
- 224 广西玉林市有效应对和处置涉腐网络舆情的实践与思考 / 吕玉波
- 230 关于侗族文化与廉政文化相结合的实践与思考 / 杨军时

理论探讨

毛泽东人民监督思想的理论贡献及其当代价值

侯志山^①

人民监督,即人民群众对政府的监督。它是与国家监督相对的控制政府的一种社会监督形式。毛泽东人民监督思想异常丰富,无论是革命战争时期,还是新中国成立后的社会主义建设时期,毛泽东对此都做过大量的论述,成为中国共产党领导的人民政权建设的一个重要主题。它们散见于毛泽东同志在各个历史时期所撰写的文章,所做的指示、批示、讲话、谈话、批注等文稿中。其中最具代表性、影响最为广泛和深远的论述,当属1945年7月在延安与民主人士黄炎培先生的那段被称为关于政权建设的经典之论——著名的“窑洞对”。

1945年,黄炎培以国民政府参政员的身份到访延安,在延安,他见到了共产党的领袖毛泽东。当他向毛泽东询问共产党如何摆脱“其兴也淳焉”,“其亡也忽焉”的历史周期律的支配时,毛泽东当即非常自信地作答:“我们已经找到新路,我们能跳出这周期律。这条新路,就是民主。只有让人民来监督政府,政府才不敢松懈,只有人人起来负责,才不会人亡政息。”一代伟人毛泽东在尚未夺取全国政权的抗日战争时期的延安窑洞中,就深谋远虑地开始了关于政权建设的战略思考,并发表了一番思想极为深邃、足以振聋发聩的洞见,第一次向世人提出了摆脱始兴继亡的历史周期律的新路,集中阐述了人民监督思想。

^① 侯志山(1951—),男,北京市人,北京大学廉政建设研究中心研究员,北京大学纪委监察室原副主任,研究员。研究方向:监督与廉政。

毛泽东的人民监督思想继承和发展了人类政治监督理论,它既来源于前人的理论成果和中国革命与建设的实践经验,又依据新的实践和中国实际对这些理论成果进行了创新,克服了其存在的不足或缺陷,为人类政治监督理论与实践的发展作出了重要的理论贡献。

一、毛泽东人民监督思想超越了传统的监督理论,创造性地提出了现代监督理论

考察作为人类政治文明成果的权力监督制度,从根本性质划分可以分为传统的监督制度与现代监督制度。传统的监督制度亦即专制的监督制度,是由统治者进行的监督;现代监督制度即民主监督制度,是由人民来实行的监督。前者是专制制度的产物,目的是维护专制统治,其理论基础是专制政治学说;后者是民主政治的产物,根本目的是维护人民的利益,其理论基础是民主政治学说。在我国的政治发展史上,传统的监督制度一直占据主流地位并且延续了2000多年。毛泽东的人民监督思想实现了对传统监督理论的超越,以其在理论基础、权力来源、运作机制、监督目的与监督效果等方面所体现的鲜明的现代民主特色,与传统的专制监督理论区别开来。首先,从理论基础看,传统监督制度产生的理论基础是专制政治原理,是独裁主义,即“朕即国家”,“普天之下莫非王土,率土之滨,莫非王臣”。这种国家权力由一人或少数人掌控的政治体制,是一元化的权力体制。在这种权力体制下形成的监督机构,只是帝王或少数独裁者的御用工具,其监督的目的是为了维护和巩固专制统治者的权力。而现代监督制度,无论是资本主义国家的权力制约机制,还是社会主义国家的人民监督制度,尽管二者之间有着本质的不同,但其产生的理论基础却是相同的,即民主政治理论。虽然,对民主政治理论的理解在西方国家与社会主义国家迥然有别,但它却是现代行政监督制度形成的共同理论基石,是它区别于传统行政监督制度的最根本的特征。民主作为一种政治制度,指的是“人民的政权”和“按照人民的意愿进行统治”。民主政治是一种分权制约的权力体制,这种权力体制在西方国家表现为三权分立,在社会主义国家,如我国表

现为国家机关之间的权力分工负责制。

其次,从权力来源看,传统监督制度的权力来源于最高统治权,监督权是最高统治者授予的权力,监督的目的是为了维护统治者的最高统治地位。现代监督制度的权力来源于人民,人民是国家权力的主体。人民通过选举将国家权力授予政府,就有权利对所选出的政府权力进行控制与监督。这是现代监督制度政治合法性的法理基础,是其存在的必要性、正当性的最好诠释。人民监督是最能体现现代民主控权本质的监督,它所体现的是社会主人对社会公仆的监督,是委托人对代理人的控制。在现代民主国家,人民是国家权力的主人,政府及其官员是人民的公仆。按照卢梭的社会契约论和马克思主义国家学说,政府的权力来自人民的权利让渡和授予。卢梭认为,政府是人们之间订立契约的结果,人们为了更好地实现自己的自然权利,不得不订立契约,将自己的全部权利转让给共同体——国家,所以人民是主权者,政府只是主权者意志的执行者。按照马克思主义的国家学说,国家是社会的产物,是在社会阶级矛盾不可调和的情况下,为缓和这种矛盾、维护社会秩序而产生的。国家权力来源于社会,即人民的授予和委托。人民与国家(政府)的关系是主人与公仆、委托人与代理人的关系。为了防止公共权力异化为凌驾于社会之上的统治阶级的特权,防止人民公仆成为骑在人民头上作威作福的社会主人,保证国家权力按照人民的意志、为了实现公共利益而行使,人民有必要也有权利对政府进行监督。国家权力属于人民是现代国家宪法的政治准则,监督政府是人民的宪法权利,是人民是国家权力主人的具体体现。人民监督政府的实质是主人对公仆的监督、委托人对代理人的控制,因此它具有天然的政治合法性和天经地义的合理性。专制制度是由最高统治者(君主、国王或独裁者等)独揽国家政权实行专横统治的政治制度,在这种制度下,最高统治者拥有无限的权力而又不受制约。民主的精义在于广泛分配权力与权利,并以权利制约权力,以公民权利监督公共权力。选举与监督是民主政治的基石和重要制度支柱,在民主政治制度中,人民不仅可以凭借手中的选票决定政府的组成,而且可以依靠宪法和法律赋予的监督权、罢免权对政府权力进行制约。不受制约的权力必然导致纲纪废弛、吏治腐败,有了人民监督政府,政府才不敢松懈。虽然民主不可能根除腐败,但“水可载舟亦可覆

舟”,有了广泛的人民监督,强大的民意压力足以令政府“不敢松懈”,将腐败现象的发生减少到最低限度。

再次,从运作机制看,传统的监督制度运作机制是“人治”,它不是建立在分权的基础上,而是与行政权共处于一体;运行方式缺乏正当法律程序,监督的随意性大。现代监督制度则是基于法治原理构建和运作的,其产生的基础和前提是分权和分工。又次,监督目的不同。如前所述,传统的监督制度是出于巩固最高统治者的统治需要的制度设计,监督旨在维护最高统治者或统治阶级的利益。现代监督制度作为主权在民的产物,是适应民主政治的需要和发展而产生的,其监督的目的是为了维护“人民的政权”,保证政府“按照人民的意愿进行统治”,其监督旨在限制和防止国家权力的滥用,保障人民的平等权利,维护人民的根本利益,促进社会公平正义。最后,监督的效果不同。传统监督制度,监督效果虽能“立竿见影”,但“治标难治本”。而现代监督制度的效果具有稳定性、常态性、长期性和可靠性。

二、毛泽东人民监督思想打破了唯心史观,创造性地提出了人民主体的唯物主义历史观和监督观,继承和发展了马克思主义人民监督理论

马克思主义人民监督理论是马克思主义政权理论的重要内容,其核心是人民监督权问题。马克思主义创始人从国家与社会关系的角度,揭示了国家权力的本原,论证了人民监督的必要性。马克思主义认为,国家权力来源于社会,国家权力的产生缘于社会的需要,它必须服务于社会。但是,“在政治权力对社会独立起来并且从公仆变为主人以后,它可以朝两个方面起作用”^[1],一方面,作为公共权力在管理社会方面发挥作用;另一方面,公共权力异化为凌驾于社会之上的统治阶级的特权,沦为少数人牟取私利、实行阶级压迫的工具。因此,社会即人民作为国家权力的所有者和委托人,有权对国家权力进行监督。人民监督是主权者、委托人对权力行使者、代理人所拥有的天经地义的权利,是对公共权力的必要控制。无产阶

级执政的国家具有国家的共性,同一切国家一样需要接受人民的监督。在无产阶级专政的国家里,人民是真正的“社会的主人”,国家则是人民的公仆。人民监督是保持无产阶级专政国家公仆性质的内在要求。为此,马克思在人类历史上第一个无产阶级政权——巴黎公社诞生后,就深刻地揭示了其本质,并给予了高度的赞扬和充分的肯定。列宁在领导俄国革命和建设的实践中非常重视人民监督,提出“人民监督权高于一切、罢免权是真正的监督权”等重要思想,并采取多种形式,实现人民监督。在苏维埃政权建立之初,他就非常重视抓监督工作,把防止党和苏维埃官员蜕化变质视为十月革命后必须解决的问题之一。他苦心孤诣地研究和探索防止官僚主义生长的理想的监督形式,开始时他尝试采用党的监督方式,把党最优秀的干部分配到国家最关键的岗位,以保证党和国家的方针政策的贯彻实行。可是这种监督方式并没能使部分国家机器的官僚主义蜕化过程完全停止,而且在党的机构个别重要环节也出现了腐败现象。而后列宁又采用国家监察的方式,强调同官僚主义作斗争,但成效甚微。列宁认真总结监督工作的经验,觉得无论是党的监督还是苏维埃的监察均没有跳出“以官治官”的圈子,因而很难从根本上解决防止党和苏维埃腐化蜕变的问题。于是他决定跳出“以官治官”的圈子,依靠人民进行监督,认为人民群众的监督是消除官僚主义莠草的唯一有效的方法,铲除官僚主义等“旧式国家弊病”,要到“我国专政根基最深的地方去发掘新的力量”,即到工人和农民中去发掘新的力量来充实监督队伍。他曾设想把党的监督、行政监督、法律监督和人民监督结合起来,以人民监督制为主,构建整个社会主义监督机制,并认为这是社会主义监督机制与资本主义监督机制的最根本的区别。

毛泽东的人民监督思想与马克思列宁主义的人民监督理论一脉相承,它既继承了马克思列宁主义的人民监督理论的基本立场、观点和方法,又进一步丰富和发展了马克思列宁主义的人民监督理论。突出表现在,一是毛泽东坚持了马克思主义的唯物史观,把人民群众看成是历史的主体,指出“人民,只有人民,才是创造世界历史的动力”。他认为,人类社会是在生产力和生产关系、经济基础和上层建筑的辩证运动中发展的,但是归根到底取决于生产力的发展,而生产力的发展则取决于其核心要素,也就是

广大的人民,“马克思主义者从来就认为无产阶级的事业只能依靠人民群众”^[2]。二是确立了人民监督的主体地位。正是从人民主体的唯物史观出发,他认为社会是人民的社会,“中国是中国人民的”国家^[3],作为社会公共权力的政治权力也应为人民所有,国家的一切权力属于人民,人民不仅享有管理国家的权力,而且拥有批评和监督政府的权利。政府监督是一个主体多元化的体系,主要包括国家监督与非国家监督、内部监督与外部监督等。迄今为止,在政治监督的实践中,一般而言国家监督、内部监督均居于主流,而非国家监督、外部监督则处于从属性非主体地位。毛泽东明确地将人民群众确立为政府监督体系的主体,肯定了人民群众监督的决定性、主导性作用,为政府监督体系建设指明了正确的方向和路径。

三、毛泽东人民监督思想打破了“以权力制约权力”的传统套路,创造性地提出“以权利制约权力”的新思路

现代政府的控权思路与机制有多种选择,学者们对此的认识以及分类不一致,如有的学者提出“以权力制约权力”^[4]“以权利制约权力”两机制说,有的提出在以上两种机制外再增加“以道德制约权力”“以法律制约权力”“以社会制约权力”等三机制、四机制、五机制说等。^[5]本文坚持两机制说。以权力制约权力,就是将公共权力划分为若干个部分,交由不同的权力主体来分别掌握,各个权力主体之间不仅相互独立,而且彼此牵制,使各部分权力之间保持一定的均衡关系,从而达到防止权力滥用的目的。以权力制约权力是政治学经典的控权机制,它源于18世纪法国著名启蒙思想家孟德斯鸠关于权力制约的著名论断:“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不变的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止。……从事物的性质来说,要防止滥用权力,就必须以权力制约权力。”^[6]

以权力制约权力,本质上是权力配置问题,也就是我们通常所说的政治体制内部结构问题。它着眼的是权力与权力之间的关系,目的是通过权力资源的分散配置和主体之间的相互牵制,防止其中的某一项权力由于过

于强大而被滥用,以实现权力结构的均衡和权力的正确行使。“以权力制约权力”作为一种政治学的权力制约思路,注重政治体制建设,强调建立科学合理的权力结构和运行规则,使各种权力之间形成一种相互牵制的关系,有助于从制度上防止任何一种权力的恣意行使,有助于维护政治平衡和稳定,避免或缓解过于激烈的政治动荡。在实践中,这种思路具有较强的实用性和可操作性,也能够给政治人物施展自己的政治艺术提供广阔的空间。在奉行这种权力制约范式的典型国家,比如美国,通过三权之间的分立与制衡,逐渐发展出一种相对稳定的政治传统。从这个意义上看,政治学的权力制约范式是现实可行的。但是,这种权力制约思路也存在着一一定的局限性或缺陷。其中最为突出的问题是它的视域只局限于体制内部,单纯重视权力的作用,强调权力配置与运行的政治设计,始终纠缠于权力间的你进我退,忽略了体制外力量的监督制约作用。权力结构内部监督的作用是毋庸置疑的,但无论何种形式的分权制约都是权力内部分立,均是国家权力的不同部分而已,难以跳出国家权力内部制约的狭小圈子。因此,从权力体系以外寻求新的制约因素就成为必然的选择。

毛泽东人民监督思想就提供了这种新的制约因素,它跳出了传统的以权力制约权力的窠臼,着眼于从体制外寻求制约政府的力量,开辟了监督政府的新途径——“以权利制约权力”的新机制,从而克服了传统制约机制的弊端。一是以权利制约权力真正体现了现代民主政治的本质。从权力的归属和本源看,在现代民主制下,国家的一切权力属于人民,政府和官员所掌握的公共权力来源于公民权利。人民是社会的真正主人,政府及其官员不过是人民的公仆。人民监督政府体现的是主人对公仆的制约,正是这一点使它与传统的分权制约机制有着根本区别。在限制和约束公共权力方面,马克思主义反对西方的三权分立而主张人民群众对权力的监督,认为资产阶级鼓吹“三权分立”,是为了与封建君主争夺统治权,其实质是社会阶级分权。在马克思主义者看来,一切权力都是属于人民的,如果仅仅在权力运行的表面上来探寻权力间的相互制约,那么,这种细枝末节上的争论会使人们忘记了权力的本质和根本来源,最终使权力制约问题成了不同权力执掌者之间的权术和“游戏”,而权力应该为谁服务的问题始终得不到根本的解决。因此,马克思主义者不愿空谈所谓三权分立的权力制

约问题,而是谋求现实的权力监督途径。认为只有人民群众实现了对权力的监督,才是真正有效的制约,否则永远都无法找到权力制约的有效途径。一般来讲,这种有效途径只有在现代民主政治中才能存在和实现。来自公民权利、社会权利对国家权力的制约,应是更能体现民主政治本质、具有根本性和有效性的制约。

二是以权利制约权力是体制外的异体监督。以权力制约权力机制,无论是纵向的分权制约,抑或是横向的分权制约,均属于同体监督,即国家政权内部一种国家权力对另一种国家权力的制约。这种同体监督具有权力运行的基本特点,一般而言,权力运行方向总是具有自上而下的特点,这就决定了权力主体之间的关系表现为上级命令下级、下级服从上级的命令服从关系。这种自上而下的权力运行,除处于同一层级的主体之间的相互制约外,权力主体从高层级到低层级,既是一种领导与被领导的关系,也是一种监督与被监督的关系。这种层级制监督对于保证政令畅通和法律、法规的贯彻执行发挥了重要作用。然而,这种同体监督由于权力主体之间存在着利益关联和层级距离的远近,常常会影响到监督效果的公正性和有效性。而来自体制外的人民监督则可以免受这种制约,从而有利于冲破同体监督的困境,保证监督的公正性和有效性。以权利制约权力的作用机制意味着以承认公民的权利为根本前提,以保护和实现公民权利为最终目的和归宿,它体现的是在国家与社会分野之后社会对国家的监督和制约,也正因此,它是权力制约观念的根源和制约途径的起点。

三是以权利制约权力是政府不敢松懈、避免人亡政息的根本保障。权利既是权力的来源,也是权力运行的边界。维护和保障公民的合法权利是政府的职责,限制国家权力、维护自身合法权益和公共利益是公民的权利。当公民的合法权益和公共利益受到违法或不当行使的国家权力的侵犯时,公民行使对政府的监督权和罢免权是天经地义的宪法权利。公民权利对政府权力的监督是终极性、最具威慑力的监督。从实践看,以权利制约权力的方式确实取得了较好的制约效果。一方面,它使权力处于各种社会群体及社会公众的监督之下,有助于保障国家权力更多地满足社会的需要,有助于实现国家权力服务于社会公众这个根本的目标,有助于防范权力者之间形成某种利益同盟,共同攫取社会利益。另一方面,它还构成了人民

主权原则的重要组成部分,甚至就是民主的象征。因为,当社会制约权力的目标实现之后,就意味着民主已经达到了一定的高度。在民主国家,人民不仅享有选举政府的权利,而且具有监督和罢免政府的权利,这是其权威性、终极性的来源和威慑力的根本所在,是走出“历史周期律”、避免人亡政息的根本保证。此外,“以权利制约权力”还可以为国家权力划定确定一个大致的边界。因为,当某种权力受到了社会的普遍抵制的时候,就意味着权力已经达到了它应当止步的边界。从理论上讲,权利对权力的监督与制约是最值得倚重的。

四、毛泽东人民监督思想为我们指出了实现民主监督的根本途径和方式,并提供了丰富的实践经验

毛泽东认为,实现人民监督有着多种途径和方式,但从性质上看主要可以分为两类。一是制度内的实现方式,二是制度外的实现方式。前者包括人民通过人民代表大会制度监督“一府两院”的工作和共产党领导的多党合作和政治协商制度对执政党实行监督,它们都属于国家政治制度范围内人民监督政府的形式。此外,人民还可以在政治制度范围外采取其他途径实现对政府的监督。如人民通过工、青、妇等群众组织进行的社团监督;人民通过舆论机关监督政府工作,实现舆论监督;人民通过批评、申诉、检举、揭发、控告等方式监督政府工作,实现公民监督等。在人民监督方式的选择上,与前者相比,毛泽东更青睐于后者,即重视群众监督和非常规的群众运动。相信群众、依靠群众、放手发动群众是毛泽东思想的核心内容和显著特征。古今中外虽然不乏具有民本意识和远见卓识的政治家,但能像在天安门城楼上高呼“人民万岁”的毛泽东那样,毕生对人民的主体地位、对人民创造和推动历史的作用和力量无比尊崇的,怕是无人能出其右。纵观毛泽东一生的民主思想,有一个最核心的贯穿于始终且出现频率极高的概念,那就是“人民”。从早年的“民本”思想,到晚年的“群治”思想,“人民”是他一生全部政治思想和政治实践的出发点和落脚点。将这种思想运用到监督上,毛泽东高度重视人民群众对政府的监督。早在