



民众与反腐

杜治洲◇著

新华出版社

杜治洲◇著

新 华 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

民众与反腐/杜治洲著

北京：新华出版社，2015.9

ISBN 978-7-5166-2030-4

I. ①民… II. ①杜… III. ①反腐倡廉—研究—中国 IV. ①D630.9
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 217357 号

民众与反腐

作 者：杜治洲

出 版 人：张百新

责任编辑：唐波勇

责任校对：刘保利

责任印制：廖成华

出版发行：新华出版社

地 址：北京石景山区京原路 8 号 邮 编：100040

网 址：<http://www.xinhupub.com> <http://press.xinhuanet.com>

经 销：新华书店

购书热线：010-63077122

中国新闻书店购书热线：010-63072012

照 排：新华出版社照排中心

印 刷：北京文林印务有限公司

成品尺寸：150mm×230mm

印 张：14.5

字 数：200 千字

版 次：2015 年 10 月第 1 版

印 次：2015 年 10 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-5166-2030-4

定 价：39.00 元

图书如有印装问题，请与出版社联系调换：010-63077101

序

耶鲁大学法学院教授苏珊·罗斯·艾克曼的著作《腐败与政府》，对发展中国家的腐败问题进行了深入的探讨，指出腐败的产生与政府职能泛化、政府过度干预经济有着千丝万缕的联系。笔者非常赞同艾克曼教授的观点，然而，反腐败应该采取何种理念和战略，从何处着眼、如何着手才能快速取得成效，恐怕是更应该思考的重要现实问题。不论是从逻辑推演、国际经验或是现实所闻来看，民众都应该在反腐败中扮演不可替代的重要角色。但在反腐败实践中，政府往往被寄予了超出寻常的希望，而民众的声音与力量很容易被忽略。反过来，民众作用的缺失又降低了政府反腐的效果。可以说，这是许多发展中国家以及现今的发达国家在当初转型期的反腐败中遇到的一个共性问题。在此背景下，笔者特撰写《民众与反腐》一书，提出反腐民本主义的观点，认为坚持民本主义是现代国家反腐败的重要原则。

从腐败的原因来看，公共权力缺乏制约，政府管制过度等

一定是腐败产生的根源，但是，有没有一种外在原因加速了腐败过程或者加重了腐败程度？答案是肯定的。民众在一定范围内和一定程度上推动了腐败。就贿赂行为来说，它必须有两个主体和两种行为：行贿者和受贿者，行贿行为和受贿行为。我们不去探究到底有多大比例的贿赂行为是行贿者的主动奉上，多大比例的贿赂行为是受贿者的有意索取。单从实践中的朴素观察我们就可以发现，很多人行贿并不是得到暗示或受人指使，而是自己想要更轻松地获得比别人更多的资源、更好的机会，这实际上就是一种不正当竞争行为。例如，高考录取中，考生向招生负责人行贿，以低于录取线的分数进入大学学习，客观上就使得符合录取条件的考生最终上不了大学。因此，在很多时候民众的廉洁意识不足是催生腐败的重要因素。于是乎，我们不能说腐败与民众无关，不能否认民众在反腐败中必须承担应有的责任。

从反腐败的过程来看，在发现腐败线索和揭露腐败行为方面，民众的作用更是不可替代。毋庸置疑，如果没有民众的监督举报，仅仅依靠纪检监察机关的工作人员去查找腐败分子的蛛丝马迹，便必定会有大量的腐败分子成为侥幸的漏网之鱼，继续危害社会。假如没有细心网友拍下周久耕的“九五至尊”南京烟和“江诗丹顿”手表，他的案子也许不会水落石出；假如没有人关注杨达才的手表、皮带和眼镜，他也许不会有牢狱之灾；假如没有罗昌平的微博举报，刘铁男也许还在主席台上

大讲反腐倡廉。民众的眼睛让腐败分子胆战心惊，民众的眼睛让腐败分子插翅难逃，民众的眼睛让腐败分子束手就擒。总之，发现腐败必须依靠群众。

从反腐败的结果来看，民众是反腐败最大的受益者。反腐败的效果好坏，最主要的还是看民众的感受和评价。因此，必须把增进民众利益作为反腐败的终极目标，必须把增进民众利益贯穿于反腐败决策和执行的全过程，须臾不能偏离这个目标。否则，反腐败就成了无本之木，无源之水。

反腐败任重道远，民众必须受到重视，发挥能量。

是为序。

作者

2015年9月

于北京航空航天大学

目 录

序	1
第一章 反腐民本主义的内涵	1
第一节 民本主义及其现代意蕴	1
第二节 民众与腐败的关系	13
第三节 反腐民本主义的理论模型	22
第二章 反腐的需求导向	29
第一节 反腐需求管理	29
第二节 民众憎恨“苍蝇”甚于“老虎”	36
第三节 公共服务廉洁化	45
第三章 反腐与民众参与	58
第一节 民众参与反腐的必要性	58
第二节 新中国成立以来民众参与反腐的历程	63

第三节 民众参与反腐的影响因素及对策	73
第四章 网络时代反腐的民众参与	85
第一节 网络反腐的背景与意义	85
第二节 当前网络反腐的主要特征	93
第三节 网络反腐的制约因素与对策	103
第四节 构建网络环境下的新型廉政文化体系	112
第五章 了解民众对反腐的关注特点	117
第一节 民众对腐败的容忍度	117
第二节 民众对反腐败的态度	130
第三节 大数据时代的民众反腐	135
第六章 增强民众对反腐的信心	150
第一节 民众信心在反腐败中的重要性	150
第二节 影响民众反腐信心的因素	153
第三节 增强民众反腐信心的途径	163
第七章 提升民众参与反腐的素养	178
第一节 社会道德建设与反腐败	178
第二节 提升民众参与反腐的道德素养	189
第三节 廉商的五项修炼	192

第八章 保障民众参与反腐的权利·····	198
第一节 权利制约权力·····	198
第二节 国外保障民众参与反腐权利的实践·····	208
第三节 当前我国民众参与反腐的权利现状·····	218
第四节 保障民众参与反腐权利的途径·····	223
第九章 反腐新常态下重构良好的政商关系·····	229
第一节 我国政商关系的历史演化·····	230
第二节 反腐新常态下的政商关系·····	233
第三节 官商“两情相悦”的生态学解析·····	242
第四节 反腐新常态下如何处理政商关系·····	247
第十章 村官腐败及其治理·····	251
第一节 当前我国村官腐败的主要特点·····	253
第二节 村官腐败产生的深层次原因·····	267
第三节 村官腐败的综合治理·····	272
后记·····	278

第一章 反腐民本主义的内涵

腐败是社会毒瘤，危害无穷，正因为如此，反腐败才凸显其重大而深远的意义。然而，反腐败应坚持怎样的价值观、途径和策略才能取得最佳的效果？这是任何一个国家在反腐过程中都无法回避的问题。本书认为，其答案就是反腐民本主义。

第一节 民本主义及其现代意蕴

中国古代民本主义思想在当时的历史条件下发挥了极为重要的作用，但也不可避免地存在着历史局限性。新中国成立以后，党的几代领导人继承和发扬了古代民本主义，形成了现代意义上的民本主义。

一、古代民本主义的内涵

中国的民本思想由来已久，早在夏、商、周奴隶制时代就已经出现，经过儒家的继承和发展，成为儒家政治哲学的核心

理念。民本主义是一种强调民众在社会生活中的重要地位，把民众视为国家之根本的政治学说。

中国古代奴隶制时代，“民”泛指所有的平民百姓。所谓“民本”，即指人民是国家的根本。《尚书·五子之歌》云：“民为邦本，本固邦宁。”《国语·周语》记载邵公劝厉王之语：“防民之口甚于防川，川壅而溃，伤人必多，民亦如之。是故为川者决之使导，为民者宣之使言。”除此之外，《春秋谷梁传》也提出：“民者，君之本也”。

当中国奴隶制向封建制过渡的春秋时期到来之时，儒家思想的始祖孔子继承与发展了夏、商、周以来的民本主义思想，提出了仁政、德治的政治哲学体系。孔子所谓的“仁”即“爱人”。他认为，统治者应当通过施行仁政、德治来获得民众的拥护。《论语》有言：“为政以德，譬如北辰居其所，而众星拱之。”“仁者爱人”这一条，是孔子学说中最闪烁光辉的部分，也是其人、其说历久弥新，得到广泛认同的生命力所在。这一条反映和满足了每一个普通老百姓争取人的权利的强烈愿望和不懈追求。^①孔子希望统治者爱民、养民、利民、富民，希望统治者重视人民的力量。例如，《荀子·王制》引用孔子的话：“君者，舟也；庶人者，水也。水则载舟，水则覆舟。”

孔子不仅倡导“仁者爱人”，而且自己身体力行。有一则

^① 胡显中：《孔子学说中的民本主义精华》，《中华文化研究》2000 春之卷，第 40 页。

为人们所熟知并经常引用的故事：“厩焚，子退朝。曰：‘伤人乎？’不问马。”^① 孔子所关心的人，“应该是养马的奴隶（所谓‘圉’），因为马厩失火，圉最容易受伤。”^②

进入战国时期，孟子又进一步发展了孔子的民本思想。在君民关系方面，孟子提出“君权民授”、“民贵君轻”、“得民心者得天下”。孟子曰：“天降下民，作之君，作之师”，^③ “天视自我民视，天听自我民听”，^④ 这其中“君权民授”的思想非常明显。孟子还提出，“民为贵，社稷次之，君为轻。”^⑤ 这是孟子最主要的政治口号，也是孟子民本主义的核心观点。孟子还说：“是故得乎丘民而为天子，得乎天子为诸侯，得乎诸侯为大夫。”这句话的意思是：得到诸侯的欢心可做大夫，得到天子的赏识可做诸侯，得到民众的拥护可做天子。由此可见，在民众、大夫、诸侯、天子的这些层级中，天子的地位最高、最重要，然而也只有得到民众的拥护才能成为天子。所以，民众是社会和国家的根基，万万不可动摇，取得民众的支持拥护才是治理国家最为重要的事情。

在民本的实现途径方面，孟子提出王道仁政学说，主张统治者要按照民众的要求施政。孟子强调治国必须“以民为本”，

① 《论语·乡党》

② 匡亚明：《孔子评传》，齐鲁书社，1985年版，第222页。

③ 《孟子·梁惠王下》

④ 《孟子·万章上》

⑤ 《孟子·尽心下》

统治者不能只把人民看作统治和剥削的对象，还必须关心人民的生活，做到“保民”和“惠民”。孟子极力反对“庖有肥肉，厩有肥马，民有饥色，野有饿殍”。^①而要做到“保民”、“惠民”，就不能出现以上悲惨的局面，就必须让人民得到起码的物质满足，使老百姓“不饥不寒”，使老者可以“衣帛食肉”，“使民养生丧死无憾也”。^②孟子认为，实现“保民”，使人民的物质生活有所保障，必须有一定的产业，即从事物质财富生产所需要的土地。孟子还主张减轻农民和商贾的赋税，使人民富裕起来。此外，孟子从民本主义思想出发，主张不但要使人民富有，而且要进行教育。孟子非常重视对人民实行教化，主张用封建的仁义道德来陶冶人民的性情，使人民懂得上下左右的尊卑亲疏关系，从而巩固封建统治。孟子曰：“人伦明于上，小民亲于下。”^③为达此目标必须教之。“老吾老，以及人之老；幼吾幼，以及人之幼，天下可运于掌。”^④孟子认为，“不教民”就是殃害人民，“殃民者，不容于尧舜之世”。^⑤

在孔孟学说之下，民本主义思想逐步成熟。在秦汉以后的中国封建社会里，民本思想一直是十分重要的官方意识。归纳起来，民本思想主要包括三方面的内涵：第一，充分肯定民众

① 《孟子·梁惠王上》

② 《孟子·梁惠王上》

③ 《孟子·滕文公上》

④ 《孟子·滕文公上》

⑤ 《孟子·告子下》

的重要角色地位和基础作用，认为人民群众的巨大力量不可忽视；第二，君与民相互制约，民心向背是决定王朝兴衰的关键所在；第三，主张德治和仁政，要求统治者改良政治，关注民众利益。

二、古代民本主义的作用与局限

应该说，民本主义是我国古代政治思想精华中的核心内容，与由其发展而来的其他内容一起，构成了中国古代政治思想的体系。因为古代的中国社会人口众多，民心向背关系到国家的长治久安，而以勤政为民为核心价值的民本主义，符合当时的国情需要，在漫长的封建社会中发挥了调节社会矛盾、维护社会稳定的重要作用。

首先，民本主义思想推动了古代经济社会的繁荣发展。民本主义思想要求国君和所有官吏都必须注重自身的道德修养，成为民众的表率。“清官”意识也由此产生，同时衍生出举贤纳士、“德主刑辅”以及反腐倡廉的思想。在古代，民本主义思想如若伸展开来，利国利民的政策就会纷纷出台，从而造就一个个繁荣稳定的古代盛世。纵观历史，只要是民本思想受到重视的朝代，当政者制定的政策就既反映百姓的愿望，又反映历史发展的要求。譬如，在西汉初年、东汉初年、唐朝初年、明朝初年和清朝前期，民本主义极盛一时。当时的皇帝如西汉高帝、文帝、景帝，东汉光武帝、明帝、章帝，唐太宗，明太

祖、成祖，清康熙、乾隆诸帝，都极其重视民本思想，再加上一批民本意识浓厚的政治家、思想家的辅佐，制定出了一系列为民、爱民、富民的政策。正因为如此，才出现了中国历史上少有的清明盛世，使“成康之治”、“文景之治”、“永平之治”、“贞观之治”、“洪武永乐之治”、“康乾之治”等永载史册。^①

其次，民本主义巩固了封建王朝统治合法性的基础。合法性是对被统治者与统治者关系的评价，是政治权力和其遵从者证明自身合法性的过程，也是对统治权力的认可。这种认可是建立在一系列条件基础之上的。而这些条件主要与认同价值观及同一性和法律有关。^② 民本主义对执政者有一定的劝导作用，并产生较大的制约力量。民本主义思想劝导统治者要勤政爱民，为民服务，在一定程度上缓和了阶级矛盾，促进了社会安定，巩固了封建统治的合法性。“封建统治者把民众视为邦国之本，把自己和民众的关系比喻为舟和水的关系，希望民众能够安居乐业，统治阶级和被统治阶级之间能和睦相处，这不是一种虚伪的道德说教，而是基于期望封建国家长治久安的政治需要。”^③

① 孟祥才：《中国古代民本思想的发展及其历史作用》，《临沂师范学院学报》2002年第5期，第3页。

② Jean—Marc Coicaud 著，佟心平、王远飞译：《合法性与政治》，中央编译出版社，2002年版，第1页。

③ 林甘泉：《论中国古代的民本思想及其历史价值》，《光明日报》2006年10月9日。

最后，民本主义的精华对中国特色的政治文化建设有着重要的借鉴意义。历史是不可以被割断的，不论是什么时代的政治思想，或多或少都会受到历史上传统政治思想的影响。中国特色的政治制度和政治文化也可以找到古代民本思想精华的痕迹。毛泽东同志有关人民群众的重要论断，例如“群众是真正的英雄”、“一切为了群众，一切依靠群众”、“从群众中来，到群众中去”等；邓小平同志的“群众是我们的力量源泉，群众路线是我们的传家宝”、“党的全部任务就是全心全意为人民服务”，每个共产党员都“必须养成为人民服务、向人民负责”的工作作风等论述，与历史上“民为邦本”、“民主君客”、“君舟民水”等思想都有着十分密切的内在联系，是毛泽东、邓小平同志认真吸取古代民本思想合理内核的产物。^①事实上，古代民本思想中关于爱民、利民、富民的思想精髓，在江泽民、胡锦涛和习近平等领导人治国理政的方针、国策中依然有着充分的体现。

诚然，古代民本思想也有其历史局限性，主要表现在两个方面：第一，“民本”在当时是上对下的一种恩泽。在古代，民意并没被看作最高权威来源，民众也没有真正的政治权利。民本治理方式的主动权掌握在君主手里，民本政策也是自上而下的恩赐。因此，表面上是“民本”，实为“官本”。第二，民

^① 艾新强：《论中国古代民本思想的历史作用》，《宁夏党校学报》2001年第1期，第48页。

本主义中的重农思想对中国古代商品经济的发展产生了负面的影响。“民以食为天”、“力农者安，专商者危”等重农轻商、轻工技的传统思想长期以来束缚着人们，在一定程度上阻碍了中国古代商品经济发展的步伐。

三、民本主义的现代意蕴

民本主义的积极内涵对当今的国家治理有着深刻的影响。新中国成立以来，毛泽东等几代领导人对民本主义取其精华去其糟粕，形成了新时代治国理政的民本主义。

第一代中央领导集体的民本主义理念是群众观点和群众路线。毛泽东同志提出党员干部要“全心全意为人民服务”，^①认为“人民，只有人民，才是创造历史的动力”。^②在党的第七次全国代表大会上，毛泽东明确指出：“共产党人的一切言论行动，必须以合乎最广大人民群众的最大利益，为最广大人民群众所拥护为最高标准。”^③毛泽东还说：“关心群众的痛痒，就得真心实意地为群众谋利益，解决群众的生产和生活的问题，盐的问题，米的问题，房子的问题，衣的问题，生小孩子的問題，解决群众的一切问题。”^④同时，毛泽东同志用人

① 《毛泽东选集》（第三卷），人民出版社，1991年版，第1095页。

② 《毛泽东选集》（第三卷），人民出版社，1991年版，第1031页。

③ 《毛泽东选集》（第三卷），人民出版社，1991年版，第1096页。

④ 《毛泽东选集》（第一卷），人民出版社，1991年版，第138—139页。