

民主

● 陕西省哲学社会科学规划项目最终成果

● 西北大学「211」工程科研资助项目

有序民主式反腐建廉新论

西部开发中的公共权力腐败与对策研究

YOUXUMINZHUSHIFANFUJIANLIANXINLUN

XIBUKAIFAZHONGDEGONGGONGGUANLIFUBAIYUDUICEYANJIU

主编 周树志

西北大学出版社

廉

● 陕西省哲学社会科学规划项目最终成果

● 西北大学『211』工程科研资助项目

有序民主式反腐建廉新论

西部开发中的公共权力腐败与对策研究

Y O U X U M I N Z H U S H I F A N F U J I A N L I A N X I N L U N

X I B U K A I F A Z H O N G D E G O N G G O N G G U A N L I F U B A I Y U D U I C E Y A N J I U

主编 周树志

西北大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

有序民主式反腐倡廉新论：西部开发中的公共权力腐败与对策研究 / 周树志主编. — 西安：西北大学出版社，2008.9

ISBN 978-7-5604-2544-3

I. 有… II. 周… III. 廉政建设—研究—中国 IV. D630.9

中国版本图书馆CIP数据核字 (2008) 第 144287 号

有序民主式反腐倡廉新论

西部开发中的公共权力腐败与对策研究

作 者：周树志 主编

出版发行：西北大学出版社

地 址：西安市太白北路229号

邮 编：710069

电 话：029-88303301

经 销：全国新华书店

印 刷：西安华新彩印有限责任公司

开 本：787毫米×960毫米 1/16

印 张：19.25

字 数：300千

版 次：2008年10月第1版 2008年10月第1次印刷

书 号：ISBN 978-7-5604-2544-3

定 价：35.00元



主编 周树志

周树志，学名周树智，1942年生，西安市人。1967年毕业于北京师范大学政治教育系。中国共产党党员。在政治上经受了三次极其严峻而悲壮的重大考验。尤其在“文革”中所遭受的政治迫害最为惨烈，时间长达12年，直到1979年方才得以平反。一直从事哲学与政治学的研究和教学。西北大学哲学与政治学教授、西北大学公共政策研究所所长，兼任中国马克思主义哲学史学会理事、中国毛泽东哲学思想研究会理事、中国政策科学研究会理事、陕西省哲学学会副会长、陕西省价值哲学学会副会长、陕西省马克思主义研究会副会长、陕西省马克思主义哲学史研究会会长等。已经完成代表性的科研项目有：

(1) 陕西省教委专项科研基金：毛泽东哲学思想史研究；
(2) 国家教委重点科研项目：毛泽东思想体系研究；(3) 西北大学211工程教改项目：公共政策学研究；(4) 国家哲学社会科学基金规划项目和西北大学211工程科研项目：毛泽东反腐倡廉思想与当前反腐败战略研究；(5) 陕西省哲学社会科学基金规划项目和西北大学211工程科研项目：西部开发中的公共权力腐败与对策研究。著作有：《毛泽东哲学思想史》、《公共政策学：一种政策系统分析新范式》、《有序民主论：当代反腐倡廉新战略构想》等多部。论文有：《论马克思主义的历史命运》、《论马克思主义中国化与中国化马克思主义》、《马克思主义文明理论的新发展》、《论现实的人与人的现实的同一性：马克思主义人性观的特色》、《毛泽东新哲学体系探原》、《论毛泽东在哲学史上的地位》、《应用哲学与哲学应用》、《从旧实学走向新实学》、《新实学论纲》、《建设当代中国的新实学》、《论价值是现实人的历史存在方式》、《历史价值论：一种对价值的历史性分析》、《公共行政、公共政策、公共管理》、《公共管理与行政管理、私人管理》、《论公共管理范畴》、《公共政策组织观新说》、《从源头上根除腐败建设廉政》、《论政治文明建设》等100余篇。有34篇（部）论著荣获不同级别哲学人文社会科学奖42项。荣获不同级别优秀教师和教学质量优秀成果奖8项。事迹被选入《中国教育专家名典》、《世界名人录》、《世界文化名人辞海》等多部辞书。

学术造诣和贡献：在哲学领域，历时30年铸成毛泽东哲学

思想通史,总结抽象出毛泽东哲学思想史的三大特征是马克思主义哲学在中国传播和发展史、中国哲学的革命变革史、中国革命和建设实践经验的哲学概括史;提出毛泽东在哲学史上的地位是创造了一个全新的哲学体系,其逻辑架构是一个原则(马克思主义普遍真理与中国革命和建设具体实践相结合)、两大层级(元哲学层和应用哲学层)、三大元哲学理论(立场论、观点论、方法论)、五大应用哲学学说(政治哲学、军事哲学、经济哲学、文化哲学、道德哲学)。提出中国需要建设新实学,界定新实学为立足于现实的个人现实的历史的存在,一切从实际出发,实事求是,理论联系实际,以适应和改变现实世界的社会实践为历史使命,以实现现实的人与现实的环境和谐的生存和可持续的历史发展为宗旨,以务实为乐的新的立场、观点、方法的哲学理论体系。提出历史价值论,说明价值是一个历史范畴,所有价值都是一定历史条件下的价值,历史条件变化了事物的价值也就就会发生变化,应以历史发展过程的思维方式研究价值真理。界定价值是事物的现实的歷史的发展,特别是现实的人的历史发展的存在方式,其中,“现实”是事物价值活动的立足点,所有价值活动都是为了事物的现实发展;“历史”是事物价值活动的过程,由价值发生、形成、实现等若干活动环节构成;“发展”是事物指向未来的推陈出新、除旧布新、新旧更替、新陈代谢的价值活动,是事物价值活动的生命和活的灵魂,是事物价值活动过程中一以贯之的最根本的原则,所以,发展是价值的最本质的规定性,价值就是发展。提出马克思主义的人性观是现实的个人观,现实的个人与个人的现实有同一性。在政治学领域,1986年提出政治文明建设,界定政治文明是人们改造公共权力关系和社会制度的客观政治实践活动所取得的积极的社会成果,是一个社会脱离野蛮、专制、落后的政治生活状态,达到公正、民主、和谐的不斷进步的政治生活状态。提出“反腐倡廉”应发展为“反腐建廉”。界定有序民主是每个公民都有权利和义务自由、平等、有序地参加公共事务的决策、治理和监督的制度规范的政治行为。提出当代中国需要建设三大民主,即作为领导者的共产党自内而外的密切联系群众的有序民主的领导制度建设、公共权力机关自上而下的有序民主的责任制度建设和人民群众自下而上的有序民主的公民大众监督制度建设,从源头上根治政治腐败。在管理学领域,概括西方近代公共管理的历史为公共行政、公共政策、公共管理三阶段;提出公共管理是以公共权力机关为核心并有社会中介组织和公民大众参与的为实现公共利益采用多种方式和方方法对公共事务进行有效管理的公共实践活动,行政管理是政府为维护公共利益运用公共权力、制度、法律、公共政策等方式对公共领域的公共事务进行的公共行政或公共管理的公共实践活动,私人管理是以个人和私人组织为主体为实现私人利益最大化对私人领域的私人事务进行的管理活动;提出公共政策体系和公民大众环境互动互惠的公共政策系统分析新范式。学术理念和境界是:无极运行天之道,无限求索人之德,天人合一。

目 录

代 序 论中国有序民主式反腐倡廉新战略构想.....	(1)
第1章 俯视西部开发中的公共权力腐败与反腐败	(15)
第一节 西部开发带来的机遇与挑战	(15)
第二节 西部开发中公共权力腐败的特点	(27)
第三节 西部开发中反腐倡廉的新使命	(47)
第二章 建设有序民主的政治体制治理西部公权腐败	(57)
第一节 建设西部有序民主的公共权力责任体制	(57)
第二节 建设西部有序民主的公民大众监督体制	(71)
第三节 建设西部有序民主的公共舆论监督体制	(83)
第三章 建设有序民主的经济体制治理西部公权腐败	(96)
第一节 建设西部自由开放有序的市场经济体制	(96)
第二节 建设西部政府有效的经济监管体制	(110)
第三节 建设西部单位财务民主管理体制	(130)
第四章 建设有序民主的文化体制治理西部公权腐败	(150)
第一节 建设西部有序民主的教育管理体制	(150)
第二节 建设西部有序民主的官德培育体制	(163)
第三节 建设西部有序民主的消费文化管理体制	(172)

第五章 建设有序民主的法律体制治理西部公权腐败 (179)

第一节 西部有序民主式反腐倡廉要有立法保障 (179)

第二节 建设西部有序民主的行政执法体制 (193)

第三节 完善西部有序民主的司法监督体制 (206)

第六章 建设有序民主的政党体制治理西部公权腐败 (225)

第一节 理顺政党与政府的关系 (225)

第二节 改善和加强共产党对西部开发中反腐倡廉的领导 (237)

第三节 改革共产党的决策体制和监督体制 (244)

第四节 建设共产党内的有序民主体制 (256)

第五节 完善共产党领导的多党合作制 (267)

第六节 建设共产党与人民群众的鱼水关系 (277)

跋 (293)

附录:专家鉴定评审意见..... (294)

论中国有序民主式反腐倡廉新战略构想^①

(代序)

周树志

近些年来,党中央不断加大反腐败的力度,使反腐败斗争日益走向深入,取得了相当大的成绩。同时,应当看到我国一些地区和领域的政治腐败现象依然处于高发期,而反腐败的战略理论的研究和创新还不能完全适应当前反腐败斗争实践的需要。首先是“反腐倡廉”应该发展为“反腐倡廉”的新战略观念。其次是现在实施的“三位一体”的“建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系”,应发展为“五位一体”的“经济、教育、制度、监督、民主并举的惩戒和防治腐败的反腐倡廉的新战略体系”,其中,经济是基础,教育是先导,制度是核心,监督是关键,民主是本质、是一以贯之的最根本的原则。再次,这里讲的民主,既不是照搬近代以来西方学者讲的民主,那是一种有限民主,只能有限的制约腐败,而不能根治腐败;也不是毛泽东晚年发动的群众运动式的大民主,那是一种无序民主,虽可以给腐败以有力打击,却因斩草未除根,又会把腐败掩盖起来;而是一种适合当前中国和平建设时期的实际国情和反腐败斗争的实际需要的“有序民主”,它是每个公民都有权利和义务自由、平等、有序地参与公共事务的决策、管理和监督的制度规范的政治行为。就是说,我们应当建构具有当代中国特色的有序民主式反腐倡廉的新战略体系。

关键词:反腐倡廉 有序民主 新战略体系

腐败与反腐败的斗争是人类历史上具有全球性、历史性和时代性的难题,而我们中国共产党为了中国人民的富强幸福,敢于迎难而上,直面现实,采取了一系列政策、措施和办法,不断加大反腐败的力度,使中国的反腐败斗争日益走向深入,取得了相当大的成绩。同时,我们也应清醒地看到我国当前一些地区和领域腐败现

^① 本文发表于《中国社会科学内刊》2007年第3期

象依然处于高发期,前“腐”后继的现象比较严重,而我们对反腐败战略理论的研究和创新还相对欠缺,不能完全适应当前反腐败斗争实践的需要。因此,本文想在反腐败战略理论研究和创新上进行一些探索,拟提出中国有序民主式反腐倡廉的新战略体系构想和建议,供有关方面参考。

一、树立“反腐倡廉”的新战略观念

我国当前要全面深入地开展反腐败斗争,首先就应在战略观念上有所创新和调整,应把“反腐倡廉”的提法发展为“反腐倡廉”,树立“反腐倡廉”的新战略观念。

“反腐倡廉”,这是我们当前反腐败斗争的总口号。这个口号是我们党在十一届三中全会后提出的,已经讲了多年,但是随着时间的推移,“反腐倡廉”这个提法已经明显暴露出一些不足和缺点:其一,尽管它对惩治腐败分子有巨大的威慑作用,但是惩治腐败分子是一种事后行为,即使惩治的力度不断加大,也不是从源头上和根本上铲除腐败。其二,“倡廉”这一提法从词义上分析,“倡”与“廉”结合起来,也就是指倡议、倡导、提倡、号召和宣传廉政。显然,“倡廉”对执政者没有强制力和约束力。其三,人们会认为“倡廉”只是我们党和政府把廉政挂在口头上,而不是落实到行动上,势必影响群众反腐败的积极性和热情,现在,人民群众对腐败和反腐败的态度发生了较大变化,似乎对党政干部以权谋私、贪污受贿等腐败行为已习以为常,并无可奈何地默认和接受了这种事实。当人们对腐败熟视无睹、习以为常、麻木不仁、持冷漠的态度,并放弃反腐败后,腐败现象必然会泛滥成灾。其四,“反腐倡廉”这个口号也没有全面准确的概括和表达我们党和政府现阶段在反腐败领域所做的工作,至少它没有把党和政府正在进行的党风建设和廉政建设概括进去。

“反腐倡廉”与“反腐倡廉”相比较,虽然只是一字之差,但是内涵发生了重大变化。首先,这是一个反映时代变化和时代要求的新口号。当今时代最重要、最突出、最鲜明的特色就是全面建设小康社会,构建和谐社会,一切工作都应从现代化建设出发,一切工作只有通过建设才能落实。反对腐败和廉政工作也是如此,只有建设廉政,才能根治腐败。其次,“反腐倡廉”口号突出了民主的廉政制度建设这个反腐败的重点,或者说,廉政重在民主制度建设,这是从源头上和根本上治理腐败的新思路。腐败现象从本质上看是公共权力的异化现象,是掌权者以权谋私、弄虚作假、贪污受贿、铺张浪费、腐朽败坏、蜕化变质,而我国当前发生的腐败,原因之

一正是由于权力缺乏必要民主的监督和制衡造成的,特别是对“一把手”没有能够有效地监督和制约,因此,官僚主义、失职渎职、滥用权力、以权谋私、弄虚作假、贪污受贿、铺张浪费等政治腐败行为变得十分容易发生。邓小平早就看清了这一点。他明确指出:“我们现在的官僚主义现象,除了同历史上的官僚主义有共同点以外,还有自己的特点,既不同于旧中国的官僚主义,也不同于资本主义国家中的官僚主义。它同我们长期认为社会主义制度和计划管理制度必须对经济、政治、文化、社会都实行中央高度集权的管理体制有密切关系。”^[1]他强调说:“权力过分集中的现象,就是在加强党的一元化领导的口号下不适当、不加分析地把一切权力集中于党委,党委的权力又往往集中于几个书记,特别是集中于第一书记,什么事都要第一书记挂帅、拍板。党的一元化领导,往往因此而变成了个人领导。全国各级都不同程度地存在着这个问题。权力过分集中于个人或少数人手里,多数办事的人无权决定,少数有权的人负担过重,必然造成官僚主义,必然要犯各种错误。”^[2]这是邓小平 28 年前讲的话,今天读它时,依然具有重大深刻的现实意义。因此,治理腐败的根本出路必须是改革权力过分集中的体制,建设民主廉洁的体制。再次,“反腐倡廉”这个提法更全面准确,行动上也更加务实求实。它不仅反映了当代中国政治体制改革和政治文明建设的时代进程,而且全面准确地概括了我们党和政府当前开展的反腐败斗争和党风廉政建设,特别是有利于把治理腐败和实现廉政的伟大政治目标通过民主政治制度建设真正落到实处。最后,“反腐倡廉”这个提法旗帜更鲜明,更有说服力和震撼力。“反腐倡廉”与“反腐倡廉”相比较,虽然是一字之改,但是它不仅坚持了反腐败的政治立场,而且强调和突出了廉政建设这个重点,能够起到适时反映民意,唤起民情,增强信心,振奋人心,为全党和全民所拥护的巨大心理效应,因此,它具有更大的号召力和凝聚力,能更有力和有效地从全局上和长远上指导当代中国的反腐败斗争和党风廉政建设。所以,我建议用“反腐倡廉”口号取代“反腐倡廉”口号,树立“反腐倡廉”的新观念,实现反腐败斗争指导思想 and 战略方针的根本转变。

二、构建“五位一体”的新战略体系

2005 年,党中央提出了“三位一体”的《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》(以下简称为《纲要》)。这无疑是一种反腐败的伟大战略构想,是我们党自成立至今反对政治腐败的历史经验的一个基本总结,是我们党

在反腐败战略上的一个伟大创新,具有重要的现实意义和历史意义。但是,当我们冷静、全面、深入、仔细地学习和思考这个“纲要”时,发现这个《纲要》尚有一些重要的地方和方面应加以补充和完善。因此,我想在此基础上进一步提出构建“经济、教育、制度、监督和民主并举的惩戒和防治腐败的反腐倡廉战略体系”的建议。

其一,贯穿于《纲要》方方面面和自始至终的一个总的战略观念和总的口号的提法是“反腐倡廉”,这应当发展为“反腐倡廉”。

其二,《纲要》对“教育、制度、监督”三者在反腐败体系里的不同的地位和相互关系的表述是:“教育是基础,制度是保证,监督是关键”。第一,我认为,“教育是基础”的说法不如改为“教育是先导”。因为思想教育毕竟属于意识形态,它本身是由经济基础决定的,同时,它也不是一种强制性力量。可是,它与人们的实践行动又是一种辩证关系,即思想是行动的先导,良好的道德修养会对人起到很强的廉洁自律的作用,而无道德修养者从政就很有可能走向腐败,这是被人类实践反复证明了的心理学和伦理学的一条科学定律。根据我们党反腐败的历史经验,众所周知,毛泽东在革命年代反对和防治党内腐败,就是“以思想教育为先导”的。早在井冈山时期毛泽东就指出:“我们感觉无产阶级思想领导的问题,是非常重要的问题。边界各县的党,几乎完全是农民成分的党,若不给以无产阶级的思想领导,其趋向是要错误的。”^[3]毛泽东于1929年12月在古田主持召开的红四军第九次党代会和由他起草的《古田会议决议》,就把整顿和纠正党内的各种非无产阶级的错误思想放在先导的位置。毛泽东此后的一生,都是把党内思想教育放在党的实践行动的先导位置。这是我们中国共产党防治党内腐败和进行党的先进性建设的一条成功经验。因此,“教育是先导”的提法不仅有理论上的根据,而且更符合我国的实际国情。第二,“制度是保证”的说法不如改为“制度是核心”更准确些。因为“制度是保证”的说法没有真正揭示出制度在反腐败体系里的特殊地位和作用,制度在反腐败体系里的真正地位就是处于核心位置。这个观点是邓小平最先提出的。他在28年前就明确指出:“我们过去发生的各种错误,固然与某些领导人的思想、作风有关,但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。”^[4]他强调说:“不是说个人没有责任,而是说领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题,关系到党和国家是否改变颜色,必须引起全党的高度重视。”^[5]说制度在反腐败体系里处于核心地位有两方面含义:一方面说明制度建设是反对腐败和实现廉政的最重要的和最根本的办法,另一方面也表明制度作用本

身也有自己的有限性,制度也不是万能的,它不能取代治理腐败的其他措施的作用和地位。第三,“监督是关键”的提法应该说是完全正确的,可以说这是对人类反腐败的历史经验的总结和概括。正如孟德斯鸠所言:“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验,有权力的人们使用权力一直遇到有界限的地方才休止。……从事物的性质来说,要防止滥用权力,就必须以权力约束权力。”^[6]

其三,可以使用“惩戒和防治腐败的反腐倡廉战略体系”的提法。应该说,惩罚和预防都是治理腐败的办法。惩罚的主要功能和效应是给人们起一种警戒作用。但是,我们应当明白惩罚是一种事后法表的或法标的行为,是一种被动的、消极的、不得已而为之的反腐败的办法,因此,它不可能从根本上和源头上铲除腐败。预防的主要功能和效应是把治理腐败提到事先的位置,通过教育、制度、监督等办法,使人们不愿意、也不能够搞腐败,它会起到防患于未然和防微杜渐的作用,这是一种更为积极、主动、有效地治理腐败的好办法。近年陕西省纪委创造的构建警示训诫防线,把教育与强制结合起来,就是一种防治腐败的好举措^[7]。由于我国当前处于建设新世界的新时代里,按照廉政重在建设的思路,构建一种全面的长远的治理腐败的战略体系,显然,用“惩戒和防治腐败的反腐倡廉战略体系”的提法更合理些。

其四,要重视“经济是基础”这一条。众所周知,马克思主义唯物史观最基本的观点,就是经济基础决定政治和文化的上层建筑。政治腐败和反腐败斗争作为一种政治上层建筑现象,当然有它自身的内部规律性,同时也必须承认它是由经济基础决定的。这里,需要首先说明的一点是:反腐倡廉的全过程中都应要求党政干部继承和发扬我们党一贯的艰苦奋斗精神和艰苦奋斗作风,因为它是廉政(廉价、廉洁政治)的内在要求。同时,我们又应明白随着我国经济建设的发展和物质生产力水平的提高,党政干部也应和广大人民群众一样,他们的物质待遇也应不断提高。当然,在现在的社会主义初级阶段里搞高薪养廉是极其不合适的,它不仅不切实际,而且会引发社会贫富两极分化,会引起老百姓对党和政府的不满。反腐倡廉与经济建设的关系是一种极其重要而又相当复杂的关系,只有对它们做辩证的分析,才能把问题说清楚。深入思考政治腐败现象发生的社会经济根源时,人们不难发现生产力水平低下和物质私利的驱动是政治腐败现象产生的经济根源。在一个生产力水平落后低下的社会里,劳动者的生产力创造的剩余产品太少,不能满足全社会生存和发展的需要,因此,少数人为了自己的发展和享受,就会以牺牲社会多

数人的生存和发展为代价,发生以权谋私、弄虚作假、贪污受贿、铺张浪费、奢侈淫逸等腐败现象的。正如马克思所指出:“在极端贫困的情况下,就必须重新开始争取必需品的斗争,也就是说,全部陈腐的东西又要死灰复燃。”^[8]这正是我国当前社会主义初级阶段处于腐败现象高发期的最根本的原因。反过来看,只有在高度发达的生产力水平的社会里,也就是劳动者生产力创造的剩余产品能够充分满足全社会生存和发展需要时,物质贪欲对任何人都将成为毫无意义的行为,只有那时候腐败现象才能被彻底铲除,社会才会有真正完全意义上的清廉政治。因此,反腐败斗争和廉政建设必须与经济建设相结合,而且必须把发展生产力放在第一位,以经济建设为中心任务。只有这样,才会为反腐倡廉提供强大的经济基础和物力支持。同样,反腐倡廉也才会为经济建设提供强有力的政治支持和政治保证。否则,脱离经济建设孤立地谈反腐倡廉,只不过是空谈而已。这正是我们党在社会主义初级阶段的“一个中心、两个基本点”的基本路线对反腐倡廉提出的要求。所以,在反腐倡廉的战略体系里应增加“经济是基础”这个根本的方面。

其五,“民主是本质”,是把各种反腐败的办法联结为一个有机整体的“一以贯之”的战略原则。首先,我们应当明白,腐败与缺乏民主监督具有直接同一的关系,这可以从中外腐败和反腐败的历史里得到证明。古代中国就是这方面的一个典型。中国人自古以来就反对腐败。在长期的封建社会里,君主主要靠道德教化、严刑酷法惩罚和御史监察制度,反对贪官污吏。但是,中国封建社会的贪官污吏总是层出不穷,清除了一批贪官污吏又有新的一批贪官污吏产生,恶性循环,往复不已。反思其原因有五:第一,就在于思想教化往往只是做表面文章,除了少数人真正成了清官,多数官员是嘴上讲一套,心里想的是另一套,行动中又是一套,弄虚作假,欺上瞒下,理论与实践相分离。第二,严刑酷法虽然可以对官吏起到震慑一时之功效,但刑罚不可能天天用,治表不治里,治标不治本,还是有人抱侥幸心理,冒风险钻刑罚空子,因而搞贪污受贿的依然大有人在。第三,中国封建社会的监察组织和监察制度系统的确设计得十分精细严密,也确实查处了平时发生的不少贪污受贿案件,但是,由于皇帝不放心臣下又无力去控制臣下,而监察系统内部或互相掣肘或互相勾结,特别是监察系统与行政和军事系统的官员有着千丝万缕的联系,因此,官官相护,包庇宽容,不了了之之事是无法杜绝的,根本不可能彻底铲除腐败。第四,中国封建社会最根本的政治制度是君主专制独裁制度,君主无论何时何地都完全有可能置任何一个贪官污吏于死地,因为君主有至高无上的不受任何监控和

约束的权力。也正因为此,皇帝也完全有可能滥用权力,皇帝就是中国最大的贪官。第五,古代中国最根本的社会制度是封建地主和官吏剥削压迫广大农民的制度,地主剥削还不够,官府还要剥削农民,多如牛毛的沉重的赋税压得农民喘不过气,而官员们却从中发财。由于地主官吏与广大农民是根本对立的,水火不容,因此,地主官吏们没有不害怕广大农民群众起义造反的。他们总是采用愚民政策治民,绝对不允许农民过问政治,没有一个皇帝和大臣想过发动和依靠农民群众去反对和铲除贪官污吏,农民始终被排斥在封建政治体系的大门之外。当然,剥削压迫终究会逼迫农民群众起来反贪官污吏的,这是无论什么力量也无法阻挡的。可是,农民终究是在封建政治文化中生活存在的,他们知道的一套治国方法还是君主独裁专制的方法,因此,即使农民起义造反成功了,建立起来的国家依然是君主专制国家,新一轮贪污受贿、腐化堕落又开始了。古代中国的这种现象,归根结底集中到一点,就是因为在这样的国家和社会里只有君主专制和人治,没有民主和法制的缘故。正如英国历史学家阿克顿所言:“权力导致腐败,绝对权力导致绝对的腐败。”^[9]

我们应明白,建设人民民主政治是根治腐败的一条有效新路。这个观点是毛泽东明确提出的。1945年7月,毛泽东在延安回答黄炎培先生提出的如何跳出因艰苦奋斗而兴、因腐败堕落而亡的历史兴亡周期率时指出:“我们已经找到了新路,我们能跳出这条周期率。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。”^[10]为什么建设人民民主政治就能根治腐败呢?其理由至少有三条:第一,人民群众占社会人口的绝大多数,而腐败分子终究占社会人口的极少数,腐败分子就生活在人民群众之中,处在人民群众的包围和监察之中,他的言行举止不可能不为人民群众所了解和掌握,只要把人民群众发动和动员起来,腐败分子必然无处藏身。第二,腐败分子和人民群众存在着尖锐的不可调和的对抗性矛盾。因为腐败分子的贪污受贿、敲诈勒索、贪赃枉法等等腐败行为,从本质上看,是对广大人民群众压迫和剥削,人民群众是直接的受害者,因此,人民群众最愤恨腐败分子,具有反抗腐败分子的强烈愿望和迫切要求,具有同腐败分子斗争到底的坚定决心和勇气。第三,人民群众是公共权力的本源和本体,主权在民,人民主权是最强大最有力的公共权威,一切官员手中的权力都是直接或间接地来自于人民群众,水可载舟,亦可覆舟,所以,自古以来没有贪官不怕人民群众的。可见,毛泽东提出走人民民主新路以防治腐败,真正找到了从根本上

和源头上铲除腐败的治本之策。

我们还应理解民主是反腐倡廉过程中贯穿始终的一条“一以贯之”的最基本的原则,是实现经济、教育、制度、监督、民主五个方面一体化的枢纽和灵魂。就是说,经济作为反腐倡廉的物质基础,经济本身应是民主经济和经济民主。我们党当年在红军里就开创了经济民主的制度,今天更应创造经济民主的新形式。教育作为反腐倡廉的行为先导,教育本身应是民主教育和教育民主,即应是全民办教育,同时把民主理念、民主道德的教育作为反腐倡廉教育的首要内容。制度作为反腐倡廉的核心和根本,制度本身应是民主制度和制度民主,即改革集权的政治体制为民主政治体制。监督作为反腐倡廉的关键,监督本身应是民主监督和监督民主,即应把党内的民主监督、政府内部自上而下的民主监督和人民群众自下而上的民主监督合为一体。当然,民主作为反腐倡廉的本质和活的灵魂,也有它自身特定的精神实质、具体内容和任务要求。总之,由民主这一最本质的原则“一以贯之”的经济、教育、制度、监督、民主并举的惩戒和防治腐败的反腐倡廉战略,必然会形成一个密不可分的、有机的、“五位一体”的反腐倡廉战略体系,这是我对构建反腐倡廉战略体系的几点建议。

三、贯彻“有序民主”的新战略原则

首先,我想对“有序民主”概念和“有序民主式反腐倡廉战略”加以界定和说明。所谓有序民主,就是指每个公民都有权利和义务自由、平等、有序地参加公共事务的决策、治理和监督的制度规范的政治行为。在这个定义里,我把“民主”一词里的“民”规定为“每个公民”。“公民”一词是个政治法律概念,从定性和定量相统一的角度讲,公民是指具有一国国籍的由国家公共权力依据《宪法》和法律规定应该享有政治权力和经济、社会、文化利益与应尽义务的现实的个人。这里,我没有用“人民”一词,原因是:“人民”一词在历史上通常是指与政府官员相对立的被统治的人群,在特定意义上是指与剥削阶级相敌对的劳动人民群众;如果把“民主”里的“民”规定为“人民”这个政治群体,就会把政府官员和没有被剥夺公民权利的许多个人排除于“民”之外,就会发生概念上以偏概全的逻辑错误。但是,我在这里必须要强调的一点是:在“每个公民”这个规定里当然包括以劳动人民群众为核心的所有公民,并没有把劳动人民群众排除于“每个公民”之外的意思。我还想说明的一点是:我提出的有序民主式反腐倡廉战略的立足点、出发点和归宿点正

是动员、组织和依靠劳动人民群众,建设人民民主政治,否则,反腐倡廉也只是徒有虚名。在这个定义里,我把“民主”理解和规定为公民权利和义务的统一。我不赞同那种把民主仅仅规定为公民权利和不讲公民义务的观点,因为世界历史上从来就不存在不尽义务而只享受权利的特例。正如马克思所指出:“没有无义务的权利,也没有无权利的义务。”^[11]在这个定义里,公民权利的具体规定就是自由权和平等权,因为这是公民最重要的最能体现民主本质的并能派生出公民其他权利的公民权利,而公民义务的具体规定就是有序义务,因为这是公民最容易忽视的最不容易做到的而又必须付出和做到的才能保证民主权利实现的规定。在这个定义里,民主的具体内容和主要任务就是“参加公共事务的决策、治理和监督”。这个规定可以说是对人类社会历史上政治生活内容的比较全面的概括,人们的其他所有政治活动都可以归类到这个概括里面去。在这个定义里,民主被理解和规定为“制度规范”,而制度规范是具有根本性、全局性、稳定性、长期性、强制性的民主活动的规则和程序的规定。这里,民主被理解和规定为每个公民的“政治行为”,说明民主是每个公民有权利和义务参加的公共事务活动,表明民主是一个动态的政治学范畴。

“有序民主”这个政治学的新概念,当然是一种新的政治理念和新的政治文明精神,同时,也是对反腐倡廉战略体系的行为模式的本质的概括。关于这个战略体系的总体架构上文已经作了说明。关于这个战略体系的核心内容,也就是制度架构,这里还有作进一步具体说明的必要。所谓中国有序民主式反腐倡廉战略体系的制度架构,就是指中国共产党领导政府和人民,建设有序的自上而下的公共权力的民主责任制度系统,与建设有序的自下而上的公民权利的民主监督制度系统有机统一的体系。这个定义表明有序民主是反腐倡廉的内在本质,反腐倡廉是有序民主的外在形式。而有序民主作为反腐倡廉制度设计的根本原则,它又是民主与秩序的有机统一,其中,民主是立足点,是根本规则,是有序的实质和内容,而有序是民主活动的行动秩序和法律程序,是民主的根本保障和实现形式。有序民主制度框架里的主体系统由共产党、人民政府和人民群众三方面构成。其中,共产党处于领导者的地位,它负责公共决策和用政策领导人民政府和人民群众进行民主制度建设,开展反腐倡廉活动。当然,作为领导者的共产党自身内部应先搞好有序民主制度建设,才能领导、影响和带动民主制度建设与反腐倡廉活动。人民政府处于专门负责治理公共事务和反腐倡廉的骨干者的地位,保证高效率的实施公共事务

治理的制度,就是民主责任制度,同时,也只有对政府各个具体岗位的具体责任进行规范和实行自上而下的民主监督,才能最有效地反腐倡廉。人民群众处于党和政府公共权力的来源和反腐倡廉的基础地位,公共事务本来就是人民群众自己的事务,人民群众当然有权利也有义务人人参加公共事务的决策、治理和对党政干部自下而上的民主监督,这是最强大有力的监督。当然,要把人民群众这种反腐败的最强大的力量发掘出来,必须建设自下而上的对公民民主监督权利实施有力保障的制度和法制体系。应当指出,腐败分子是共产党、人民政府和人民群众三者的共同敌人。同时,还应看到腐败分子终究占社会人口的极少数,因此,以共产党、人民群众、人民政府三者的合力反腐倡廉,腐败必除,廉政必兴。

其次,我想说明有序民主式反腐倡廉构想与近代西方资产阶级国家有限民主式反腐模式的联系和区别。近代西方资产阶级国家在人类历史上开创了依靠民主反腐败的先河,其主要做法就是政治上分权制衡、政党竞选、议会立法、立法制度,确立《宪法》至高地位统领下的依法治国,建立官员廉洁自律的道德法规,倡导公众参与与新闻舆论监督。这确实对制约官员滥用权力、抑制腐败起到了较大的作用,与前资本主义国家相比较,腐败现象减少了,这无疑是人类政治文明史上的巨大进步。他们的做法,特别是倡导的限制政府权力、尊重公民多数决定权和维护少数公民个人的自由平等权利的政治理念,值得我们借鉴。可是,近代西方资产阶级国家终究没有找到根治政治腐败的治本之策,以权谋私、弄虚作假、贪污受贿、铺张浪费、腐化堕落等等政治腐败现象总是在不断地发生着,这是值得人们认真思索的。为什么资产阶级国家的民主反腐模式也不能根治腐败和实现廉政呢?其原因主要是:第一,资产阶级国家的三权分立制衡制度,无疑打破了封建国家的君主独裁专制,建立起职能分工、权力互相监控的制度,这是个历史进步。但是,分权其实是在社会经济基础上占据统治地位的阶级、阶层、集团为争夺国家统治权而按照实力所做的权力分配。早在150年前马克思就指出:“在某一个国家里,某个时期王权、贵族和资产阶级争夺统治,因而在那里统治是分享的,那里占统治的地位的思想就会是关于分权的学说,人们把分权当作‘永恒的规律’来谈论。”^[12]今天在资产阶级国家虽然不存在王权、贵族与资产阶级争权,但是,资产阶级内部不同阶层、党派争夺国家统治权依然是十分激烈的。例如,在美国,往往是民主党控制了国会,共和党就控制总统府,分权对抗。三权分立制衡还有一个大缺陷,就是三权之间互相掣肘,工作效率低下,这本身就是一种政治腐败现象。第二,资产阶级国家把《宪