



世界银行第四期技术援助项目

中国国家高级公务员市场经济课程培训能力的开发与研究系列教材

主编 周绍朋

监督

Innovation of Supervision System

制度创新

主编 郎加

国家行政学院出版社

监督

Innovation of Supervision System

制度创新

主编 郎 加

Db20.9
L5

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

监督制度创新/郎加主编.

—北京:国家行政学院出版社,2005

ISBN 7-80140-391-6

I. 监… II. 郎… III. 廉政建设—研究—中国 IV. D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 054832 号

书 名 监督制度创新
作 者 郎 加
责任编辑 李锦慧
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
电 话 (010)68920640 68929037
经 销 新华书店
印 刷 北京市秋豪印刷有限责任公司
版 次 2005 年 10 月北京第 1 版
印 次 2005 年 10 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 21
字 数 399 千字
书 号 ISBN 7-80140-391-6/F·34
定 价 43.00 元

世界银行第四期技术援助项目
中国国家高级公务员市场经济课程
培训能力的开发与研究系列教材编委会

编委会主任：唐铁汉

编委会副主任：周绍朋

顾问：唐铁汉 袁曙宏 楼继伟 许善达

王传纶 周叔莲 汪海波 何振一

吕 政 常修泽 K. Thomas Liaw(美)

Rainer Heufers(德) Xiaodong Zhu(加)

编委：唐铁汉 周绍朋 陆林祥 郎 加

王 健 汪海波 丁德章 许正中

张孝德



序 言

国家行政学院党委书记、常务副院长 **陈福今**

20 世纪 70 年代末以来,中国坚定实行市场化取向的改革和对外开放政策,大胆借鉴并引进世界各国的先进管理经验和先进技术,在诸多领域逐步突破了长期以来计划体制的严重束缚,确立了竞争型的社会主义市场经济体制框架并开始加以完善。加入世界贸易组织(WTO)使中国经济与世界经济接轨,对外贸易和引进外资规模不断扩大,全方位、宽领域、高层次的对外开放格局已经形成,国民经济市场化程度提高到一个新的水平。2004 年我国国内生产总值已达到 13.65 万亿元,经济发展和社会进步取得了明显成效。具有数千年人类文明的东方大国,聚精会神谋求和平发展的努力,万众一心致力民族复兴的壮举,被国际社会被誉为“中国奇迹”、“中国世纪”。

在发展社会主义市场经济和扩大对外开放的进程中,我国政府管理经济的职能和方式也发生了许多重要变化:计划体制已被摒弃,初步建立了以经济手段和法律手段为主的宏观调控体系;政府不再直接管理企业,企业自主经营、自负盈亏;加强对市场的监管,努力完善市场准入和退出机制;贸易规则不断完善,初步形成了符合国际惯例的贸易和涉外经济管理体制;加快行政审批制度和垄断领域的改革,推进公共服务创新;稳步推进社会保障体系的建设,加快建立健全各种突发事件应急机制;积极推进依法行政,加快建立适应社会主义市场经济体制的法律体系。政府职能的转变,对于我国经济发展和对外经济技术交流合作都产生了积极的影响。

进入 21 世纪以后,处于转型时期的中国经济发展到了一个新的阶段。我们注意到,在中国市场经济体制框架初步形成、中国加入 WTO、中国经济规模总量越过 10

万亿元大关等因素的作用下,中国市场经济系统显现出复杂程度提高、开放度加大和自我调节功能增强等一系列新的特征,并对我国政府职能和管理方式转变的迟缓提出了新的挑战。按照科学发展观与构建和谐社会的要求,我国政府管理经济的职能、方式还有许多不相适应的地方,迫切需要政府的经济管理职能从启动市场经济改革向服务、完善市场经济体系的转变,迫切需要政府的经济管理方式从传统管理向现代管理的转变。

如何才能实现政府管理职能和管理方式的转变?要靠理论研究的突破,要靠实践中的体制创新,要靠依法行政,要靠公务员素质的提升,等等。这里就有一个系统学习市场经济理论,提高驾驭市场经济能力的问题。国家行政学院作为培养中国高中级公务员、政策研究人才和企业管理人员的重要基地,有责任有义务为中国政府职能和管理方式的转变提供智力支撑和培训服务。在世界银行资助下,开发关于市场经济培训的教材和研究成果,正是适应新时期中国政府职能和管理方式转变的需要而进行的工作。

由唐铁汉同志任编委会主任、周绍朋同志任主编的“中国国家高级公务员市场经济课程培训能力的开发与研究系列教材”包括:《国有企业改革与国有资产监管》、《中国转轨时期的政府经济职能》、《监督制度创新》、《现代金融学》、《税收经济学》、《面向二十一世纪的中国税收》、《经济安全:预警与风险化解》等书,是世界银行资助的“中国国家高级公务员市场经济课程培训能力的开发与研究”项目的主要研究成果。这个项目的实施,为国家行政学院深入研究市场经济理论和开发提升公务员执政能力的培训课程及教材建设打下了一个很好的基础。这套教材的编撰具有以下几个特点。

其一,注重系统性。中华人民共和国国家行政学院与世界银行在制定项目研究计划时,就明确将如何全方位提高中国公务员驾驭市场经济的能力,提供系统的市场经济知识和培训教材确定为这个项目研究的主要目的。在课题的设计上,从企业改革与国有资产监督研究,到转轨时期的政府职能转变和市场经济条件下的监督制度创新研究,从经济全球化条件下的中国金融政策和监管到转轨时期中国财税政策研究等,所研究的问题既是中国市场经济发展过程中亟需解决的热点、难点问题,也是提高政府驾驭市场经济能力的关键问题。这项研究成果的系统性,不仅体现在宏观层面的知识结构上,也体现在每个分课题的研究上。每个分课题从本领域最基本的知识,到与管理操作有关的政策工具,从中国改革实践经验案例,到不同市场经济国家的经验比较,都进行了系统的研究。既体现了系统的市场经济基本知识和原理,也提供了经济管理中所需要的系统政策工具。

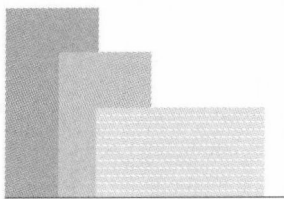
其二,体现前沿性。在整个项目的研究过程中,按照项目规划要求,不仅邀请了国际同行专家参加,而且课题组对欧美等国的市场经济管理有针对性地进行了实地考

察。这种开放性的研究,使课题组在对不同市场经济国家管理政策和管理方式的比较上获得了前沿性的第一手资料。这个项目的的前沿性不仅表现在与国际前沿的接轨上,同时也表现在与中国经济前沿问题的结合上。在整个项目历时五年的研究中,始终对中国经济改革出现的新问题保持了跟踪研究,不断将获得的前沿性研究成果补充到课题中。如中国经济系统中的经济安全问题,在原来的课题设计中并没有直接涉及,但却是最近几年我国经济发展中遇到的重要问题。课题组在结合中国经济现实的变化,将中国经济系统的风险防范和预警列入课题进行重点研究,还于2004年10月在重庆组织召开了“经济安全:预警与风险化解”国际研讨会。这些研究成果,弥补了原有的不足,也增强了课题内容的前沿性。

其三,具有适用性。这个项目是为国家行政学院培训高中级公务员提供培训课程和培训能力开发而进行的,由此决定了这个项目的的前沿性与高等院校的前沿性学术研究有所不同。该研究把握的前沿性是与适用性密切相关的,是从适应性出发的前沿性,它所关注的内容,主要是围绕与政府管理相关的经济理论、经济政策和经济管理经验的前沿性。为了提高开发教材的适用性,课题十分注重在理论与实践、经济学原理与政策工具、国际的管理经验与本国国情等方面相结合的研究。其中部分阶段性研究成果,已经成为国家行政学院培训课程的重要内容,并得到了学员的好评,有些内容还在教学实践中得到了修改和充实。

这套系列教材的出版,意味着历时五年“世界银行:中国国家高级公务员市场经济课程培训能力的开发与研究”项目的最终完成。按计划虽然项目工作结束了,但研究和合作并没有结束。今后国家行政学院还将对有关问题继续研究,并希望能够与世界银行、国内外专家的合作更加广泛、深入、持续地进行下去。在这套教材出版之际,我谨代表国家行政学院对世界银行的资助表示感谢,对世界银行驻中国代表处和国家财政部对这个项目实施提供的咨询指导表示感谢,对应邀参加这个的项目的国内外专家付出的辛勤努力表示感谢。

2005年5月19日

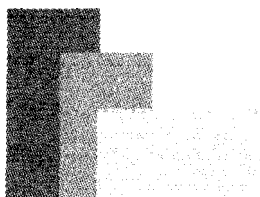


说 明

本书是世界银行援助国家行政学院开发公务员培训内容项目中一个子课题的基本成果。针对强化权力监督这一防治腐败的关键问题,本书从监督制度创新的角度探讨了在政治、经济、社会和文化各个领域逐步铲除腐败的基本途径。

本书由国家行政学院纪检监察室主任郎加主编。由主编策划选题、确定提纲和统改定稿。各章节作者为:绪论郎加;第一章郎加、刘振华;第二章傅思明;第三章第一、三节宋世明,第二编程杞国、张钢军;第四章第一节郎加,第二、三节王宝明;第五章程杞国;第六章第一、二节郎加,第三编程杞国;第七章第一节郎加,第二、三编程杞国;第八章龚维斌;第九章第一节焦利,第二、三节郎加;第十章徐志华;第十一章姚巍、张钢军;第十二章第一节郎加,第二、三节郭志。

彭景武、范毅蕴参与了本书的资料收集和整理工作。



目 录

绪论：中国权力监督和监督制度建设的现实走向	1
-----------------------------	---

第一篇 监督制度创新与政治体制改革

第一章 改革和完善党的领导体制 加强党内监督	17
第一节 改革完善党的领导体制和工作制度对于防治腐败的现实紧迫性	17
第二节 改革完善党的领导体制和工作制度的重点	26
第三节 改革完善党的纪律检查体制和工作机制	32
第二章 完善人民代表大会监督制度	37
第一节 人民代表大会监督是对国家权力的根本监督	37
第二节 人民代表大会监督制度需要创新	46
第三节 遏制腐败与人民代表大会监督制度的完善	55
第三章 深化行政管理体制改革 加强政府内部监督	62
第一节 建立公共行政体制是减少“制度腐败”的关键	62
第二节 完善市场经济管理体制	72
第三节 公务员管理制度创新的主要设计	87



第四章 改革司法体制 强化司法监督功能	98
第一节 触目惊心的司法腐败呼唤司法体制改革	98
第二节 保证司法公正是司法体制改革的重要目标	102
第三节 发挥司法惩治公务活动腐败的功能	107

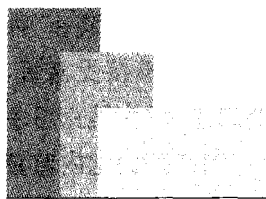
第二篇 监督制度创新与完善权力运行机制

第五章 监督运行机制的整合与优化	121
第一节 监督运行机制的体系内整合	121
第二节 监督运行机制的配套与衔接	129
第三节 监督运行机制的动态优化	141
第六章 公共决策的监督制约	146
第一节 公共决策的科学化	146
第二节 公共决策的民主化	152
第三节 政治参与的法治化	155
第七章 公共管理过程透明化	163
第一节 政务公开	163
第二节 市场公开	167
第三节 程序公开	180
第八章 完善权力运行监督机制的社会结构基础	189
第一节 传统社会结构的特点和社会结构的转型	189
第二节 法理型社会结构的培育	197
第三节 社会阶层结构的合理化	203

第三篇 监督制度创新与廉政文化建设

第九章 推进廉政文化建设	221
第一节 廉政文化建设是监督制度创新的重要基础	221
第二节 坚持社会主义廉政文化的核心理念	230
第三节 廉政文化建设的基本内容和途径	237

第十章 行政伦理创新	242
第一节 公民权与行政权	242
第二节 公务意识与公务道德	248
第三节 新世纪的行政伦理	258
 第十一章 培育公务员的廉洁偏好	 267
第一节 社会主义市场经济体制的经济效用函数	267
第二节 社会主义市场经济体制对公务员的约束	274
第三节 新体制下人文主义关怀的路径依赖	282
 第十二章 社会伦理道德建设	 289
第一节 社会伦理道德建设在治理国家中的重要地位	289
第二节 形成健康的人际关系是市场经济条件下伦理道德建设的重点	294
第三节 建设中国特色的伦理生活方式	308
 参考书目	 316
后 记	321



绪论：中国权力监督和监督制度建设的现实走向

本书是世界银行援助国家行政学院开发公务员培训内容项目的子课题成果，对市场经济条件下中国的廉政建设问题进行了广泛深入的探讨和研究。世界各国发展的实践证明，社会转型期腐败现象泛滥具有普遍性。目前，中国仍处于体制转轨和社会转型期，腐败现象滋生蔓延的土壤和条件还存在，腐败行为严重危害着社会主义市场经济的发展和社会稳定。对此，中国共产党和政府极为重视，号召全党和全国人民特别是各级执政骨干，从中国特色社会主义事业兴衰成败、党的生死存亡、国家长治久安的高度，深刻认识反腐败的极端重要性和紧迫性，坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的基本方针，建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系，把反腐败斗争进行到底。

本书就是根据这一要求，针对权力监督这一防治腐败的关键问题，从监督制度创新的角度研究在政治、经济、社会和文化各个领域逐步铲除腐败的基本途径。

一、马克思主义的权力监督思想是监督制度创新的理论基础

马克思、恩格斯曾经对权力监督问题进行了精辟的论述，深刻指出，“国家的本质特征，是和人民大众相分离的公共权力”^①，这种“公共权力”“从社会中产生但又居于社会之上并且日益与社会相分离”^②的状况，以及国家机关和国家公职人员“由社会公

^① 《马克思恩格斯全集》第21卷《家庭私有制和国家的起源》，第135页，人民出版社1965年版。

^② 《马克思恩格斯全集》第21卷《家庭私有制和国家的起源》，第194页，人民出版社1965年版。



仆变为社会主人——这种现象在至今所有的国家中都是不可避免的”^①。为了防止“社会公仆”变成“社会主人”，在无产阶级夺取政权后，要由人民选举产生能够接受监督、并随时可撤换的公仆，以取代旧的官僚。马克思、恩格斯这一重要思想，成为马克思主义建党学说和社会主义国家政权建设学说的一个重要内容，也是中国共产党党内监督和我国国家监督理论的重要源头。

列宁对权力监督曾经这样设想：从工人和农民中选出一些中央监察委员，在党的权力机关之外建立一个党政合一的最高监察机关，这个监察机关具有对党政权力机关进行监督的最高权力，实现监督工作的工农化，使党和政府的最高监督权直接属于人民。1923年1月23日，列宁在病重时仍强调要把监督工作交给人民，要求“到我国专政的根基最深的地方去发掘新的力量”^②，“动员我国工人中的优秀分子同真正的广大群众结合起来”^③，改组工农检查院。列宁认为，在社会主义国家，人民监督的活动范围应“毫无例外地涉及一切国家机关：地方的、中央的、商业的、纯公务的、教育的、档案的、戏剧的等等；总之，各机关无一例外。”^④人民监督不仅是对执行国家政策、法律、法令方面的监督，还包括管理、技术、道德风尚等方面的监督。人民群众不仅有权监督一般机关，而且有权监督党和政府的最高领导权，对党和政府及其工作人员的工作进行评议、批评、建议、质询，直至罢免。只有承认和实现选举人对代表的罢免权，才能被认为是真正的民主。

毛泽东始终认为，共产党的权力是人民给的。他多次强调，共产党要接受人民群众的监督。早在1941年，他在陕甘宁边区参议会的演说中就指出：“共产党是为民族为人民谋利益的政党，它本身无私利可图。它应该受人民的监督，而决不应该违背人民的意旨。它的党员应该站在民众之中，而决不应该站在民众之上。”他指出，对某些有重大错误的干部和党员，“群众不但有权对他们放手批评，而且有权在必要时将他们撤职，或建议撤职，或建议开除党籍，直至将其中最坏的分子送交人民法院审处。”^⑤他强调，新中国政权是人民的政权，必须通过人民民主监督权力的行使，跳出黄炎培先生所说的“人亡政息”的周期。

邓小平多次深刻阐述了共产党作为执政党必须接受监督的重大历史意义。他指出，“党要受监督，党员要受监督，……我们党是执政的党，威信很高。我们大量的干部居于领导地位。在中国来说，谁有资格犯大错误？就是中国共产党。犯了错误影响也

① 《马克思恩格斯全集》第22卷《法兰西内战导言》，第299页，人民出版社1965年版。

② 《列宁全集》第43卷《我们怎样改组工农检查院》，第373页，人民出版社1987年版。

③ 《列宁全集》第43卷《我们怎样改组工农检查院》，第374页，人民出版社1987年版。

④ 《列宁全集》第43卷《宁肯少些，但要好些》，第387页，人民出版社1987年版。

⑤ 《毛泽东选集》第4卷《关于目前党的政策中的几个重要问题》，第1272页，人民出版社1991年版。

最大。因此，我们党应该特别警惕。宪法上规定了党的领导，党要领导得好，就要不断地克服主观主义、官僚主义、宗派主义，就要受监督，就要扩大党和国家的民主生活。如果我们不受监督，不注意扩大党和国家的民主生活，就一定要脱离群众，犯大错误。”^①他认为监督主要包括三个方面：第一是党的监督，第二是群众的监督，第三是民主党派和无党派民主人士的监督。他强调，要从制度方面解决问题。制度建设带有根本性、全局性、长期性和稳定性。必须认真建立社会主义民主制度和法制。江泽民在中国共产党第十六次代表大会上的报告中指出：“我们的权力是人民赋予的，一切干部都是人民的公仆，必须受到人民和法律的监督。”要“建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制，从决策和执行等环节加强对权力的监督，保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益。”胡锦涛在2004年初召开的中纪委第三次全会上指出：“加强监督制约，要坚持以领导机关、领导干部特别是各级领导班子主要负责人为重点，紧紧抓住易于滋生腐败的重点环节和重点部位，综合运用党内监督、国家专门机关监督、群众监督和舆论监督等多种形式，努力形成结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制。”中国共产党第十六届四中全会《决定》要求：加强党内监督，支持和保证人大、政府专门机关、司法机关依法履行监督职能，支持和保证政协依照章程开展民主监督，加强社会监督，保障公民的检举权、控告权、申诉权。

以上马克思列宁主义创始人、中国共产党的领袖和党的重要文献对权力监督问题的阐述，表明了下列基本观点：权力监督的主体是人民，民主监督是带有根本性和基础性的监督；权力监督的重点是领导机关、领导干部特别是各级领导班子的主要负责人；要实现监督的制度化 and 法律化；各种形式的监督，其根本目的都是防止“社会公仆”变成“社会主人”，以保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益。这些观点是监督制度创新的灵魂。

西方一些思想家对权力监督也进行了多方面阐述，提出了一些重要观点，如孟德斯鸠关于必须以权力约束权力和法律应该禁止权贵经商的观点，阿克顿关于权力趋于腐败、绝对的权力导致绝对的腐败的观点，托克威尔关于当官热使贿赂与钻营风气盛行的观点，亨廷顿关于腐败的基本形式是政治权力与财富交换的观点，美国政治学家博伦斯与施曼特关于政府腐败不是人性问题而是制度缺陷所致的观点，布坎南关于权力寻租的观点，美国经济学家弗里德曼关于当价格控制几乎无所不包时贿赂就会出现的观点等等，都是我们进行监督制度设计时可资借鉴的。

^① 《邓小平文选》第1卷，第270页，人民出版社1994年版。



二、转型期严重的腐败问题是监督制度创新的现实根据

防治腐败的一个重要前提,是由表及里地探求其发生的深层原因。

从转型期腐败问题的表现形式上看,既有利用公共权力直接牟取私利的传统社会的腐败形式,更有权力进入市场寻租,进行权钱交易、权物交易、权色交易,或者叫权力市场化、商品化、货币化的现代社会腐败形式。某些掌握权力和掌握财富者相互利用和支撑,官员傍大款、大款傍官员成为权力寻租互动的突出表现形式。腐败的具体表现方式总在不断变换,腐败重灾区的变化似乎经历了从金融、海关、建筑、交通、司法直到某些地方的组织人事部门这样一个过程,我们对此加以考察,可以得出一个基本结论,即哪个行业成为投资重点、热点,哪里是经济运行的关键部位,哪里的权力严重缺乏监督制约,哪里往往就成为腐败的重灾区。而加大对某一领域腐败行为的打击力度,并不能根除腐败现象,它总会寻找新的薄弱环节。

从腐败问题的程度看,“易发”、“高发”期尚未过去。主要表现是:腐败现象滋生的势头并未减弱。1997年10月到2002年9月这5年间,全国纪检监察机关立案、处分、开除党籍并移送司法机关的数字与前5年同比,均略有增长。近两年仍有一批领导干部其中包括若干省部级干部因腐败问题落马。“一把手”腐败和群体腐败问题,领导干部用公款赌博和通过赌博聚敛财富的问题严重。腐败涉案金额增大,百万、千万元的案件时有发生,上亿元的案件也不罕见。同样形式的腐败禁而不绝、纠而复生,顶风作案现象严重。追求部门利益导致的以权谋私、损害群众利益、不正之风严重的问题仍具有普遍性,如教育领域的滥收费、医药购销领域的行贿受贿等等。腐败现象具有很强的发散性和渗透性,在经济领域、政治领域和社会其他领域相互渗透。

究其腐败的成因,其中包括封建主义残余的影响、资本主义腐朽思想和生活方式的侵蚀、权力本身的腐蚀性等因素,而这些因素与社会转型期形成的寻租机遇结合,必然导致腐败现象的滋生蔓延。对此,学界和政界已多有深入和周详的分析论证,形成了社会共识。我们侧重从体制上分析,还可以归结为以下几点:

一是权力过分集中的问题尚未彻底解决。十一届三中全会以后,邓小平在《党和国家领导制度的改革》这篇重要讲话中,从通过制度建设防止“文革”这种历史悲剧重演,实现党和国家长治久安的高度,深刻指出:历史上封建专制主义的影响,共产国际时期各国党的工作中领导者高度集权的传统和计划经济体制,导致了权力过分集中特别是领导者个人高度集权的严重局面。高度集权是官僚主义的总病根,搞特权,“势必使我们的干部队伍发生腐化”。必须改变权力过分集中的危险状态。在邓小平理论的指导下,为了解决权力过分集中特别是领导者个人高度集权问题,采取了一系列改革措施。经过二十多年的政治体制改革,我们在解决以党代政、党政不分、政企不分的弊

端方面取得了重大进展,坚持和完善共产党领导的多党合作和政治协商制度,废除了干部领导职务终身制,推进党内民主,加强集体领导,十六大提出了党总揽全局协调各方的原则。但是历史的巨大的惯性和深层次的现实矛盾是很难在短时期内彻底克服和解决的,行政权力膨胀,领导者个人集权,官僚主义和滥用权力现象仍时有发生。由于政权机构分权与制约机制不健全,这也是当前严重的腐败问题没有从根本上得以遏制的一个重要原因。

二是干部管理体制上人治的弊端尚未全面清除。治国必先治党,治党必先治吏,这是多年来反腐败经验的总结。许多腐败现象的发生,都与现行干部任用和管理体制的弊端有关。近年来,中央制定了《党政领导干部选拔任用工作条例》等一系列重要文件,出台了公开选拔领导干部、党政机关竞争上岗票决制、加大干部考核和交流力度、党政领导干部辞职和辞职后从事经营活动的限定等重大措施,对规范党政领导干部选拔任用工作,防止和纠正用人上的不正之风起到了重要作用。但是,从总体上讲,许多工作尚未全面和深入展开,干部人事制度改革与建立社会主义市场经济体制和发展社会主义民主政治的要求还不相适应,在一些地方和部门基本上还没有走出“人治”的圈子,用人实际上由主要领导个人定夺的情况还比较普遍。少数领导者在干部选拔任用过程中,背离了德才兼备、公道正派的原则,致使一些思想政治素质差的人被提拔重用,为干部队伍中滋生腐败现象留下了隐患。更为严重的是,极少数人把用人变成寻租的资源,在监督机制乏力的情况下,一些地方和单位,买官卖官、“带病提拔”(有严重问题仍被提拔重用)现象时有发生。胡长清、王怀忠、韩桂芝等,都是边腐败、边升迁的典型例证。我们必须从改革体制和强化监督两方面下大力解决此类问题。

三是人民群众的监督主体作用没有得到充分发挥。这些年来,我们党反对腐败的决心不可谓不大、采取的措施不可谓不坚决、处理的腐败分子数量不可谓不多,但是反腐败斗争的成效离党和人民的要求还有很大的距离,反腐败的形势依然严峻。究其原因,一方面是腐败现象滋生蔓延的土壤和条件将长时间存在;另一方面,与一些地方和部门不依靠和发动群众密切相关。主要是发动群众参与反腐败斗争不广泛不深入,致使不少群众认为反腐败斗争是党和政府的事情,没有认识到自己在反腐败斗争中的责任,未加入反腐败斗争的行列;群众参与反腐败斗争的渠道不畅通,有些地方对群众举报工作往往敷衍了事,有的竟把群众举报的信息泄露给被检举人,使举报人遭到打击报复,有的甚至付出了生命的代价;惩治腐败现象未能充分反映民意,在一些地方有法不依、执法不严、违法不究的现象相当突出,对某些腐败分子的惩处采取了姑息的态度。上述现象的发生,严重挫伤了群众参与反腐败斗争的积极性,影响了群众对反腐败斗争的信心,动摇了反腐败斗争的群众基础。十一届三中全会以来,中国共产党深刻总结了“文革”期间“大民主”这一沉痛教训,一直在积极探索走出一条不搞政治运



动,而主要依靠法律和制度反腐败的新路子,这无疑是正确的。但是不搞政治运动,不等于不发动和依靠群众。唯物史观告诉我们,历史活动是人民群众的事业;党的群众路线要求我们,一切工作都必须依靠人民。无论是封建王朝还是旧中国国民党统治时期的吏治实践都反复证明,仅靠专门机构和少数人的监督来遏制腐败是不行的,到头来江山反会被腐败摧毁。在社会主义条件下,人民群众作为国家的主人,是监督的主体,反腐败的铜墙铁壁。反腐败必须切实依靠人民群众。在社会利益主体多元化的情况下,反腐败要比传统的计划经济体制下难得多,尤其需要宣传和发动群众,使人民群众充分认识到腐败是实现其自身根本利益的最大危害;尤其需要依靠群众,在社会运行的每一个环节和角落监视腐败行为,使腐败现象难以滋生。依靠法律和制度反腐败,不仅需要健全的法律和制度,还需要有良好的法制环境和条件,其中最重要的莫过于广大干部群众的法律意识和法律素质的提高,保障他们能够充分行使监督权,有效发挥权利监督权力的机制。公民反腐败的法律意识和法律素质普遍提高之日,就是腐败分子丧失藏身之地之时。

三、政治体制改革是监督制度创新根本

(一)改革完善党的领导体制。从总体上讲,就是按照立党为公、执政为民的本质要求,改革和完善党的领导方式和执政方式、领导制度和工作制度,坚持科学执政、民主执政、依法执政,认真贯彻民主集中制这一根本原则,把拒腐防变作为提高党的执政能力的重大政治任务切实完成好。具体讲,当前应重点推进以下几方面工作。

——坚持党的领导、人民当家作主和依法治国方略的有机统一,不断地发展党内民主和人民民主。民主政治是政治文明的核心。只有发展社会主义民主政治,才能从根本上防治腐败。腐败说到底是腐败分子滥用人民赋予的权力,攫取人民创造的财富。民主是腐败的天敌,专制制度是腐败滋生的根源;民主不充分是腐败滋生蔓延的重要条件。要发展党内民主,促进人民民主,应做到,(1)改革和完善选举制度。党代表人民执政,党的各级领导机关和领导成员的权力,在党内是通过广大党员实行自己的选举权而授予的。选举必须充分体现党员的意志,而不能流于形式,削弱党内选举的权威性和有效性。要按照十六大报告和四中全会《决定》的要求,改进候选人提名方式,适当扩大差额推荐和差额选举的范围与比例。逐步扩大基层党组织领导班子成员直接选举的范围。同时,在党的领导下,保证人民依法实行民主选举,使人民有权选择自己的公仆,保证被选举的领导干部坚持对上和对下负责相统一,做到权为民所用,情为民所系,利为民所谋。(2)完善民主决策、民主管理、民主监督制度。完善和落实党员对党的政策的参加讨论权和决策参与权,这样才能保证党的决策的民主化和科学化,才能调动广大党员的积极性,保持党的生机和活力,使广大党员在党内“当家作