

建国以来民众参与反腐的历程与特点

杜治洲,李艳菲,顾文冠

(北京航空航天大学人文社会科学学院 北京 100191)

摘要:民众参与反腐是政治参与的要求,是异体监督的需要,也是《联合国反腐败公约》的要求和提升反腐成效的需要。建国以来我国民众参与反腐经历了运动式的参与阶段(1949~1977年)、趋于规范的参与阶段(1978~1999年)和广泛深入的参与阶段(2000年至今)。民众参与反腐的主要特点体现在四个方面:民众参与反腐逐步走向理性和高效;民众参与反腐的深度受到中央反腐模式的影响;民众与政府的角色分野与良性互动并存;民众参与反腐尚需进一步保障和规范。

关键词:政治参与;反腐;异体监督;民众参与反腐

中图分类号: D630.9

文献标识码: A

文章编号: 1671-394X(2016)01-0012-05

民众是国家权力的授予者,也是腐败的受害者,因此,民众参与是国家治理的重要组成部分,也是治理腐败不可或缺的重要形式。世界各国的实践证明,任何国家反腐败工作都离不开民众参与。

一、民众参与反腐的必要性

民众参与反腐,是指民众以各种方式推动廉政建设的过程,包括抵制、检举揭发国家机关及其工作人员的腐败行为,对国家反腐败工作提出建议,进行廉洁教育宣传等活动。民众参与反腐,是政治参与的必然要求,是异体监督的需要,也是国际反腐败斗争的发展趋势。

(一) 政治参与的要求

政治参与是近代的政治概念,是政治文明发展进程的一个重要变量。政治参与就是公民通过一定的方式去直接或间接地影响政府的决定与政府活动

相关的公共政治生活的政治行为。美国学者安斯坦(Sherry R. Arnstein)认为,民众参与是民众权力运用的一种方式,是对权力的再分配,在政治、经济等活动中无法掌握权力的民众,通过民众参与能使他们的意见被有计划地列入考虑,作为政府行动的参考。从本质上讲,公众参与反腐倡廉是一种政治参与行为^①。当今世界反腐斗争的最新趋势之一就是,公民社会的积极参与已成为建立国家廉政体系的重要组成部分。^[1]民众参与反腐败斗争也是行使人民当家作主民主权利的一种形式,是人民对国家和社会进行管理的一种重要体现。《中华人民共和国宪法》也规定:中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员有提出批评和建议的权利。一直以来,党和国家十分重视民众的政治参与,积极寻求多种渠道鼓励民众的政治参与行为。

(二) 异体监督的需要

我国的权力监督体制包括了同体监督和异体监

收稿日期: 2015-12-20

基金项目: 国家社科基金项目(14BGL113)

作者简介: 杜治洲,北京航空航天大学廉洁研究与教育中心副教授,博士后,从事廉政制度与廉政评价研究。

① 政治参与,是指普通的公民通过一定的方式直接或间接地影响政府的决定与政府活动相关的公共政治生活的政治行为。一般说来,政治参与有助于政府最大限度地集中公民的意愿,防止决策的片面性,有助于加强对政府的监督,有利于培养公民的主体意识,增强公民的政治责任感。但也有学者认为,政治参与应当控制在一定的程度上,政治参与的广泛性会产生意见的分歧,尤其在制度化程度不高的国家,过分广泛的政治参与容易使政府失去对社会的控制,导致政治的不稳定。

督二者缺一不可。相对于异体监督, 同体监督具有监督信息相对充分、监督力量稳定等有利条件, 但也有监督乏力、动力不足等天然劣势。异体监督在弥补同体监督的劣势、提升监督效果方面具有不可替代的重要作用。异体监督包括民主党派、非政府组织、新闻媒体和民众等主体的监督。其中, 民众的监督最为重要, 因为它是其他异体监督主体实现监督权的基础。因此, 民众参与反腐是对公共权力进行异体监督不可或缺的重要条件。

(三) 《联合国反腐败公约》的要求

2005年12月14日正式生效的《联合国反腐败公约》, 是联合国历史上通过的第一个指导国际反腐败斗争的法律文件。该公约对民众参与反腐倡廉有明确的规定。《联合国反腐败公约》第五条明确规定, 各缔约国均应制订和执行或者坚持有效而协调的促进社会参与反腐败政策。第十三条要求各缔约国均应当根据本国法律的基本原则推动公共部门以外的个人和团体积极参与预防和打击腐败。因此, 在履行公约规定的要求下, 各缔约国必须尽一切可能, 积极鼓励民众参与腐败治理。

(四) 提升反腐败成效的需要

权力制约权力和以权利制约权力, 是权力制约的两种主要方式。治理腐败也有两个主要形式: 制度反腐和权利反腐。当今社会随着信息网络的飞速发展, 民众的民主意识和权利意识不断觉醒, 国家越来越重视民众的民主权利, 创造民众监督的软硬件环境, 以此推动反腐倡廉工作, 这种反腐模式就是权利反腐模式。^[2]要取得良好的反腐败效果, 制度反腐模式与权利反腐模式必须相互配合, 共同发力。在当前反腐败正在形成压倒性态势的情况下, 在充分肯定以权力制约权力的制度反腐模式的基础上, 还要高度重视权利反腐的重要功能, 发挥民众在反腐败中的重要作用。而且, 民众参与反腐也是我国反腐败工作领导体制的重要组成部分。

二、建国以来民众参与反腐的三个阶段

总结建国以来民众参与反腐的演变历程, 分析各阶段民众参与反腐的主要特点和趋势, 可以为调整国家的相关法律法规和反腐倡廉制度提供必要的依据, 有利于提升民众参与反腐的效果。

(一) 运动式的参与阶段(1949~1977年)

1949~1978年是新中国成立后社会主义过渡时期与社会主义建设探索时期, 在此期间形成特殊历史时期的运动反腐模式, 因而这一时期民众参与反腐也是运动式的。在此期间发生了如下主要反腐运动。

1. “三反”“五反”运动

1951年底到1952年10月, 在党政机关工作人员中开展“反贪污、反浪费、反官僚主义”, 在私营工商业者中开展“反行贿、反偷税漏税、反盗骗国家财产、反偷工减料、反盗窃国家经济情报”, 即“三反”“五反”运动。在运动中, 各地揭露了一批严重的贪污盗窃案件, 并先后召开了坦白检举大会。“三反”运动对于全国人民来说是一次最深刻、最生动的教育, 对于共产党员来说是一次严格的考验, 对于共产党的组织来说, 是一次实际有效的整理, 同时又大大地创造了建党的有利条件。^{[3]501-502}

1951年12月, “三反”运动全面发动。干部和工作人员学习有关文件、报告, 目的是统一思想, 统一认识, 号召自我坦白以及检举别人。中共中央专门发布了关于“三反”斗争必须大张旗鼓进行的指示: 应把反贪污运动报告和中央有关批示印发至县委, 军队则发至团党委。“应把反贪污、反浪费、反官僚主义的斗争看作如同镇压反革命的斗争一样的重要, 一样的发动广大群众包括民主党派及社会各界人士去进行。”^{[3]501-502}从“五反”运动指示的发出一直到1952年3月, 是运动的检举揭发与自我坦白阶段。运动中, 党和政府同样发动了人民群众, 团结遵纪守法的商人, 形成广泛的统一战线, 让顽固抵抗、企图蒙混过关的不法资本家没有藏身之地。

2. “新三反”运动

“三反”运动结束后, 基于对腐败现象严重性的判断, 中共中央在1953年发动“新三反”运动: 反对官僚主义、反对命令主义、反对违法乱纪。之前的“三反”运动只限于中央、大行政区、省市和专区四级, 县及县以下基本没有涉及, 而当时县及县以下的基层干部违法乱纪、为所欲为的现象非常严重。同时, “三反”运动的内容主要是反贪污, 基本没有涉及官僚主义问题, 所以其不彻底性很明显。

“新三反”运动由山东开始, 推向全国。与“三反”运动不同, “新三反”运动不是单纯搞运动, 而是围绕实际工作, 严肃处理了一大批典型案件, 并建立

了一些规章制度,有效遏制了官僚主义、命令主义和违法乱纪行为。

3. “四清”运动

1963年至1966年5月先后在大多数农村和少数城市工矿企业、学校等单位开展了清政治、清经济、清思想、清组织的教育运动,即“四清”运动。这次运动也可以理解为广义的民众参与反腐,尽管“四清”运动改善了干部作风和经济管理,但由于一律把不同性质的问题都归结为阶级斗争或者是阶级斗争在党的反映,1964年下半年错误地打击了少数基层干部。

广大人民群众的积极性在群众运动中得到了充分调动,是反腐败运动中不可忽视的重要力量。诚然,我们必须看到,群众运动虽然在一定程度上抑制了贪污腐败,但由于其打击范围过大,导致矫枉过正。

(二) 趋于规范的参与阶段(1978~1999年)

1978年党的十一届三中全会以后,我国进入改革开放的新时期,反腐败的斗争也进入了一个新阶段。反腐败从开始注重群众运动逐步转向反腐倡廉制度建设,期望建立起多方位、立体化的惩防体系。改革开放后,收入差距拉大,引发了民众的焦虑感及不公平感,而反腐败成为民众这种情绪的发泄途径。同时,中央反腐思路也发生着变化:在思想观念方面,从最初的简单注重思想教育逐渐过渡到倚重惩罚,再到强调整治根源;在总体布局上,由单一方式转变为多手段齐抓共管,再到构建全面廉政建设体系。^[4]这些变化为公民参与反腐提供了空间。

1. 1981年党的十一届六中全会提出“群众路线”

1981年党的十一届六中全会通过中共中央《关于建国以来党的若干历史问题的决议》,首次把群众路线确定为毛泽东思想三个“活的灵魂”之一,同时把党的群众路线确定为“一切为了群众,一切依靠群众,从群众中来到群众中去”。开展反腐败斗争必须紧紧依靠人民群众,走群众路线。“党只有紧紧地依靠群众,密切地联系群众,随时听取群众的呼声,了解群众的情绪,代表群众的利益,才能形成强大的力量,顺利地完成任务。”^{[5]341-342}

2. 群众监督制度建设

邓小平强调“要健全干部的选举、招考、任免、考核、弹劾、轮换制度,对各级各类领导干部职务的任期,以及离休、退休,要按照不同情况,作出适当的、明确的规定。任何领导干部的任职都不能是无

限期的。”^{[5]331-332}该时期群众参与反腐主要体现在坚持民主考核党员干部,杜绝“绝对权力”现象发生。该时期选拔干部考核注重群众评议,充分调动群众积极性,同时重视部门单位的民主推荐和测验结果,增强了领导干部工作考核公开和透明化的程度。

1997年全国重点梳理群众举报案件,将开展群众路线教育作为党执政为民的基本途径,同时落实新形势下反腐工作和群众路线的成功经验。当年共受理各类举报线索29.7万件,根据举报线索的详实程度,近一半的举报材料得到立案初查,其中贪腐案件类占72%。从这个角度分析,民众参与反腐效率较高,每年参与反腐的数量呈快速上升趋势,同时被立案调查的腐败类案件也是逐渐增多的,客观地反映了民众参与反腐的积极性不断提升。^[6]

(三) 广泛深入的参与阶段(2000年至今)

随着互联网的出现,民众参与反腐步入了一个新的阶段,民众越来越多地通过互联网参与到反腐败工作中。网络反腐是在信息化背景下产生的一种打击贪污腐败的新型手段,就是通过网民以互联网作为媒介,借助网络方便、快捷、时效性强等优势,提供腐败线索,揭露腐败现象,促进腐败问题的治理。网络激发了民众参与反腐的热情,日益成为我国反腐败的重要形式,是对行政监督和司法监督的有益补充。尤其是一些自媒体平台兴起激起了民众参与反腐的高涨热情。随着自媒体的发展,网络反腐的平台不断多样化、个体化,每个人都可以揭露身边的腐败现象,政府机构和官员亦相继通过自媒体平台实现与网民的交流,倾听民意,传播政府公共信息。在自媒体时代的民众反腐中,特别值得一提的是微博反腐。微博打破了传统媒体对信息和话语权的垄断,用户可以在第一时间将自己的所见、所闻、所想和所感发布出来,并及时得到粉丝的回馈,往往一个小细节就能牵扯出一桩贪腐案。

三、建国以来民众参与反腐的主要特点

通过梳理建国以来我国民众参与反腐的历程可以看出,我国民众参与反腐呈现出以下特点。

第一,民众参与反腐逐步走向理性和高效。从建国初期的运动反腐到后来的制度反腐,再到网络反腐,伴随着经济社会的不断发展与进步,民众的自

我意识与权利意识逐渐成熟,反腐参与表现出更多的主动性,理性和热情兼具。在最初的运动反腐中,民众仅仅是响应政府号召,这是在当时阶级斗争的背景下发生的。在某种程度上说,那时候民众心中还没有真正的参与反腐的意识,只是在政府的号召和鼓动下被动参与。随着时间的推移,民众参与反腐的意识逐渐增强,主要表现为民众主动参与到反腐败斗争中,主动曝光贪腐案件。民众越来越意识到腐败行为的负面后果,意识到自己在反腐败中的重要作用和地位以及自己的责任感和使命感,因此自觉参与到反腐倡廉建设之中。

第二,民众参与反腐的深度受到中央反腐模式的影响。民众参与反腐的深度,与中央反腐模式有着密切的内在联系。建国初期的民众参与反腐完全全是中央运动反腐模式在推动。制度反腐阶段更多的是以权力制约权力,重在通过制度设计来规范权力。“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] 333-334}比如中央对群众来信来访要建立严格的保密制度,未经举报人同意,不得外泄举报,这在一定程度上保障了民众检举揭发腐败的权利。在此过程中,动员型参与减少,自主型参与增加。政府不再是通过声势浩大的运动动员民众加入到反腐倡廉工作。而且随着民众知识水平的提高,他们对反腐倡廉相关议题的分析能力增强。进入互联网时代后,中央开始倡导权利反腐模式^[7],网络反腐随之成为民众参与反腐的重要形式。

第三,民众与政府的角色分野与良性互动并存。一方面,从民众与政府的关系的视角来看,在早期运动反腐中表现出的民众与政府几乎完全一致的状态已经基本上不存在了。老百姓已不再对政府唯命是从,逐渐摆脱了对政府的高度依赖,政府的地位也逐渐弱化。因此,民众认为政府也会犯错误和出问题,需要限制、监督和约束。在运动反腐模式中,民众基本处于被动和盲目地位;在制度反腐阶段,由于各种因素的制约,虽然民众可以发挥一些作用,但非常有限。在网络反腐阶段,由于公民权利意识的不断增强和现代科技的日益普及,民众与政府互动不断,且无可替代。民众在网络反腐阶段更多的是借助于非制度化途径,通过强大的舆论压力,形成强有力的责任倒逼机制,政府则是被动地查处腐败和跟踪评估

处理结果,这样进一步实现体制内反腐的理性和制度化,这也是政府和民众在参与反腐中角色分野的最典型的例子。另一方面,在参与反腐过程中民众与政府之间逐渐产生了良性互动。随着制度反腐、网络反腐的兴起,官民互动日渐频繁。从民众方面来看,民众积极参与反腐,为政府提供反腐的信息和线索,而且通过各类舆论平台给政府施加压力。从政府方面来看,近些年来,政府工作人员明显地感受到自媒体时代民众的反腐压力,更加充分地考虑民众的意见及诉求。民众在与政府的反腐败合作中逐渐形成了良性的互动。

第四,民众参与反腐尚需进一步保障和规范。虽然国家已经出台了众多关于民众参与反腐的管理规定,但民众参与的制度性保障仍然处于严重缺乏的状态。与发达国家相比,我国对民众举报效果的保障、对举报人人身财产的保障还很滞后。同时,部分民众在参与反腐过程中表现出的随意性、不理性的行为值得关注,尤其是一些揣测、诬告、陷害的言行造成了严重的不良影响,需要通过制度建设进一步规范。

结 语

从建国以来民众参与反腐历程来看,我国民众参与反腐在各个历史阶段都发挥着重要的作用,并且整体上是逐步走向理性、有序和规范。总的来看,民众参与反腐的状况受到各方面因素的影响,比如民众自身素养,但更多的则是受到反腐败体制机制和中央反腐策略,以及反腐败的合法性和有效性的影响。如果在反腐败体制机制设计中关于举报腐败的管理制度、保护制度都非常完善,如果惩治腐败的效果良好,也具有必要的合法性,即对待所有腐败分子都采用统一的惩治标准,且有法可依,那么民众就会对反腐败充满信心,就会积极地参与反腐。反之,则可能对腐败问题不闻不问,毫无兴趣。当前,我国民众表现出了很高的参与反腐的热情,但也存在着一些不利的影响因素。比如,当前的信访举报“属地管理,分级负责”的原则在贯彻落实中偏差很大,对举报人的保护制度不够具体全面,部分民众对“打老虎”有审美疲劳,“苍蝇”依旧困扰基层群众,老百姓对解决身边腐败问题的期望很高,呼声很大。只有认真应对和及时解决这些问题,民众参与反腐的热情才会持续。

【参考文献】

- [1] 杰瑞米·波普. 制约腐败——构建国家廉政体系 [M]. 清华大学公共管理学院廉政研究室,译. 北京: 中国方正出版社, 2003.
- [2] 杜治洲. 我国反腐模式的变迁与展望 [J]. 管理现代化, 2010(2) : 17 - 19.
- [3] 中央文献研究室. 建国以来重要文献选编: 第二册 [M]. 北京: 中央文献出版社, 1992: 501 - 502.
- [4] 吴海红,王健. 中国共产党反腐倡廉建设的历史探索 [J]. 重庆社会科学, 2010(7) : 23 - 27.
- [5] 邓小平. 邓小平文选: 第二卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1994.
- [6] 1990 - 2000 年最高人民检察院工作报告 [EB/OL]. [2015 - 06 - 28]. <http://www.spp.gov.cn/gzbg/>.
- [7] 杜治洲,吴新华. 走出反腐困境 [M]. 北京: 新华出版社, 2014: 37 - 38.

[责任编辑 罗海丰]

Evolution and Characteristics of People’s Participation in Anti-Corruption since the Foundation of the People’s Republic of China

DU Zhizhou , LI Yanfei , GU Wenguan

(School of Humanities and Social Sciences , Bethang University , Beijing 100191 , China)

Abstract: People’s participation in anti-corruption is the requirement of political participation ,representing independent supervision and reflecting the requirement of the UN Convention against Corruption and the anti-corruption effectiveness enhancement. People’s participation against corruption has gone through 3 stages: campaign participation (1949 - 1977) ,normalization participation(1978 - 1999) , and widespread participation(2000 - now) . There are such characteristics of people’s participation in anti-corruption as the increasing trend of rationalization and efficiency , the effect of central committee anti-corruption model on the participation depth , difference and interaction of the people’s role and the government’s role , and the need of further standardization for the people’s participation.

Key words: political participation; anti-corruption; independent supervision

(上接第 11 页)

Theoretical Innovation of the Problem of Combating Corruption and Upholding Integrity since 18th Party Congress

DONG Shiming

(Guangzhou Research Center of Anti-corruption Studies , Guangzhou University , Guangzhou , Guangdong 510006 , China)

Abstract: Since the 18th Party Congress , the Party Central Committee attaches great importance to anti-corruption work. It is pointed out that anti-corruption work is related to the life and death of the Party and the country; that to carry out the struggle against corruption and to construct a clean and honest government is a major political task; that to strengthen the style construction of the party may turn the party organization construction into a bastion of anti-corruption; that to strengthen the system construction may lock the power in a cage; that the anti strike is needed for the severe punishment against the corruption; that the " sword" inspection should be used fro the anti-corruption; and that to strengthen anti-corruption education and cultural construction of honest and clean government and against corruption build a strong ideological and moral line of defense. These ideas have greatly promoted the development of the work of Party style and honest government.

Key words: Chinese Communist Party eighteen; anti corruption; innovation