

时事透视 郭良平

中国的新“国家监察委”缺了什么？

中国的“第五个现代化”——国家治理体系和治理能力的现代化，在刚刚过去的十三届人大上，取得了一项重要进展，就是国家监察委员会的成立。国监委是“一府两院”以外的，并与之平行的国家机关。它综合了纪律监察机关、行政监察机关以及检查机关的反贪部门，是有相当权威和一定独立性的国家机构，负责监督、调查、处置公职人员依法履职、秉公用权、廉洁从政从业以及道德操守问题。监察对象包括所有国家公务员、国有企业事业单位人员、群众组织的负责人等在内的一切行使国家公权力的公职人员。它是习近平“将权力关在制度的笼子里”一个重要环节。

然而，它好像缺了点儿什么，特别是与中国古代的言官制度比较。言官分为监官和谏官，负责监督与上谏，因而是有两面的制度设计。监官代表君主监察各级官吏，谏官对君主的过失直言规劝并使其改正。中国新的国家监察委则只剩下“监”的一面，对下不对上。

谏官的历史悠久。《吕氏春秋·自知》载，商汤王时已有“司过之士”，皇帝有过错，可以由“司过之士”提出或者纠正。相传于舜帝时，已有“纳言”一职。周以后各个朝代都设有言官，称谓各不相同，如“谏议大夫”“光禄大夫”“议郎”“拾遗”“侍中”等；谏议机构称为“光禄勋”“谏院”“司谏”“补阙”“门下省”等。言官通常品级比较低，但地位和作用独特。除了朝会外，他们还可以列席宰相和皇帝的会议，直接监督皇帝。古时对言官的素质和品质要求很高。宋代司马光说：“凡择言官，当以三事为先：第一不爱富贵，次则重惜名节，次则晓知治体”。就是必须大公无私、刚直敢言，还要学识渊博、通晓政务。

“言者无罪”是官场赋予谏官的“规矩”和特权，而谏官也形成了独特的职业道德和敬业精神。各个朝代都有名臣出自其中。汉朝的著名谏官有董仲舒、刘辅、匡衡等；大唐有魏征、张玄素等；宋朝有司马光、欧阳修、范仲淹等；大明朝有于谦、王守仁、海瑞等。魏征把唐太宗搞得要发疯，海瑞将嘉靖皇帝气个半死，范仲淹的名言“宁鸣而死，不默而生”，是其谏官生涯的写照。大明的言官数量为历代之最，他们形成了一种强烈的群体意识和荣誉感，多次进行集体跪谏，上演了不畏死难、前赴后继、持续极谏的惊心动魄场面。他们为了当“净臣”、名垂青史，争相挨皇帝打板子，有的把命都送掉了。

中共政权常常因为“不民主”而为人诟病。但近几十年来，中共对民心的把握还是比较准的。改革的方向和政策基本上合乎民意和国情，中央政府在国内外机构的民调中，支持率都是很高的，现代化建设中取得来巨大成就。但是我们必须看到这个成就的历史背景：它发生在毛泽东摒弃党内民主和制度的制约，一意孤行地推行他的革命

理想，造成了大跃进和文化大革命那样大规模、长时期的灾难之后。

在这个历史大背景下，尤其是在八九十年代，中共“摸着石头过河”，不得不虚怀若谷，在现代化建设过程中甘当小学生。但到中共十八大前，尤其是在西方经历了2008年金融危机、威信扫地时，情况大不一样了。中共开始讲“道路自信，理论自信，制度自信”了，并在十九大前又加了一个“文化自信”，开始了从学生向老师的角色转换，要向全世界“贡献中国的智慧”、推出“中国模式”了。

历史上有这么一个似曾相识的阶段。1949年，中国共产党夹裹着解放战争胜利的风暴，夺得了政权。当时毛泽东的心态不愧为一个世界级的政治大家。他在中共七届二中全会上说：“夺取全国胜利，这只是万里长征走完了第一步。……但革命以后的路程更长，工作更伟大，更艰苦。这一点现在就必须向党内讲明白，务必使同志们继续地保持谦虚、谨慎、不骄、不躁的作风。”但他第一个五年计划后就冲昏了头脑，发动了大跃进，要一步跃进共产主义社会，结果是几千万人死于饥荒；不等国民经济完全恢复，又于1966年发动了文化大革命，酝酿成了十年浩劫。

发生这种情况的一个重要的原因，就是中国自从推翻帝制以来，不仅丧失了谏官的制度，大革命也把谏官的精神和传统给革掉了，但是又没有建立起一套有效的制度来约束“皇权”，使当权者可以为所欲为，“同志们”不得不唯唯诺诺，或者干脆附炎趋势。当毛泽东不断地违背自己的教导时，只有彭德怀出来犯颜直谏，结果被打入十八层地狱，之后再没人敢站出来做“净臣”。在喧嚣的个人崇拜声中，这个伟人不仅给国家、民族带来了深重灾难，也使自己众叛亲离，成为孤家寡人。

需靠制度防权力高度集中

历史会重演吗？当前中国经济建设成就巨大，GDP很快要世界第一，各方面都在赶超西方发达国家，当局自信满满。另一方面是权力高度集中到最高领袖，高烈度、长时间的反腐，和“讲纪律、守规矩”“四个意识”的警告，正在营造一个万马齐喑的局面。在真诚的赞扬和肉麻的吹捧声交织中，唯唯诺诺、附炎趋势又成了官场的主调（当然还有沉默、不作为）。没了不要命的谏官精神，个人崇拜无人能阻挡，因为它是官场上每一个人自保和进身的最佳策略。

个人崇拜总是从下面推动，而且推动者中的奸臣多于忠臣，别有用心多于忠心。被崇拜者中不乏巨人，但在古今中外的历史上，个人崇拜从来没有好结果，包括对受崇拜者。正如邓小平所言，国家和民族不能将宝押在某个领导人身上，要靠一个好的制度方能长治久安。

怎样一个好制度呢？西式选举民主的弊端已广为人知，而且中共

治理体制的优点也不能放弃。好在与“文化大革命”时不同，今天的中共不仅不革老祖宗的命，而且还要发扬光大传统文化，将其列为“四个自信”之一，视为“中国智慧”之源和中华民族面向世界的底气所在。而谏官就是一个尚未发掘的优秀文化遗产。它源远流长，积累深厚，有它自己的精神气质、英雄人物、光荣传统和成套的制度设计。“将权力关进制度的笼子里”是个好主意，但有许多现代制度来源于西方，到中国后水土不服，走了样。谏官制度土生土长，在精神上和习惯上都合国情民情，将它发掘出来，一定有利于中国特色的制度创新。

其实，毛泽东很注重谏官精神。他主张开展“批评与自我批评”，提倡“闻过则喜”“知无不言，言无不尽”“言者无罪，闻者足戒”“有则改之，无则加勉”等等，这些都是谏官传统的精华，和现在的“不许妄议中央”“绝对忠诚”形成鲜明对比。毛的失误一是自己耳不顺了（没有制度来保证他永远耳顺），二是将谏官传统给群众运动化了，而没有像古时那样为其提供制度化保障。一旦以群众运动的形式来推动，就无标准尺度可言了；而且言官所要求具备的素质，是一般群众是无法达到的。

谏官是制度化了的对最高权力的监督和劝诫，有合法的运作空间和公认的角色，因而有一定的豁免权。因此他们中许多人敢直犯龙颜，恃仗的是道德勇气、先贤古训、律法规制和公理民意，使皇帝不敢胡作非为。中国目前的制度安排缺的正是专职谏官这一环。中共党章中“下级服从上级、全党服从中央”的规定，是执行力的有力保障，但在决策力上缺乏议政的空间和对上级权力的制约。人大、政协表现得软弱无力，缺少骨气。知识分子在中华传统中是社会的良心，但现在面临“皮之不存，毛将焉附”的局面，被用津贴、头衔、官帽、科研基金，获奖机会等收买，大批沦为犬儒。中国大批新建的智库都归中宣部管，只有“议”而没有“谏”的功能，结果是只出“附议”。在权力淫威下，官场学界到处都是潜规则，圆滑处世哲学和机会主义；趾高气扬和奴颜媚骨并存。

“出出汗，红红脸”理想需要可靠的制度来保障，实践证明党内“民主生活会”并不可靠。毛泽东企望的“既有统一意志、又有个人心情舒畅，那样一种生动活泼的政治局面”之所以没能实现，也是因为没有可靠的制度保障。谏官制度是中华老祖宗最高政治智慧的体现，不亚于西方民主的三权分立；可成为中国特色社会主义民主的重要组成部分。总之，在权力高度集中、党内民主式微的情况下，中国有必要恢复谏官传统，振兴官场骨气。

作者是新加坡国立大学
东亚所高级研究员