

## 权力为什么会导致腐败?

——阿克顿定律的现代解读

刘曙光

【我要评论】 【该文章阅读量: 518】 【字号: [大](#) [中](#) [小](#)】

内容摘要: 公共权力机关的直接自利、公共职能的大范围垄断和权力运行过程的高度封闭是自然经济和市场经济条件下公共权力走向腐败的三个基本条件。这三个条件中的任何一个, 如果被合法化并且发展到极致, 都足以使任何监督失灵。如果三个条件同时具备, 腐败就不可避免了。

关键词: 权利自利 代理利益

“腐败: 指有机体的腐烂。”——《汉语大词典》, 上海辞书出版社

“腐败是为谋取个人私利而滥用公共权力。”——樊刚, 《中国: 挑战腐败》, 浙江人民出版社

“他给这两者(政治和宗教)同时带来一个真理: 权力, 不管它是宗教还是世俗的, 都是一种堕落的、无耻的和腐败的力量。”——希梅尔法伯, 阿克顿《自由与权力》文集序言

### 一、一个困扰了我多年的问题

早读大学的时候, 就听说过英国思想史学家阿克顿勋爵(1834— 1902)的一句名言: “权力导致腐败, 绝对的权力导致绝对的腐败”。法国启蒙思想家孟德斯鸠(1689— 1755)也在《论法的精神》里说过: “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。”<sup>①</sup>那时我还很年轻, 不懂得这一定律的含义, 反而很幼稚地认为: 人民共和国的公共权力是人民赋予的神圣权力, 不会必然导致腐败。如果有滥用权力的腐败现象, 也只是偶然发生在个别人的身上。

大学毕业后, 我的一大半时间是从事公法方面的研究。阿克顿定律不时在我脑海中闪过。我问自己: 阿克顿和孟德斯鸠是在陈述一个已经存在的事实, 还是在说明一个科学规律?

对孟德斯鸠来说, 也许是在陈述一个事实。因为孟氏处在法国大革命前夜, 旧制度已经腐烂发臭。他厌恶旧制度, 干脆高价卖掉了世袭得来的地区法院院长职位, 满世界旅行去了。<sup>②</sup>

而阿克顿却不同。他所处的19世纪, 是英国经济、政治、科学、文化都在蓬勃发展、欣欣向荣的时期。在经济上, 英国是当时世界贸易第一强国; 政治上, 议会改革、两党政治确立、现代文官制度确立等都是在这个时候完成的, 工业资产阶级代替封建地主阶级掌握了国家政权; 科学上, 出现了法拉第、达尔文、麦克韦斯等科学巨匠和众多的科学发明创造; 文学上, 则有萨克雷、狄更斯、哈代等一大批大师和他们的作品。<sup>③</sup>此时的资产阶级政权充满活力, 阿克顿定律应当不是单纯描述一个已经存在的现象, 而是试图揭示一个科学规律。

然而, 任何科学定律都不是超越一切时空的永恒真理, 都是有严格条件的。例如: 牛顿力学只能在物体运动速度小于光速的条件下有效, 而现有的一切物理定律在宇宙黑洞中也会失效。因此, 困扰我的问题就是: 权力导致腐败、绝对权力导致绝对腐败定律的条件是什么呢?



- 今夜, 老大陆无语
- 别了, 陈水扁
- 中华民族社会制度和和平竞争的...
- 林达: 在台湾看选举
- “解放思想需要勇气决心献身...
- 台海危机暂时化解
- 祝福台湾人民 祝福中华民族
- 马英九课题: 从“好人”到“...
- 中国不适合民主直选吗?
- 国民党八年沉浮录



- 人口、猪口与官口
- 最近亚洲的多场选举好得让人吃惊
- 阮思余: 以最大力量捍卫台湾...
- 我们被……民主包围了
- 警惕台上的骗子, 莫做台下的傻子
- 改革开放与小平同志的一个重...
- “高票当选”并不意味着“...
- 北京“低价公交”的不可持续性
- 周天勇: 行政体制改革应有“...
- 不妨实行官邸制



- 孙治方公共政策研究基金课题/项目招标启事
- 杜克大学社会科学研究与方法培训班报名通知
- 民政部2008年加强城市和谐社区建设理论研究课题指南
- 《中国非营利评论》约稿函
- “中国政治学研究与方法”学术研讨会征文通知
- 第四届“中国地方政府创新奖”评选结果公布
- 行动援助中国办公室青年实践者发展项目实习生招募通知

- 2007年度十大改革新闻评选揭晓
- 民政部关于组织开展《中华人民共和国村民委员会组织法》颁布实施十周年纪念活动的通知
- 2007十大改革新闻、十大改革探索网络评选

[更多>>](#)

当然，权力导致腐败的唯一条件就是监督失效。权力和监督一个矛盾的两个方面，有权力就有监督。除了外部监督之外，机体的自我监督也是保障机体存活的重要机制。问题是：监督，包括内部监督和外部监督，在什么条件下必然失效？

也许，许多人会认为多此一问。答案很清楚：人的贪婪本性决定了人一旦掌握了公共权力，必然会设法用其谋取私利。这是以人性“性恶论”为理论依据的解释。但这种解释有两个重大缺陷：

第一，人的贪婪本性不仅会在公共领域发作，同样会在私人交往中发作，例如商业欺诈也常有发生。但商业欺诈不是必然发生的，也不是不可预防和控制的。因此，为什么人的贪婪本性在私权领域可以得到有效遏制，而在公共权力领域就不能得到遏制呢？

第二，人为自己的利益而奋斗本身并不是一种恶行。卢梭、康德等思想家已经说明：人是社会的目的，而不是某种道德理想的手段和工具，人的最大义务是对自己的义务。“人性的首要法则，就是要维护自身的生存，人性的首要关怀，是对于自身所应有的关怀”。<sup>④</sup>也就是说，掌握公共权力的人们通过行使公共权力谋求自己的利益，总体上说是正当的。为什么总体上正当，却必然导致不正当（腐败）的结果呢？

此外，对于权力导致腐败，孟德斯鸠开出的药方是：“要防止滥用权力，就必须以权力约束权力。”<sup>⑤</sup>事实上这个药方在一定范围内是有效的。如果阿氏的命题是正确的，那么制约权力的权力也必然导致腐败。因此结论就成了：抑制腐败的出路就是以腐败约束腐败。显然不太合乎逻辑。

滥用公权谋取不正当的私利，如果是个别现象，也许属于道德问题；如果是普遍性问题，构成腐败，就与道德无关了。因此，一定还有其他解释。

我的看法是：公共权力机关的直接自利、公共职能的大范围垄断和权力运行过程的高度封闭是自然经济和市场经济条件下公共权力必然走向腐败的三个基本条件。这三个条件中的任何一个，如果被合法化并且发展到极致，都足以使任何监督失灵。如果三个条件同时具备，腐败就不可避免了。

我之所以强调在自然经济和市场经济条件下，是相对于计划经济而言。计划经济是一种极端的经济形态，许多一般规律在那种形态下趋于失效。好在计划经济形态已成过去时。目前我国经济形态基本上完成了自然经济向市场经济的过渡，但市场经济还不十分成熟。研究公共权力产生腐败的条件仍然有十分重要的现实意义。

## 二、公共权力机关的直接自利是怎样形成、并被合法化的？

公共权力实际上也是权利的一种，是代理私权而发生的权利。公共权力部门的代理利益应当由人民通过法律事先约定，并根据代理效果进行给付。这同民事上的代理原理是一致的。但公共权力机关从来都是自己决定代理利益，除了通过税收、劳役等公开的方式获得代理利益之外，千奇百怪的巧取豪夺更是如狼似虎，让百姓不堪重负。

如果这种状态是合法的，甚至是神圣的，监督能起作用吗？能不腐败吗？

孟德斯鸠和阿克顿时代的政治权力就是如此，中国几千年的封建社会的政治权力不正也是这样吗？

下面我们分析一下公权自利的几个理论问题。

### （一）权力和权利的基本属性是相同的，权力和权利一样有自利要求

权利自利是不证自明的。自利是主观意识，利他主要是客观效果。主观上利他的意识是自利能量达到一定临界值时的外溢。

公共权力和私人权利的本质属性是相同的，是同一体系内的两个相互关联的概念。公共权力也

可以称为公共权利，或简称“公权利”或者“公权”；私人权利可以简称为“私权利”或者“私权”。只不过公权利是私权利的代理，是一种代理权利。

为什么这么说呢？

法律上的权利有三个基本要素：权利能力（权利的主体资格）、权利标的（法律行为的目的，指向一定的物或者状态、秩序等，也就是利益）、行为能力（实现权利的能力）。当然还可以说有其他要素，例如权利实现的途径等。<sup>⑥</sup>但基本要素应当是资格、利益和能力。在这三个基本要素中，最核心的要素是利益，准确一点说就是正当利益的边界，其他要素是以此为中心展开的。<sup>⑦</sup>私人权利就是指私人（包括自然人和法人）在社会关系中正当利益的种类、范围、实现能力、实现途径、救济渠道等要素的总和。

再看公共权力。从权力构成的要素分析，它也是一定的主体，为了一定的利益，通过一定的方式做某事或者不做某事的资格和能力。权力的诸要素同样是以利益为中心展开的。（至于是什么利益，请允许我稍后论述）

因此，权利和权力在一般场合是可以互相置换的。请看下面的几组命题：

1. “我有权利要求你停止侵害我的委托人的利益”（律师）和“我有权力要求你停止侵害他人的利益”（公务员）；
2. “我有权利参加这次选举”（公民）和“我有权力不让你参加本地的选举”（负责选举的官员）；
3. “你错了，我就有权利批评你”（群众）和“你错了，我就有权力处分你”（领导）。

在这几组命题中，前者是作为私权主体的陈述，后者是公权主体的陈述。如果把权力和权利的区别抹去，都使用“权利”，或者都使用“权力”，或者干脆使用“权”，命题仍然成立。

论证权力和权利同质，是为了说明权力天生就有自利的要求。否认或者掩盖这一点是极其有害的。但应当强调的是：私权利是本体，公权利是私权利的代理，它们之间的根本区别就在于：权利自利是直接的，而权力自利必须是间接的。行使权力获得的利益是代理利益。代理人必须优先保证被代理利益的实现，才能按照约定得到自己的那一份代理利益。

## （二）公共权力代理利益的边界被统治者无限扩大了

在民法上，代理利益是很容易界定的，它由委托人和代理人双方事先进行具体约定。本来，公共权力部门行使公共权力取得一定的代理利益也可以通过法律事先约定。但有两个因素妨碍了这项工作，使得公权代理利益被无限扩大，甚至远远超过了“公共利益”的边界。

最初，公共权力的行使是以兼职的方式进行的，代理利益非常有限，社会剩余产品通常不足以养活专职的公职人员。扩大剩余产品（包括我国上古时期的公田）最初是以支付公职人员的代理利益为主要目的。一直到封建社会后期，增加的社会剩余产品主要由国家控制。而财富一旦由国家控制，除了以救灾的方式少量返还私人之外，其他统统属于统治集团的代理利益。对统治者来说，只要能搞得到的，就是我的。你受了灾，我赐你一点，否则你造反，我受不了。就社会财富而言，所谓公共利益基本上是不存在的。公共权力机关的直接自利被合法化了。

其次，古代思想家为了劝诫统治者做好事，少做坏事，对公共权力进行了美化，说为了公共利益的作为是善，而且是最高的善；既然行善就不要讲究报酬，太俗；如果利用公共权力谋取私利是恶，而且是最大的恶。结果是，弄点小钱是恶，弄大钱倒是英雄。所谓“窃钩者贼，窃国者侯”。这下反而给统治者夺取全部的剩余财富开了道德上的方便之门。正如明代黄宗羲所说的统治者“以天下之利尽归于己”、“使天下之人不敢自私，不敢自利，以我之大私为天下之公”。<sup>⑧</sup>

呜呼！哪里还需要事先约定！

### （三）公共权力机关直接自利不仅被合法化，而且被神圣化

对公共权力的监督失效，原因之一是监督者和被监督者力量不对称，而且过于悬殊。公共权力力量过于强大，主要原因还不在于国家机器本身有多大的力量（当然对任何一个个体而言，是强大无比的，但对于被统治者整体就未必了），关键在于公共权力被请上了神坛，公共权力机关的直接自利也披上了神圣的外衣，使得社会对公共权力进行监督的道德基础显得那么脆弱。

对宗教信仰者来说，神是万能的，神是无私的，神是为民造福的，人们的一切都是神赐予的。对神的行为进行监督，哪怕是对神的代表的监督，都是对神的亵渎。监督者理亏心虚，被监督者气壮如牛，监督怎么可能有效？

公共权力是如何走上神坛的？

在人类社会的早期，自然崇拜和祖先崇拜是早期宗教活动的主要内容。主持祭祀活动的是巫师，神和祖先是通过巫师传达他们的旨意。最开始，部落首领和巫师是分开的，各司其职。不知道从什么时候开始，部落首领妒忌巫师的权威，开始直接主持祭祀活动，巫师反而成为配角。部落首领和后来的国王，借神和祖先的口，说明其统治是神和先祖的旨意。后来连先祖也被省略了，直接宣称其统治是天神的旨意，他本人就是天神的儿子。这就是“君权神授”理论的起源。

自从资产阶级革命以后，君权神授的理论被彻底摧毁了。新的统治者再也不好意思说自己是天子，是神的代表（尽管许多人骨子里还有君权神授观念的残余），其颁布的法律是神的意志。于是，统治者将“公共利益”请上神坛，而他们作为公共利益的代表，也跟着走上了神坛。公共权力作为维护“公共利益”的工具，也顺理成章地披上了神圣的外衣。与以往不同的是，新的统治者对公共权力的直接自利属性进行了包装，变得隐蔽一些了；统治集团夺取社会财富的贪婪欲望在百姓面前也不得不有所收敛。

为什么“公共利益”在这里要打引号呢？因为被请上神坛的“公共利益”是被异化了的，它已经不是本来意义上的公共利益。本来意义上的公共利益是个人利益的补充，是为促进、保护个人利益服务的工具，是实现个人利益的手段。而被请上神坛的“公共利益”就是统治集团的代理利益和对代理利益的保障。这里面的事说来话长，今天先略去。

阿克顿勋爵，你算是看明白了：19世纪大英帝国对中国的战争、对印度的占领，以及一系列假公共利益之名进行的侵略战争，不过是直接满足统治者对权力和财富的欲望，根本不是什么英国人民的公共利益！

### 三、公共职能的大范围垄断是如何形成的？

在私权领域，垄断容易产生侵权已经得到了证明。当垄断形成之后，普通竞争者和消费者无法对其形成有效的制约，或者说有效制约的成本太高而无法操作。因此完善市场机制最重要的工作之一就是反对垄断。1974年，当美国最大的电讯公司AT&T形成垄断之后，美国司法部依据联邦反垄断法起诉AT&T，硬是将市话业务从AT&T中独立出来，并且分成7个独立的地区贝尔公司来营运。电信业从一家独霸变成了七个分立的部门。目前美国司法部紧紧盯住微软不放，还是要反垄断。

在社会管理中，如果公共职能配置过于集中于政权机关，并形成垄断，同样会增加监督的难度，提高监督的成本，使腐败成为可能。

现代社会公共职能的配置大致分为三个系统：国家政权机构、民间组织、社会中介。在市场经济体制不成熟的条件下，民间组织和社会中介的公共职能是很微弱的，无法与国家政权机关形成竞争和制约的局面。

国家公共职能的垄断地位主要依靠公共管制权的垄断和公共服务提供的垄断两个方面支撑。

公共管制作为调节私人利益的闸门，加强管制或者放松管制，都直接影响社会利益的分配。在公共管制方面，政府部门往往被赋予很大的自由裁量权，即政府部门可以决定在什么时候对什么人

实施什么样的管制。是加强管制，还是放松管制，任何时候都有合法的理由。只要不引起大社会动荡，怎么做都没有风险。经常听政府部门的官员说：本地目前的医疗诊所（举例而已，也可以说是民办学校、高尔夫球场等）太多了，不能再批了，要严格控制。也有人说：本地某个行业还有发展的空间，可以有计划地再批一些。继续批准设立新的，对申请者是好消息，但对已经开办的，就可能是坏消息。这就为寻租提供了绝对的机会。

扩大管制范围，强化管制力度，是公权机关最关心的事。为此，他们可以不惜付出任何代价。贯彻《行政许可法》，削减行政许可事项，对被许多削减的单位来说，简直就是挖他们的心头肉。因此，总有一番据理力争，也许会产生猛烈反弹。

在公共服务方面，公权机关发生腐败的机率更高。这是因为，在生产力不是充分发达的条件下，公权机关不可能充分满足社会所需要的公共服务。正因为不直接以赢利为目的，才给权力腐败留下了动力和空间。因为人们需要这种服务时，要么向公权机关申请，要么向市场购买。市场服务价格与公权机关提供的免费服务或者低价服务的价格差，就是腐败的源泉。另一方面，如果某项公共服务被公权机关所垄断，它就同时垄断了相关的社会资源，使得通过市场提供同类服务的成本成倍增加（最大的成本是合法性成本），腐败的动力更强，空间更大。

因此，公共权力部门都有扩大公共服务范围的倾向。随着它提供的公共服务范围扩大，它集中的相关资源也就越多；公权部门掌握的社会资源越多，就越有利于扩张公共服务范围，也越有利于形成垄断。例如目前我国的公共基础教育和公共卫生事业，绝大部分资源，特别是优质资源都控制在主管部门，垄断地位牢不可破，腐败现象绝难根治。

在许多国家，政权机关内部对于维护公共权力的垄断地位达成了高度默契。这就是给每一个公权机关以绝对的、排他的权力。在一个行政区域内，一项公共职能（包括管制和公共服务）只由一个政权机关掌握。想要办事吗？本地独此一家，别无分店。

对掌握足够资源的机构（包括个人）来说，垄断真是个好东西，特别是这种垄断地位有国家强制力提供保障。因为权力垄断所带来的，绝对不止摆到桌面的代理利益！

#### 四、公共权力运行为什么是封闭的？

一个开放的系统，便于进行监督；而对一个封闭的系统，外部监督基本上发挥不了作用。如果监督只停留在内部监督，连“与虎谋皮”都谈不上。

我有理由相信：在孟德斯鸠和阿克顿时代，国家公共权力的运行是一个封闭的系统。

一个权力运行系统是封闭的还是开放的，主要取决于两个因素：权力意志开放程度和运行信息公开程度。权力意志就是权力行使谁说了算。如果是掌权者说了算，而公众无决定权，或者说监督者不能影响决定，权力意志就是封闭的；如果权力行使依据的是公众的意志，权力意志就是开放的。

公权力行使与私权利行使的最大区别，就是权利人能往往不能直接作出决定。任何形式的民主制度，只要权利入自己不能直接作出决定，就不是真正意义上的民主。正如少数服从多数，如果决定的恰恰是少数人的事，而该少数人又不能参与决定，就绝对不是民主。公权力行使完全依照权利人的意志办事是不可能的，因此，权力意志封闭也是必然的，只是程度不同而已。

影响权力运行系统开放性的另一个因素就是：权力信息是开放的还是封闭的。政府资信不公开，人们无从知道政府决策的依据和真实过程。事后发布的消息都是经过精心加工了的，为满足法律和公众的要求掩盖了许多关键的部分，甚至于不惜伪造材料。对监督者而言，信息不完整、不真实，监督工作基本无法开展。

政府信息不充分开放有一百个理由，其中最主要的有：国家机密说、政府财产说、技术困难说、资金困难说、百姓看不懂说等。但真正的理由只有一个（又说不出口）：里面有猫腻！

政府信息充分开放却只有一个理由：监督的需要。摆到桌面上的理由没有人家充分，政务不能充分公开，或者政府信息不能充分开放就不难解释了。

## 五、防止权力腐败的几点建议

文章写到这里，本来就可以结束了。但文人也是人，俗的很，非要提什么建议。文人最大的失败可能是：明明病看准了，药方却开错了。由于开错了药方反而又怀疑病到底看准了没有，瞎忙活一场。

我想，毕竟我们现在已经不是孟德斯鸠时代，也不是阿克顿时代。国家重视反腐败问题是认真的。我们今天讨论的这一问题已经不是单纯的学术问题，已经进入实际操作层面。因此，我仍想借此机会提出与本文论点相关的几点建议：

第一，将公共权力包括相关的公共利益、公共权力部门统统从神坛上请下来，脱去所有神圣的外衣，参照民事法律上委托代理人的身份，实实在在地为委托人办事。法律方面呢，则应当明明白白规定人家的代理利益，该拿多少钱，该坐什么车，该用什么样的桌子凳子，一切都摆到桌面上来，白纸黑字写下来，向社会公布。

第二，改革公务员工资福利支付制度。涉及公务员报酬、待遇的一切规定、标准全部提交所在地人民代表大会（不是它的常务委员会）审议决定。同时实行公职人员报酬待遇其与本地经济和社会发展的速度和质量挂钩的制度，由独立、公正的机构对公共权力机关进行绩效考核，按照绩效考核结果和本地经济和社会发展的相关指标支付报酬。

第三，开放公共服务，将优质资源通过市场规则交给社会，政府只提供基本的社会保障，封顶和保底两条线合而为一，以保底为主。

第四，在政权机关内部实行开放式服务，群众可以选择办事的行政和司法机关。例如法院审判层级之间、地区之间取消受案范围限制，参照仲裁制度由当事人自行选择收案法院。政府部门更加可以进行这样大胆的改革。

第五，以财力允许的最大代价和最有效的方式鼓励、吸收人们群众，特别是当事人、利害关系人参与政府决策，真正落实中共十六大提出的扩大人民群众的有序的政治参与的思想。我们目前面临的问题是：公众和政府部门两个方面都没有足够的积极性。仅仅是文人们嚷嚷是不行的。

第六，用最严厉的措施推行政务公开。除法律规定属于国家机密的事项以外，其他一切政府信息都应当及时、准确、充分地向社会公开，特别是向一切与该项决定有利害关系的人们公开，包括调查报告、各种会议记录、政策性文件的草案、行政决定、公职人员的财产状况等，全部、无保留地公开，以真正保障人们群众的知情权，诚心诚意地接受人民群众的监督。

一个朴实、开放的公共权力运行系统，一个简单监督就能奏效，但又能经得起最严厉监督的系统，才是一个健康的系统，也才是最有效率的系统。或许，阿克顿定律也只有在这种条件下才会失灵。

注：

①⑤《论法的精神》上册，154页，商务印书馆，1982年版

②蒋恩慈、储有德编著《西方法学家生平与学说评介》第34页，广西人民出版社1984年版

③参阅阎照祥《英国史》第十章，人民出版社，2003年版

④卢梭《社会契约论》，商务印书馆，2003年版第5页

⑥参阅夏勇“权利哲学的基本问题”《中国法学会网》

⑦拉丁文和英语中的权利一词都含有正当的内容，就是表明权利的本质就是个人存在正当、不

受侵犯的边界，相当于我们俗语中讲“每个人都有他的一亩三分地”一样。

⑧《明夷待访录·原君》，中华书局《丛书集成初编》1985年版，转引自陆沉“权利与权力辨析”，《思问哲学网站》2002年3月24日发布

来源：燕南首发 来源日期：2005-4-13 本站发布时间：2005-4-13

[【关闭窗口】](#) [【打印稿】](#) [【E-mail推荐】](#)

## 相关链接

用户名:  密码:

提示: 必须登录后才能留言

标题:

内容:

### ! 注意

- 1、遵守中华人民共和国有关法律、法规，尊重网上道德，承担一切因您的行为而直接或间接引起的法律责任。
- 2、中国选举与治理网拥有管理笔名和留言的一切权力。
- 3、您在中国选举与治理网留言板发表的言论，中国选举与治理网有权在网站内转载或引用。
- 4、如您对管理有意见请向留言板管理员或中国选举与治理网反映。
- 5、网友留言为中国选举与治理网网友个人的看法和感受，不代表本站观点。

[网站介绍](#) | [网站地图](#) | [投稿信箱](#) | [版权与免责](#) | [联系我们](#) | [友情链接](#)

京ICP备05005155号

建议使用分辨率 1024\*768 浏览本站 程序运行时间: 0.062秒