

本刊简介

读者意见

我要投稿

主编信箱

联系我们

作者名  关键字

搜索>>

2010年  第6期

按期查阅>>

== 专栏查阅 ==

过往期刊

2009年 [more >](#)

• 第一期 • 第二期

2008年 [more >](#)

• 第一期 • 第二期

2007年 [more >](#)

• 第一期 • 第二期

友情链接

友情链接

[返回前页]

## 完善民主制度是破除权力腐败最有效的途径

作者/来源：冯云清 陈跃华

历史和现实都表明，公共权力是柄双刃剑。改革开放以来，在制约公共权力方面我们取得了一些成效，但整体效果并不理想，这已经成为影响反腐败斗争深入开展的一个难点。我们认为，破解权力腐败最根本的办法就是完善民主制度，民主是遏制公共权力腐败的最大利器。

### 一、权力腐败的本质、根源、行为诱因和蔓延原因

从已经暴露的违纪违法案例看，最容易滋生腐败的环节是行政审批、资金支配和人事安排等权力相对集中的环节，最突出的表现就是利用权力搞暗箱操作和私下交易，最根本的原因就在于对权力的运行缺乏有效的监督。

#### (一) 权力腐败的本质在于公共权力与私己利益的交易

在政治领域，政府官员手中掌握着公共权力，由于公共权力不象私有物品那样属于官员个人所有，而是人民将公共权力暂时委托给政府官员，按照社会契约官员应该正确使用权力，为社会公共事业和人民群众服务。正确使用权力不会产生腐败，不正确使用公共权力也不是一定会产生腐败，只是官员运用手中权力交换私己利益才是腐败。权力腐败多以暗箱形式出现，就在于权力腐败本质上是谋取私利。谋取私利并不是所有人都要偷偷摸摸，而官员是动用公权谋取私利，这种方式谋取私利是绝对不能公开的，一公开，腐败立马现形，行为入即成众矢之的。所有腐败都是他们认为此事是在只有极少数人知晓的情况下进行的，或者是一种内部公开、外部保密的情况下进行的，或者是一种打着合理的旗号谋取私己利益和小部门利益，能被内部认可和被社会世俗所认可的情况下进行的。从历代的贪官和行贿人送钱送礼的动机来看，无不是为了自己的私己目的，送出去的都指望得到更多，在他们眼中，这就是投资，无论是送钱、送物、送美人，企望的都是回报，这种情形作为行为双方谁也不愿公开，希望越少人知晓越好。

#### (二) 权力腐败的根源在于权力过于集中又缺乏有效制约

1887年英国男爵阿克顿勋爵曾明确指出：权力导致腐败，绝对权力导致绝对的腐败。{1}权力腐败的表现形形色色，产生的原因也可以列举很多，但现阶段我国社会权力腐败的根源在于权力过于集中又缺乏有效制约。清朝的历史学家在总结明朝的历史教训时得出一个富有哲理的结论——“随随权集”，意思是指贿赂腐败总是跟随权力而聚集起来，谁权重势大，那些“贿者”就会蜂拥而至。客观地说，不少官员并非生来就是坏人，就是贪官，由于体制上存在权力过于集中，集中于部门和个人，这样导致外来的各种攻击太多太猛，而且也是集中攻击，甚至有些攻击你根本就无力招架，有时你抵制了招架，反抗了攻击，你的权力也就走到了终极。国家药监局惊天腐败大案就充分说明了权力高度集中导致了部门和官员腐败的结果。权力的使用可以带来利益。在不少人眼中，权利权利，有了权就有了利，“当官不发财，请我都不来”。由于权力的使用可以带来利益，来自自身的免疫力有时就会逐步退弱直至变成腐败的内生力，有些人就会想方设法利用手中的权力来换取私己的利益。个人主义和公共权力结合在一起，就会有意无意地把集中推向极端，形成专制，也就势必在组织中形成绝对权力，而绝对权力必然导致绝对腐败。

#### (三) 权力腐败的行为诱因在于公共权力和经济关系过于密切

我国现阶段实行社会主义市场经济，资源配置方式是由市场作为基础，但实际上各级政府工作人员掌握着不少稀缺资源，这样一来不管这些资源是有价还是无价，它本身由于稀缺就会产生价值，掌握这些资源的官员客观上就和这些资源的价值有了正相关的关系。在以经济建设为中心的口号下，许多地方和部门就自然从自己手中掌握的资源出发来发展经济，这些都使得我们掌握公共权力的官员和经济发生了太多和太密切的关系。还有些部门会利用公共权力为本部门寻租，有些官员就会为自己谋取私利。由于审批权既没有严格的程序性规范做保障，又缺乏必要的制约机制，一些改革设计，就会沦为腐败官员用批件换钱的寻租工具。要根除官员的贪污受贿，要官员做到廉洁奉公，需采取的措施很多，但重要的一条是必须把政府官员掌控的权力同经济利益链条彻底割断，才能从经济基础上，从根子上瓦解其钱权交易的特殊“亲和力”。{2}

#### (四) 权力腐败的蔓延原因在于制度语言哲学化和处置机制人为化

制度层面上没有解决好权力和责任的关系问题，在现实中就难以界定谁是谁非。新加坡为了保证民主制度的公正性，减少“政治黑金”现象的影响，国会立法规定29个政党和任何人都不能搞秘密政治捐款，每个候选人在竞选中花在每个选民身上的钱不得超过3元，制度语言非常明确。相比之下，我们的制度语言哲学化现象严重。由于制度上没有明确的规定，理解和执行固然仁者见仁，智者见智，具有浓重的人为色彩。为什么在国外许多政府官员因为一时的行为不检点或不注意就会成为下台的导火索，如原香港财政司司长梁锦松就是因为

车辆提税前替老婆买了一辆新车，本来算不上什么“公款私用”，充其量就是“瓜田李下”，但不管事后他怎么表现，补了钱，捐了款，还是不得不辞职下台。再如北欧某国央行一高官因为吃饭时，不小心上了一道鹅肝，就是这么一件小事，就足以让他下台。相比之下，我们如此多制度，有哪条规定得那么具体，又有哪位官员因为吃了一餐饭导致辞职下台？我们制度中“廉洁奉公、不贪不庸”等一类经典语言就涵盖了无穷的内容，我们制度的软肋就在于制度语言概括性太强，弹性太大，给了人们无限的理解空间，也给了执行者太多的“自由裁量权”，这样的处置机制最终逃脱不了人为的色彩。

## 二、破除权力腐败的根本途径在于完善民主制度

权力过于集中又得不到有效监督，是各种腐败现象产生的重要原因。必须把加强监督制约权力的制度建设摆在突出位置。{3}只有通过制约和监督公共权力，才能保证掌权人用权为公，才能有效维持公共秩序、调配重要资源、协调利益纷争、最终实现社会的公平正义。对付权力过于集中的良方就是完善民主制度。

### （一）人民民主监督是最有效的监督

寄希望于权力部门自我监督，是靠不住的。毛泽东在回答民主人士黄炎培关于政权兴亡周期率的问题时说道：我们已经找到新路，我们能跳出这周期率。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。{4}没有真正的民主制度，就难以摆脱规则扭曲、秩序混乱、权钱交易等状况。党的十七大明确提出，人民民主是社会主义的生命。{5}人民监督是社会主义民主政治一个重要内容，是我国监督体系的组成部分。我国监督体系包括党内监督、法律监督、民主监督、行政监督、舆论监督等，其中人民民主监督是最有效的监督。人民民主监督的目的在于保证政府工作人员高效廉洁地工作。但现实中人民民主监督渠道不是十分通畅。全国政协委员王旭东曾在两会中发表感慨：“我作为全国政协委员、大学教授，有时候向政府部门打个报告还久久没有回音，何况普通老百姓？”{6}

信息技术发展为反腐败提供了良好条件，也是人民民主监督的重要渠道。网络应该成为反腐败的重要战场，因为今天网络发达，可以随时上传、随地发布、人人参与，经济成本非常节省，而且网络完全可以实现全过程、全天候、全方位的监督。在今年“5.12”汶川大地震救灾过程中，人民群众行动起来监督官员，许多违规行为就是在网络上得到曝光。周正龙“假虎案”如果不是在网络发达的今天也不会被揭穿。周正龙“假虎案”是一种行政造假，其背后必然蕴藏腐败，我们可以说行政造假本身就是一种腐败，同时我们也不得不承认，目前这类腐败行为还在继续，需要广大人民利用网络来开展打击腐败活动。

### （二）公共权力必须在阳光下运行

法律上有句格言：“正义不仅应当被实现，还应当以看得见的方式被实现。”只有通过“看得见”的方式，将正义的实现过程置于阳光下，杜绝暗箱操作，公开让人们监督，正义的实现才有保障，实现了的正义才有公信力。现实中有些部门和个人将“公开”当作自己手中的玩物。一些执法机关将执法的主动权掌握在自己手中，公开什么、何时公开、怎么公开，都由执法机关自己决定；有些“公开”不是从执政过程、容易滋生腐败的环节、办事程序和结果等方面公开，也没有明确规定公民在办事公开方面享有的权利和义务，所以公民只能被动地接受。这些都不同程度地损害了社会主义法制的权威，也妨碍了依法治腐工作的深入开展，必须予以纠正。{7}胡锦涛总书记在党的十七大报告中提出：“完善制约和监督机制，保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益。确保权力正确行使，必须让权力在阳光下运行。”{8}阳光不仅是最好的消毒剂，可以防治权力腐败，而且是植物光合作用的催化剂，可以激发政治的活力。公开透明原则应该成为一切国家机关及其工作人员依法行政必须遵循的基本原则，成为消除腐败、维护社会公正的有力武器。努力打造阳光政府，保证权力在阳光下运行，是实现我们党长期执政、国家长治久安的理性选择。

### （三）权力运行方式一定要形成闭合圈

分析不少案件，有一个共同的现象，程序都做得非常到位，问题是关系人可以针对程序为我所用。比如政府集中采购立法目的就是为了节省行政成本，然而在许多地方都碰到离奇现象：政府统一集中采购，价钱比部门去采买反而更贵。原因在于缺乏有效的监督，没有形成权力运行的闭合圈，部门和关系人可以实施各种规避行为。这种规避得不到严惩，权为我用就成了正常的选择。“猜拳游戏”中“石头、剪刀、布”三者就有相互制约的关系，在这个游戏中，没有唯我独大的制度安排，这就是权力运行的闭合圈。目前，权力运行仍然是“金字塔”式，这在现实中不利于相互监督。党的十六大在总结过去经验的基础上提出，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。{9}胡锦涛总书记在党的十七大报告中又进一步提出：“要坚持用制度管权、管事、管人，建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制。”{10}因此我们一定要建立权力运行闭合圈。

### （四）处置制度要成为带电的“高压线”

公权的使用必须规范，如火车在铁轨上运行一样，脱轨就会翻车。公务人员必须廉洁，公权必须为民服务，为个人服务就会受到处罚，这就是边线，这条边线就是一条“高压线”。高压电是无情的，不管是谁，一旦触击，轻者伤身，重者亡命。如刚刚发生的泰国总理沙马“炒菜”下台事件，原因就是沙马在电视上当烹饪节目的主持人，收取了费用，是因为节目需要材料，还是去电视台主持节目需要交通费用等等，不管自己怎么解释，法院的判决沙马违背了宪法第267条规定，必须解除总理职务下台。{11}因为在许多国家，这条“高压线”随时都是带电的，你有意也罢，无意也罢，对不起，别说碰到了，就是到了感应区都倒霉，电是不认人的。现在问题是，我们架设的这条“高压线”，经常是不带电的，随便摸摸没有什么事，拾荒者甚至可以将此剪断，到路边的破烂收购站按斤论两换几个银元，哈哈笑回家去，无人追究。我们制定的处罚制度一定要成为随时带电的“高压线”，如果不带电，“高压线”没有任何实际意义。

### （五）行政问责制要科学、要明确、要合理合法

有些国家几乎没有搞过治理公款吃喝风暴，但公款吃喝没有形成一种风气，我们国家在吃喝问题上做过许

多文章，但吃喝问题到现在没有得到真正解决。在那些国家，公务员能做什么，不能做什么，违规了如何惩罚，法律规定得很细致、很严格，官员权力运行和生活，也很透明。据不完全统计，我国现行有效法律、行政法规800多部，现行有效的地方性法规、政府规章及部门规章约1.3万件左右。其中，涉及行政处罚条款的占85%以上，授予行政机关“自由裁量权”的条款有90%以上，数量可谓不少。{12}再如有些地方和部门人员严重超编，领导干部的职数超配，而且这种现象在许多地方和部门不是一时存在而是长期存在，严重暴露了制度约束力的软弱。行政问责制该问什么责，该问谁责，该问多大责，应该明确、细致、具体，要合情合理合法。不能什么都是主要领导的责任，领导干部个人不可能承担无限责任。如果制度这样设计，最终会导致制度的执行力下降，甚至形同虚设。我们可以向古代《唐律》吸取一些有用的成分，古为今用，建立健全行政问责制度体系。按照权责统一、依法有序、民主公开、客观公正的原则，规范行政问责的主体及其权限，解决谁来问责、谁来监督的问题；规范行政问责的客体及其职责，明确责任种类及责任追究方式；规范行政问责的事由和情形，明确哪些行为应当问责、哪些行为可以免责；规范行政问责的程序，如提案、立案、调查、申辩、审议、决定、复议、申诉等，实现行政问责的规范化和制度化。

注释：

- {1}（美）罗伯特·达尔：《论民主》，李柏光、林猛译，商务印书馆1999年11月第一版，第80页。
- {2}耿法：《瓦解权钱交易“亲和力”》，《学习时报》2008年6月30日。
- {3}中共广东省委宣传教育室编：《反腐倡廉教育读本》（2008），第62页。
- {4}李铁映：《论民主》，人民出版社2001年8月第一版，第203页。
- {5}{8}{10}《十七大报告辅导读本》，人民出版社2007年10月第一版，第27页；第28页；第32页。
- {6}政协委员热议“创造条件让人民更有效地监督政府” <http://www.hainan.gov.cn/data/news/2008/03/47368>。
- {7}孙载夫：《公开透明：反腐败的治本之策》，《求是》，2004年第4期。
- {9}《十六大报告辅导读本》，人民出版社2002年11月第一版，第33页。
- {11}《沙马炒菜炒丢泰国总理职务》，《南方日报》2008年9月10日。
- {12}张勇：《难以正确行使的行政“自由裁量权”》，《学习时报》2008年8月25日。

（作者：冯云清，河源市委党校科学社会主义教研室主任；陈跃华，河源市委党校校务委员，《河源论坛》主编）