

行政权力、市场体制与腐败治理

——一份基于理论与实践的研究报告

陈振明 李德国等

摘要:从规范权力运行和完善市场体制着手预防腐败,是反腐败斗争走向源头治理、制度治理的关键所在。2008年,中共中央颁布了《建立健全惩治和预防腐败体系2008-2012年工作规划》,标志着我国的反腐败斗争进入了一个新的阶段。近年来,福建省在中央的统一部署下,开展了卓有成效的探索,尤其是把规范行政权力运行和完善市场经济体制与预防腐败有机结合起来,使反腐败纳入到经济社会发展的总体规划中,有效地提高了腐败治理的效果,形成富有特色的创新经验。本报告力求把理论研究、实证研究和对策研究有机地结合起来,全面梳理行政权力、市场体制与腐败治理之间的关系,推动新形势下惩治与预防腐败理论的创新,并提出中国转型期福建省规范行政权力、完善市场体制与创新反腐机制的方案,为推进地方政府权力结构和运作方式的完善,构建一个与社会主义市场经济发展相适应的预防腐败体系提供参考。

关键词:行政权力;市场体制;腐败治理

中图分类号: C93-05

文献标识码: A

文章编号: 1008-1569(2009)04-0052-26

一、行政权力、市场体制与腐败治理问题的研究方案

(一)立题旨意

在20世纪80年代,贿赂问题研究学者努南(J. T. Noonan)曾指出,腐败对于政府的危害仅次于暴政所生的影响。腐败会使得政府的合法性降低,减弱政府的负责态度,降低人民对于政

基金项目:福建省社会科学规划2008年度重大项目“规范行政权力运行,完善市场经济体制与预防腐败问题研究”。陈振明、李德国作为本课题的负责人和首席专家,担任本专题报告的主笔,提出总体思路、指导各部分写作及报告的统稿。各部分的写作分工如下:研究方案(陈振明、李德国、黄新华)、理论思考(赵雅丹、余昭、韩露)、实践探索(赵根根、马骁、李楠)、创新策略(李德国、王瑞雪、朱梅、陈林)。郑若娟、陈芳、吴丽莹、陈灿、张慧、吴杰、刘晓婧、林姝敏、窦亚琼、符健等人参加了课题部分调研工作,对本专题有所贡献。课题研究得到了福建省和福州市、泉州市、厦门市、漳州市、晋江市纪委以及这些部门领导的支持、指导和帮助。在此一并致谢!

作者简介:陈振明,教育部“长江学者”特聘教授,厦门大学公共事务学院院长、教授、博士生导师;李德国,厦门大学公共事务学院行政管理专业博士研究生。

府的信赖度,从而破坏一国的政治制度;腐败使社会资源无法公平合理地分配,导致贫富不均现象日益严重,严重影响国家经济发展。一言以蔽之,腐败已成为人类社会文明发展的公敌。“权力导致腐败,绝对的权力导致绝对的腐败”,阿克顿的这句名言揭示了权力与腐败之间的内在关联。在现代社会,人们对腐败所定的通用概念,就是“滥用公共职权以谋取私利”。腐败机会往往产生于公共权力的实施过程,权力的掌握使腐败动机得以转变为实际的腐败行为。从腐败行为的发生机理可以看出,规范行政权力的运作是治理腐败的关键。规范行政权力也是完善市场经济体制的基本途径之一。在我国,行政权力对微观经济长期的广泛深入干预,在一定程度上扭曲了市场的交易活动,破坏了市场经济的秩序,妨碍了经济制度的正常运转。因此,在我国市场经济体制已经逐步走向完善的背景下,如何针对当前出现的新形势、新矛盾和新问题,合理界定行政权力在市场经济中的边界,明确政府在经济发展中的角色,对于进一步推动我国各项改革继续走向深入无疑具有重要的意义。这就使本项目的立项与研究的实施,显得十分迫切而又重要。

本课题研究的学术价值在于,它有利于深化对市场经济条件下行政权力运行机制及其内在规律的认识,全面梳理行政权力、经济成长与预防腐败之间的关系,推动新形势下惩治与预防腐败理论的创新。一是有助于对市场经济背景下行政权力运作的内在特点、价值理念和变化轨迹进行深度挖掘和整体勾勒;二是有助于厘清市场经济条件下腐败产生的机会和激励结构,科学衡量政府控制经济活动的程度对腐败的影响以及腐败对经济成长造成影响;三是有助于更深层次地了解市场经济条件下腐败产生的机会和激励结构,探讨行政权力如何在根源上减少腐败的产生机会。

本课题研究的实践价值在于将理论与实证研究及对策研究有机结合,提出市场经济条件下规范政府行政权力、完善市场体制与创新反腐机制的方案。一是有助于在市场经济发展的新形势下明晰政府管理、市场调节和社会中介组织服务的边界;二是有助于将反腐规划纳入市场经济发展的总体规划中来,按照我国市场经济发展的特点、阶段和要求来规范行政权力;三是有助于将预防腐败与行政管理体制改革结合起来,着眼于探索决策权、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,使行政管理体制改革成为当前预防腐败的根本举措;四是有助于构建一种与社会主义市场经济发展相适应的创新性预防腐败体系,促进以市场配置资源,以市场调节经济生活的现代市场经济体制的真正形成。

(二)文献评论

纵观古今中外,因滥用权力而造成的腐败罄竹难书。由是,关于腐败治理与权力规范的著作也“粉墨登场”,呈汗牛充栋之势,甚至出现了不少至今仍发挥影响的煌煌巨著。其中,沿着市场建设、行政权力和预防腐败这一关键线索,我们可以对相关研究领域进行如下归纳:

一是腐败的概念、分类和成因。腐败是一个众说纷纭而又备受争议的概念,由于相关学者的观点、立场与学科的不同,腐败的界定存在极大的分歧。学术界对概念的认识可以从为公共职位为中心、市场为中心、公共利益为中心的角度进行分类,一般认为腐败是“滥用职权来谋取私人利益的行为”。腐败的类型学阐述也极为复杂,可以分为交易型腐败,如官商勾结、勒索型腐败,以强迫手段谋取利益、投资型腐败等。而学术界对腐败的成因则主要从制度结构、市场交易结构、历史-文化原因和个人因素等角度进行解释。

二是腐败、市场建设与经济成长。多数的研究文献均指出,贪污会对经济成长具有负面的影响。其原因在于:(1)腐败会使国家的投资方向扭曲,从高价值的产业,包括健康和教育,转移至较低价值的国防和基础建设,因为后者提供隐蔽的腐败提供更好的机会;(2)腐败降低了

政府为了矫正市场失灵而必须实施的管制能力,当政府的干预受到腐败所左右时,现存的市场失灵将趋于恶化;(3)由于寻找贿赂目标的费用及贿款必须附加到谈判和交易成本之中,因此腐败的随机性增加了额外的成本负担,实际上如同课税一样(Bardan, 1999; Romer, 1994; Hleifer & Vishny, 1993)。转轨经济中的腐败问题也是学界研究的热点问题之一。过去10年中,世界银行等国际组织在研究转型经济腐败问题方面取得了丰硕成果。

三是腐败、权力及其规范。在人类历史上,腐败被认为是与权力相伴随的一种社会现象,认识两者之间的关系对于探究腐败的根源,寻找预防和遏制腐败的根本途径,具有重要意义。在我国,学者们围绕腐败与权力的关系、权力制约的价值、内涵、途径及其与政治文明、市场经济之间的关系做了大量的探讨(王亚南, 1981;朱光磊, 1987;王沪宁, 1990;于洪生, 1991;郑利平, 2000;周永坤, 2006等)。在国外,学者们认为,“公共部门的相对规模和管辖范围越大,某种行为可能符合我们的腐败标准的概率就越大”(Scott, 1972; Tanzi, 1994)。比较有影响的公共选择理论、寻租理论和规制理论认为腐败的根源是公共权力,是政府干预经济的结果,减少腐败在于减少政府干预经济,把权力还给市场(Hutchcroft, 1997;布坎南, 1989等)。

四是惩治与预防腐败的策略。在现代社会,腐败行为通常具有隐蔽性、狡猾性、扩散性等特点,这也对惩治和预防腐败的策略提出了新的挑战。在反腐败策略的研究上,国内外有许多研究与探讨。国外的研究大都强调整体性的预防策略(Kaufmann, 2000; Botchwey, 2000; Anechiarico and Jacobs, 1994; Klitgaard, 1988)。例如, Kaufmann通过总结各国经验而得出防治的公式:“透明、诱因与预防”(Transparency, Incentives and Prevention, TIP)的综合法。关于各国反腐败策略的治理效果的实证研究表明,改变公共部门、行政文化是治理腐败的有效方式,而提高薪水等策略则难以产生影响。

(三)研究设计

1. 总体框架。本课题以马克思主义理论为指导,把“三个代表”重要思想和科学发展观贯彻到课题研究方法和研究内容当中,以形成有利于提高规范行政权力运作,促进预防腐败策略创新的研究成果。在明确的指导思想引导下,课题将力图把理论研究、实证研究和对策研究有机地结合起来,构建一个逻辑严密、体系完整和重点突出的研究框架。

2. 预期目标。本课题的研究要达到如下三个目标:(1)通过对国内外规范行政权力与预防腐败的理论成果及最新进展进行归纳总结和跟踪研究,进行理论创新,形成一个较为系统的市场经济-行政权力-预防腐败的关系模式和理论框架。(2)通过对我国规范行政权力和预防腐败的历史、现状与趋势的回顾与描述以及福建省的典型案例分析,对福建省预防腐败的经验进行总结和提炼。(3)在上述理论与实证分析的基础上,明晰福建省预防腐败的基本目标、主要任务、战略和战术,设计出市场经济转型过程中福建省规范行政权力和预防腐败的总体战略提供具有应用性、针对性和操作性的对策建议。

3. 基本内容。根据上述的研究总体框架和目标,本项目研究的基本内容有:在理论研究的层面上,我们将系统梳理国内外规范行政权力的基础理论,跟踪国内外预防腐败的新趋势和新理论。研究的主要内容是:(1)权力与腐败有何内在的关联,如何通过规范行政权力运行使公务人员“不敢”腐败;(2)市场与腐败有何内在的关联,如何通过完善市场经济体制使公务人员“不能”腐败;(3)规范行政权力运行与完善市场经济体制如何构成立体的反腐格局,使腐败治理的宽度与深度不断延伸。

在实证分析的层面上,研究的主题有:(1)福建省规范行政权力运行的基本措施;(2)福建省完善市场经济体制的基本措施;(3)福建省规范行政自由裁量权的实践探索;(4)福建省政

务公开的实践探索; (4) 泉州市行政服务中心建设的实践探索; (5) 厦门市公共资源市场化配置的实践探索; (6) 厦门市规范市场中介组织的实践探索。

在对策研究的层面上, 将着重研究福建省规范行政权力的基本目标和主要任务, 预防腐败的战略战术、重点层面、突破口和推进方式等问题, 并设计出一个符合福建实际情况的预防腐败方案。

这些基本的研究内容可以进一步概括归纳为 9 个子课题: (1) 规范行政权力运行与预防腐败的关系探索。主要包括: 权力与腐败的内在关系; 权力异化的表现、途径和方式; 转型期我国腐败频发的权力诱因。(2) 完善市场经济体制与预防腐败的关系探索。主要包括: 市场经济和腐败的相关分析; 市场建设作为预防腐败机制的成本和效果分析; 行政权力、市场建设和腐败治理的合理关系架构。(3) 福建省规范行政权力运行与完善市场经济体制的基本措施。主要包括: 福建省规范行政权力运行的基本措施; 福建省完善市场经济体制的基本措施; 福建省预防和治理腐败的成功经验和存在问题。(4) 福建省规范行政自由裁量权的实践探索。主要包括: 福建省规范行政自由裁量权的背景和动因; 福建省规范行政自由裁量权的探索、成效和问题; 福建省进一步规范行政自由裁量权的措施。(5) 福建省政务公开的实践探索。主要包括: 福建省政务公开的背景和动因; 福建省政务公开的历程、效果; 福建省政务公开的存在问题与成因分析; 进一步完善政务公开的措施。(6) 泉州市行政服务中心建设的实践探索。主要包括: 泉州市行政服务中心建设的背景和动因; 泉州市行政服务中心建设的过程、成效和存在问题; 进一步完善行政服务中心建设的措施。(7) 厦门市公共资源市场化配置的实践探索。主要包括: 厦门市公共资源市场化配置的背景和动因; 厦门市公共资源市场化配置的过程、成效和存在问题; 进一步完善公共资源市场化配置的措施。(8) 厦门市规范市场中介组织的实践探索。主要包括: 厦门市规范市场中介组织的背景和动因; 厦门市规范市场中介组织的历程、成效和存在问题; 进一步规范市场中介组织的措施。(9) 规范行政权力、完善市场经济与腐败治理的策略研究。主要内容: 腐败治理的基本思路、宏观策略与发展趋势; 通过行政管理体制建设预防腐败的创新测量; 通过市场经济体制建设预防腐败的创新策略; 通过社会管理体制建设预防腐败的创新策略; 腐败治理的技术与工具创新研究。总的来说, 在子课题结构的设计上, 我们根据研究的指导思想 (“三个代表”重要思想、科学发展观和中央建立健全惩治和预防腐败体系的基本思路) 和总体框架, 以理论研究、实证研究和对策研究的为基本界线来选择研究的主要内容。

4. 重点及难点。(1) 市场经济、行政权力与预防腐败之间的关系梳理。预防腐败需要从经济发展和行政管理体制改革的宏观背景下进行思考, 把反腐败、市场建设和权力规范统一起来, 如此才能从根本上使这三者形成良性循环; (2) 决策权、执行权、监督权相互制约协调的权力结构和运行机制研究。构建有效的预防腐败体系, 就必须重点指向构建政府决策权、执行权、监督权 “三权” 分立权力结构, 腐败治理和行政管理体制改革结合起来; (3) 市场经济条件下腐败治理体系的系统设计。结合当前我国和福建省建立健全惩治和预防腐败体系的战略部署, 提出一个适应经济转型期预防腐败实际需要的具有综合性、应用性和可操作性的改革方案, 是本课题研究的重要落脚点。

5. 研究方法。(1) 文献研究。探索行政权力、市场建设和预防腐败之间的关系模式和創新理论, 并对福建省部分城市的防腐经验进行理论提升和总结; (2) 比较分析。通过横向和纵向对比, 厘清不同地方的政府部门在预防腐败上的共性和特性、优势和不足; (3) 个案研究。拟福建省选择典型案例进入深入研究, 对其防腐经验和教训进行理论提炼; (4) 实验研究。发

挥课题组的实践经验优势,选择厦门市作为课题研究的“实验室”,采用“识别常量-控制环境-研究变量”的实验技术思想,对地方政府预防腐败的机制进行实验研究。

(四)创新与特色

本课题的创新点主要在于将行政权力、市场体制与腐败治理联系起来加以系统的理论与实证考察。首先,市场经济的不完善是诱致腐败的重要因素,而市场建设则是预防腐败的重要途径,必须把市场建设和预防腐败统一起来。因此,必须从转轨经济滋生腐败的渠道中研究预防腐败的对策,从而使预防腐败的对策与经济发展形成良性循环。其次,预防腐败必须与行政管理体制改革统一起来,避免形成两张皮,抵消反腐力量。必须研究这种权力结构和运行机制如何与预防腐败统一起来,以形成反腐的整体力量。本课题在对行政权力、市场体制与腐败治理关系理论研究的基础上,对福建省在这方面的实践探索及其成功经验和存在问题进行分析与总结,提出能够转化为实际操作方案的政策创新方案,从而使课题研究成果的理论创新性和实践针对性得到较好的结合。

本课题的研究特色在于:一是运用科学研究方法。课题把理论分析和实证分析结合起来,除传统的分析框架(如管制理论、寻租理论),强调利用新的分析工具、模型和理论,如(多重)委托-代理模型、制度主义等,对市场经济背景下的权力行为和腐败现象进行深入的理论分析,建立理论框架。二是拓宽反腐视野。课题认为预防腐败必须“跳出腐败看腐败”,把预防腐败纳入经济社会发展和行政管理体制改革的总体框架中,使之协调起来。预防腐败不是削弱政府权力(以免造成经济委琐或混乱),而是把政府权力纳入规范的轨道,并在社会更需要的领域发挥。三是突出重点领域。根据福建省预防腐败的实践措施,我们分别选择规范行政自由裁量权、规范中介组织、行政服务中心建设、公共资源市场化配置、政务公开等五个方面的重点领域展开专题研究,以形成富有操作性和针对性的专题研究报告。

二、行政权力、市场体制与腐败治理关系的理论思考

腐败治理是当代世界各国的共同话题。在现代化进程日益加快和社会经济体制的深入改革的过程中,中国同样出现了比较严重的腐败现象,近年更出现了集体腐败、官员腐败日益隐蔽与复杂化等现象。人们对腐败所下的通用定义是:“滥用公共职权以谋取私利”。一方面,腐败与权力(特别是行政权力)的运行有着紧密的联系。“权力导致腐败,绝对的权力导致绝对的腐败。阿克顿这句名言,揭示了权力与腐败之间的内在关联。另一方面,腐败的有效治理也与市场经济的发展程度和体制建设紧密关联,世界各地的经验表明,市场发展程度越高,则腐败的程度越低。可见,从规范行政权力运行和完善市场体制着手预防腐败,是反腐败斗争走向源头治理、制度治理的关键所在。

(一)腐败的定义与实质

腐败是一种复杂的历史社会现象,自从国家和商品产生以后,它就一直成为纠缠人类社会的一大问题。只要国家存在,就意味着公共权力直接掌握在部分人手中,这些人就有滥用权力谋取私利的可能;只要商品交换存在和发展,就会滋生出腐蚀权力、诱发腐败的因素。

尽管各界对腐败的理解与定义众说纷纭,莫衷一是。但是,无论何种认识,都难以否认腐败与权力之间的天然联系——腐败就是为了谋取私利而滥用公共职权的行为。从这个角度看,腐败主要是一个施政问题,它本质上反映的是公共治理体制的缺陷,而不是个体的私欲膨胀。正如联合国开发计划署指出的,“腐败是在公共官员拥有广泛权力、极少问责而激励制度

不正当,或者对其问责的监管形式不正规的情况下发生的。”

腐败发生的程式可以如下表述:

$C(\text{腐败}) = M(\text{专权}) + D(\text{自由裁量权}) - A(\text{问责}) - I(\text{廉正性}) - T(\text{透明度})$

各国的反腐败的相关法律把腐败等同于贪污、贿赂等违法行为。新加坡1960年颁布的《反贪污法》对腐败的定义非常广泛,主要指“非法所得”,即任何以金钱和非金钱形式表现出来的利益和好处。只要被指控者无法澄清“多余的财富从何而来,这部分“多余”财富就可以作为贪污的政局而受到指控。德国内政部对腐败的定义比较严格。腐败被理解为对于官方职务、经济职权以及某一政治授权的滥用,这种滥用可能是由于他人的诱导也可能是出于自身意愿,但都是为了自己或者第三方能获得利益而使公共利益或企业利益蒙受损失或陷于可预料的不利情况。美国的《反贿赂法》对腐败的规定是:直接或间接地以腐蚀为目的向公共官员赠送、提供或许诺任何有价之物……或向任何公共官员许诺向任何其他人或组织赠送物品,以便能够对任何官员的行为施加影响或影响该官员。

在反腐败的理论研究方面,比较有代表性的国际机构有透明国际(Transparency International, TI)、世界银行和联合国开发计划署等国际组织和国际非政府组织。国际透明组织对腐败含义的解释是:“公共部门中官员的行为,不论是从事政治事务的官员,还是行政管理的公务员,他们通过错误地使用公众委托给他们的权力,使他们自己或亲近于他们的人不正当和非法地富裕起来。”国际货币基金组织(IMF)对腐败的定义是“政府官员滥用公共权力以牟取私人的利益”。一个更为广义的定义是:“腐败乃是通过关系而有意识地不遵从,以图从该行为中为个人或相关的个体谋取利益。”联合国发展署对腐败的定义是“腐败是官员或当局通过贿赂、勒索、影响售卖、裙带关系、欺诈或侵吞为私人利益滥用公共权力。”《联合国反腐败公约》没有对腐败进行明确的界定,但是把“贿赂本国公职人员、贿赂外国公职人员或者国际公共组织官员、公职人员贪污挪用或者以其他类似方式侵犯财产、影响交易、滥用职权、资产非法增产”等列为腐败行为。

美国著名的政治学家塞缪尔·P·亨廷顿认为“腐化是指国家官员为了谋取个人私利而违反公认准则的行为”,“从狭义上说,腐化就是指在政治领域内干预财富。”亨廷顿的关于腐败的概念突出了政治权力(国家官员)与财富之间的非正常结合。美国学者白利以公共职位为中心,认为腐败是指不正当地使用权威来获得个人利益,这种利益或是某种特权或是金钱。英国学者克拉弗伦和蒂尔曼莱夫以市场为中心,认为腐败是官员将官职视为一种经营活动的结果。柏林大学政治学教授弗里德里希以公共利益为中心,认为负责某项工作和责任的掌权者,受非法提供的金钱或其他报酬诱惑,作出有利于提供报酬的人从而损害公众利益的行为。美国政治学家海登海默在对以上关于腐败的观点进行整和的基础上给出了目前西方社会比较普遍认同的关于腐败的定义。他指出,腐败就是运用公共权力来谋取私人利益的行为,这一定义简洁地把腐败的基本特征——公共权力与私利揭示了出来。

从以上列举的关于腐败的众多定义中可以看出,尽管关于腐败的定义语言表述各有不同,侧重点也有些差异,但仍可以概括出腐败的关键词:公共权力、非法、利益。一言之,腐败是为了谋取私利而滥用公共职权的行为。腐败在广义上说是行为主体为其特殊利益而滥用职权或偏离公共职责的权力变异现象,从狭义上说泛指国家公职人员为其特殊利益而滥用权力的权力蜕变现象。

(二)腐败与权力的内在关系

英国著名历史学家阿克顿勋爵(1834-1902)在《权力与自由》一书中指出:“权力,不管它

是宗教的还是世俗的,都是一种堕落的、无耻的和腐败的力量。”“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)在《论法的精神》里也说过:“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。”权力为什么倾向于腐败,这是和权力的特性分不开的。

第一,权力以利益为中心。权力一词来源于拉丁语“*autoritas*”,指的是一个人或一个组织对于他人的控制和影响力,是在特定的力量对比关系中,权力主体凭借某种资源,对权力客体实行价值制约,改变其行为以实现权力主体意志、目标或利益的一种社会力量或特殊的影响力。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。

行政机关是公共权力的代理机构。行政权力是指法律赋予国家行政机关依法管理社会公共事务并强制被管理者服从的力量。它作为权力的最重要形式,是国家行政机关执行法律,管理国家和社会公共事务的一种权力,它是国家权力的重要组成部分。在现代国家中,行政权力是以行政管理体制为基础,以行政管理职能为依归,由行政机构或行政人员所行使的一种法定权力。政府、行政机关作为一种自组织,也存在着自身的利益。那么作为代理人,行政权力所指向的利益有可能不是全体公民(委托人)的公共利益,而是政府本身的利益。同样的,掌管公共权力者是有着各种欲求的活生生的人,这样,掌管公共权力者 also 存在着多种动机,可能为的是公共利益,可能为的是部门利益,可能为的是自己的私利,还可能是其他的、混合的动机。

第二,权力具有强制性。公共权力表面上是一种某些人获准处理与公众有关事物的权力,但同时也是一种以国家强力作后盾的丰富的社会资源,通过它可以获得各种各样的物质的、精神的利益——金钱、物质、荣誉、服务等。掌管公共权力者就可能依靠权力的强制性,成为任何社会中的特殊阶层。与普通公民相比,掌管公共权力者依靠着手中的国家强力,具有更高的地位和更大的力量。因此,这个特殊阶层相对于千千万万的普通社会成员来讲,一般是无力对抗的。同时,对他们的监督也显得薄弱。权力的强制性,造成了权力所有人和行使人地位的不平等。公共权力的利益指向可能就从应然的公共利益转向了变质的小集体利益或个人利益。

与普通公民相比较,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,而在于公共权力被请上了神坛,公共权力机关的直接自利被披上了神圣的外衣,使得社会对公共权力进行监督的道德基础显得单薄和脆弱。

第三,权力运行相对封闭。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开放程度。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。由于委托代理关系的存在,权利入往往不能直接对国家大事作出决定。公权行使完全依照权利人的意志办事是不可能的,因此,权力意志的封闭也是必然的,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。政府政务信息不公开,人们就无从知道政府决策的依据和真实过程。但如果事后发布的消息不是真实的,而是经过精心挑拣、加工的信息,权力信息就是封闭的。那么对监督者而言,信息不完整、不真实,监督工作就无法有效开展,权力运行也是相对封闭的。

公共权力组织运行系统的封闭性,造成了许多潜规则指导下的网络式暗箱操作行为,由于没有行政相关人的参与,致使公民缺乏必要的相关信息,公民和社会很难对公共权力组织系统的不合理行为进行监督。这就为公共权力拥有者恣意运用公共权力谋取个人利益,损伤社会公共利益提供了组织保证和制度条件。正如有的学者所指出的:“恰恰是这种东西(指潜规

则),而不是冠冕堂皇的正式规定,支配着现实生活的运行。”权力运行的封闭性很难保证公共权力的利益指向一直是公共利益。

由于权力具有的利益指向性、强制性和运行的封闭型,所以权力很容易在制度漏洞的存在情况下,变异为不受控制的为了私利的特权。这些制度漏洞主要存在下面三种情况,可能将权力的特性发挥到极致而成为特权:

一是公共权力配置失范。公共权力是把“双刃剑”。它到底朝哪个方向发展,首先取决于公共权力配置是否规范、是否科学。如果公共权力的配置不能体现“分权制衡”的原则,而是过分集中于某个人、单位或部门手中,那么权力就很可能导致腐败。

二是公共权力授予失范。公共权力配置失范只是为腐败产生提供了可能,但并不一定会产生腐败。如公共权力的授予程序(即用人制度)很规范,选出来的公职人员都是德才兼备、廉洁奉公的,那么公共权力被滥用的可能性就很小;否则,可能性就会很大。

三是公共权力运行失范。在公共权力配置与授予失范的情况下,如果各项规章制度,特别是监督制度很完善,那么公共权力的运行就会受到有效制约,以至于不会偏离正确的轨道,走向腐败。但如果制度“漏洞”很多,监督又乏力,那么公共权力运行就很有可能越轨,走向腐败。此外,公共权力的运行如果缺乏公开性、透明度,始终处于“暗箱操作”状态,那么权力腐败的发生概率也会相应提高。

(三)转型期腐败频发的权力诱因

1. 权力来源:代理失灵与代理人腐败。现代民主国家一般都认可公共权力属于这个国家的全体国民,公共权力来源于这个国家的全体国民,公共权力的行使要对这个国家的全体国民负责。在代议民主制中,公民通过选举将权力委托给政府,形成了委托-代理的关系。政府的合法性来源于民主选举这一形式。简言之,委托代理是公众对权力行使人的一种授权,公众是委托人,公共权力行使者是代理人。代理人是执行民意,并受民众委托执行民众拥有的公共权力的人。在委托人与代理人之间有一种隐含的契约,按照这种契约,民众以委托代理的运行方式将公共权力委托给代理人负责实施以实现民众的利益,而代理人则按照契约执行这一权力并取得相应的报酬。如果代理人能不折不扣地按民意行使公共权力,维护委托人利益,就是奉公守纪,如果代理人不按民意行使公共权力,而导致这种隐含公共权力委托代理运行的失灵,就是腐败。

与西方国家不同,在当今的众多转型国家的政治体系中,也包括中国,政治和行政机关没有明确的区分,也没有政务官和事务官的区分。在科层制的官僚体制中,政府的各级官员的产生过程与民众关系不大,而是由上级任命,因此是对上负责,缺少必要的合法性来源。而且各级行政机构中的掌握公共权力的领导人在各类公职人员的采用、任命、提拔,社会公共资源的掌握与分配等方面都拥有决定权。官员是否廉洁,并非完全取决于他们自己的自我约束能力,相当程度上取决于上司的好恶,监督机制的健全与否,收入水平的高低。

中国的上级任命制度这个行政权力的来源渠道,也已经逐渐暴露出了严重的问题。主要表现为:第一,容易出现私自相授的情况,出现“一人得道,鸡犬升天”的官场生态;第二,容易出现因官员利益共同化而形成的官员关系网,贪腐官员们形成攻守同盟,法不责众,令上级无从追查;第三,权力的封闭性使得政治体系的输入渠道不畅,保护着既得利益者“血统的纯洁”,大量的优秀人才无法进入现在的“官场关系网”;第四,容易官员对上不对下,无惧民意,无惧民间声音的不负责任情形。可以说,这种庇护网政治和地方保护主义已经对我国造成了很大的危害。近年来地方出现了暴力抗法的情况,正是政治系统输入封闭,变质的公共权力行

使者丧失了合法性的一种极端表现。

2 权力运行:程序漏洞创造寻租机会。行政程序是行政机关实施行政管理所必须遵循的法定的形式、方式、步骤、顺序和时限,它是行政权行使过程在空间和时间上的表现形式的有机结合。从1889年西班牙制定了世界上第一部行政程序法以来,行政程序问题一直得到人们的关注。一方面,现代行政程序是一种架构、限制以及制约行政机关裁量权的手段,合理的行政程序能有效地防止行政机关滥用自由裁量权,这对减少腐败具有重要意义;另一方面,行政程序所遵守的一些原则和确立的行之有效的制度,会最大程度地防止腐败。“阳光是最好的防腐剂”,程序的公开、公正、公平等原则的运用,说明理由、听证等制度的实施,行政相对人的积极参与等等,这些都是被世界各国证明了的防止腐败的有力武器。行政程序及其所遵循的相关制度可以最大程度地减少行政领域的腐败案件的发生。

在我国,权力运行方面的程序漏洞主要表现为:政府权力运行程序不规范,体现在政府权力运行缺乏清晰、严密、具体的规范,未形成互相衔接、环环相扣的权力和责任网络,行政自由裁量权范围过宽过大,有的虽然规定了程序,却不遵守程序,或是随意减免既定程序,甚至改变程序规则,而得不到有力的监督和纠正。政府权力运行不透明,体现在权力运行程序和规则对外公开的程序不够,如通过“内部文件”、“部门规定”等对外开展工作,规则程序只有政府官员才知道,这样就难免出现“暗箱操作”,滋生腐败问题。

3 权力配置:不合理的权力配置构成滋生腐败土壤。从微观的角度看,集权和分权是两种主要的权力配置方式。集权和分权有着各自的特点和适用范围,本身并无优劣之分。众所周知,集权的优点是迅速、统一与协调,分权的优点是分工明确、权责统一,有利于调动积极性。“从防治腐败的角度来说,集权比较容易产生腐败,因为集体机制缺乏那种由外部力量直接转化而来的自我激励和清洁功能;分权也有产生腐败的可能性,因为分权导致职能专一、专业化程度较高,容易蒙蔽外界的眼睛。在实际的政治生活中,腐败问题往往不是出在集权机制或者分权机制某一方面,而是出在集权与分权结合的权力分配方式以及权力运行中决策、执行、监督等环节上”。

我国在计划经济时代形成和建立了高度集权的行政管理体制,其主要特征是政企不分、政事不分、政社不分,以政代企、以政代事、以政代社,企事业和社会的权力高度集中于政府,企事业和社会基本丧失了应有的管理自主权。在党组织内部,“党委的权力又往往集中于几个书记,特别是集中于第一书记,什么事都要第一书记挂帅、拍板”(邓小平语)。这种一元化领导,往往因此而变成了个人领导。

尽管改革开放以来,我国历次的行政管理体制已经触及了这种权力配置格局,但在快速的经济态势下,其弊端一直没有得到足够的重视。相反,集权的思想乃至形式有回潮的倾向,尤其是在“一把手把持人、财、物重权的情况下,一把手很容易跳出权力圈,变亲自抓、直接管的实权派,成为超脱的领导者、监督者。

我国目前行政权力配置存在的主要问题:一是设权不当,政府管了不该管的事。二是权力过分集中,权力结构处于失衡状态。这一方面造成政府权力缺乏合理分工,政府权力资源不能得到良好的配置,权力运行效率不高,并且极大地抑制了下级的积极性;另一方面造成了许多不受制约的“真空地带”,在权力运行中没有形成相互衔接、环环相扣的责任网络,权责失衡现象严重,内部监督体系如同虚设。三是权责不统一,行政问责制没有坚实地确立起来。

4 权力监督:低透明度下的软约束。现代民主的国家制度,是不允许有绝对专断的权力存在的。国家的一切公共权力都要处于有效的监督制约之中。“权力如果失去了有效的监督制

约,阶级的代表就会可能成为特权者,社会的公仆就会晋升为社会的主人,人民的权利也就会付之东流,正是这样,权力监督制约机制的路径选择就显得尤为重要”。^④在我国,权力监督机制仍然是比较薄弱的,主要表现为政府工作的透明度不够,及其所导致对权力的软约束力。从2000年开始,我国的政务公开按照“公开是原则,不公开是例外”的要求,从乡镇基层政权推开,逐步扩展到从中央到地方、从政治到经济的广泛领域。经过长时间的实践和探索,我国的政务信息从封闭到透明,从神秘到公开,循序渐进,逐步推行,政务公开工作呈现出向纵深发展的良好态势,但仍然存在不少问题:(1)由于缺乏规范性的法律约束,政务公开成了政府单方面的“善意”,在很大程度上体现着长官意志,而非上升到法律层面的义务,这一方面导致信息公开的主动权完全掌握在政府手中,公开什么、公开多少、公开到什么程度、什么时候公开、对什么人公开等,一切都以政府或者说是领导的意志为转移;另一方面使得一些地方和政府在无法可依的情况下,对公开的内容和程度难以把握,往往趋于保守。(2)政务公开的社会监督渠道还不畅通,除政府部门内部监督外,其它有关组织监督、群众监督、舆论监督等不够配套,从而形成了政府部门在信息公开方面“既当运动员,又当裁判员”,严重影响政务公开的效果。这样一来,公开的内容是否属实、公开的措施是否到位,都无法受到有效的监督和约束,导致政务公开中“重形式轻内容、重数据轻说明、重公开轻反馈”的行为还在一定程度上存在着。

(四)权力对市场的介入

在转型国家中,腐败的高频领域是经济发展的前沿地带和实施经济改革与政治改革的热点区域,例如房地产、金融业、证券市场、经济开发区、基础实施建设、社会公共工程等。同时,由于转轨国家未能建立充分的市场经济体制,国家及其管理部门往往对经济实施相对较高程度的控制,公职人员有较大的权力决定谁将接触经济资源和经济机会。在这样的条件下,经济的成功可能更多地依靠影响官员的能力,而较少凭借市场活动。因此,贿赂、勒索和回扣将变成影响财富分配的有效途径。就像 Scott所说的,“公共部门的相对规模和管辖范围越大,某种行为可能符合我们的腐败标准的概率就越大”。^⑤让我们先看看权力对市场的介入。

在正常、健康的市场经济体制下,权力的介入、运行是有特定的轨道、空间和限度的。众多的经验已经表明,假如权力的介入能够严重影响乃至主导经济资源的配置,腐败产生的机会就会增多。西方经济学界的公共选择学派用寻租经济学来解释腐败现象。寻租理论中的“租金”,泛指政府干预以及管制经济而形成的额外利润,即超过机会成本的收入。这种理论认为,腐败是基于理性的个人的理性计算和理性的个人在一个竞争性的“市场”上寻求实现其利益最大化的理性选择的结果。市场体制中的腐败之所以会发生,主要受两个因素的影响:

第一,官僚政治的垄断状态。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。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。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。这种不受制约的绝对垄断行为,就为寻租提供了绝好的机会。因此,公共权力部门都有扩大公共服务范围的倾向。随着它们提供的公共服务范围扩大,它们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的绝大部分资源,特别是优质

资源都控制在主管部门手中,其垄断地位牢不可破,腐败现象更难根治。

第二,存在一个类“黑市”机制使官僚的投机行为可以获得利益。在某种程度上,官僚政治就像一个存在强制的市场经济,它被期望基于买卖双方的成本和收益来制定价目表。然而,在现实中,供求总是失去平衡。当需求超过了供应,那么政府在提供服务时就会出现一个“黑市”,在这个“黑市”中,官僚就是“黑市”中提供服务的卖主,他的“黑市”投机行为就是腐败。因为完善的市场经济体制使资源的分配不再需要权力的介入,减少了权力寻租的空间。当国家及其管理部门对经济实施相对较高程度的控制时,公职人员就有权决定谁将接触经济资源和经济机会。在这样的条件下,经济的成功可能更多地依靠影响官员的能力,而较少凭借市场活动。这样的话,贿赂、勒索和回扣将变成影响财富分配的有效途径。

(五)完善市场体制:预防腐败的重要途径

各国的腐败治理经验尤其是转轨国家反腐治理策略和经验足以表明:腐败的有效治理与市场经济的发展程度和体制建设紧密关联。根据透明国际公布的历年腐败排行榜,我们可以得出一个基本的结论:腐败程度越低的国家其市场经济的发达程度越高,而那些腐败程度越高的国家往往则是市场经济越不发达的国家。因此可见,一个国家的腐败程度和状况与这个国家的市场经济的发达程度有非常大的相关性。换句话说,政府权力对市场的介入和干预是和腐败息息相关的。因为,只要有政府权力的干预,就会有信息的不透明和腐败滋生的空隙。

在某种意义上,国家的个体经济自由度越大,则腐败的程度越低,或者说,国家对经济控制的程度越高,则腐败程度越高;国家融入世界经济一体化的程度越高,则腐败的程度越低^④。完善市场经济体制是防止腐败的最根本性措施。在成熟的市场经济体制下,腐败滋生的土壤范围被压缩到非常有限的范围内。而在经济转轨过程中,由于体制建设的不完善,腐败泛滥的机会也相对增多。俄国以及东欧国家转轨过程的经验表明:腐败现象的产生与泛滥与经济转轨有关。在苏东经济转轨的过程中,由于经济体制发生了一系列的变化,以往正常的秩序受到冲击与破坏,出现了许多新的经济行为主体和经济现象,助长了投机行为的发生,其中腐败是最为典型的投机之一。集权控制的消除、地方化、非公有化和经济的对外开放在短期内极大地提高了腐败的可能性。

众所周知,苏东经济的改革是从高度的计划经济转向完全的市场经济,这个过程是迅速的、激进的、全面的。然而在市场经济的初期,腐败最容易产生,主要的原因有两个^④:一个是行政权力对交易活动的干预,使权力可以带来财富,造成一部分超额收入;二是市场不规范,规则不健全,某些群体和个人就可以浑水摸鱼,大发其财。

通过对经济转轨国家的腐败现状和特点考察,我们发现市场经济的改革非但不会助长腐败,反而,如果能减少管制干预和贸易干预,维持宏观经济的稳定和形成一个稳健、简单、不易受人因素影响的税制,就能大大减少产生腐败的机会。大量证据表明,政府管制越少,官员和政治家进行人为调整的权力就越小。如果我们同时开放贸易,引入市场竞争机制,实现市场自由化和私有化,就能够进一步的减少腐败。但是一个重要的条件是改革应谨慎渐进地推进,而不是采取“休克疗法”,保持宏观经济的稳定是进一步进行经济改革的必要条件。

总之,转轨国家的腐败往往源于不正当的市场干预,反过来,这腐败也会影响经济的健康成长。其原因在于:第一,腐败会使国家的投资方向扭曲,从高价值的产业,包括健康和教育,移转至较低价值的国防和基础建设,因为后者提供隐蔽的腐败提供更好的机会;第二,腐败降低了政府为了矫正市场失灵而必须实施的管制能力,当政府的干预受到腐败所左右时,现存的市场失灵将趋于恶化;第三,由于寻找贿赂目标的费用及贿款必须附加到谈判和交易成本之

中,因此腐败的随机性增加了额外的成本负担,实际上如同课税一样。当然,我们还必须清醒的认识,市场并不是万能的,国家的作用即使在高度市场化的时代仍有存在的必要,正如弗里得曼所言:“自由市场的存在当然并不排除对政府的需要。相反的,政府的必要性在于:他是竞争规则的指定者,又是解释和强制执行这些已被决定的规则的裁判者。市场所做的大事大大减少必须通过政治手段来决定的问题的范围,从而缩小政府直接参与竞争的程度。”^④因此,协调政府与市场的关系并不是要求国家放弃一切权力的无政府主义,而是为了明确国家的权限范围,使国家职能得到更加有效的发挥。

三、行政权力、市场体制与腐败治理的实践探索

腐败往往产生于权力的实施过程中,“程序正义”能否实现与腐败治理的效果休戚相关。同时,腐败作为一种特殊和扭曲的资源配置方式,它的活动空间会随着市场经济的发展和行政权力的规范而逐步减小。因此,预防腐败必须跳出传统的框架,把良好的政府治理和竞争的市场秩序置于预防腐败方案中的中心位置。近几年来,福建省在中央的统一部署下,开展了卓有成效的探索,尤其是把预防与惩治腐败和规范行政权力以及建设市场经济体制有机结合起来,使之纳入经济社会发展的总体规划中,大大地提高了腐败治理的绩效,形成了富有特色的创新经验。

(一)福建省规范行政权力运行的实践探索

2006年以来,福建省坚持从抓源头、治根本入手,按照“权力取得要有据,配置要科学,运行要公开,行使要依法,监督要到位”的要求,将行政权力的公开透明运行作为推进源头治腐的治本之策摆上重要的议事日程。其中的主要内容是围绕清权确权、职权分解、流程再造、权力公开等关键环节,进行制度建设和机制规范,不断创新形式和方法,逐步建立健全决策权、执行权、监督权,既相互制约又相互协调的权力结构,以求形成结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制。具体包括:

1. 规范行政权力的合法来源,约束行政裁量权。近几年,福建省在的反腐斗争中,深刻地认识到公共权力的滥用必然导致腐败的滋生。福建省常委、省纪委书记陈文清同志指出:“依法治国,重点是依法治权、依法治官。法治,就是要防止公共权力的滥用,保障人民当家作主。规范、约束权力的运行,要在五个方面下功夫:权力取得要有据,配置要科学,运行要公开,行使要依法,监督要到位。福建省的相关主管部门讨教于专家,取经于省外,问计于基层,在公共权力取得方面积累了宝贵的经验:深化集中审批和网上审批,强力推行行政审批制度改革,公开政府信息,构建透明型政府;规范和制约行政自由裁量权,保证权力在法律的框架内合法运作。福建省各级政府以裁量基准为切入点,通过细化行政自由裁量权的标准,建立相应的制约机制来最大限度地缩减自由裁量权限的空间和弹性,以减少或消除因条件模糊、人为因素造成行政自由裁量的随意性,从而达到规范权力运行,从源头上预防腐败的目的。

在具体做法上,根据中共中央《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》、国务院《全面推进依法行政实施纲要》的具体要求,福建省政府选取泉州、漳州等部分市县级政府进行试点工作,并取得了长足进展。如泉州市制定和下发《泉州市规范行政处罚自由裁量权试点工作实施方案》,强化总体规划和宏观指导。泉州市行政执法局将100种违法行为细化为轻微、轻松、一般、严重、特别严重5个等次,制定相应的处罚标准,并在媒体上公示;安溪县把行政审批、行政处罚、行政收费都纳入规范行政自由裁量权试点范围,站位高、

覆盖面广、操作性强,其做法和经验在中纪委《党风廉政研究》上刊发。

2 加强行政权力的科学配置。权力的科学配置要求政府依法在一定范围内将政府机关的政治事务和行政活动公布于众,使之广泛置于公众的监督之下。这至少包括两个方面的内容:一是政务信息公开,即政府机关制定行政管理法规、设置机构、分配权力、安排人事等事务和程序向人民公开;二是政府活动公开,即那些接受人民委托行使政府行政权力的公职人员的施政活动向人民公开。如果决策与施政不公开,广大人民不能及时了解真情,那么选举就会失去基础,监督就会失去前提,罢免就会失去依据,这样,对行政权力的制约也就形同虚设。

福建省在漳州、泉州等试点城市进一步强化权力配置程序的公开透明性,各试点单位本着公开透明的原则,指定科室或确定专人负责收集、加工、发布本部门动态权力运行工作信息。抓住决策、执行、结果等权力运行的主要环节,主动公开权力运行过程。在决策方面,建立健全集体研究、社会公示、听证、专家咨询和决策公开发布等制度,依法公开决策的事项、依据和结果,便于社会知情监督。在执行方面,在履行职责或办理与人民群众利益相关的事项时,特别是在行使审批、收费、处罚等权力时,向当事人告知全部与行使行政权力或办理事项有关的情况,严格按照程序规定和时限要求办理各类事项,并认真听取当事人的意见,尽量满足当事人的信息需求。在结果方面,及时告知当事人,并根据涉及范围,以适当方式在一定范围内公示或向社会公开。

在进一步强化权力配置程序的公开透明性的同时,漳州、泉州等试点城市还力求建立健全集体研究、社会公示、听证、专家咨询和决策公开发布等制度。例如,晋江市按照现代行政管理过程的要求,重组决策、执行和监督系统。在决策系统,完善党委、政府相对集中决策制度,建立发展研究中心、政府信息库和民众咨询投诉中心,形成合理科学的决策系统。在执行系统,按照大系统管理、综合化设置的科学原则,整合党政机构,实行综合行政执法。在监督系统,加强对行政自由裁量权、寻租腐败高发领域的监督,完善行政权力监督机制。

漳州市围绕建立“结构合理、配置科学”的权力运行机制,根据有权必有责的要求,对439项权力按照职责分工,逐个分解到岗到人。特别是对职能交叉、权责不清的权力,本着“一权一部门”的原则,依法重新界定,确定不同部门及机构、岗位和人员的具体责任,使每个部门、机构的领导和人员都明确自己岗位的行政依据、行政内容、行政范围、行政权限与义务、行政标准。对于科室职权交叉的由分管领导决定归属,领导职权交叉的由局长决定归属,这样较好地解决了权力由谁来行使、谁来负责的问题。如市城乡规划局将原来归局长行使的48项行政权力,分解为局长具体行使12项,两位副局长分别行使4项和2项,其它30项交由8个业务科室直接行使。市林业局也按照管理、执法、服务三大职能对行政权力进行重新配置,解决了原来17个科室有11个接受执法委托的职能交叉问题。

3 规范行政权力运行。这就是将权力运行纳入法制化轨道,使行政权力运行的基本程序和规则由法律法规加以限定和规范,不能随意违反、减免和更改,从而减少腐败机会。

在这方面,漳州市为积极稳妥推进规范行政权力运行工作,各单位着手建立监督检查、考核评议、责任追究等配套制度,确保规范行政权力运行工作的常态化、制度化。(1)建立权力运行记录,对涉及群众切身利益的热点问题、事关经济社会发展的重大事项和容易滋生腐败的重要权力的行使情况,及时进行登记汇总、监督跟踪和对外公开,以保证权力运行的各个环节都有约束,对每个责任人都有监督,最大限度地克服监督不到位的问题。(2)建立工作评价、考核制度,围绕行政权力公开的内容是否真实、准确、全面,时间是否及时,程序是否符合规定,措施是否落实到位进行评价和考核,形成自我检验、持续改进、不断完善的工作机制和激励机

制。(3)建立责任追究制度,把推进规范行政权力运行工作作为党风廉政建设责任制和民主评议的重要内容,对行使权力时违反有关规定,造成不良影响或严重后果的实行责任追究,明确具体的操作办法。

晋江市在新一轮的行政管理改革中,实行决策权、执行权、监督权相分离,审批权和复查权相分离等,使各种权力之间保持一种既相互配合,又相互制衡的状态。同时还根据权责一致的原则,明确政府部门之间、政府层级之间的分工与责任,确保各司其职,各负其责,同时确保权力在各个部门和岗位的合理分工,防止权力过于集中或权责脱节。

4. 加强行政服务中心建设,推进行政权力公开透明运行。福建省各地各部门把行政服务中心作为建设服务型政府、推进行政权力公开透明运行、有效预防腐败的重要平台,按照“巩固、提高、规范”的原则,进一步明确领导体制、运作机制、管理模式,建立健全管理、监督、评价和责任体系,建立完善服务标准,加快各级行政服务中心的网络互通,提升各级行政服务中心的运作水平。各地在实行并联审批、网上审批、电子监察的同时,进一步创新机制,再造流程,规范管理。

2008年1月,漳州市行政服务中心重建运行,并新组建了市公共资源交易中心,首创了行政审批服务总台发号系统,进行过程跟踪,进一步拓展了入口监察、限时监察、预警纠错等8方面的电子监察内容。南平市市级行政服务中心于5月19日正式运行,市、区两级65个具有审批和服务职能的部门进驻中心办公。建立行政服务中心,把分散于各个部门的审批职能和审批项目集中起来,实行“大厅式”办公,公开所有审批要素和审批过程,有利于提高行政效率和从源头上预防腐败。

泉州市全力加强行政服务中心建设,推进行政权力公开透明运行。如推行网上审批模式,实现外网申报、内网审批、外网反馈全程网络化,推动行政权力运行过程更加透明、规范;并进一步深化政务公开,强化了对行政权力的监督,促进了机关作风的改进、行政效能的提高、政府职能的转变,优化了经济发展环境。具体措施:改革审批制度,为深化政务公开打下良好基础;实现网上审批,为深化政务公开提供广阔平台;强化实时监督,确保行政权力规范运行。

5. 推进行政权力的有效监督。福建省纪委书记陈文清同志指出,应该加强行政监察部门的力度。这主要是因为,从行政监察职能来讲,主要有四项:一是纠偏。即纠正偏差,行政监察机关要通过检查、调查,发现国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员在贯彻落实国家的法律法规和政府的决定、命令、指示当中有没有偏差,有偏差要及时纠正。二是惩处。这种职能主要是通过调查,通过受理举报、控告,对其进行行政处分,财产处罚。三是教育。教育的职能既包括对违反行政纪律本人的教育,也包括通过严格的查处,对其他公务员以及广大人民群众发挥警示、激励的教育功能和效用。四是保护。通过受理控告、申诉案件,澄清事实,保护当事人。同时,通过检查、调查有关机关存在问题的纠偏过程中,对国家机关也是一种保护,既保护了国家机关正确履职,也保护了广大公务员。无论是纠偏、惩处,还是教育、保护,都是非常重要的。从行政监察职责来看,有检查、受理、调查等职责。要检查国家行政机关是否按照国家的法律法规和政府的决定、命令指示办事;要受理控告、举报;调查违反行政纪律的行为;受理对行政处分人员的申诉。由此可见,行政监察机关担负的职能职责和任务十分艰巨繁重,更加需要全面履职,切实加强行政监察工作。

在加强权力监督的工作理念下,福建省积极创新,努力践行行之有效的监督方法,着力强化实时监督,确保规范运作。一是强化专门监督。泉州市效能办专门增加2个编制,成立行政审批监督科,成建制进驻市行政服务中心,专门负责对行政审批行为的监督。采取重点检查、

现场随访、电话回访和召开座谈会等形式,了解各审批部门服务态度、服务质量等方面情况,查找存在问题,督促抓好整改。在市行政服务中心门户网站开通网上评议和在线投诉,方便群众对事项办理情况进行监督。二是强化电子监察。依托网上审批平台,建立一套“横向到边、纵向到底”的电子监察系统,通过不同颜色警示灯,对审批服务事项进行临界预警和超时警告,对进驻中心审批服务事项受理情况、办理状态进行全程同步实时监督。行政审批监督科可在线发出相关督察意见,企业和群众可以到网上进行投诉,相关部门可通过互联网反馈处理情况。该系统还可对县级和重点乡镇的行政服务中心实施异地监控,发现问题可立即在线发出督察意见。

(二)福建省完善市场经济体制的实践探索

经过近30年的改革,福建省在完善市场经济体制方面取得了巨大的成就,非国有经济得到了长足的发展,股份制已成为公有制经济特别是国有经济的重要实现形式。福建省从以下几个方面采取了措施,通过促进市场经济发展有效地控制了腐败行为的滋生。

1. 培育平等完善的市场主体。1984年,中共中央十二届三中全会通过的《关于经济体制改革的决定》就明确提出:增强企业活力是经济体制改革的中心环节。近30年来,福建省采取了多项改革措施,始终都是围绕这个中心环节进行的。从放权让利,到实行以承包制为主的多种形式的经济责任制,再到推进现代企业制度的建立,其基本出发点都是为了构建有效的激励约束机制,培育充满活力的市场主体。

市场主体是指在市场上进行交易的组织和个人。它分为三个层次:宏观层次上指政府,中观层次上指企业与中介组织,微观层次上指居民。^⑥其中企业是最重要的市场主体,影响着市场经济发展的秩序,决定着我国市场经济的发展秩序,企业的这种影响力已经得到了社会的重视;但是,同样作为市场主体的政府和中介组织的作用却长期以来没有得到人们的认同。在现代市场经济发展的语境下,政府不再仅仅是作为市场的调控者出现,对市场有着重要的影响作用,同时也是重要的市场主体。

合理分配市场资源,准确定位市场主体是市场经济发展的内在要求。当前我省市场经济的发展必须明确企业、政府、中介组织和事业单位等的市场主体地位,积极促进不同市场主体地位的发挥。

福建省注意发挥政府的市场经济主体地位,重视对政府所掌握的资源运用,根据市场的规律和要求选择投资方向,积极引导市场走向。同时正视自身的市场主体地位,将企业等市场主体看作平等的竞争合作对手,而非仅仅是作为调控对象,引导不同的市场经济主体发挥应有的作用,促进经济快速高效发展。

在合理分配市场资源方面,由省纪委牵头,从2006年开始进行了行政资源和社会公共资源市场化的优化配置。逐步取消政府对“竞争性、有限性、垄断性”的社会公共资源指令性的配置方式,将能够通过市场化配置的社会公共资源一律交由市场,通过公开招标、拍卖、挂牌或者其它竞争方式进行配置。在这一过程中加快了政府职能转变,实现了资源优化配置,增加了公共财政收入,加大了源头治腐的力度。

2 规范中介组织。市场中介组织作为介于政府与市场之间的社会组织,在推进我省的改革开放、推进海峡西岸经济区建设中,发挥着不可或缺的作用。党的十七大报告把“规范发展行业协会和市场中介组织,健全社会信用体系”作为完善我国基本经济制度、健全现代市场体系的重要举措。随着政府职能的转变和市场经济的发展,市场联结的经济主体日益广泛,交易活动日益频繁,需要有更多的中介组织来为市场活动主体起服务、沟通、公证、监督作用。现阶

段,对市场中介组织管理模式的重塑和政府主管部门在新模式中的作用与地位,就成了我省政府必须解决的问题。我省政府在这方面做了卓有成效的创新性尝试。

当前政府职能处于转变过程中,中介组织的发展还不完善、不健全,并且存在着一系列的问题,如管理体制不够健全数量偏少,种类不齐全,资金来源不足;独立性差,官办色彩厚;自身素质较差,行为不规范等等。这些问题的解决需要一个长期的、渐进的过程,这其中最重要的一环是政府行为。

为了保证市场中介组织的健康发展,发挥对市场经济的积极作用,福建省相关部门大力加强政管理和监督,各级党委政府和纪检监察机关认真学习贯彻落实党的十七大精神,把完善中介组织工作当作完善社会主义市场经济体制的重要举措,有条不紊地向纵深推进。2007年底以来,为了摸清全省中介组织的“底数”,摸清中介组织存在的问题,福建省纪委监察厅与省直有关部门组成联合调查组,对全省5000多家注册登记的各类中介组织开展专项调查。针对调查发现的问题,福建省采取了多种措施规范市场中介组织管理,建立了科学的管理制度,制定出各种市场中介组织的管理办法或工作方案,逐步建立和完善中介组织信用评价体系和信用管理体系,建立健全所属行业中介组织和从业人员的资格认定与诚信档案。这既使管理机关有法可依,也使市场中介组织有章可循;省直各中介组织监管部门、各行业协会根据自身特点综合管理,促进中介组织逐步发展为完善的市场主体,参与市场平等竞争。

3. 推进公共资源市场化配置。福建省推行公共资源市场化配置改革大致经历了三个阶段:2000年至2001年为试点起步阶段,试点地区从福州、厦门市率先开始,随后在其他设区市逐步推开;2002年至2004年为推行拓展阶段;工作领域从国有经营性土地使用权公开招标、拍卖、挂牌出让拉开序幕,逐步延伸到户外灯箱广告位置使用权以及其它经营性公用事业单位和服务行业等领域;2006年起为规范完善阶段,省政府办公厅2006年8月转发了省纪委、监察厅《关于进一步规范公共资源市场化配置工作若干意见》,2007年1月,省委反腐败办公室下文成立了由省纪委、发改委等12个省直单位参加的省推进公共资源市场化配置联席会议,为下阶段进一步做好这项工作奠定了良好的制度和组织基础。

为更好地服务于市场经济,厦门市委、市政府决定在全市全面推行公共资源配置市场化改革,逐步取消政府对“竞争性、有限性、垄断性”公共资源的指令性配置方式,将能够通过市场配置的公共资源一律推向市场,以招标、拍卖、挂牌或其他公开、公平的方式进行操作,实行阳光配置,从而规范和制约政府的权力运行,从源头上防止和遏制腐败现象的滋生。

此外,福建省行政审批制度改革工作小组2006年以来对省级行政审批项目作了全面清理,精简了31个省直部门41%的行政审批项目。最近,又根据国务院《关于第四批取消和调整行政审批项目的决定》,正在做进一步的工作。泉州市的行政服务中心流程再造工程也取得了很好的成效。精简行政审批项目、简化行政审批程序,较少对市场配置资源的干预。

4. 运用司法维护公正。从新制度经济学角度看,进行市场化改革的发展中国家面临着两大基本制度变迁:一是从计划经济相适应的产权制度转变为与市场经济相适应的产权制度;二是变人治为法治。转型国家的法律体系存在着一定缺陷。部分在传统体制下制定的法律已成为建立现代法制的障碍,许多法律法规已不适应经济改革和社会发展的需要,许多领域存在法律缺位和供给不足,而且许多法律、法规、规章之间相互矛盾,各自为政,互相重叠。^①因此,我国的法律体系若要反映时代的要求,反映先进生产力变化的趋势,适应改革开放及经济社会现代化的要求,还有很长的路要走。

为了更好地促进经济发展,福建省纪委进一步健全工程招投标制度,完善经营性土地使用

权出让制度,规范和健全产权交易市场,完善政府采购制度,通过这些经济制度的完善,切实维护市场竞争的公平公正,促进经济发展。省纪委要求各地各部门对各类市场主体的经济活动应尽可能减少行政审批的范围。对于必须由政府审批和管理的事项,通过立法明确政府职权边界,明确行政审批的程序和条件,在实施过程中做到公开、透明、公正、高效、廉洁、守信。对于行政不作为和乱作为,都进行严格的责任追究制度。例如,厦门市自2003年4月率先实行最低价中标法,经过三年多的实践,逐步发展成现在的“建设工程经评审的最低,价中标法”,在反腐倡廉等方面取得了非常明显的经济效益。为规范经评审的最低投标价中标法在建设工程施工招标投标活动中的应用,福建省于2005年11月颁发了《福建省房屋建筑和市政基础设施工程施工招标投标采用经评审的最低投标价中标法规定(试行)》。

(三)福建省预防腐败实践探索的成功经验

福建是全国改革开放的先行地区,经过改革开放30年的发展,已经成为了东南沿海经济比较发达、开放程度较高、市场经济体制比较完善的省份之一。在中央颁布惩治预防腐败体系《实施纲要》以来,福建省各级纪检监察机关坚持全面贯彻科学发展观,以构建社会主义和谐社会为宗旨,以推进海峡西岸经济区的建设为最终目标,积极探索反腐倡廉工作的新特点和新规律,加快构建以规范行政权力,完善市场经济,规范中介组织为主要内容,具有福建特色的惩防腐败体系。福建省通过实践创新,实现了反腐倡廉工作的战略升级,特别是在重点领域和关键环节卓有成效地遏制了腐败的高发势头,在保证海峡西岸经济区高速发展的同时,努力营造着一个干净廉洁的从政环境。福建省预防腐败实践探索的成功经验概括如下:

1. 腐败治理与行政体制改革相结合。惩防并举是治理腐败的总体战略,而源头防腐则是反腐倡廉工作的重点,深化行政管理体制改革又是源头防腐的根本措施,这是我国多年腐败治理的重要经验。当前,深化行政管理体制,建立服务型政府已经成为政府部门的重要任务,预防腐败必须与行政管理体制改革统一起来,避免形成两张皮,抵消反腐力量。产生腐败的一大因素就是权力自由裁量的空间,权力在裁量过程中缺乏明确的标准、程序、依据,就必然导致无法监管的局面产生。只有通过不断深化行政管理体制的改革,确定行政权力运行的程序、标准和依据,才能最大限度地压缩腐败空间。福建省在长期的反腐倡廉实践工作中,正是通过明确政府部门的职能划分分析行政自由裁量权的运行规律,推动和深入开展行政审批制度改革,落实政府信息公开制度等措施,确立了各项标准、范围、程序以及依据,规范了行政权力的运行效果,压缩了自由裁量的寻租空间,在源头上构筑了预防腐败的坚实壁垒。福建省在反腐倡廉的工作中,深刻认识到了行政管理体制改革与防腐败的关系,把预防腐败纳入经济社会发展和行政管理体制改革的总体框架中,使之相互协调,使得行政管理体制改革成为预防腐败的重要途径。

2. 腐败治理与完善市场体制相结合。根据世界各国的经验,运作规范和有效的市场经济体制一般具有五个共同特征:独立的企业制度、有效的市场竞争、规范的政府职能、良好的社会信用和健全的法治基础。这种规范和有效的市场经济体制可以减少政府对市场的过多干预,将原本属于市场的权力还给市场,从而有效地发挥市场配置资源的基础作用。

同时,市场经济体制不断完善的过程,本身就是一个市场与政府职能划定明确的过程,腐败作为一种特殊和扭曲的资源配置方式,它的活动空间会随着市场经济自身职能的不断确定而减少。福建省根据经济转型过程中腐败的产生机制和表现形式,研究预防腐败的策略,发现市场经济的不完善是诱致腐败的重要因素,而市场建设则是预防腐败的重要途径,必须把市场建设和预防腐败统一起来。福建省地处改革开放的前沿,处于海峡西岸经济建设的核心区域,

市场经济发展程度比较高。基于这种实际情况,福建省通过推动公共资源市场化配置,建立和完善招投标制度,实现了市场资源的有效配置,减少了暗箱操作,降低了腐败产生的机会。

3. 腐败治理与规范中介组织相结合。惩治与预防腐败的重点是制约权力,权力的制约过程需要社会力量的参与和监督,因此,反腐倡廉工作必须要重视社会规范,正确地规范社会组织的作用和职能,确保其有效地参与社会监督,发挥社会力量监督的作用,为反腐倡廉工作提供一个干净的社会环境。在社会力量中,中介组织是作为很重要的一部分而存在的。

随着社会主义市场经济体制的不断完善,各类社会中介组织应运而生,在社会经济生活中发挥着越来越广泛、越来越重要的作用。一方面,在政府分化的职能中,社会中介组织作为媒介和载体承担起公证和监督的职能;另一方面,社会中介组织的作用和职能没有明确定位,经营管理上缺乏独立性、自主性,成为滋生腐败新的温床。

近年来,福建省的市场中介组织发展迅速,逐渐成为参与社会管理的重要力量。但是,由于有关法律法规不够完善、监督管理不够到位,一些中介组织违规违法,扰乱了市场秩序,成为诱发腐败行为的重要因素。面对新形势下所产生的特点,福建省各级党委政府和纪检监察机关认真学习贯彻落实党的十七大精神,紧密联系福建省的实际情况和市场发展的客观要求,将完善中介组织工作当作完善社会主义市场经济体制、从源头上防治腐败的重要举措,有条不紊地向纵深推进。各地认真开展规范中介组织行为,完善中介组织管理的工作,结合地方实际,积累了很多具有代表性的工作经验。例如,福建省通过开展专项清理规范工作、做好中介组织脱钩改制工作、加强对中介组织的监督管理工作等一系列措施,有效地规范了中介组织的行为,建立起了科学有效的管理体系,进一步拓展了从源头上防止腐败的领域。

4. 腐败治理与政府能力建设相结合。反腐倡廉工作是一项长期的工作,需要政府部门不断提升自身的能力,确保工作的持久、有效地开展。同时,反腐倡廉工作的环境变化迅速,需要政府不断更新自身的能力,应对新的环境和问题。提高政府能力的关键因素就是不断推进行政府内部的效能建设,促使政府自觉地进行改进和创新。坚持以人为本,狠抓队伍综合素质建设,是推进机构效能建设的关键所在,也是确保反腐倡廉工作持续开展的保障。反腐倡廉工作是一项长期的工作,需要具有持久的推动力。机构的效能建设将为反腐倡廉工作提供持久的推动力。坚持以人为本,狠抓队伍综合素质建设,是推进机构效能建设的关键所在,也是确保反腐倡廉工作持续开展的保障。福建省自2000年以来,在全省范围内不断深入开展政府效能建设,推动了各级政府转变职能,提高了政府部门的各项能力,对反腐倡廉工作起到了积极的效果。福建省在国内的政府绩效工作方面处于领先水平,在机构效能建设方面积累了丰富的实践经验,具有很强的推广意义。比如,针对过去机关办事效率低下的问题,福建省财政厅建立了网上行政审批系统,并按流程类别实行审批时限管理,大大缩短了工作日,提高了办事效率。泉州市也启动“全程式”网上审批,实现项目申报、审核、审批、行文、反馈等全过程网络化和市、县和重点乡镇三级审批网上联动,并且实行并联审批即部门之间交叉同步进行审批,使审批速度大大加快。在绩效评估指标的设计方面,充分体现以人为本的理念,并取得了明显成效,例如安溪县的新型合作医疗制度的成功推广。以人为本,重视民生,还体现在人口发展指数、居民收入指数、教育发展指数、环境质量指数、社会保障覆盖率等都成为绩效评估的指标,这反映出政府真正实践了执政为民的本质要求。

5. 反腐倡廉工作的重点领域和系统战略相结合。马克思主义哲学指导我们在认识世界、改造世界的过程中要坚持两点论和重点论的统一,既要全面系统,又要有的放矢。预防腐败是一个多层次、多内容和多目标的复杂系统工程,而涉及“集体的良心”的公共服务领域(如自由

裁量权、公共资源)的腐败问题以及严重影响市场经济的领域(如商业贿赂)则是预防腐败的重中之重。因此,预防腐败既要系统层面上推进,把源头防腐、过程防腐和结果防腐统一起来,又要抓住重点领域,把有限的力量放在腐败多发、易发领域,放在严重损害人民群众利益、干扰市场经济秩序的领域上,这样才能建构起全面的防腐体系,较为有效地预防腐败。

福建省结合本身实际,在反腐倡廉的具体工作中,坚持点面结合,多层面地开展工作,确保了惩治与预防工作有系统、有阶段的稳步进行。在规范行政权力运行工作方面,重点在林业、海域管理以及村务财务公开等方面加大监督力度。在行政服务中心建设上,福建省通过泉州市、漳州市等地的创新实践,取得了很好的效果和社会影响。通过近年来的努力,这些重点领域的反腐倡廉工作取得了不错的成效,为规范行政自由裁量权的工作提供了有效的实践经验。

四、行政权力、市场体制与腐败治理的创新策略

在全球化加速发展的今天,腐败问题已经日益成为阻碍各国政治、经济和文化发展的绊脚石。在现代化进程日益加快和社会经济体制的深入改革的过程中,中国同样出现了比较严重的腐败现象,近年更出现了集体腐败、官员腐败日益隐蔽与复杂化等现象。为此,我们必须更新认识,用发展和创新的眼光来看待腐败治理,完善反腐败的战略和策略,推动反腐败斗争的深入开展。

(一)福建省预防腐败实践探索中存在的问题

毋庸置疑,近年来福建省紧紧围绕规范权力运行、健全市场机制、完善中介组织三个方面来加强预防腐败的体系建设,形成了比较全面的防腐体系,取得了良好的防腐效果。但也还存在一些不容忽视的问题和薄弱环节,这些问题都在不同程度上影响了预防腐败工作的整体效果。这主要表现为以下几个方面:

1. 深化行政管理体制改革方面。党的十七大对行政管理体制改革做出了新的部署,包括建设服务型政府、加快政府职能的转变、加快完善公共服务体系、优化政府的组织结构、健全行政运行机制、推行行政问责制以及完善政府绩效管理体系等各个方面。可以说,行政管理体制改革和反腐败有密切的联系,深化行政管理体制改革将有助于反腐倡廉工作的深入开展。但是如何将行政管理体制改革较为全面系统的与反腐倡廉工作有机的结合起来,在深化行政管理体制改革的大背景下将反腐倡廉工作向纵深方向推进是福建省当前反腐倡廉工作仍然面临的问题。尤其是,在规范行政权力运行、完善市场机制的工作中如何把握好一个度,合理划分政府和市场的作用边界,既转变政府职能、提高政府能力,又充分发挥市场在反腐败工作中的重要作用,使两者各司其能,有效互补。

2. 健全市场经济体制方面。首先,公私部门在反腐工作中的关系需要进一步规范。完善的市场机制的建设不是要政府来全权处理,也不是要政府完全退出市场,而是要政府在必要的领域充分发挥作用,在不必要的领域减少对市场的干预。因此,福建省在市场建设的过程中还要进一步把握好政府干预市场和企业的“度”,按照市场经济的要求转变政府职能,使政府职能由竞争性领域和资源配置领域逐步向经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的方向转变,形成政府与企业之间一种良性的合作关系。其次,公共资源在市场中的配置需要进一步优化。经过不断探索,福建省在破除行政垄断方面取得了积极的进展,尤其是厦门的公共资源配置市场化改革,经过不断创新取得了丰富的经验。这在一定程度上规范和制约了政府的权力运行,较为有效地防止和遏制了腐败的发生。但是,福建省的公共资源配置市场化改革还有待

于进一步深入,一些“竞争性、有限性、垄断性”的公共资源还没有引入市场的竞争或是市场的竞争还不够充分,导致福建省的公共资源的配置还不够优化。如何促使政府的公共资源通过市场更加充分地竞争起来是福建省应该注意要解决的问题。

3. 加快社会组织建设方面。反腐倡廉工作卓有成效的开展与社会组织的建设密不可分。首先,社会组织的建设有利于培养较为独立的市场主体,这些市场主体能动作用的发挥有利于形成一个竞争的市场环境,有利于反腐败工作的进行。其次,社会组织的建设有利于社会力量的觉醒,通过充分发挥社会力量的监督作用可以形成对腐败行为较为有效的制约。再次,充分动员人民群众的参与可以营造全社会共同反腐的良好风气,有助于反腐文化的形成。社会组织的建设是一个长期的过程,社会力量参与反腐败的意识还需要不断的培养。福建省市民社会在反腐败中的作用还有很大的发展空间,尤其是社会力量对腐败的监督还远远不够,体制不够完备,渠道也不多。监督是反腐倡廉工作的关键环节,公民的监督是一种自下而上的监督,是体制外的监督,人民群众的参与能使反腐倡廉工作更具客观和公正性。在公众参与方面,福建省还需要进行深入的探索与实践。

4. 腐败治理的技术与工具创新方面。腐败是一个顽疾,要想有效的治理腐败还有赖于防腐技术和工具的创新,这也是福建省反腐工作中面临的问题。反腐败技术与工具的创新将会极大地推动反腐工作的开展。例如,一个国家的腐败情况应该如何测量和诊断,如果有腐败是否能够及时预警,这是目前国内学者正在致力研究的问题。在反腐败的技术与工具方面,国内已经出现了不少方法和评价体系。比如,主观评价法、客观评价法、民意调查法等,这些方法和手段的使用可以在一定程度上测量和诊断一个地区的腐败情况。特别是,腐败预警机制需要进一步探索和建立。预警机制作为一种有效防范和化解公共危机的手段,被运用到反腐倡廉建设领域,是对当前反腐倡廉工作的一个积极创新。

(二)用发展的眼光来看待腐败现象与腐败治理

2008年5月,中共中央颁布了《建立健全惩治和预防腐败体系2008-2012年工作规划》(以下简称《工作规划》),明确了今后五年惩治和预防腐败体系建设的基本方向。为了更好地提高惩治和预防腐败的效果,我们必须用发展的、动态的眼光来看待腐败问题:

1. 辩证地看待现代化过程中出现的腐败现象。在人类历史的发展过程中,腐败一直是影响经济和社会发展的重要因素。从世界范围内看,腐败从未在任何一个国家消失过,尽管腐败在不同的国家和地区,不同的制度和体制,不同的社会文化背景下存在的形式和程度不一。但无一例外,各个国家无法完全避免受害于腐败的侵蚀和毒害。腐败与现代化之间更有着密切的关联,现代化经济政治的变革给腐败带来各种诱导性因素。亨廷顿曾经指出:“任何一个国家,无论其国度大小或社会制度的不同,有一点是共同的,就是各国从以农业为主的传统经济结构向以工业为主的现代经济结构过渡的最迅速的时期,也是社会问题大量产生的‘高发期’。在这一过渡时期,随着社会生产的发展,社会的政治结构、社会伦理道德规范等一系列属于上层建筑和意识形态领域的内容也随之变动,大量的社会问题包括腐败问题也会随之出现。”^④现代化意味着政府权威的扩张和政府管理活动的增多,权力腐化的可能性也会增加。因此,我们不应因噎废食,甚至否定现代化,否定改革与发展,而是要把腐败视为一个发展问题。

2. 通过综合性的行政管理体制改革铲除腐败产生的土壤。腐败的实质是公共权力的滥用,权力的运作缺乏有效的监督和制约成为绝对权力,必然产生腐败。反对和预防腐败,关键是要加强对权力的有效监督。腐败的实质是公共权力的滥用或以权谋私,权力本身由于权力

持有者的本性 & 外界环境使然,总是易滑入腐败的深渊。从这个角度看,腐败主要是一个施政的问题,是公共治理体制缺陷的反映。“现代化通过扩大政治系统输出功能促进了腐化的产生”,^①过度集中的权力、政治体制调整滞后于经济建设是现代化进程的一个普遍现象,而这种滞后又客观上为腐败行为的“析出”创造了漏洞。因此,反腐败的实质就是深化行政管理体制改革,根本目的则是形成良好的公共治理。根据《工作规划》,建立惩治与预防腐败体系不是单方面的,而是综合性的,涉及党建、行政、金融以及社会等诸多层面。因此反腐败的使命不仅仅是惩治腐败分子,减少经济损失,更重要的是改革和改变滋生腐败的体制温床,促成更有效、公平、高效的政府治理。

3. 通过设计良好的市场经济体制改革压缩腐败产生的空间。世界各国的腐败治理经验尤其是转轨国家反腐治理策略和经验足以表明,一个国家(或地区)的腐败程度与市场经济的发达程度呈反比关系。从透明国际公布的历年腐败排行榜中可以看出,我们可以得出一个基本的结论:腐败程度越低的国家其市场经济的发达程度越高,而那些腐败程度越高的国家往往则是市场经济越不发达的国家。腐败并不是市场化的必然产物,但设计良好的市场体制改革有助于抑制腐败行为的产生。丹尼尔·考夫曼认为,腐败并不是经济改革的必然结果,但是半生不熟、设计粗略、执行不完全的市场改革可能的确会促进腐败。腐败加剧并不是市场改革本身造成的,而是没有很好推行改革的结果^②。比如在阿根廷出现的那种现象,即通过不公开的内部交易,将一个公共垄断企业变成一个由少数几个相互间没有竞争的股东所控制的私人企业,当然不能代表在反腐败斗争中所取得的进展^③。可见,完善市场经济也是制约和减少腐败的最根本性措施。完善的市场体系和制度能减少腐败的动机和机会。因此,反腐败必须融入社会经济发展的总体规划中来,优先解决那些阻碍市场充分交易和有效竞争的腐败现象。

4. 通过良好的制度建设减少腐败的预期收益。腐败往往在缺乏完善的制度建设的国家蔓延。哈佛大学国际发展中心研究员魏尚进和世界银行治理专家考夫曼通过对众多转型国家的一系列数据研究后指出,在设计政府规章制度的时候,应该注意其中暗含的腐败机会。因为迷宫般的政府规章为政府官员抽租提供了肥沃的土壤。政府过度的管制结果通常是增加了腐败的机会,比如一家企业从国外进口的商品需获得许可证或缴关税的话,决定谁将获得许可证及批准关税免除的官员同时获取了收受贿赂的机会。政府官员对商业动作或公民生活的自由裁决权越大,腐败滋生和蔓延的可能性也越大。因此,要想有效地对付腐败问题,最终依靠这个国家和地方的制度建设。更为重要的是,反腐败不仅仅是直接地打击犯罪,更重要的是通过“制度性的努力”(如简化程序)改变腐败活动的成本收益状况,使得所有人通过理性的经济选择,自动地放弃腐败活动。

5. 建立完整的反腐倡廉体系。反腐败是系统的政治、社会、经济与文化的建设工程。从系统的角度看,中共中央颁布的《工作规划》与透明国际反腐败专家杰瑞米·波普提出的通过建立国家廉政体系有效反腐败的思想具有内在的一致性,即建立包括立法、司法、行政、审计、道德、意识等因素在内的惩治与预防腐败体系。从地方层面看,当务之急是要从政府部门、私营部门和市民社会入手,建立起以透明、参与、分权、问责为特征的行政管理体系;建立起鼓励公平竞争的市场交易体系;提高公众参与度,加强民间社会实施监督的能力。从这个角度看,反腐败不是直接与腐败行为对抗,也不等同于打击犯罪。实际上,“与腐败做斗争有点类似柔道。不是去直接地抵抗犯罪势力,而是要转移敌人的能量使其自身衰败。不是去发布零容忍的政策,而是要认识到人类行为永远都会存在不完美性。不是去强求一个绝对廉洁的世界,与腐败斗争最重要的是在斗争中利用这些不完美性的艺术。”^④

(三)用创新的眼光来寻求预防与治理腐败的策略

腐败是一个全球性的问题,需要社会长期不懈的努力。尽管反腐败的知识正在以惊人的速度增加,世界各地的经验也可以被快速地交换和分析,但是实践也证明,“打击腐败没有现成的模式可循,而且,即使存在足够提供指导的‘优秀规范’,鉴于各国的国情不同,根本无法生搬硬套。”^④可见,腐败问题作为一个发展的问題,与特定的发展情景和制度结构息息相关。作为一个转型国家,中国必须用发展和创新的眼光来寻求腐败治理的策略,把腐败治理和更大层面的公共治理改善、市场体制建设和市民社会成长关联起来。

1. 公共部门治理——建立起以分权、透明、廉正和问责为特征的行政管理体系

(1)分权(check and balance):决策体制、行政程序和独立监督。《工作规划》指出,必须建立健全决策权、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,切实把防治腐败的要求落实到权力结构和运行机制的各个环节,最大程度地减少权力“寻租”的机会。为此,可以进行如下改革:

——决策体制:明确决策主体的决策权限,强调专家参与决策。建立科学民主的公共决策制度是我国未来行政制度改革的基本走向。构建政府科学决策机制,最重要的是在决策主体、决策思维和决策程序三个方面实现根本的转变,以通过明确决策主体进一步解决好谁来决策的问题,通过端正决策思维进一步解决好为什么决策的问题,通过优化决策程序进一步解决好怎样决策的问题。^⑤对于关系民生的重大行政决策,政府可以采取调研、座谈、民意投票的方式实现决策的公正化和合法化。针对不同情况将公共决策程序细化、条例化,是在为决策过程提供一个可以参考的程序模式。

——行政程序:减少政府办事程序,将程序标准化、简单化,减少腐败产生的机会。程序作为一种预定的行为约束机制,既有利于防止权力行使者主观武断地行使权力,又赋予了其它机关、组织和公民个人监督和控制权力滥用的权利和机会。权力的滥用在很大程度上是由于缺乏权力运行的程序规范所致。新加坡反贪局(Corruption Practice Investigation Bureau)之所以成就卓然,不仅在于它能够接受贪腐举报投诉,独立调查公务员的贪渎枉职和玩忽职守行为,更关键的是它能够审议公营部门各种规章制度和程序,从而有效促进政府部门的程序规范化。

——独立监督:在现行的反腐体制安排下,必须增强和保证司法体系的独立性和问责能力,建立有效的投诉机制和投诉程序和对检举人的保护机。建立独立的调查人员和检举人员,可以探索建立行政监察专员(Ombudsman)制度^⑥,使监察专员能够独立行使职权,不受行政机关、社会团体或其他组织的影响与干涉,监督行政机关和公务员的违法与不良行政行为。

(2)透明(Transparency):财政预算、自由裁量权和信息公开

——财政和预算:制定相关措施和制度促进财务透明度的提高。公开预算是反腐败的治本之策,也是现代民主政府的应有之义。根据公共选择的文献,可疑的预算会使官僚和寻租的政治家采取不利于纳税人的行为最大化,财政透明度则可以暴露政府的浪费,迫使政府节约。“在现代世界各国,预算公开是常例。公民都可以免费或者支付工本费后向政府索取预算信息,现在有的可以在网上查询。现代预算之所以叫公共预算,就是预算必须是公众参与、提供公共服务,并向公众公开,公众可以监督的。”^⑦

——自由裁量权:从行政管制型政府走向服务型政府是中国行政建设的一项重大进步,建设服务型政府不仅需要行政官员从思想理念上改变认识,同时也需要在行政规范和立法上明确相关权力实施,要求政府必须依照法律权限和法定程序行使权力,从服务群众的角度开展工作。其中,从制度上规范政府的行政自由裁量权是重点。规范行政自由裁量权,应与行政权力

公开透明运行有机结合起来,重点解决自由裁量权行使过程隐蔽、难以监督这一关键问题。^⑦行政裁量权的裁量范围和制定行使等相关的政务信息可以通过政务公开的方式让公众参与其中,了解行政裁量的权限范围实施监督。

——信息公布:凡涉及民生的公共政策或者重要的政务信息,公民都应该有权利了解政策制定和实施的详情,对政务实施监督。对于重大的公共政策决策,政府还应当吸纳公民意见,建立适当渠道引导公民参与公共政策的制定。政府可以事先通过调查统计的方式了解公民对于政务公开化的要求,然后制定相关法规明确哪些信息一定要对公民公开,其余政务信息可由政府视情况决定是否公开。

(3)廉正(integrity):公务员聘用和晋升制度、道德和行为规范体系

——公务员聘用和晋升制度:建立公开、平等和有效的政府聘用公务员制度,避免滥用职权、任人唯亲和使用裙带关系。建立完善的人事制度,包括定期和及时的人事更替,减少滋生腐败的条件。将政府置于更激烈的竞争环境之下,如通过聘用制度的改革、建立基于个人才干的内部晋升制度,等等,以便在公务员中促进竞争。根据特定区域的经济水平,建立合适的可保持体面生活水平的工资制度。

——道德和行为规范体系:促进建立适当的行为规范,充分考虑现有的国际标准和传统文化标准,定期地对公务员进行培训、教育和监督,保证他们恰当地了解自己的职责。必须加强公务员的道德考核,如新加坡反贪局要求公务员在平时工作中把自己的活动随时记下来,以进行道德标准检查,并有权对公务员,尤其是刚进入公务员队伍的人员行为进行跟踪,调查他们的日常生活。

(4)问责(accountability):党风廉政建设问责制

腐败交易往往存在需求与供给两个方面,而且两者之间经常互相激发,最终使腐败行为愈演愈烈。根据我国的实际情况,对党风廉政建设责任制规定的落实情况严格实行问责制,是反腐败的重要手段之一。为此,必须建立党风廉政建设的指标体系和评价标准,并把责任监督考核结果作为对干部政绩评定、表彰奖惩和提拔任用的重要依据,以实绩分优劣,凭公论定报酬。

2 市场体制建设——放松管制,反垄断和促进竞争

在社会主义市场经济体制下,不断完善政府经济职能,处理好政府与市场的关系,建立一个完善的、规范化的市场体系,有着重大的理论和现实意义。其核心内容是调整和理顺政府与企业的关系,放松管制,促进市场的基础性作用。根据《工作规划》,未来福建省应该重点推进的领域有:

(1)完善招投标制度

——强化招标代理机构的独立性与公正性,维护正常市场秩序。进一步规范招标投标各个环节与过程,规范招标人行为,规范招标代理行为,维护招标代理机构的合法权益,增强招标代理机构在业务操作中的独立性、公正性,促进招投标市场健康有序发展。

——建立招投标相关机构的信用评价体制。通过建立公开的社会信用网络以及制定有关的信用征集、信用评价、失信惩戒的一系列信用制度,来进一步加强招标代理机构市场的信誉监督,惩戒失信行为,推动招标代理机构行业诚信为本的行为准则。

(2)推进产权交易市场建设

——建立信息监测系统。建设信息监测系统,有利于健全产权交易市场的风险防范机制。福建省在建设信息监测系统中应该及时披露国有产权转让的信息和政策文件,明确各市场主

体的责任义务,加大对信息披露制度的监管,接纳社会多方面的监督,建立起一套有效的信息披露制度。

——推进行业协会主导制度。以往产权交易大都由政府主导,导致市场化不完善,竞价率因而不高的结果。在产权交易市场化过程中,应该坚持政府指导,培育行业协会的主导作用的原则。通过建立行业协会,制定行业操作规则,加强行业自律和业内监督,转变产权交易市场政府主导的行为规范,对积极推进产权交易市场的市场化进程意义重大。

(3)深化行政审批制度改革

——加强审批权的法定性。审批权的赋予、审批事项的范围和审批主体的资格以及相关责任都应该由法律规定。不能模糊不清责任不明。新增加的审批项目必须有明确的法律依据,并报相关部门进行审批。对于不适当或者过期的审批项目,必须进行改变或撤销,清理审批背后的规范性文件。

——建立相对独立的行政审批民间咨询机构。民间的咨询机构可以吸纳多层次、多领域、多行业的人员参与,以不同于政府的角度提供决策,而且独立的民间咨询机构往往更能反映社会大众的意见,让政府的决策更加全面。

——建立行政审批评估机制。长期以来,我国缺乏对行政审批进行规范性的评估。行政审批评估包括事前评估、过程评估和事后评估。可以考虑构建一个科学合理的评估指标体系,对部门拟出台的制度的科学性、有效性、必要性进行经常性的评估,使那些不必要、不合理的管理制度及时废止。

(4)促进公共服务领域的竞争

——推进公共服务提供单位决策与执行分离。在医疗、教育和文化体育等公共服务领域通过“管办分离”等方式减少决策部门的微观事务,通过执行机构的管理自主化实现更高的公共服务供给质量、效能和效率。只有决策与执行适度分离,才能使公共服务项目能够以更为灵活和弹性的机制进行管理,从而适应人民群众不断提高的公共服务需求。

——促进公共服务的管理方式更新。对于公共服务领域而言,可以应用的政府管理方式有:通过出售的方式将原来由政府承担的公共服务项目直接交由私人来承担;基于购买和生产、掌舵与划桨的区分,地方政府将所要提供的公共产品和服务通过公开竞争或委托的方式承包出去;将一部分地方政府公共服务职能交由准自治的、非政府组织去承担;设立最基层的、自治性的邻里或社区机构,将地方政府的部分服务职能下放给它们去行使。

3. 市民社会建设——培养和规范中介组织,促进公众参与和媒体监督

(1)培育和规范中介组织

——积极培养各类社会中介组织,并给予其自主发展空间。政府应该在民众与社会中介性组织之间成为一个支持者和约束者,而不是控制者和限制者,政府应当把握好约束社会自治性组织的“度”。

——政府协助社会中介组织明确其社会角色定位。政府应当协助社会中介组织明确其自身的角色定位,减少其对于行政系统的依赖,使其更多关注相对弱势的公民方,帮助公民进行政治表达,并且对政府实施监督。

(2)促进公众参与

——促进公众讨论。确定公众对腐败和腐败滋生场所的看法,以提供一个测量反腐败改革进程的基准。^②例如,香港廉政公署的社区关系处就是负责引导市民认识贪污的祸害,争取市民积极支持反贪工作。为达此目标,该部门经常深入社区,推动各界人士采取积极预防贪污

的措施和各种活动,提倡诚实、公平等正面价值观。

——公众教育。实施各种反腐倡廉的教育项目,尤其是培养年轻一代良好的价值观和道德观,使反腐败植根于健康的公共文化中。必须通过教育避免使腐败成为一种可以接受或者默认的文化,这是因为,“一旦腐败成了一种文化,就会渗透到社会生活的方方面面,成为多数人的行为准则甚至生存准则,就会对社会有机体造成难以恢复的创伤”。^④

——促进相关非政府组织的参与。在公共预算、企业道德和环境保护等方面鼓励相关非政府组织的参与,如实行参与式预算、建立企业社会责任联盟等。例如,巴西的道德机构(Instituto Ethos)就是一个重要的企业社会责任组织,该组织致力于动员和帮助公司以对社会负责的方式进行经营。目前该组织共有来自巴西不同行业的907个公司成员,这些公司的年收益占巴西GDP的近30%。^⑤

(3)建立媒体监督的规范化机制

媒体作为对政府权力进行监督的重要力量,拥有着社会中介组织和公民难以比拟的优势:传递信息迅速、覆盖面广;相对中立和清白;有着批评政府的传统。^⑥政府对媒体必须实现从管理者到引路者的角色转变,给予新闻媒体一定的自主空间,鼓励媒体对政府进行监督。另一方面,政府可以利用媒体的信息传播优势实现政务公开和政策解释,使媒体成为民众了解和监督政府的中间渠道。从媒体本身和媒体渠道两方面实现对政府权力的有效监督。

4 创新反腐的技术和工具——风险预警、信息技术与公共服务

(1)建立腐败风险预警机制

——建立反映廉政状况的指标体系。《工作规划》提出要建立预防腐败信息共享机制和腐败风险预警机制。因此,可以考虑建立反映廉政状况的指标体系;要及时汇总相关信息,定期分析评估各地区、各部门预防腐败工作情况和效果,提出工作规划和建议。一个可以借鉴的例子就是韩国的反贪腐指数(Anti-Corruption Index,ACI),^⑦不同其他国家以民意调查为主要观察指标,该指标也通过客观的指标数据来建构出属于城市的反贪腐指标系统。

——形成诊断性分析工具。可以采取对腐败与治理状况的诊断性分析工具,包括民意调查、企业经营者问卷调查、民间组织和新闻媒体问卷调查、居民入户问卷调查、公职人员问卷调查、公民报告卡或明白卡、文献分析、专家评估等多种方法,开展对腐败与治理状况的诊断性调查和分析。

(2)充分利用信息技术

——推行电子政府和电子采购。通过电子政府提高政府工作效率和效能,增强政府行政的透明性和责任性,降低行政成本,同时还可以即时获取民众的反馈信息。使电子政府网站成为“透明门户”,民众可以通过该网站获取有关预算、开支、透明举措等方面的信息。

——推行公共服务的在线整合式提供。目前的行政服务中心已经初步提供了实地的整合式服务提供,下一步可以考虑虚拟的、基于网络和电话的在线服务提供系统。在加拿大等国家,个人通过统一的网络化平台(Service Canada)就可以获得公共服务,而不需要逐个部门解决,具体的协调则由网络机制完成。巴西则建立了“政府服务和信息门户”,向公众在线提供相关的公共服务。这既可以提高公共服务的效率和回应性,还可以减少从公共服务中获取贿赂的机会。

总之,进入21世纪以来,中国市场体制改革的步伐仍将保持快节奏的态势,市场在资源配置中的基础作用将更为显著增强,一个更具活力、更加开放的经济体系已开始形成。同时,市场经济在逐步完善过程中腐败的形式出现新的变化,腐败行为日益隐蔽、复杂,迫切要求创新

预防腐败的机制,完善惩治与预防腐败的体系。在这方面,福建省围绕着规范行政权力运行和完善市场经济体制进行腐败治理,取得了积极的效果,为我国的反腐败斗争提供了重要的经验。在未来,如何用发展和创新的眼光来寻求腐败治理的策略,把腐败治理和更大层面的公共治理改善、市场体制建设和市民社会成长关联起来,将是推动反腐倡廉建设走向深入的关键,也是我国深化行政管理体制改革,建设服务型政府的必然要求。

注释:

- ⑳⑳联合国开发计划署:《联合国反腐败实践纪要》, http://capacity.unep.org/governance/docs/AC_PN_Chinese.pdf, 2004年3月。
- 胡鞍钢:《中国:挑战腐败》,浙江人民出版社2001年版,第3页。
- [美]亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,北京三联书店1989年版,第54、177、58、56页。
- [英]阿克顿:《自由与权力》,商务印书馆2001年版,第342页。
- [法]孟德斯鸠:《论法的精神》(上册),商务印书馆1982年版,第342页。
- 陈濯,晏一茗:《腐败根源的深层理论探究》,《中国青年政治学院学报》2004年第4期。
- 吴思:《隐蔽的秩序:拆解历史弈局》,海南出版社2004年版,第437页。
- 谢鹏程:《滋生腐败的土壤究竟是什么》,2007年4月2日《学习时报》。
- ①陈松:《构建有效的权力监督制约机制》,《理论前沿》2008年第17期。
- ②Scott, James C. (1972), *Comparative Political Corruption*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1972 pp. 166
- ③韦尼·萨德霍尔茨, Wm. 克特泽尔:《解释腐败:经济结构、民主制度和贸易》;胡鞍钢:《中国:挑战腐败》,浙江人民出版社2000年版,第255-257页。
- ④吴敬琏等:《中国采取了“渐进改革”战略吗?》,《渐进与激进——中国改革道路的选择》,经济科学出版社1996年版,第1-10页。
- ⑤[美]米尔顿·弗里德曼:《资本主义与自由》,商务印书馆1999年版,第16页。
- ⑥严炜:《浅议我国市场经济主体的公正素质》,《湖北大学学报》(哲学社会科学版)2005年第1期。
- ⑦孙波:《市场法律制度创新与经济绩效》,《商业研究》,2004年第24期。
- ⑧⑨[美]亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,北京三联书店1989年版,第213、62页。
- ⑩⑪[美]丹尼尔·考夫曼:《经济改革:消除腐败的必要条件而非充分条件?》,引自[加]里克·斯塔彭赫斯特、[美]萨·J·庞德主编:《反腐败——国家廉政建设的模式》,杨之刚译,经济科学出版社2000年版,第89、86页。
- ⑫[德]约翰纳·伯爵·兰斯多夫:《腐败与改革的制度经济学:理论、证据与政策》,中国方正出版社2007年版,第199页。
- ⑬石亚军:《实现政府科学决策机制的根本转变》,《中国行政管理》2006年第10期。
- ⑭根据欧洲的实践,监察专员(Ombudsman)是由宪法规定的独立监督行政权力的运行并且不受任何党派政治影响的公共官员。监察专员负责处理公众对政府部门违法行政和不当行政的申诉,享有调查、报告以及对个案处理和行政程序规范的建议权,其权威和影响来自于他(她)是由国家主要的机构,通常是议会或者政府首脑任命并直接向这些机构汇报工作。该项制度起源于十九世纪初的瑞典,目前在欧洲国家中得到广泛的应用。
- ⑮蔡定剑:《能否向公众公开政府预算》,2007年3月12日《新京报》。
- ⑯河北省纪委监察厅:“规范行政自由裁量权应与行政权力公开透明运行相结合”, www.yfj.mos.gov.cn/yfj/news.jsp?mid=20080226029191, 2008年9月10日。
- ⑰刘纪新:《对阿根廷腐败问题与反腐体制建设的初步分析》,《拉丁美洲研究》2007年第6期。
- ⑱郭存海:《巴西的反腐机制与反腐绩效评估》,《拉丁美洲研究》2007年第6期。
- ⑲杨光斌:《政治学导论》,中国人民大学出版社2007年版,第226页。
- ㉑AC的运作过程是,根据对企业和普通市民的舆论调查结果、现场调查、专家评价、监察院和检察院的监察和整改情况、新闻机构的舆论调查,以及行政改革成果和业务处理效率等进行综合评估,然后每年打一次分,向社会公布,并根据得分的多少在分配预算时给予差别对待。韩国把这种方法称为“预防腐败的系统”。