

权力清单视角的深入反腐败研究

郭 瑞

(华中师范大学 公共管理学院, 武汉 430072)

摘 要:自 2005 年我国首份权力清单面世以来,中国开始了权力清单建设之路。权力清单对政府起到权力制约、监督作用,是加强权力监督、源头预防腐败的治本之策。党的十八大以来,反腐取得一些成效,公众对未来的反腐工作有了更多期待。深入反腐首先要认清我国腐败萌生的原因,因地制宜地寻求对策。权力清单从规制权力的视角入手,从源头上杜绝腐败产生的机理,预防腐败的产生。另外,由于腐败萌生的多因性,发挥反腐实效还需要澄清权力运行乃至腐败发生的政治生态环境,使清单建设与反腐法律、制度、廉教的建设协调统一。

关键词:权力清单;反腐;腐败;政治生态;

中图分类号:D630.9 **文章标识码:**A **文章编号:**1006-6152(2016)02-0105-08

DOI: 10.16388/j.cnki.cn42-1843/c.2016.02.015

一、引言

何谓“权力清单”,有关学者将其意蕴归纳如下:即界定了各级政府及其职能部门或关键领导的职责及权力边界,并列清单公之于众,让权力在阳光下运作。权力清单制度最早来源于 2013 年中央文件《关于地方政府职能转变和机构改革的意见》,文件中明确指出省级政府梳理各级政府部门的行政职权,公布权责清单^①。在十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中,明确提出“强化权力运行制约和监督体系”,建立好权力清单制度,是民心所向,政府所需。李克强总理在第八届夏季达沃斯论坛上也明确指出,深化行政体制改革缺少不了三张清单,第一张即是“权力清单”,并在 2015 年 3 月份十二届全国人大三次会议的政府工作报告中重申行政审批制度改革和权力清单推行的重要性。中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推行地方各级政府工作部门权力清单制度的指导意见》指出省级政府工作部门在 2015 年底前、市县级政府工作部门在 2016 年底前将完成权力清单的建立及公布工作。

权力清单是我国行政审批制度改革的产物。行政审批是我国“政府之手”干预市场经济运行的

直接方式之一,政府存在越位、缺位、错位现象,很多体现在行政审批上,而且为相关部门及领导提供了权力寻租的空间。权力清单限定了用权部门的职责边界,是一种将行政审批制度改革成果规范化、制度化、法制化的探求^[1],其实质是对权力的一种规制,有助于推进政府简政放权,更有助于加强公众对权力部门的监督,减少由于权力滥用造成的腐败现象。众所周知,权力腐败是我国腐败行为的主体。我国腐败行为多是公职人员以权力为载体,利用公职公权为己或为他人、利益集团谋取私利的行为。这种行为违背了我国权力来源于人民、属于人民、为人民谋福利的本质,是一种反政治文明的现象,危害国家政治安全、社会稳定。十八大以来,以习近平为首的新一届领导班子加大了反腐的力度,并取得一些绩效。例如:一大批高官落马,突破反腐刑不上“常委”的常例,让民众看到反腐不存在铁帽子王^②;反腐的同时促进了权力制约、体制改革、法治建设,腐败逐渐由“治标”走向“治本”,从“人治反腐”向“法治反腐”迈进;新常态下人民对反腐有新的期待,反腐不仅要“治标”更要“治本”。以权力清单为视角的反腐要起到实效,首先,应对产生腐败的原因进行透彻分析,其次,明确权力清单的实施和反腐之间的关系,才能对症下药。

收稿日期:2015-10-10

本刊网址·在线期刊: <http://jks.jhun.edu.cn/jhxs>

作者简介:郭 瑞,女,河南开封人,华中师范大学公共管理学院博士生。

二、我国当前腐败的原因：分析与反思

(一)对腐败原因的三维分析

有关腐败萌生的原因,学界有以下几种界定。

1.公职人员执政过程中“经济人”属性凸显

亚当·斯密的“经济人”假设社会活动中,人是理性的经济人,并追求自身利益的最大化。布坎南将“经济人”假设应用到政治领域中,认为市场经济活动中掌握公权为民服务的公职人员虽具有“公共人”属性,但是某种程度上官员“经济人”属性凸显,且大于其“公共人”属性的时候,政府失灵及寻租现象就会产生。公职人员利用手中权力贪污腐败、利用职务便利吃拿卡要、公款吃喝等,这种行为的直接目的就是满足个人私欲,这也验证了马克思的一句话,每个人过去和现在都是从自己出发的^[2]。蜕化的公职人员在执行公权的过程中追逐个人利益,将“公共服务之手”异化为“掠夺之手”,一方面树立自己高、大、尚的光辉形象;一方面大势敛财并使腐败手段合法化。

2.政府过多干预经济为权力寻租提供更多机会

转轨期间我国市场经济各项制度体制建设并未完善,加之市场本身具有市场失灵现象,市场经济运行的初期阶段需要“政府之手”的扶持。因此,我国当前经济轨道实质是计划和市场并行,“政府之手”和“市场之手”共同调节资源配置。一定的政府调节和干预有助于市场经济的健康发展,但是政府干预市场的过程往往过犹不及。政府之手过多地干预微观经济,也为腐败的滋生提供更多可趁之机。以我国的行政审批为例,社会公益事业的多样性和政府公共服务领域的拓展性,很难界定行政审批方面的项目、操作及监督等^[3],而且很多审批项目的确定、运作、环节很难纳入法律规范之中,这为审批过程中的“灵活处置”、“潜规则”、“暗箱操作”提供了空间。

3.制度不健全、法律不完善,为权力嬗变提供更多的空间

我国目前仍处于计划经济向市场经济的过渡阶段,旧有的经济体制虽被打破,但是存在一定的“制度惯性”,加之完善的市场经济体制并未完全建立、相关的制度和法制不健全、为权力嬗变提供空间,其表现在:缺乏“教育、预防、监督、惩治”为一体的廉政疏导机制,缺失对腐败行为防范未然;缺乏一定权威性和法治化的监督机制,使行政运行体系中出现弱监、虚监、失监、禁监等现象,让腐败行为

有了可乘之机;缺乏完善的法治建设,以教代处、以罚代惩、以纪律处分代替法律制裁的现象时有发生,使我国法律惩治腐败的权威未能发挥。体制机制的不健全造成我国现阶段的腐败主要是权力腐败。这些行为造成了国家财产的流失、公民的合法权益受到损害。

(二)反思与总结

随着中国改革的深入,腐败现象也越发严重,对于腐败的研究也越发深入。

“中国国内的腐败与反腐败研究都是在持续的反思中前行的”^[4],对于造成我国腐败原因分析,以上观点都有其合理性,但都不是腐败产生的必要充分条件。如官员的蜕变是用权主体思想腐蚀,主观上滥用权力,致使以权谋私行为发生;而用权部门权力膨胀造成权力异化系数增加;法律的缺失和制度的不完善则为权力的嬗变提供客观条件。无疑,以上原因都一定程度上加剧了我国权力腐败的程度,但是无论哪种原因,都没有从权力本身出发找出问题的症结。如果从马克思唯物辩证法的观点来看,这些原因都是腐败萌生的外部环境和条件。无可厚非,遏制腐败需要澄清腐败产生的政治生态环境。但是,外因通过内因起作用,腐败要“治本”,必须从腐败发生的内因出发,从权力本身出发,解决权力异变的原因。因此从制度上规制权力,将权力关进制度之笼,以权力清单视角的防腐、制腐研究尤为重要。

无疑,权力清单从规制权力的视角入手,从源头上杜绝腐败产生的机理,是对以往反腐研究的深化和拓展,是反腐“治标”到“治本”的过渡,也是我国法制反腐的体现。首先,“权力清单”界定了公职人员的权力范围,将权力圈在一个固定的边界和范围内。这有利于解决之前由于权力界定模糊而造成的权力滥用导致的腐败情况。其次,从公众的角度来看,有利于公众知情权及监督权力的行使。一方面能有效掀开附着在权力上面的那层面纱,杜绝信息不对称造成的权力异化空间,让权力置于群众的监管之下,提高用权的透明性,压缩腐败萌生的空间;另一方面,公共权力属于人民大众,“权力清单”的公布有利于公民知情权落实,人民大众的监督能增强用权部门用权的约束。最后,从规制政府权力的角度看,其实施有助于我国法治政府的建设^[5]。政府权力的公开、透明,能够防止政府权力的滥用,对于构建我国透明的权力体系,推进我国法治政府和

法治社会的建设具有重要的意义^[6]。

三、“权力清单”的国内发展状况审视： 发展与困境

由于我国地区经济政治发展的不平衡,权力清单在各个省份的实施不是同步的,权力清单公布的范围及其实施程度也有所不同(这在下面的分析中可以得知),对于腐败产生的效果跟预期可能会有偏差,而且权力清单制度作为一种政治文明现象不是一蹴而就的,理应在实践中不断完善。因此也应该客观对待权力清单实施过程中的现实冲突。

(一)“权力清单”的国内发展回顾

2005年,随着我国邯郸市首份市长清单出炉,之后的贵州省、江苏省、湖南省、浙江省等各个省份陆续公布权力清单,一些省份对权力数目精简幅度较大(如图1)。其中浙江将政府的清单制定叫做的“大起底”,通过行政审批制度改革,清单数目较以前精简六成;2014年4月天津市通过的《天津市行政许可事项目录》明确政府的“许可家底”,并计划建立“网上办事大厅”,运用网络手段办理行政许可事项;2014年安徽省在省内推行权力清单制度,并试点到部分市、县、区,精简力度达60%多,并预计2015年在全省范围内全面推行清单制度,以实现“行政权力进清单、清单之外无权力”的设想;山东58个省直部门(单位)的行政权力事项精简42.6%;陕西审批事项精简比例达31.72%;湖北精简比例将近50%。

随着清单制度实施,清单涉及的内容也逐步完善,一些政府部门不仅公布权力数目,还陆续公布了有关行政审批的事项及办事指南,甚至行政审批项的名称、编号、依据、类别、办理审批部门、审批范围以及申请审批所需要的材料、流程等都有涵括。

其次,权力清单相关配套如政府责任清单、市场准入的负面清单也慢慢进入清单所覆盖的范围。正如李克强总理指出权力清单、责任清单、负面清单是行政体制改革必备的三张清单,前两者从政府行政的角度,做到“法无授权不可为、法定职责必须为”,后者从企业的角度规制企业的行为。按照中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推行地方各级政府工作部门权力清单制度的指导意见》,要求各省级政府于2015年年底完成权力清单的建立及公布工作。

为了更客观地了解权力清单在各省的实施情况并对其分析,笔者查阅了31家省级政府网站公布的行政审批清单状况,结合中国社会科学院发布的《2014年政府信息公开第三方评估报告》,对目前省级政府公布权力清单的情况进行梳理(参见图2)。其中31家省级政府有22家提供了行政审批信息公开网络平台;13家全面提供有关行政权力清单相关信息;18家提供行政处罚事项清单;9家对行政处罚依据做了说明;另外,据《2014年政府信息公开第三方评估报告》统计,截至2014年,国务院60个行政部门保留权力1235项,56家国务院部门中有46家可以在其门户网站上查阅本部门行政审批事项清单,10家完整公布了行政审批相关事项。

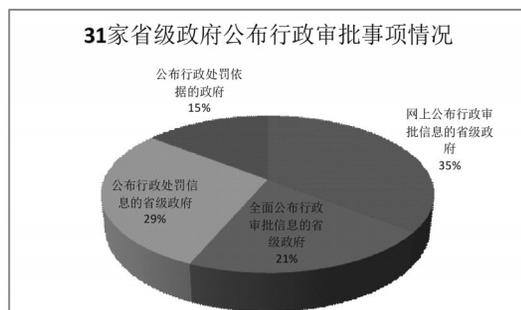


图2 31家省级政府行政审批事项情况

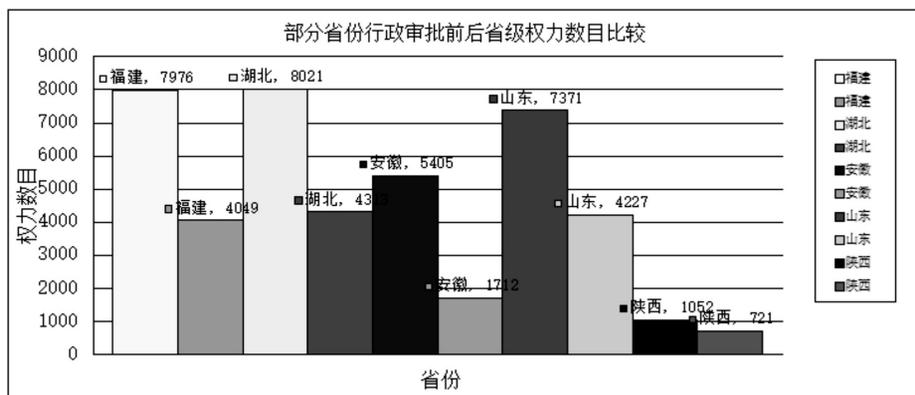


图1 行政审批改革力度较大的省份

这里对 31 家省级政府行政权力清单公布的程度做一个横向比较(见表 1)。

由表 1 统计数据可知,目前大多数省份在积极实施权力清单的制定与公布,但是公布过程中有某些问题存在,如公开内容、力度、层次、标准、不一等问题。谁作为清单制定主体等问题?清单公布后对权力规制的实效,对反腐的实效等问题?这些问题造成清单实施过程中的一些困境。作为反腐的核心基础工程,权力清单建设是将权力关进制度之笼、实施阳光行政的第一步,反映了新常态下依法治国、建设法治政府的基本要求,因此,要客观地看待这些异议,对其进行探讨,找出合理解决路径。

(二)“权力清单”实施中的困境体现

其一,“权力清单”制定标准不统一。我国各级政府经过清权后保留的审批项目数目不一。暴露出的问题是清单在推广实施的过程中,并没有统一的标准,即什么样的权力应该政府部门列入清单,行使政府公共服务的职能?什么样权力应该下放市场,没有统一的论证。缺失顶层设计的论证,将降低权力清单对权力的制约作用,那么通过清单的反腐、制腐可能就成为空谈。其次,我国行政审批制度在一些地区尚属摸索阶段,如北京、浙江的“两集中、两到位”路径都尚不明确,清单制度作为行政审批制度的尝试之一,对权力制约的合理性也有待商榷。再次,有些清单对政府机构责任规定不明确,职权模棱两可或存在交叉或存在空白,如

果出现问题,会出现推诿责任的现象,这样的清单杜绝不了政府的权力腐败现象。

其二,“权力清单”缺乏法定的制定程序。众多清单的发布者和实施者均是政府部门本身,不存在外部单位对清单内容的考评、核定。如《2014 年政府信息公开第三方评估报告》中统计多个省的权力清单编制和职责清理工作均由工作部门自查,然后经省级机构初审和复审,最后报省政府常务会议审定。政府行政部门自己公开自己的权力范围的内容而缺少外部监控、评估,无疑此清单权威性、科学性、全面性都值得深思,另外,清单制定过程缺乏法定的程序,其法制制腐的作用发挥也会减弱。

其三,“权力清单”配套措施亟待完善。实施权力清单的目的在于通过公布政府的权力底数,增加用权透明,便于民众监督,落实阳光行政。因此其涉及的主体并非政府一方,还有市场、公众。其配套措施是指除此之外的政府责任清单、市场的负面清单、公众的权利清单。权力清单规制政府权力,而责任清单则是政府履行清单时的责任归向;负面清单从企业的角度规定企业不可为事项;权利清单规定了人民大众的权利事项,当权力、责任、负面清单运行之时,作为人民大众,他们应及时知晓其享有的权利,发挥他们的监督力量。我国目前的状况是,各地政府“权力清单”先行,其他清单发展滞后,单一的权力清单很难发挥人民大众及市场主体对于用权部门和个人的监督作用。

表 1 31 家省级政府权力清单公布程度

层次说明	公布程度	公布内容	代表省份	备注
第一种情况	公开程度小	仅公开了行政审批的权力条目,诸如权力类别、依据等均未明确。	黑龙江 天津市	黑龙江公布了 4 大类主要经济活动的审批流程图,行政审批事项涵括不全;天津市行政许可项目仅是条目录,没有其他说明。
第二种情况	公布内容完善	公布审批清单及其每项审批条目涉及的编码、审批单位、事项、有无子项、执行依据、流程图。	海南、河北、 湖北、陕西、吉林	吉林每项权力后还可以查阅到相关责任人。
第三种情况	公布内容比较完善	公布双清单或三清单。	江西、浙江、 湖南、海南	如安徽同时备注权力主体行使权力的责任事项和追责情形;江西公布行政权力清单、市场准入清单、行政事业性收费清单;浙江在“浙江政务服务网”集中发布行政权力清单、部门责任清单、企业投资负面清单和财政专项资金管理清单;湖南的“三清单一目录”。
第四种情况	省级政府行政清单仍在建设之中	目前未能从政府门户网站上查阅到相关信息	甘肃、青海、贵州、 河南、四川、山东、 内蒙古	青海预计 2015 年六月完成清单的公布;甘肃预计 2015 年 7 月网上公布省级权力清单;四川省预计 2015 年 6 月 30 日公布行政权力清单;云南明确 2015 年 12 月底前,建立省人民政府部门权力清单制度;河南将在 2015 编制完成省政府组成部门的权力清单和责任清单;山东和内蒙古均将在 2015 年 6 月公布省级政府权力清单。

(数据来源:各个省级政府网站)

其四,仅靠“权力清单”对于腐败的防治能否起到实质性的作用呢?虽然,权力清单的公布将权力运行透明化,将“暗室”操作之权,走向“玻璃房”运作,加之民众对用权的监督,一定程度上加强了权力制约的力度。“权力清单”的公布标志着政府部门的简政放权,能减少政府部门的权力寻租及权力腐败。然而,由于我国腐败发生的多因性、对权力缺乏制约仅是造成腐败的原因之一,还有体制转轨时期造成的制度、法治、廉政教育缺陷等原因。因此,仅靠一种权力公示,没有填补制度缺口、没有改变监督机制、完善反腐法治建设,澄清腐败发生的政治生态环境,不足以扼制腐败,它同样是反腐的一个必要不充分条件。所以,公布权力清单并不意味着对行政权力规制的一劳永逸,应随着经济政治发展不断完善。

四、权力清单视角的反腐思考:策略与路径

防治腐败,首先抓住我国以权力腐败为主的关键,从三个方面推进权力清单建设的完善,建立科学运权机制^[7],最大化地杜绝权力腐败。其次,应解决腐败产生的其他原因,完善清单运行的同时也是防止腐败产生的法制、监督、制度、廉政等行政环境建设,弥补转轨时期产生的制度、法律、监督、廉政等缺陷。

(一)完善“权力清单”的制定

完善清单顶层设计,使清单合法化、合理化、制度化、配套化。首先,通过全国人大或者中立第三方对相关政府职能做清晰的界定,对清单进行评估。解决政府“自导自演”出台清单的责任不明确、不科学、权威性差等问题。另一方面,清单制定必须遵守“依法行政”的原则,法律法规始终是清单制定的准则和标准,要明确清单制定时所依据的法律范本,通过以上方式解决清单合法化问题。其次,清单制定合理化。制定“权力清单”的目的是界定政府权力边界、规范权力运行。但是清单制定时缺乏统一的标准有违法的合理性,将大大降低对权力的制约作用。因此,清单制定的统一标准是权力清单制度能否合法、合理、有效的关键。再次,解决“权力清单”制度化问题。党的十八大报告明确指出要确保“决策、执行、监督”三种权限的相互协调与制衡,做为我国制度设计的原则。对权力进行科学配置,并按照法定程序和权限行使权力的制约监督

机制。“权力清单”制度化,是建立权力监督制约机制,在“权力清单”的基础上推进权力公开透明运行。

(二)完善“权力清单”配套措施

权力清单的配套措施即是指除此之外的政府责任清单、市场的负面清单、公众的权利清单。2015年3月24日中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推行地方各级政府工作部门权力清单制度的指导意见》,意见明确指出各地方政府因地制宜推行地方权力清单,并按照权责一致的原则推行责任清单工作,权力清单将政府权力关进制度之笼,当政府部门对于权力清单上的责任不履行、不适当履行、不全面履行时,责任清单应发挥其规制作用。负面清单即“政府以清单的方式明确列出市场主体禁止和限制投资经营的行业、领域、业务等”^[8]。“上海、广东、天津、福建四个自贸区将在2015年使用同一张负面清单。”^[9]市场的负面清单,将在未来的行政体制改革中的分量越来越重,李克强总理在2014年首次国务院常务会议上指出“审批事项逐步向‘负面清单’迈进,做到审批清单之外的事项均由社会主体依法自主自行决定”^[10]。清单配套措施的完善,能更好地规制政府用权,减少权力腐败。

完善“权力清单”配套清单。首先,政府部门应该加快推出与“权力清单”匹配的“责任清单”,建立一定的责任追究机制,以规制政府部门在“权力清单”实施过程中的不正当用权行为。其次,完善市场的监管体系,建立统一的市场准入制度,从企业角度完备企业的“负面清单”。最后,公布公民享有的“权利清单”,在明确政府行使“权力清单”的基础上公民享有的知情权、监督权等,当公民遇到相关部门的越权行为或企业的不法行为时,可以通过“权利清单”举报或维权,以此加强民众监督成效。四种清单互相配合、补充、制约,为政府构建一个可执行、可考核、可问责的责任制度体系^[11]。(如图3)。

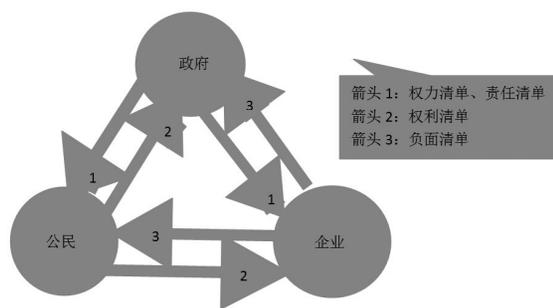


图3 四种清单关系图

(三)强化“权力清单”的执行

建立科学运权机制,增强用权透明。从权力清权、强化清单执行、清单流程优化三方面做好清单落实。权力清权包括两方面。一方面消减公权;一方面减少政府管制。消减公权是指按照政府减政放权的要求,缩减政府机关及其官员权力数量,更好发挥市场资源配置的作用。减少政府管制方面主要是通过行政审批制度改革、减少审批事项,将政府对微观经济的干预降到最低,以此减少公权力运行的空间,降低腐败产生的机会和条件。

其次,强化“权力清单”执行。清单目的是为了提提高用权透明以期起到制约权力预防腐败的作用。强化清单执行从以下三方面做起:一是清单制定过程公开;二是清单用权过程公开;三是清单的结果公开。权力清单制定公开,包括清单制定依据、规范公开,清单制定第三方、清单评估第三方相关情况公开,并保证制定方及评估方中立性质,确保清单的制定和评估依法、合理、客观;权力运行过程的公开透明是指,凡是与群众利益相关的重大事项、重大决策,在拍板定案之前采取听证会、座谈会、辩论会等形式听取广大意见;权力清单的结果公开是指将公务活动的条件、程序、结果逐项公开,扩大群众监督的领域和范围。

最后,做好“清单优化”工作。其一,做好监督。监督方面以第三方监督和人民大众共同监督为主。其二,做好反馈。“权力清单并非一成不变而,应根据全面深化改革的需要,不断进行再论证、再梳理、再精简”^[12],对清单执行不良状况及时反馈相关部门,进行相关改进。其三,发挥网络优势,对公布的清单进行流程优化并绘制出权力流程图。以此提高办公效率和网络监督。

五、环境构建:从四个维度构建 反腐政治生态环境

(一)加强用权监督,增强权力制约成效

无论是个人用权还是组织用权缺乏监督都会导致权力越轨,从而使公共秩序混乱,使公共利益受到损害,完善的权力监督机制能有效防止腐败情况发生。

其一,加强民众对权力机关监督。民主制度下民众对政府及其官员拥有监督的权力,民众可通过在媒体上发表文章或者公开对政府及政府官员进

行批评,也可通过集会、游行、示威等方式表达行使自己的权利。最有效的授权本身就是选举,公民要合理运用自身选举权加强对政府及代表人民切身利益公仆的监督。

其二,加强对执政党的监督。世界上大多数国家的政府都是由某个政党或政党联盟组成的。在民主国家中,政党之间的相互牵制成为制约权力的一种有效方式。我国的情况比较特殊,是中国共产党领导下的多党合作制度,党派之间是友好协作的关系,久而久之会产生执政党的优越性倾向。作为执政党如果对权力腐败的侵蚀和防范没有清晰的认识,很难摆脱“权力的咒语”。因此,我国各民主党派和广大群众应加强对执政党的监督,增强其执政过程中的约束。

其三,加强权力机构之间的互相监督。“要防止滥用权力,就必须以权力制约权力。”^[13]分权制衡原则早已成为民主国家的宪法原则,我国应加强立法、行政、司法之间的监督及国家机关内部各部门的相互监督。

其四,加强“第五种权力”即媒体对权力机关监督的作用。普通民众由于受时间和能力所限,不可能掌握政府的大部分信息。因此,为民众提供信息的任务就自然落在媒体身上。在民主国家中,媒体应无孔不入地对政府进行“监视”,一旦抓住官员的腐败证据,就进行公开报道,起到监督、震慑腐败的作用。我国媒体应积极发挥其社会责任及威慑作用。

其五,加强对一把手的监督。一把手通常掌管组织人、财、物方面的权力,如果不善于自我调控,放任手中权力,就会使得权力嬗变。对一把手的有效监督成为我国监督方面的短板。清单制定时应对应一把手的诸多权力,如谋划提议权、主要提名权、协商沟通权、舆论导向权,拍板决定权等进行界定及公布。与此同时,完善集体领导制度,重要问题和人事任免由领导集体决定,强化决策的实施和决策问责机制,健全行政行为的公开制度,加强对行政领导行为的监督。

(二)完善法律法规,规制权力滥用

1844年马克思就指出,法律的用处通常是限制政府的绝对权力^[14]。“作为一种治国工具,法治首先体现了依法治国、法律面前人人平等,反对任何人、任何组织享有超出法律之外的特权。”^[15]行政机关

是主要的法律实施机关,也是最易发生腐败的权力主体。对权力有效制约体现在依法行政之中。首先,用权部门应坚持依法行政。坚持依法行政的前提是完善行政立法,通过立法明确行政执政的界限,使所有的行政行为依法而为。其次,明确对权力责任的追究,权力主体应在法律范围内行使公权力,当权力主体对自己的义务和职责不履行、履行不当时,应有规范的法律体系去衡量、惩治。我国此方面的法律主要是《刑法》《行政诉讼法》,但是这方面的法律还不甚完善,要发挥法律的权威惩治腐败,应将此方面的法律随着我国改革的深入、经济的发展而不断完善。

再次,完善反腐的法律法规。至今为止,世界上已经有一百多个国家和地区出台了反腐败相关的法律,如美国有《政府行为道德法》,英国有《防腐化法》,新加坡有《防止贪污法》,德国、韩国有《反腐败法》^[16]。我国还没有制定《反腐败法》,我国大量腐败犯罪现象的发生许多是钻了现行法律、法规的空档^[16]。因此,应加强反腐立法的步伐,加快对《反腐败法》《财产申报法》《从政道德法》《政府信息公开法》等的立法。建立专门的反腐法律、反腐单行法,同时完善诸如财产申报公开制度、金融实名制度、集中采购制度、招标投标制度、强化审计监督制度等现代经济法治制度,以期实现反腐标本兼治的目的。

最后,借鉴国际上反腐的经验,加强同国际反腐组织的交流合作,立足中国国情积极遵守、履行《联合国反腐败公约》,在国际《公约》的基础上完善我国反腐败实体法和程序法,做好《联合国反腐败公约》与国内法律法规的衔接,切实履行我国在国际反腐中的国际义务。同时,健全《中华人民共和国引渡法》,畅通国内外双边合作平台,为我国与外国加强引渡合作提供坚实的法律基础。

(三)推进制度建设、弥补制度漏洞

1.加强廉政教育制度建设

首先,加强学习培训制度建设,将党组党委的培训制度化、完善化。在培训的过程中注入廉政教育方面的培训并加大廉政教育的比重,加强公务员录用培训阶段的廉政教育培训。其次,加强考核评价制度建设。加强对干部廉政教育考核制度的建设、建立激励和责任追究机制。再次,加强对反腐倡廉教育的宣传制度建设,完善宣传内容、宣传方式,建立健全联系会议、新闻发布、对外宣传等制

度,促进干部的反腐倡廉教育落到实处。

2.加强监督制度建设

发挥权力配置的制衡作用,坚持按级负责,科学划定上下级之间的权限,形成相互配合、相互制约的横向权力结构,并对政府及官员的行政行为进行事前、事中、事后各个环节的全方位监督,形成不敢贪、不敢腐的机理。

3.加强预防制度建设

首先,树立腐败前预防、腐败中治理、腐败后警示的预防理念。其次,从重点领域、重点部门、重点环节入手推进廉政风险防控机制建设,探索有效预防腐败的方法和措施,形成预防体系。最后,对一些预腐行为进行排查,健全腐败发生的内控机制。

4.加强惩治制度建设

对于已经案发的腐败案件,探讨其中造成腐败的制度缺陷,并进行备案,建立腐败现象易发、多发、领域调查分析和专项治理制度。其次,建立腐败案发地及时揭露机制,做到对腐败案件及时揭露、查处。最后,依照实际情况不断完善防治腐败的法律法规,加强司法协助、引渡、追缴和反还腐败资产等方面的国际合作,使腐败分子无处藏身。

(四)加强廉政教育,前移反腐关口

廉教包括两方面,一方面针对官员,一方面针对民众。当官员“经济人”特性凸显大于其“公共人”特性时,容易产生权力腐败,我国对官员廉政教育的缺失是导致官员腐败的重要原因之一。对领导干部的权力规范主要来自于两个方面:一方面由法律等规章制度构成的外在法治约束力;另一方面由领导干部心中的道德信念所形成的内在良知约束力。如果官员干部权力、利益面前信念道德沦丧,那么离被腐败异化也为期不远。反之,如果官员在权力面前内心有强烈的道德约束,加上法治的强制约束,就很难被腐败侵蚀。因此,反腐要抓住领导干部这个关键少数^③,加强对国家公职人员特别是领导干部的廉政教育,通过思想政治、公共道德和职业道德教育,提高其内心自律,在官员的内心建立起一道抵御腐败的精神屏障,树立他们的社会责任感,提高他们的政治觉悟和执政信念,增强其拒腐防变的能力。

在加强官员廉政教育的同时,还要重视民众在社会反腐中的作用。人民群众是反腐倡廉建设中的中流砥柱,反腐倡廉工作离不开他们的密切支持和积极参与。反腐教育要密切联系群众、教育群

众,要让广大群众感受到党和政府反腐的决心和立场。其次,并充分利用媒介公众对腐败的监督作用。做好媒体对反腐的宣传工作,使社会公众认识到腐败犯罪的危害性,营造社会中良好的反腐氛围。可通过大力宣传反腐信息,让民众了解腐败的相关情况及危害,或者通过新闻、广告等媒介方式,介绍反腐败工作的情况,把依法处理的腐败犯罪案件的信息向公民公布,收集公民对反腐败机构工作的意见及对防治腐败问题的态度,提高监督腐败的积极性。

腐败问题的防治不是一蹴而就的,正如有学者总结,“我国对腐败问题的研究和防治都是在反思中进行的”^[4]。通过“权力清单”规制权力,防治腐败,首先要解决清单本身的合法、合理及完善问题,建立科学的运权机制。另外,腐败作为权力衍生的副产品,其产生、蔓延有一定的政治生态环境,权力清单的成功运行及作用发挥也依赖于完善的反腐政治生态系统建设。因此,权力清单在以自身建设为依托的同时,还要澄清腐败发生的政治生态环境,解决萌生腐败的其他原因,这样才能使反腐更有效、有力。

注释:

- ① 参见2013中央文件《关于地方政府职能转变和机构改革的意见》。
- ② 铁帽子王是指世袭罔替的王爵,源于清朝的封爵制度,铁帽子王比一般亲王享有更优厚的待遇特权。
- ③ 2015年2月2日习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上的讲话。

参考文献:

- [1] 郭人菡. 基于“权力清单”、“权利清单”和“负面清单”的简政放权模式分析[J]. 行政与法, 2014(7): 5-6.

- [2] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯选集:第4卷[M]. 北京:人民出版社,1995:135.
- [3] 蒋周明. 腐败探源与反腐败研究[M]. 北京:中国检察出版社,2012:46-47.
- [4] 倪星,陈兆仓. 问题与方向:当代中国腐败与反腐败研究文献评估[J]. 经济社会体制比较,2011(3):185.
- [5] 茅雪妮. 浅析政府部门治理法治化——以权力清单制度为例[J]. 现代妇女:下旬,2014(10):10-11.
- [6] 李任杰,王伟. 简论“权力清单”及其对政府权力的制约[J]. 中共青岛市委党校. 青岛行政学院学报,2014(4):9-10.
- [7] 陈建平. 科学“运”权:推进反腐倡廉建设科学化的关键[J]. 福建农林大学学报:哲学社会科学版,2010(1):13.
- [8] 陈晨. 权力清单、责任清单、负面清单:三张清单看改革[N]. 光明日报,2014-10-09.
- [9] 胥会云. 全国四个自贸区有望共用一张“负面清单”[EB/OL]. (2015-03-23). <http://www.yicai.com/news/2015/03/4589258.html>.
- [10] 刘东. 上海自贸区突围“负面清单”[EB/OL]. (2015-01-01). <http://finance.eastmoney.com/news/1350.20150101463359946.html>
- [11] 范仲兴. “权力清单”制度更应是“责任清单”[J]. 上海人大月刊,2014(1):49.
- [12] 瞿芃. 权力清单:改革新起点[J]. 理论导报,2014(3):10-12.
- [13] 孟德斯鸠. 论法的精神:上册[M]. 北京:商务印书馆,1982:154.
- [14] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯全集:第12卷[M]. 北京:人民出版社,1956:576-578.
- [15] 高其才. 时代的良知——郭道辉法学思想研讨文集[M]. 北京:法律出版社,2008:48.
- [16] 聂资鲁. 《联合国反腐败公约》与中国反腐败法制的完善[M]. 北京:世界图书出版,2013:41-42.

责任编辑:郑晓艳

(Email: zxyfly@126.com)