

# 国家廉政体系建设中的公共权力运行公开化路径研究<sup>〔\*〕</sup>

## ——基于治理理论视角的考察

○ 高晓霞<sup>1</sup>, 钱再见<sup>2</sup>

(1. 南京审计学院 外国语学院, 江苏 南京 211815;

2. 南京师范大学 国家治理与政府创新研究中心, 江苏 南京 210023)

**〔摘要〕**治理过程实际上就是通过权力制约、权力监督而进行廉政建设、达成善治的过程。从这个意义说,国家治理体系和治理能力现代化的过程必然包括国家廉政体系的建设、优化及反贪腐能力提升的过程,其基础和核心是公共权力运行公开化,关键是要坚持用制度管权管事管人,让人民监督权力,让权力在阳光下运行。腐败的深层次原因在于公共权力悖论,即公共权力“所有权”与“行使权”的分离;公共权力委托人公益性目标和代理人自利性追求的矛盾;公共权力“行使权”与“监督权”的失衡。因此,必须加强法治建设,依法治权,构建决策科学、执行坚决、监督有力的公共权力运行公开化体系,健全惩治和预防腐败体系,建设廉洁政治。同时,要完善制度建设,把权力关进制度的笼子里。此外,强化信息公开,让权力在阳光下运行。最后还要扩大公民参与,以权利制约权力。

**〔关键词〕**治理;国家廉政体系;公共权力;公开化;法治

治理实质上就是通过国家公共权力的配置如分权、放权和控权,合理分配公共资源以达成公共目标,实现公共利益。只有在公共权力配置合理、公共权力运行公开化的前提下,才能实现公共资源的公平、公正和公开分配,反之,就可能会导致公共权力异化和贪污腐败。国家治理的过程必然包括国家廉政体系建设、

---

**作者简介:**高晓霞(1967—),南京审计学院外国语学院副教授,主要研究方向为应用伦理学、政治社会学和日本问题研究等;钱再见(1965—),社会学博士,南京师范大学强化培养学院院长,国家治理与政府创新研究中心主任、教授。

〔\*〕本研究系2013年度国家自然科学基金项目“公共权力运行公开化路径研究”(项目编号:13BZZ032)的阶段性成果。

优化和反贪腐能力提升的过程。从国家治理的视角来看,“廉政”主要指政府工作人员在行使公共权力履行其职责时坚持公平公正公开的原则,廉洁从政、秉公办事。国家治理体系是规范政府公共权力运行以提供公共产品和公共服务、达成公共目标和维护公共利益的一系列制度和程序。国家廉政体系则是一套规范公共权力运行公开化的法律、制度和程序,它是治理理论在反腐领域中的实际应用和必然要求。公共权力运行公开化既是善治的本质特征,也是国家廉政体系建设的基础和核心。其关键是要坚持用制度管权管事管人,让权力在阳光下运行。腐败的实质是公共权力的滥用,而廉政建设和反腐败的关键就是用法治的原则、制度的手段和公民参与的力量有效监督和制约权力,促进公共权力运行的公开化,防止公共权力异化、腐化而损害公共利益。

### 一、国家廉政体系的治理基础及其公共权力逻辑

廉政是民主政治的重要基石,透过廉政达到良善治理的目的,是当代世界各国政府施政的重要愿景之一。从这个意义上说,国家治理与廉政建设相伴相生,互为条件,只有国家治理体系和治理能力的现代化,才能全面实现国家廉政体系建设的目标,同样,也只有通过国家廉政体系建设和优化,才能促进国家治理体系和治理能力的现代化。两者的共同基础是公共权力运行公开化。

首先,治理的法治化是国家廉政体系建设的根本保障。在国家治理中,法治化主要是指政府依法运用公共权力协同多元主体共同达成公共目标、实现公共利益的能力。按照法国学者玛丽-克劳德·斯莫茨的概括,法治是善治基本要素之一,即公民安全得到保障,法律得到尊重,特别是这一切都须通过法治来实现。<sup>[1]</sup>国家治理法治化的实质就在于依法治权,任何组织或者个人都必须在宪法和法律范围内活动,任何公民、社会组织和国家机关都要以宪法和法律为行为准则,依照宪法和法律行使权利或权力、履行义务或职责。依法治权的核心就是强调树立法律至高无上的权威,限制公权,保护民权。正如奥兰·R. 杨所指出的,规章制度、法律、程序与准则使得人们能够在一个相对而言可以预见的、公平的局面内保护各自的利益,而这一切合到一起便构成良好治理的根基。<sup>[2]</sup>国家廉政体系建设和反腐败的关键就在于法治。腐败的表现形式在不同国家、不同历史阶段、不同文化背景下有所不同,但其共同特征都是利用公共权力谋取私利。<sup>[3]</sup>因此,反腐败和国家廉政体系建设的关键就是要在国家治理进程中,加强法治建设,促进公共权力运行的公开化、制度化和规范化。

其次,治理的民主化是国家廉政体系建设的现实基础。众所周知,民主是现代国家治理体系的本质特征。治理的要义就是通过分权、放权、授权、赋权等途径打破政府对公共权力的垄断,促成国家的权力向社会回归,进而以合作、协商和伙伴关系,实现公共利益的最大化。善治实际上是国家的权力向社会的回归,荷兰学者简·P. 库伊曼认为,在新的治理形式中,人们可以看见由单边性(政府或社会的分野)向一个互动焦点(政府与社会的合作)的转变。<sup>[4]</sup>从实质上讲,国

家治理就是一种民主治理,强调参与性和多中心性。治道变革的基本逻辑就是政府公共权力向社会的回归,其目标就是要实现善治,而善治的过程就是一个还政于民的过程。正如格里·斯托克所认为的,治理意味着一系列来自政府但又限于政府的社会公共机构和行为者。它对传统的国家和政府权威提出挑战,它认为政府并不是国家惟一的权力中心。各种公共的和私人的机构只要其行使的权力得到了公众的认可,就都可能成为在各个不同层面上的权力中心。<sup>[5]</sup>新治理(善治)的特征是从监督到合同外包;从集权到分权;从政府再分配到政府规制;从公共服务的管理到根据市场原则的管理;从政府的“指导”(“guidance”)到政府与私营部门的合作。<sup>[6]</sup>在实际中,莱斯·麦特卡佛和苏·理查兹就把公共管理定义为“通过其他组织解决问题”,<sup>[7]</sup>并且强调其实治理是关于网络管理的。作为自组织网络的治理之所以是对政府管理能力的挑战,是因为网络具有了自主性,并且抵制了中央的控制。<sup>[8]</sup>在国家廉政体系建设中,防止公共权力滥用有两个关键因素:一是民主的完善程度;二是公民参与权力监督。其实质就是要打破公共权力垄断,通过分权、放权、授权、赋权等途径实现多中心民主治理和合作共治。同时,也只有民主治理的基础上,才能实现对公共权力的民主监督,所以,经济发展与健全的民主应该成为阻止腐败的重要途径,<sup>[9]</sup>是完善国家廉政体系,建设清廉政府和廉洁政治的现实基础。

第三,治理的透明化是国家廉政体系建设的关键环节。公共权力运行缺乏透明性与公开性,是权力腐败的根源,也是国家廉政体系建设的难点所在。国家治理的透明性决定了政府公共权力运行的公开化既是现代法治政府的基本要求,也是“善治”政府的重要标志。透明性是指政府没有任何偏见地向公众公开相应的信息,满足公众的合法需求,利益相关方都能够轻易地获取相关的、可靠的信息。公共权力运行公开化可以促进政府的回应性和有效性,反之,则会导致政治腐败、治理失败和政府公信力危机。在治理过程中,“人们对经常向公众封闭而对腐败公开的政治过程的认识在逐渐觉醒。这种政治觉醒从许多方面反映了以阶级或以福利为基础的政治和政党体系处理新的政治问题以及不断上升的公众期望的无能。”<sup>[10]</sup>国家廉政体系建设的现实目标就是遏制腐败,而腐败的核心问题无疑是一个公共权力的运作问题。国家廉政体系建设必须抓住“正确行使公共权力”这个关键,而公共权力得以正确行使的前提是公共权力的合理配置和公共权力运行的公开化。公共权力从来都是一把双刃剑,公共权力一经产生,就成为一种具有自我膨胀属性且难以驾驭的力量,并且具有以警察、监狱、军队这些暴力型工具为后盾的暴力强制性。这些暴力强制性固然是“必要的恶”,没有它们的存在,公共权力的裁判权很难实现,公共权力实现公共利益的功能也就无从谈起。但是,权力的滥用又必然是以民众权利为对象,以损害公共利益为代价的。因此,公共权力的有限性也是其基本属性,对公共权力进行约束和限制便是公共权力运行的必然逻辑,而公共权力运行的公开化则是约束和限制公共权力的基本要件。政府等公共组织正是因为行使公共权力,就必须受到全社会

的监督,它的一举一动都必须接受来自舆论或公众的批评和监督,其所作所为必须是公开的、透明的。政府公共组织的活动如政策制定与执行、公共预算与财政管理、人力资源管理、公共资源的分配和使用等,都必须在法律的规范下依照法定程序行动。这就要求政府依法明晰权力的边界,实行政务公开,让权力在阳光下运行,实现公共权力运行的公开化。如果政府不能通过法治的路径,以制度的手段,约束其他公共权力主体,就会导致“无治理能力”(ungovernability),如缺乏一致性、遵从性越来越差。对此,可以从社会因素、政治因素等各个方面寻求解释,在政府体制方面则是无力决定、遏制对国家的普遍不信任和不认同。<sup>[11]</sup>

最后,治理的责任性是国家廉政体系建设的必由之路。新西兰著名反腐研究专家杰瑞米·波普指出,建立国家廉政体系的最终目标,是将腐败变成一件“高风险”且“低回报”的活动。<sup>[12]</sup>从这个意义上说,治理的关键不仅在于建设法治政府和阳光政府,还必须要建设责任政府,落实问责制。公共行政官员工作中的许多因素都可能导致对公共利益的曲解、引发腐败与颠覆破坏行为。诚然,公共行政伦理可以被视为公共行政人员的一种“自我责任”或者一种内部控制的形式。然而,“这种内部控制可能是通过要求公共行政官员遵循一系列外部标准才能得以实施的。”<sup>[13]</sup>根据宪法和法律,政府及其公务员必须承担应由它(他们)承担的责任,包括道义责任、政治责任和法律责任;同时,政府还必须接受来自内部和外部的监督,以保证责任的实现。责任性不仅是指在行政管理系统中下级对上级负责,更重要的是指对全体人民负责,责任性还意味着对政府不良行为的惩罚或制裁。责任性是确保“公共政策与实际实施之间的一致,和对公共资源的有效配置与使用”的关键。<sup>[14]</sup>在分权、放权的过程中,只有通过问责制,才能彰显政府公共权力的责任性,提升政府公信力。

## 二、国家廉政体系建设中的公共权力悖论分析

在治理理论的视域中,国家廉政体系建设就是要致力于形成一个民主、法治、透明、责任的现代政治文明和一个廉洁、高效的政府体系,实现干部清正、政府清廉、政治清明。其核心是公共权力的优化配置和公共权力运行的公开化,打破公共权力垄断和权力的暗箱操作,预防与惩治腐败行为。贪污是人类社会中常见的行为,几乎流行于所有的政府之中。<sup>[15]</sup>可以说,任何一个国家都不可能杜绝贪污。廉政与反腐败思想可谓源远流长。<sup>[16]</sup>西方早期的一些思想家如修昔底德和柏拉图用腐败的“坏政体”来形容道德败坏和政治秩序衰败的局面。关于反腐败和廉政建设,学术界和实务界提出了多种理论解释和对策主张,如关于腐败的“糖衣炮弹论”、亨廷顿的“现代化论”<sup>[17]</sup>(约瑟夫·奈也用现代化过程来解释腐败<sup>[18]</sup>)、约翰斯顿的“深度民主”论<sup>[19]</sup>、腐败文化论<sup>[20]</sup>,以及寻租理论,等等。其实,现有各种理论观点都难以单独解释腐败产生和蔓延的真正根源。本文认为,腐败的深层次原因在于“公共权力悖论”。所谓“公共权力悖论”,意指公共权力的内在矛盾和异化现象,主要包括:

## 1. 公共权力“所有权”与“行使权”的分离

众所周知,在民主政治中,公共权力本是公民的共同权力,为全体公民共同所有。但在现实社会生活中,公共权力的行使不可能由全体公民来共同行使,而只能由其代表(或委托人)来行使。根据人民主权理论的主张,国家主权归全体人民所有,亦即“人民是国家的主人”。政府应由人民产生并服从人民的意志。因此,公共权力在本质上是一种凝聚和体现公共意志的力量,它的最终本来自全体公民。但在现实社会生活中,公共权力的行使不可能由全体公民来共同行使,而是通过委托代理关系,将公共权力赋予权力机关、政府部门和公共组织来行使。任何具体的权力都是由具体的人或组织来行使的权力,它的主体是明确的,是作为国家和政府权力机关的组织。“公共性”是公共权力的本质属性,但在其运用中,却不同程度地存在着公共权力主体的专断性,公共权力运行的非公开性,造成公共权力的“所有权”公共性与“行使权”非公共性的分离,导致公共权力异化。恩格斯曾对权力异化做过这样的论述:“社会起初用简单分工的办法为自己建立了一些特殊的机关保护自己的共同利益。但是后来这些机关,其中最主要的是国家权力,为了追求自己的特殊利益从社会公仆变成了社会的主宰。这种情况不但在例如世袭制的君主国内可以看到,而且在民主的共和国内也可以看到。”<sup>[21]</sup>公共性是现代政府执政合法性的根基,公共权力“公共性”的缺失,必然演变成霍布斯所说的权力,即“获得未来任何明显利益的当前手段”,<sup>[22]</sup>成为个人或者某些群体谋取私利的工具,由公正公平地裁判变为自私、狭隘、专制、独裁和残暴的暴力工厂,排斥民主、公正和自由。

## 2. 公共权力委托人公益性目标和代理人自利性追求的矛盾

所谓公益性,即政府作为公共权力机关,其产生、存在的目的是为了提供公共服务、达成公共目标和实现公共利益,以及创造具有公益精神的意识形态等。公益性是国家治理体系致力于实现的目标,而“治理结构是以各种各样的代理关系为特点的”。<sup>[23]</sup>在代议制民主政治中,人民是公共权力的所有者和委托人,政府及其官员则是公共权力的受托者和代理人。从原则上讲,代理人必须为委托人即全国人民的利益最大化而忠实地履行自己的职责,正当地行使委托人授予的公共权力。但是,公共利益大多是模糊而不易计量的,它表现为公众对公共产品的多层次、多样化、整体性的利益需求。公共利益不像私人利益那样明确直接。相反,作为公共权力代理人的政府官员则是一个具有自利性追求的经济主体,这种身份上的矛盾容易使之模糊两种角色间的界限。公共权力的扩张性在缺乏分权控权的体系中极易由公益性异化为功利性,沦为一些人追求一己私利的工具。在我国,由于“公共权力部门化,部门权力利益化,权力利益法制化”,使得公共权力机构极易滑向非公开化运行的轨道,并导致公共组织中的集权和公共决策过程中的暗箱操作,与利益集团共舞而排斥公众的民主参与,垄断公共信息而绑架专家论证,从而致使公共权力失去公共性目标,成为个人或者某些群体谋取私利的工具。一些政府官员滥用权力、贪污腐败、以权谋私,在社会上造

成了极其恶劣的影响,致使政府公信力直线下滑。从公共选择理论视角来看,政府并不是纯粹的公共服务机关,在政府中行使公共权力的行政人员也不是大公无私的,他们都具有自己的利益诉求,都是“经济人”,在运用公共权力时他们会倾向于维护机构本身的利益。

### 3. 公共权力“行使权”与“监督权”的失衡

治理视角中公共权力异化的另一个原因是“行使权”与“监督权”的失衡,即两种权力的不对称性。这种不对称性主要表现在两个方面,一是权力不对称性,即公共权力与监督制约公共权力的力量不对称性;二是信息不对称性,即公共权力行使者垄断、控制甚至封锁公共信息,从而对于监督者而言,信息不完整、数据不真实,其结果是无法实现有效的权力监督。国家治理的基本特质之一就是信息公开和政务透明,正如玛丽-克劳德·斯莫茨所言,信息灵通,便于全体公民了解情况,亦即具有政治透明性,也是善治的特征。<sup>[24]</sup>在民主政治下,人民主权要求作为权力代理人的政府必须对权力的委托人——人民负责,政府治理过程中产生的政治责任、行政责任、法律责任和道德责任,必须受到问责。问责的前提是有效的监督,而监督的条件则在于公共权力运行的公开化。但由于权力的力度不对等、信息不对称和其他制度性缺陷,议会监督往往难以有效约束政府。而政府内部的上级监督由于上级与下级同处于一个机构体系之中,容易形成密切的利益共同体,因而其监督作用也难以发挥。诚然,在政府外部还有人民群众监督、利益团体监督和新闻舆论监督等,但同样也存在信息不对称问题。在中国,则出现了“上级监督太远,下级监督太险,同级监督太难,纪委监督太软,法律监督太晚”的尴尬局面。公共权力运行非公开化,无视民众要求行政公开、透明的知情权诉求,采取“暗箱操作”甚至欺骗手段,阻碍信息公开,其结果必然导致贪污腐败,造成政府公信力受损。公共权力“行使权”与“监督权”失衡的另一方面则是对于监督权的监督问题。在腐败体制化倾向的公共权力结构中,权力的监督监察和反腐机构可能被腐败者同化、甚至主动榨取腐败者。位于反腐链条上的每个机构或群体都有可能榨取贿赂,因而,反腐链条越多,榨取贿赂的可能性就越大。根据透明国际组织的国家廉政体系理论,立法、司法、行政、监察部门、反腐机构、大众传媒、公民社会、国际组织等主体是支撑国家廉政体系大厦的支柱,大厦的地基或底座是公众的廉洁意识和社会的廉洁价值观,大厦的每个支柱都必须有足够的强度和支撑能力,并且各个支柱互相依赖,国家廉政体系的大厦才能稳定运行。

### 三、公共权力运行公开化的路径选择

国家廉政体系建设的目标只有通过治理的路径并且不断进行深层次的体制机制改革才能实现。在治理的视角下,深层次的体制机制变革的核心是公共权力的优化配置和公共权力运行的公开化。在法治国家里,公共权力是有限度的,其运行必须是公开化的,接受公众监督,不能无限膨胀。公共权力只能在公共领

域内发生作用,而不能侵入市场或社会等私人领域,否则公共权力就违背了治理的民主、法治、透明和责任的原则,导致政治腐朽、政府腐败和官员腐化,不受限制的专断权力必然侵犯公民的权利,公共权力的行使就失去合法性和正当性。因此,国家廉政体系建设实质是反对公共权力的滥用,致力于实现公共权力运行的公开化。

### 1. 加强法治建设,依法促进公共权力运行公开化

法治是社会文明进步的重要标志,也是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。建设法治国家是廉政建设和反腐败斗争取得胜利的根本保障。所谓法治国家,即国家权力,特别是行政权力必须依照法律行使,通过法律保障人权,限制公共权力的滥用。民主是法治的前提,法治是民主的保障,民主与法治有机统一构成法治国家的政治基础。腐败的实质是权力的滥用和私用,而反腐败的关键就是用法治的手段有效监督和制约权力,促进公共权力运行公开化,防止利用权力获取非法利益。

首先,要加强国家廉政体系建设和反腐败的国家立法,推进国家廉政体系建设法制化。加强反腐败国家立法,是依法治国、依法执政、依法行政和建设法治国家的题中应有之义。国内外的反腐败理论研究和实践经验充分证明,依法治腐、制度反腐才是廉政建设和治理腐败的治本之策。英国于1883年制订了世界最早的反腐败法律——《反腐败与不法行为法》,美国有《联邦贪污对策法》、《涉外反行贿法案》和《政府道德法》等专门的反腐败法等。反腐败立法是世界性的趋势,一般包括两个密切相关的内容:一方面是有关权力行使和运行的规则,另一方面是违反规则构成腐败及其追究的规则。前者为掌权者的权力设置边界,后者是追究腐败者的规则和安排。目前,中国有关惩治腐败的法规和规定散落在《公务员法》、《行政监察法》和《刑法》等单行法律和党内法规之中,如《中国共产党党内监督条例(试行)》、《关于实行党风廉政建设责任制的规定》等,因层级不一,过于分散,缺乏统一性,预防和惩治腐败的精准度、威慑力都明显不足。

其次,坚持依法治权,促进公共权力运行公开化。法治是治国理政的基本方式,政府意志一旦高于法律意志,不能按预定权限和程序办事,公共权力运行公开化就成了一句空话,相反,公共权力就极易转化为谋取一己私利的工具,甚至成为对抗和损害公众利益的力量,公共权力也就丧失了公信力和合法性。因此,要促进公共权力运行的公开化,就要更加注重发挥法治在国家治理中的保障作用。其核心就是以规范的程序提前化解公共权力运行过程中的腐败风险,因为“抛弃法定程序的腐败是最有影响力的途径”。<sup>[25]</sup>

第三,依法实施分权、控权改革,打破公共权力垄断。众所周知,腐败和权力是一双孪生姐妹。公共权力垄断而缺乏必要的制约和监督,势必会走向滥用和腐败。“权力导致腐败,绝对的权力绝对地会导致腐败。”<sup>[26]</sup>作为权力的行使者,人存在非理性的一面,因而一切权力都存在被滥用的可能性。正如孟德斯鸠所说,“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。有权力的人

们使用权力一直到遇有界限的地方才休止。”因此，“要防止滥用权力，就必须以权力约束权力。”<sup>[27]</sup>“控权”作为现代法治的基本精神。为了打破政府公共权力垄断，政府的决策权应与执行权、监督权适度分离，并进一步分权、放权，还权于民。在推进国家治理体系现代化的进程中，要进一步健全决策权、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，构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系。通过在政府内部科学设置机构和有效配置职权，实现民主化、科学化的决策，通畅、高效的执行，全面、有力、到位的监督。

## 2. 完善制度建设，把权力关进制度的笼子里

在国家廉政体系建设进程中，要坚持用制度管权管事管人，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，是把权力关进制度笼子的根本之策。而用制度管权的前提条件是建设完善的制度体系。现阶段应突出以下几方面的制度建设。

首先，以权力清单制度，推进公共权力运行规范化。公共权力腐败的程度往往和公共权力的边界密切相关，这实际上是由公共权力所掌握的公共资源决定的。公共权力可以调动的资源越多，腐败产生的机会就越多，腐败的范围也就越大，程度也就越深。相反，公共权力能调动的资源越少，腐败的机会就越小，范围就越小，程度也越浅。就是说，公共权力掌握的资源多少和公共权力腐败的情况是成正比的。在公共部门中，有了行政许可，就有了权力寻租的空间，行政许可越多，权力寻租的空间就越大，滋生腐败的空间也就越大。通过公开权力清单，减少审批事项，限定权力范围、缩小权力空间、控制自由裁量权，可以减少对市场经济的干预，有助于权力在阳光下运行，把权力关进了制度的笼子里，使政府部门和工作人员更加规范地行使权力。

其次，以财产申报制度对公共权力实施监督。1883年英国议会通过的《净化选举，防止腐败法》是世界上第一部有关财产申报的法律。从财产申报制度产生之日起，它对反腐倡廉，树立政府和公务人员的公信力就起到了积极的作用，成为一种“反腐利器”。目前我国公职人员在财产申报制度方面还存在诸多漏洞，如官员财产申报主体粗略、范围狭窄、形式单一等弊端，应进一步对官员的财产申报等制度以立法的形式加以规定和完善。将官员的财产及变化状况公示，极大程度上约束官员的以权谋私行为，是将公共权力关进制度笼子里的必要措施。

第三，以独立反腐制度震慑权力主体“不敢腐”“不能腐”“不想腐”。目前中国反腐体制机制的问题主要是，反腐败机构独立性不强、职能分散，难以形成合力。现有反腐机构是由党、政和司法机关协力组成的有层次的结构，包括检察机关的反贪机构、党内的纪律检查委员会和政府的监察委员会，三者各司其职。中国反贪污贿赂局成立于20世纪80年代末，处于最高人民检察院管辖之下。继2003年中国在《联合国反腐败公约》上签字后，2005年的十届全国人大常委会第十八次会议批准加入该公约。2007年成立的国家预防腐败局成为中国首个反腐败机构。对比香港廉政公署与内地现有反腐职能部门，两者最大的差异



在于独立性。香港《基本法》确立了廉政公署的独立地位,仅对行政长官负责。在工作方式上,廉政公署有权采取特殊刑侦手段。内地的反腐部门目前没有这样的调查权力,改革的目标应该是加强反腐机构的独立执法能力。

最后,以责任追究制度,促进责任政府建设,保障公共权力运行公开化。国家治理进程中公共权力的公共责任既表现为权力行为实施之前的一种职责,即在行使权力之前就明确形成权力所追求的公共目标;也表现为权力行为实施过程中的负责,即自觉接受监督;同时,还表现为权力行为实施之后的担当,即自觉接受评判并对不当行为承担责任。通过问责制,追究政府等公共权力主体的责任是现代民主政治发展的结果,是实现公共权力与公共责任对等的一种制度安排。在倡导“权力下放”的同时,要避免权力滥用、误用,就要通过责任追究制度的实施,加强问责、监督与评价,明确政府等公共权力主体所应承担的责任,促使各级政府乃至全社会真正确立并加强各自的责任意识,并使其对自己的行为负责。同时,要加大对政府及其公务人员腐败行为的惩戒力度,通过对腐败的“零容忍”和“严惩处”加大腐败成本。

### 3. 强化信息公开,让权力在阳光下运行

阳光是最好的防腐剂,国家廉政体系建设也必须是建立在信息公开和政务公开的基础上,才能实现公共权力运行的公开化。

首先,政府公共决策的公开化。伊斯顿在其政治系统理论中认为,政府决策过程常常处在黑箱之中,<sup>[28]</sup>而在现代民主政治条件下,政治系统的廉洁、廉明甚至其正常运转的关键都在于政府系统的开放性和政府决策过程的透明度。政府透明化的核心思想是政府掌握的公共信息向社会公开,实施“阳光法”,即政府不再保持神秘感或神圣感,以及利益分配的公开化而不是传统的暗箱操作。一方面,公民的信息获取权利是政府行政公开的法理基础,波文斯甚至认为它是与马歇尔所讲的公民权、政治权、社会权同等重要的第四种权利。<sup>[29]</sup>另一方面,行政机关公开公共信息是现代民主法治和国家治理体系现代化的基本要求,是落实宪法规定公民基本权利包括知情权的必要保障。杰弗逊曾说过“信息即民主的流通货币”。要实现民主治理,公共决策就必须公开透明。

其次,公共权力运行公开透明的制度化。弗朗西斯·E.洛尔克曾经写道,“政府过程公开并接受公众的批评和监督的原则,是民主不证自明的公理”。<sup>[30]</sup>从其最基本的意义上说,开放政府是一种现代政府治理理念和政府学说,它认为公民有权知晓政府文件和政府运作程序从而进行有效的公共监督。<sup>[31]</sup>行政公开关注信息自由和会议公开,公务信息公开包括政府的行政职能和管理权限;政府决策程序、办事制度;行政决策过程、结果;监督程序和监督方式;执行结果和处理结果以及政府公务人员进退、奖惩等。公务信息公开的主要形式和渠道有:公示制度;人大代表、政协委员参政、议政、咨政制度;听政制度;专家论证制度;公民旁听制度;审批事项全程公开制度;网上政府制度;政务首长接待公众制度;政府办公场所开放制度;政务公开制度;督察和监督制度。

第三,以信息公开的法制化,促进公共权力运行公开化。2008年5月1日起正式实行的《中华人民共和国政府信息公开条例》,从法规层面上把政府决策、行政信息公开确立为一种强制性的职责和义务。凡是涉及公民、法人或者其他组织切身利益的;需要社会公众广泛知晓或者参与的;反映本行政机关机构设置、职能、办事程序等情况的;其他依照法律、法规和国家有关规定应当主动公开的内容,行政机关均应主动及时公开,“以公开为原则,以不公开为例外”。政府改革与信息公开先进技术工具的结合,使人们再次强调民主政府应该开放、可及和透明。<sup>[32]</sup>政府各行政部门和机构有责任利用新技术,尽快将各自的运作和决策发布到网络上,提供给大众,并搜集公众反馈以确定信息利用的最大化。

#### 4. 扩大公民参与,以权利制约权力,形成公共权力运行公开化的监督网

从一般意义上说,一个成功的现代政治架构常常体现为实现对权力的监督与对权利的保障。其实现的基础,就在于扩大公民参与。B. 盖伊·彼得斯指出,“参与式政府”主张公众对政府行政行为有更多的参与,参与是一种权利,“如果没有公众的积极参与,政府很难使其行动合法化……参与是一种价值,它包含在政治民主的意识形态光谱中。”<sup>[33]</sup>参与不仅有助于提高行政效率、提供有效服务,而且有利于推进民主化进程。同时,参与的基本观点还认为,官僚体制内的专家无法获得制定政策所需要的全部信息,甚至得不到正确的信息。<sup>[34]</sup>如果排除公众对重要决策的参与,将会造成政策上的失误。参与式国家的倡导者认为,公共利益可以通过鼓励雇员、顾客和公民对政策和管理决策进行最大限度的参与来实现。早期封闭决策模式的理论(如韦伯和李普曼所解释的)是基于这样的假设,即认为公民虽然可以表达个人观点,但是他们缺乏就复杂政策问题进行决策的能力。民主悲观论者更是警告,政府官员应该免受麦迪逊在《联邦党人文集》第10篇中所担心的派系化公众的影响。只有政府中非政治化的职业官员才具备公正性、专长、资源、纪律和时间进行公共决策。现代民主研究者们则认为,作为与公民协作的一种方式,公共决策中的公民参与可以促进代表性和责任制等民主价值。知识和信息广泛分布于社会之中,政府官员如果能够接触到这些分散的知识,便可以集思广益,使公共机构受益于这一巨大的知识和信息源。如果运用得当,公民的地方性知识、智慧、承诺、权威,甚至他们的正直,都可以解决代表和官僚机构在合法性、正义和有效性方面的邪恶失败。<sup>[35]</sup>所以,各行政部门和机构应该为公民提供更多的机会,参与制定政策和为政府提供信息,并通过反馈来拓宽公众参与的渠道。

在国家治理和国家廉政体系建设进程中,要通过公民的权利来制约公共权力,应从以下几方面权利实现路径着力推进。

首先,以知情权制约公共权力。各国信息公开立法的直接目的和具体制度多有不同,但客观结果和最终目的大多是规定公众的知情权,规定行政机关或其他公共机关信息公开的义务,增加其说明责任,使政府活动透明度增加,扩大公众对国家治理的参与,最终保障行政民主,有助于消除行政腐败,提升政府公信

力。知情权是现代民主政治的基石和具体体现。科恩认为：“一个社会如果希望民主成功，必须负责提供并发行普遍参与管理所需的信息……获知信息，就可以把问题理出头绪，有助于形成意见与原则，导致采取适当的行动。充分而准确地获知信息的公众，即已充分而且正确地塑造的公众，处于活跃状态的公众。如果提供的信息是歪曲的或不完整的，根据这些信息所定的政策，当然也会是歪曲的、不完整的。源源不断地提供信息，公众随时可以看到，要民主欣欣向荣，这是极关重要的条件。”<sup>[36]</sup> 罗伯特·A. 达尔也认为，多种信息来源（知情权）与“表达意见的自由”一样是民主国家最起码的要求。公民有权利从其他公民、专家、报纸、杂志、书籍、电讯等等那里，寻找替代的、独立的信息来源。此外，必须存在不受政府控制、也不受其他某个试图影响公众的政治信仰和政治态度的政治团体控制的、替代的信息来源，并且，这些来源都得到法律的有效保护。<sup>[37]</sup>

其次，以话语权和表达权制约公共权力。公民的参与权可以通过话语权、表达权来实现，舆论可以用来进行权力监督，即通过对公共权力施以舆论的压力来制约权力。民意是政府公信力的试金石和晴雨表，是制约公共权力并推动其运行公开化的重要力量。日本学者蒲岛郁夫认为，“当政府顺应民意，而且当公民通过政治参与同国家保持一体感时，其政治体制是稳定的。反之，当政府违背民意，公民对政府怀有明显的不信任感时，政府和公民的关系将日趋紧张。”<sup>[38]</sup> 历史和现实的经验表明，公共舆论对于公共权力的监督具有公开性、及时性、广泛性和公正性等特点，因而是一种重要的监督途径。哈贝马斯认为，公共性本身表现为一个独立的领域即公共领域，它和私人领域是相对的，它讨论的是公共的事项。同时，它与权力机构也是相对的，“公共领域说到底公共舆论领域，它和公共权力机关直接相抗衡。”<sup>[39]</sup> 舆论的公共性是对公民参与公共事务权利的肯定，这是人的基本权利。在国家廉政体系建设和反腐败实践中，发现和揭露腐败的途径和渠道主要有五种：一是信访举报；二是新闻媒体尤其是互联网等新兴媒体的曝光；三是巡视；四是在查办案件中发现其他案件线索；五是司法机关和行政执法部门等移送的案件线索。近年来，网络反腐以其独特的技术特性和明显的反腐效果，在多起腐败案件中显示了其“反腐利器”的威力。

最后，以监督权制约公共权力。监督权是指公民有监督国家机关及其工作人员公务活动的权利，它是公民参政权中的一项不可缺少的内容，是国家权力监督体系中的一种最具活力的监督方式。《中华人民共和国宪法》第二十七条规定：一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。监督权包括公民直接行使的监督权和公民通过自己选举的国家代表机关代表行使的监督权，另外，公民的许多权利具有监督国家权力的性质。这里，作为参政权的一项内容的监督权，是一种直接的政治监督权。它主要包括五项内容，即批评权、建议权、申诉权、控告权、检举权。杰拉尔德·E. 凯登说，腐败可以通过适当的措施来减轻和抑制，但是只要产生腐败的因素仍然存在，腐败就不可能被彻底消

除。只要人类是不完美的,腐败就会存在。反腐败的措施所寻求的是把腐败驱逐出重要的管理领域,缩小其范围,减少其发生。这些措施应当着重改善管理部门的形象,提高效率,鼓励更多的公民行动和更大的公共参与。<sup>[40]</sup>随着公民的法制意识和参与意识的不断增强,人民群众对反腐败有了越来越多的关注和介入渠道。人民群众的监督,就像如来佛的照妖镜,在它面前,一切腐败分子都无法逃脱应有的惩罚,这个巨大作用是其他任何力量都无法替代的。<sup>[41]</sup>

总之,以权利制约权力不仅是公民参与权的落实和国家治理民主性的体现,更是推进国家廉政体系建设和提升政府公信力的一条重要路径。

### 注释:

[1] Smouts, Marie - Claude. The Proper Use of Governance in International Relations. *International Social Science Journal*, 1998, 50(155): 81 - 89.

[2] Young, Oran R. , "The Effectiveness of International Institutions: Hard Cases and Critical Variables," in James Rosenau and Ernst - Otto Czempiel, eds. , *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge , Cambridge University Press, 1992: 160 - 194.

[3] Shleifer, Andrei and Robert W. Vishny. "Corruption. " *Quarterly Journal of Economics* , 1993, 108(3) : 599 - 617.

[4] Kooiman, Jan. P. ( ed. ) , *Modern Governance: New Government - Society Interactions* , London: Sage, 1993: p. 35.

[5] Stoker, G. , Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal* , 1998, 50(155) : 17 - 28.

[6] Merrien, François - Xavier. Governance and modern welfare states. *International Social Science Journal* , 1998, 50(155) : 57 - 67.

[7] Metcalfe, L. and Sue Richards. 1990. *Improving Public Management* , 2nd ed. London, UK: Sage. p. 220.

[8] Rhodes, R. A. W. 1996. "The New Governance: Governing Without Government. " *Political Studies* , 1996, 44(4) : 652 - 667.

[9] Sun, Yan, and Johnston, Michael, Does Democracy Check Corruption? Insights from China and India, *Comparative Politics* , 2009, 41(1) : 1 - 19.

[10] Andrew, C. and Goldsmith, M. , From Local Government to Local Governance: and Beyond? *International Political Science Review* , 1998, 19(2) : 101 - 117.

[11] Mayntz, R. Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm, In Kooiman, Jan. P. ( ed. ) , *Modern Governance: New Government - Society Interactions* , London: Sage, 1993: 9 - 20.

[12] Jeremy Pope. *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System* ( EB/OL ). ( 2001 - 01 - 03 ). <http://www.transparency.org/content/download/2439/14493/file/sourcebook..pdf>.

[13] Rosenbloom, David H. and Robert S. Kravchuk, 2005 , *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector* ( 6th Ed. ). The McGraw - Hill Companies, Inc. p. 516.

[14] Williams, David and Tom Young. Governance, the World Bank and Liberal theory. *Political Studies* , 1994, 42(10) : 84 - 10.

[15] Friedrich, C. J. , Political Pathology. *The Political Quarterly* , 1966, 37(1) : 70 - 85.

[16] 宋朝的李新说:“廉吏十一,贪吏十九”(〔宋〕李新撰《跨鳌集》卷十九《上帝帝万言书》)。王亚南在《中国官僚政治研究》一书中曾说:“历史家昌言中国一部二十四史是相斲史,但从另一个视野去看,

则又实是一部贪污史”(王亚南著:《中国官僚政治研究》,中国社会科学出版社,1991年,第117页)。

[17]Huntington,Samuel P., *Political Order in Changing Societies*,New Haven and London:Yale University Press,1968:59-71.

[18]Nye,J. S.,Corruption and Political Development:A Cost-Benefit Analysis, *American Political Science Review*,1967,61(2):417-427.

[19]Johnston,Michael. *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*,Cambridge,UK;New York,NY:Cambridge University Press. 2005. ch. 1.

[20]Larmour,Peter. Corruption and the concept of ‘culture’:evidence from the Pacific Islands. *Crime, Law and Social Change*,2008,49(3):225-239.

[21]《马克思恩格斯全集》第22卷,人民出版社,1965年,第227页。

[22]Thomas Hobbes, *Leviathan*,London,1651;(edited by C. B. Macpherson),Penguin,Harmondsworth,Middlesex,1985;Chapter 10,p. 53.

[23]Dixit,Avinash K., *The Making of Economic Policy:A Transaction-Cost Politics Perspective*,Cambridge MA:The MIT Press,1996:51.

[24]Smouts,Marie-Claude,“The Proper Use of Governance in International Relations”, *International Social Science Journal* (Paris),1998,50(155):81-89.

[25]Johnston,Michael. *Political Corruption and Public Policy in America*,Monterey,California:Books/Cole Publishing Company,1982:3.

[26][英]阿克顿著:《自由与权力——阿克顿勋爵论文集》,侯健、范亚峰译,商务印书馆,2001年,第342页。

[27][法]孟德斯鸠:《论法的精神》(上册),张雁深译,商务印书馆,1982年,第160、154页。

[28]Easton,D., *A Systems Analysis of Political Life*,New York:John Wiley and Sons,Inc. 1965:32.

[29]Bovens,Mark,‘Information Rights: Citizenship in the Information Society’, *The Journal of Political Philosophy*,2002,(10)3:324-55.

[30]Rourke,Francis E.,1960. Administrative Secrecy:A Congressional Dilemma. *The American Political Science Review* 54(3):684-694.

[31]Lathrop,Daniel;Ruma,Laurel,eds., *Open Government: Transparency, Collaboration and Participation in Practice*,Sebastopol,CA:O’Reilly Media. 2010:xix.

[32]Dawes,S. S.,Stewardship and usefulness:Policy principles for information-based transparency. *Government Information Quarterly*,2010,27(4):377-383.

[33]Peters,B. G., *The Future of Governing:Four Emerging Models* (2nd Ed.),Lawrence,Kansas:University Press of Kansas. 2000:50-52.

[34]Majone,Giandomenico,1989. *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*,New Haven,CT:Yale University Press.

[35]Fung,Archon. Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*,2006,66(1):66-75.

[36][美]卡尔·科恩著:《论民主》,聂崇信、朱秀贤译,商务印书馆,1988年,第159-160页。

[37][美]罗伯特·A.达尔著:《论民主》,李柏光、林猛译,商务印书馆,1999年,第93-94页。

[38][日]蒲岛郁夫著:《政治参与》,经济日报出版社,1989年,第56页。

[39][德]哈贝马斯著:《公共领域的结构转型》,曹卫东等译,学林出版社,1999年,第2页。

[40]Gerald E. Caiden,“Corruption and Governance”,Gerald E. Caiden,O. P. Dwivedi,and Joseph Jabbar,eds. *Where Corruption Live*,Bloomfield,Connecticut:Kumarian Press. Inc.,2001,p. 19.

[41]李殿仁:《依靠人民反对腐败》,《中国社会科学报》2013年8月30日,第495期。

[责任编辑:力昭]