

# 专家解读我国反腐工作部署: 遏制公共权力过于集中

与党内一系列反腐倡廉会议、举措相呼应,国务院第三次廉政工作会议也于日前召开。自温家宝总理2003年主政以来,每年都会召开国务院廉政工作会议。这一会议已经成为与国务院全体会议、国务院常务会议同等分量的重要会议。此次国务院廉政工作会议重点工作核心要义,就在于解决权力过分集中的问题,努力推进决策权、执行权、监督权相互配合又相互制约的权力运行体制。

清华大学公共管理学院廉政与治理研究中心主任任建明教授分析:“中央高层对反腐工作的多项部署,体现出了我国反腐倡廉工作的形式——党政主导,这和西方由司法机关主导的模式是有区别的。而胡锦涛作为总书记在中央纪委全会上讲话,温家宝作为总理召开国务院廉政工作会议,这都释放出中央高度重视反腐倡廉工作的强烈信号。”

## 在政府系统分解反腐任务

“召开国务院廉政会议的目的,就在于贯彻落实十七届中央纪委五次全会和胡锦涛总书记在会上的重要讲话精神,把全党的统一部署分解成一个个具体的任务,在政府系统贯彻落实下去。这些部署将覆盖到整个系统,从中央到地方、从部委直到乡镇乃至国有企业、金融机构。”中央党校资深教授叶笃初认为。

叶笃初分析说,国务院廉政工作会议针对的是行政权力的规范和监督,更为详细具体、直接有力。其重点是将反腐倡廉建设这个任务分解,按“块”分解到省、市、县,按“条”分解到政府所属各个系统。

温家宝总理重点部署的7项任务,包括强化政府投资项目和公共资金监管,完善财政预算制度,推进预算公开透明,加强国有企业和国有金融机构反腐倡廉建设,加强行政程序的制度建设,加强政风建设,加强领导干部廉洁自律,坚决查办违纪违法案件等。与本届政府前两次廉

政工作会议比较,多个工作重点都是首次单独明确提出。

分析这7项工作要点,一个鲜明的特点是更加关注公众利益。

## 遏制公共权力过于集中

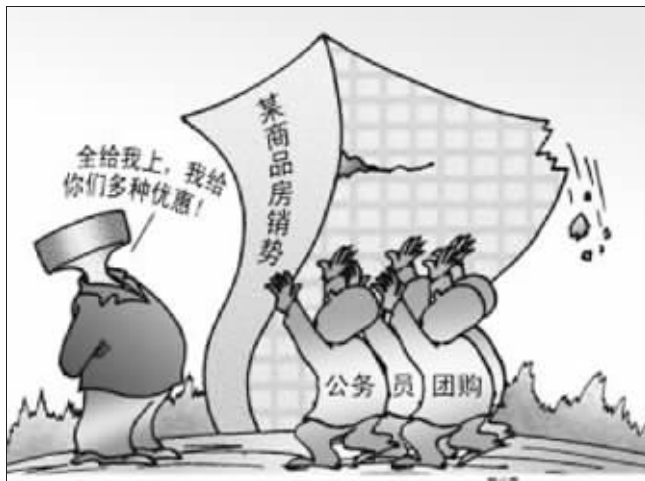
温家宝总理指出,当前一系列腐败问题产生的深层次原因,就在于“是权力过于集中又得不到有效约束”。

任建明分析,此次国务院廉政工作会议重点工作核心要义,就在于解决权力过分集中的问题,努力推进决策权、执行权、监督权相互配合又相互制约的权力运行体制。

“仔细分析,温家宝总理提出的多项要求,就是在约束公共权力、公共资金、公共资源的使用、配置。”叶笃初说,现在的一些官吏,党、国家、人民委托他来掌握一些公共权力、公共资金、公共资源,而他却忘了根本立足点,便形成所谓“上下其手、以权谋私”的弊端。这已不是一两个个案,而是相当普遍的严重进一步有的放矢的问题,中央对此早有针对性的举措。此次国务院廉政工作会议的意义就在于,厘清政府系统内的各种行政权力,针对问题多发部位提出具体解决方案。

例如,温家宝总理明确要求,推进公共资源配置领域的制度建设。其中就包括针对国有土地使用权出让这个腐败易发高发领域提出具体要求。

目前,一些掌权者直接受贿后为开发商提供便利,幕后参与



房价中的“腐败成本”受到关注 资料图片

房地产开发。“腐败成本”必将推高房价,转嫁给消费者,甚至“绑架”地方公权力,导致中央宏观调控政策执行力弱化。

叶笃初说:“以大中小城市房价为例,这问题是老百姓高度关注的问题,房地产领域出现的一系列腐败案件,实质是在不断挑战人民群众的容忍底线。现在以国务院廉政工作会议的形式明确提出规范国有土地使用权出让这个权力,对有关问题的解决将是一个有力的促进。”

任建明说,这一权力约束要求针对性很强。“去年一年,几万亿投下去,很多资金流向了国有企业,但流向国有企业之后又流到哪里去了?一部分进入了房地产业,也包括股市,这就起了一个很坏的示范作用。作为公有载体的一些国有企业,有时候看起来不像是为中国社会打基础,倒像是在挖墙角。国有企业如何用好手中掌握的公权很重要,这些问题不从根本上解决,就会导致民怨沸腾。”

“在权力的有效约束方面,目前存在的问题和漏洞尚多。”叶笃初说。

## 盯住制度的执行力

任建明说,凡是这个领域或是这个部门腐败比较严重的话,毫无疑问一定是在制度建设上存在缺陷。只有依靠制度建设,才能把措施落在实处,否则就只能是空中楼阁,落实时大打折扣。“比如说,李金华在国家审计署工作期间,掀起多次‘审计风暴’。一些部委年年榜上有名,总理亲自年年抓整改,但是整改以后,一些问题一如既往,没有太大效果。怎么能走出这个怪圈?关键还是要靠制度建设,否则很容易出现‘人走政息’的局面。”

叶笃初认为,自2009年十七届四中全会召开之后到现在,反腐倡廉制度建设进入了一个高峰期。“这段时间是我们党迄今为止公布制度、规定最多的一段时间,弥补了很多制度漏洞短板。”

任建明强调,需要注意的是,一些制度缺乏执行力和约束力,主要问题不是出在执行环节上,而是在制度制定上存在缺陷。制度在制定过程中就应考虑能否执行、执行力的强弱,避免出现“一纸空文”的现象。

据《瞭望》

## 链接 官员说权力

### 汪洋: 最大限度规范公共权力

2月24日,广东省依法治省工作领导小组第十六次会议在广州召开,中共中央政治局委员、省委书记、省依法治省工作领导小组组长汪洋指出:必须坚持以依法行政为核心,以依法行政和公正司法为重点,最大限度地依法规范公共权力,最大程度地保障人民群众合法权益。

### 孙金龙: 公共权力要阳光运行

2月22日,中共合肥市纪委九届五次全会召开。在谈到公共权力的行使时,合肥市委书记孙金龙强调一定要阳光运行:领导干部要敢于“晒一晒”自己手中的权力。进一步加大体制机制创新力度,真正让公共权力的行使以集体的决策来阳光运行,让公共资源的转让以公开的竞争来阳光操作。“能够让市场配置的都让市场配置,能够让群众参与和评判的都让群众参与和评判。”

## 专家说权力

### 王从虎: 反腐实质是反公共权力滥用

中国人民大学公共管理学院行政管理系副教授王从虎认为:“腐败就是公共权力的滥用”的观点被大多数人接受,也成为学者们的共识。所以,从这个角度上看,反腐败的实质就是反对公共权力的滥用,以确保公共权力用于公共利益和公共目的。那么如何才能保证公共权力不被滥用呢?至少要在三个层面给予保证:第一个层面是规范公共权力的设定;第二个层面是约束公共权力的行使;第三个层面是监督公共权力的运行。规范公共权力除了规范其范围和来源外,还要关注公共权力的行使。保证公共权力正确行使,就必须给予公共权力行使的目标和轨道,即明确界定公共权力的目的、主体、范围、程度、程序和责任等。

### 王贵秀: 解决“权力过分集中”要抓关键

中共中央党校教授、党建专家王贵秀认为:监督本身具有强制性或被迫性。这是监督不同于其他社会行为的一个重要特征。不管被监督者是否愿意,监督必须强制性地实施。监督的关键在“一把手”,这似乎已成为共识。就监督的重点来说,这是有一定道理的。在现行体制下,不同层次的“一把手”都在不同范围内拥有最大的、不受监督的权力,对他们的监督之重要和监督之难也正在于此。关键在于紧紧抓住监督问题的实质,从体制上解决权力过分集中特别是集中于“一把手”的问题。这是治本之道。

### 梁宏: 建立公共权力的纠错机制

广州市委党校党史党建教研部学者梁宏认为:规范公共权力的使用、公共权力的控制和公共权力的监督,必须建立公共权力正确行使、高效发挥的纠错机制。纠错机制的基本前提,是防止公共权力运行的随意性和人格化。因此,必须将其置于严格的法律监督和制度规范之下,这是法治社会的内在要求。纠错机制的基本方法,是以权力约束权力。应当从两个方面来实现以权制权:一是通过强化集体决策来制衡公共权力的运用。二是通过设置监督权来制衡公共权力的运用。要以独立、客观、公正、公开的监督制约公共权力运行,从源头上预防和治理腐败。综合

## 对话

中国人民大学政治系教授杨光斌:

# 体制内监督谈不上什么独立性 政府应放权给百姓更多机会

就“公共权力过于集中”的问题,中国人民大学政治系教授杨光斌在与快报记者对话时表示,“公共权力过于集中”不单是讲政府管得太多,还另有所指:国家垄断资源太多。

## 问题不单是政府管得太多

现代快报:怎样看“公共权力过于集中”和对这种“过于集中”问题的遏制?

杨光斌:总理讲的“公共权力过于集中”,不单是讲政府管得太多,还另有所指:国家垄断资源太多,比如说一些领域的国有企业存在的垄断问题。一方面,政府应放权,给老百姓更多的自由和机会,另一方面,要关注国有企业垄断资源的问题。

现代快报:有专家表示,现在公共权力和公共权利的界限还比较模糊,您怎么看这个问题?

杨光斌:这个界限还是比较清楚的。

现代快报:谈到公共权力的运行,就必然谈到对公共权力的监督,现在的问题是有人认为是监督主体的独立性还不够。

杨光斌:谈到这个独立性,拿中纪委来说,就是对下面的纪委进行直管,不过即使直管了,各省的纪委书记也是省委常委一员,不可能超越省委书记、省长,这种监督还都是体制内监督,谈不上什么独立性。

现代快报:真正有独立性的监督在哪里呢?您的建议又有哪些呢?

杨光斌:真正有独立性的还是在于传统媒体、互联网等。事实说明,传统媒体和网络在揭露腐败问题上还是行之有效的。不过,从权力监督的源头,也就是怎样做决策,到权力监督的下游,这是媒体根本无法完成的监督任务。还是在体制内监督的制衡问题。近年来,人民代表大会的作用不显山露水,说到底还是怎样提高人民代表大会的作用。

## 先有透明,后有监督

现代快报:遏制公共权力的过于集中,对监督一把手提出了更高的要求。

杨光斌:在上层,集体领导制度执行得好,没有一把手权力过于集中的问题,但是到了省以下就有一把手权力过于集中的问题了,在大学系统也同样有这个问题。

现代快报:在大学解决一把手权力过于集中的问题,关键在哪?

杨光斌:在大学系统就应该去行政化。应该发挥学术委员会的作用,你让学术委员会的教授弄钱可能弄不来,但是可以管理学术的权力或资源。

现代快报:公共权力如何更加透明化,也是公众非常关注的问题。

杨光斌:当然,只有先做到透明,才能做到监督。不过,透明化并没有硬性要求,透明到什么程度,也很难测量。现在透明政府、责任政府口号喊得很

响,但是做得还不够。在用人的透明化方面情况比较好,作用还比较大,在用钱的透明化方面还要加强,在预算问题上,国家和各省的预算应该细分,如教育行业应占多少,各省又占多少,中学和小学又该占多少,这种预算的透明化可以减少权力暗箱操作的问题。

快报记者 刘方志



杨光斌

中国人民大学政治系教授,博导,中国人民大学比较政治制度研究所所长。