责编：兰文飞　E-mail:lanwenfei@126.com　Tel:010—62806237　　2014年8月25日

参考与建议

限权是遏制“一把手”腐败的基础

□聂辉华　仝志辉

古今中外，腐败是一种世界性的现象，也是各国政府面对的头号顽症之一。一般认为，腐败是指政府官员“为了私人利益滥用公共权力”，或者“官员为了私人利益破坏规则”。尽管各国风俗习惯不同，但是对于腐败的判断大同小异。在中国，腐败或者反腐败问题成为最近十年来的热点问题，当然也意味着这是难点问题。根据人民网的舆情调查，从2002年到2014年，“反腐倡廉”成为每年全国两会的十大热点问题之一，并且在其中的五年内高居第一，在2002—2004年连续三年排名第一。可见，腐败问题已经成为中国老百姓最关心、最痛恨、最希望解决的难题之一。

在不断公布的反腐败调查案件中，“一把手”腐败现象尤其值得关注。所谓“一把手”，是党政机关、国有企业或事业单位的党委或行政最高领导，其职位包括党委书记、市长、局长、总经理、校长等。在目前的体制下，“一把手”在一个单位具有举足轻重的影响，其观念和行为能明显地影响本单位的风气和业绩。从这个角度讲，“一把手”腐败的危害是巨大的。近年来腐败往往具有“窝案”的特点，官员一倒一大片，这与“一把手”腐败的特点也是密切相关的。因此，我们必须特别关注“一把手”腐败。从反腐败角度讲，遏制“一把手”腐败应该是反腐败的重中之重，也是当务之急。在腐败现象比较普遍而反腐败人力物力有限的情况下，治理“一把手”腐败应该成为纪检监察机关的优先任务。

> 阿克顿勋爵有一句名言：权力导致腐败，绝对权力绝对导致腐败。这句话击中了腐败的命门。从根本上讲，腐败的原因无外乎三个：官员拥有较多的自由裁量权，权力能够转化为租金，腐败的行为难以察觉或者被惩罚。因此，要减少腐败，尤其是遏制“一把手”腐败，应该从源头上限制“一把手”的权力，这是反腐败的制度基础。目前，媒体和学者似乎把更多的焦点放在了监督权力的运行上，我们认为这有失偏颇。

阿克顿勋爵有一句名言：权力导致腐败，绝对权力绝对导致腐败。这句话击中了腐败的命门。从根本上讲，腐败的原因无外乎三个：官员拥有较多的自由裁量权，权力能够转化为租金，腐败的行为难以察觉或者被惩罚。因此，要减少腐败，尤其是遏制“一把手”腐败，应该从源头上限制“一把手”的权力，这是反腐败的制度基础。目前，媒体和学者似乎把更多的焦点放在了监督权力的运行上，我们认为这有失偏颇。

我们认为，限制权力比监督权力更根本，理由有两点。

首先，监督的成本比限权更高。尽管党纪国法强调了要加强对党政“一把手”的监督，但是在实践中难以落实。所谓“上级监督太远，同级监督太软，下级监督太难”。按照现行法律法规，“一把手”主持全面工作，副手、同级纪委以及下级工作人员很难监督或者制约“一把手”。本来设计挺好的“民主集中制”，在领导班子决策时，往往变成“民主”太少，而“集中”过多。相对而言，限制权力的成本更低。一旦确定了官员的管理权限，官员越权即违规，这比“全方位的”监督机制成本更低。

其次，从信息不对称的角度讲，限制权力比监督权力更容易证实。因为政府工作具有保密性和非市场性，存在严重的信息不对称，监督者难以观察被监督者的具体行为，也难以判断被监督者不当行为的量化结果。比如，某个官员为了招商引资低价转让土地，多低才算违规？导致了多少土地出让金损失？这些道德风险问题难以监督。相反，如果明文禁止某个官员管理某事，该官员是否违规，一目了然。

如何限制“一把手”的权力呢？我们建议，可以从以下三个方面入手。

第一，减少各类行政审批权，特别是减少“一把手”的审批权。

从资源配置的角度讲，在市场经济条件下，凡是市场能做好的事情，都应该交给市场去办；只有市场做不好，并且政府可以做好的事情，才需要政府来办。在这个大的原则下，政府应该逐步减少各类不必要的行政审批权，以及对市场行为的微观干预权力，才能真正让市场在资源配置中起决定性作用。另外，从腐败对经济效率的影响来看，现有研究表明，行政管制，尤其是行业进入管制，是导致企业和政府官员之间发生腐败行为的重要原因。因此，应该从宏观上减少各类行政审批。减少了政府的审批权，当然也就一定程度上减少了政府所在部门的“一把手”的权力，这是减少“一把手”腐败机会的治本之策。在减少权力方面，国务院这次带了一个好头。在2014年全国两会上，国务院总理李克强在政府工作报告中指出，2013年国务院分批取消和下放了416项行政审批等事项，2014年要再取消和下放行政审批事项200项以上。

第二，减少“一把手”的自由裁量权，缩小留给“一把手”的“候选清单”。

现行法律法规留给党政部门“一把手”的自由裁量权过大。用人腐败被认为是最严重的、最普遍的腐败，因为人事权是最重要的权力，带来的租金最多。但是恰恰是在用人问题上，“一把手”的权力过大。例如，选拔一个干部担任局长，候选人可以是无数个。负责组织部门的党委组织部长或者负责人事的副手往往是“一把手”的人，往往根据“一把手”的授意提供有限的候选人，并且将“一把手”属意的人选列在最前面。在这种情况下，即便候选名单提交给党委常委会讨论，也很难改变“一把手”的人选决定。

在这种情况下，我们有三个建议：一是增加候选人范围，实行“差额提名”。例如，提拔一个干部，要求至少有2个候选人，然后党委常委会对候选人进行无记名投票表决。二是对拟任命的职位施加技术性限制条件，例如安监局长要求技术出身，有基层工作经验，有工程师职称，不能跨行业或跨部门选择，等等。并且这些限制性条件要根据职位的要求做出，提前公布，不能因人更改。这样，即便“一把手”有提名权，其提名的范围至少大大缩小了，从而寻租空间也大大减少了。三是在某些地方试点，将人事任命的提名权扩大到全部党委常委，削弱“一把手”干预人事的权力，实际上这与“党管干部”的基本原则并不冲突。

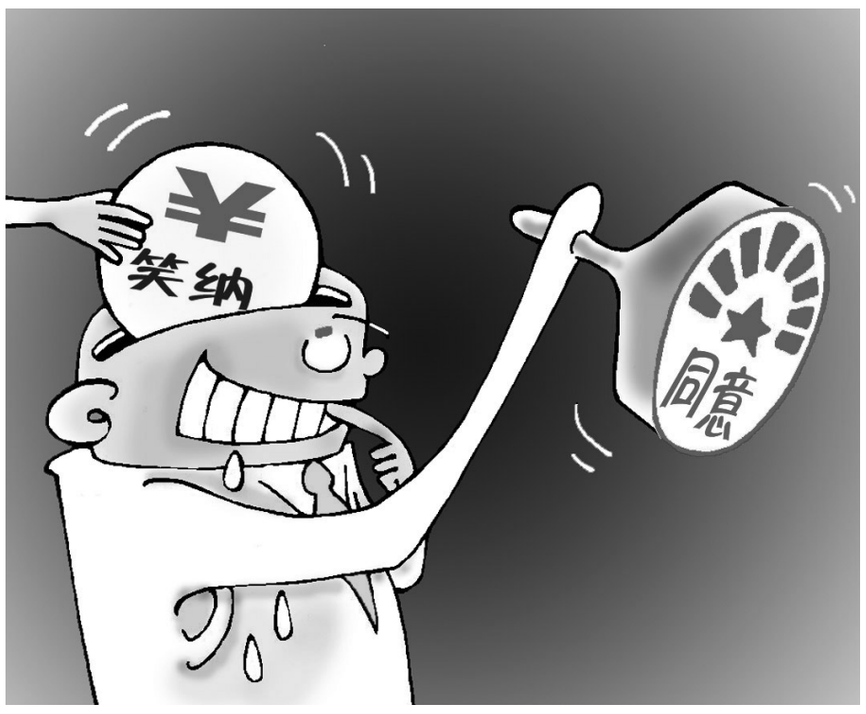
第三，强化对重大决策权的事前约束。

除了显性的用人腐败、项目腐败，还有一类隐性的腐败行为，即政绩工程。政绩工程往往以“公共利益”为名义，“一朝天子”一朝项目，实际上造成了巨大的浪费。问题是，这种浪费还难以对主管的“一把手”问责，因为政绩工程虽然有助于“一把手”获得政治利益，但未必表明“一把手”本人直接获得了经济利益。例如，某地前任市长爱搞工业园区，花巨资对园区的基础设施进行了改造。结果，工程尚未完工，市长高升或外调。新来的市长偏好环保绿化，将有限的资金投向城镇绿化和旅游景区，将前任的工业园区搁置一边。这种为了个人政绩而不顾国家利益的现象不胜枚举，但至今没有好的解决办法，关键是缺乏对“一把手”上马各类政绩工程的事前约束。为此，法律应该规定，政府的重大问题要由“决策咨询委员会”进行论证，并且应该经过人大常委会的事前批准和事后监督。

但这有两个问题：第一，“决策咨询委员会”还不是一个强制设立的机构，事实上很多国家部委、地市级政府就没有这个机构，县级政府更很少设立这类“务虚”的机构。第二，宪法规定了地方各级人大对地方政府重大事项的决定权，但是在实际中主要是行使监督权，较少行使决策权。决策权实际上完全由党委和政府掌握，这导致人大应有的“最高权力机关”的功能没有充分发挥。即便是监督权，也往往是事后监督，而且难以问责。因此，人大如果要发挥好监督功能，至少要与问责权匹配，否则就是“软监督”。

需要强调的是，权力与责任是对应的。要有效地限制“一把手”的权力，首先就要厘清责任的边界。作为一个单位或者地区的“一把手”，不可能也不应该对所有事务负责，否则在发展压倒一切的理念下，是不可能有真正的权力边界的。这也可以在一定程度上解释，为什么中央三令五申强调对权力的约束与限制，但是“一把手”仍然可以获得“绝对权力”，从而导致很多规章制度缺乏约束力。理念不改，制度难行，权力约束便遥遥无期。

（本文系中国人民大学国家发展与战略研究院年度报告《如何治理“一把手”腐败》的部分成果）



漫画：吴之如

议政论法

人代会满意度票决值得提倡

□钱明龙

为加强代表建议督办工作，某地人大常委会对“一府两院”的代表建议落实情况提交人代会，由全体代表进行满意度票决。对此，有人认为，代表建议办理情况好不好，应该首先征求提议案代表的意见，将议案落实情况直接交由全体代表进行满意度票决的做法，不符法律规定，是不合适的。对此，笔者不敢苟同。

笔者认为，纵然代表建议办理情况好不好，应该征求提议案代表的意见，但人代会在听取审查“一府两院”关于代表建议办理情况报告后，由全体代表对办理落实情况进行满意度票决的做法也是合适的，而且是完全符合法律规定的好举措，值得提倡。

满意度票决是人大代表的职责所在。地方人大代表是地方国家权力机关的组成人员，协助宪法和法律的实施，反映人民群众的意见和要求，努力为人民服务，是人大代表的义务，也是其履行代表职责之所在。向“一府两院”提出各方面工作的建议既是其履行职责的具体表现，也是其应有的权利。

提出建议既然是人大代表的职权所在，“一府两院”就必须尊重代表的权利，支持代表执行代表职务，应当本着对人大代表负责、对人民群众负责、对人代会负责的态度，认真努力地办理代表建议。为了推进“一府两院”认真负责地办理代表建议，通过人代会对“一府两院”办理代表建议情况进行满意度票决，也是人大代表履行职权的需要。代表法第三条第五款明确规定，代表享有“参加本级人民代表大会的各项表决”的权利，而满意度票决是表决权的具体行使方式。可见，通过人代会对“一府两院”办理代表建议情况进行满意度票决，是人大代表法定的职责权利所决定的，是符合法律规定的。

满意度票决是由人代会职权所决定的。地方人民代表大会是地方国家权力机关，宪法和地方组织法明确规定，地方人民代表大会依法享有保证宪法、法律、法规和上级人大决议的遵守和执行，讨论、决定本行政区域内各方面工作的重大事项，听取和审查“一府两院”的工作报告，保护公民法人和其他组织合法的财产，维护社会秩序，保障公民的人身权利民主权利和其他权利等诸项职权。

一方面，办理代表建议是“一府两院”应尽的职责和工作事项，听取审查“一府两院”关于代表建议办理情况报告则属于“一府两院”的工作报告内容，既然人代会有权听取审查“一府两院”的工作报告，也就意味着有权听取审查“一府两院”关于代表建议办理情况报告。另一方面，代表向“一府两院”提出的建议是属于涉及本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、环境和资源保护、民政、民族等方面工作的事项，无论是“一府两院”办理代表建议，还是人大监督办理代表建议，都是一项重要的工作，其目的都是为了促进勤政廉政、依法行政、公正司法，推动经济社会健康向前发展，因而可归属于重大事项范围，也可归属于保证宪法、法律、法规的遵守和执行的范畴。

可见，无论如何理解，人代会听取审查“一府两院”关于代表建议办理情况报告或关于重点督办建议办理情况报告并进行满意度票决完全是其职权范围。

满意度票决具有现实必要性和可行性。众所周知，目前“一府两院”对代表建议办理重视程度不高，应办能办的也往往以各种理由敷衍了事，拖着不办；有的仅停留在答复上，已承诺的届时仍无动于衷，难以兑现，影响了办理的效果。通过人代会满意度票决，则有利于更好地增强“一府两院”办理代表建议的工作自觉性和责任心，提高办理的实效。在可行性方面，就办理落实总体情况或选取部分代表建议作为重点督办建议进行满意度票决都是可行的。

当然，人代会在采取满意度票决的做法上要突出重点，讲究范围，不可眉毛胡子一把抓，将全部的代表建议办理落实逐项票决，而应当针对办理落实的总体情况票决，或者选取人民群众普遍关心的或事关大局的部分代表建议进行票决才是适合的。

综上所述，只要措施完善，方法得当，由人代会在听取审查“一府两院”关于代表建议办理情况报告后进行建议办理满意度票决的做法是合法的，是适合开展的，值得提倡。



公共行政

推进政府协商民主建设

□钟丽娟　王庆德

众所周知，新中国成立之初，中国共产党和中国政府就开门纳谏，就国家事务进行广泛协商。经过60多年的实践，中国的协商民主已经成为中国特色社会主义制度的重要组成部分。党的十八大在协商民主的原有涵义上，进一步提出了广泛多层制度化的发展方向。对于各级政府而言，在当前深入推进法治政府建设的进程中，协商民主的发展与完善更有其特定的时代意义与价值。

实践中，早在上世纪80年代，特别是上世纪末以来，为了适应社会发展的要求，我国很多基层政府，就已经在政府决策中尝试引入民主协商。其中，浙江温岭的地方政府，十多年来持续开展各种形式的协商民主，从民主恳谈到参与式预算，已在全国成为典型和样本。此外，近年来全国各地盛行的听证会、咨询会、协商会等等，也已成为政府了解民意和获取民众支持的重要途径。

在许多地方政府，协商民主的要求已经建章立制。尽管在地方政府规章中没有使用“协商民主”这一概念，但其精神却在规章中得以体现。比如，《山东省行政程序规定》作为我国第二部规范政府行政程序的省级政府规章，对行政决策程序列有专章，明确规定重大行政决策出台前必须征求有关方面意见，通过座谈会、协商会、开放式听取意见、听证会等方式，广泛听取公众和社会各界的意见和建议，充分协商协调。可以说，我国一些地方政府的协商民主不仅在立法、决策等实践中广泛应用，而且更通过制度化的形式进行了明确和规范。

政府在行政行为中，协商之所以必要，原因大致有三。

减少决策失误。重大行政决策是对行政管理中最为重要的事项做出决定或者选择。行政决策是行政行为的起点，决策正确与否，直接关系到一个地方经济社会能否又好又快发展。长期以来，我国一些地方政府未经科学论证和民主协商擅自上马各种项目和工程，由于决策失误，不仅导致大量资源浪费，而且群众不满，以至影响社会稳定。只有决策前和决策中充分协商与论证，才能最大限度地避免不符合民意的决策出台，从而保障政府理性。

扩大公众参与。公众参与是公民、法人和其他组织参与行政权力运行过程，从而影响决策结果的制度。公众参与有利于促进公众与政府的沟通，进而达成共识，增进公众对政府行为的认同和接受。行政行为通过加强公众参与度，不仅能确保决策的公开透明，而且公民的知情权、参与权、监督权等也在这一过程中得以保障和实现，从而消除和化解各种社会矛盾，不断提高政府公信力和执行力。

保证执行畅通。在我国，行政机关是国家权力机关的执行机关，因而政府的定位主要是执行。在执行前，需要沟通讨论，比如违章建筑，是否拆，如何拆，需要商讨。在执行中，加强沟通，取得理解和支持。尊重行政相对人的参与权和话语权，更有利于减少摩擦，保证行政行为的执行更为顺利畅通。

政府协商的必要是从价值层面而言，在实践中，这一理论和制度发挥其应有的功效，还需要完善的制度设计和安排。其中，哈贝马斯所阐述的协商民主的两个基本原则对我们不无参考价值：第一，政治决策最好通过广泛的协商来作出，而不是通过金钱或权力；第二，在协商过程中，参与者应该尽可能的平等和广泛。

为此，我们也必须认真探索和完善各种协商的程序和方法。浙江温岭的实践给我们提供了借鉴的样本，但有很多探索仍处于初步阶段，需要理论的提升和实践的总结。比如，民主协商中，由谁来主持和制定议事日程，谁来听证，由谁依据什么标准来选人，如何保证协商富有成效，协商的结果如何采纳，等等。诸多问题还有待研究。在此仅从三个方面加以探讨。

协商的主体要求。所谓协商，是参与人各方在平等自愿的基础上，就共同关心的问题进行面对面的对话与讨论，以便取得一致意见。因此，协商参与主体应避免两种情况。一是协商主体不平等，各方难以充分地、坦诚地交流，处于强势地位的政府可能会主导协商民主的过程和结果。二是协商的质量难保证。协商民主要求参与者具备一定的理性分析和判断能力，甚至一定的专业知识。所以参与人员是否具有协商的意愿和能力，选择就相当关键。

协商的内容要求。协商的内容要法定。对一级地方政府而言，哪些事项由政府决策，应严格依照法定权限和范围。在协商的内容上，一要避免协商的内容越权。比如，山东省行政程序规定，在重大行政决策事项范围的确定上，有八大类需要由政府作出重大行政决策的事项，并规定县级以上人民政府可以根据各地情况具体确定重大行政决策事项。与此同时，地方人大及其常委会又具有重大事项决定权，这是地方人大及其常委会的一项法定职权。政府的行政决策权需要与人大的重大事项决定权明确界限，避免制度间的摩擦，增加制度间的对接。二要避免协商的盲目性、随意性。协商议题有的专业，有的宏观。哪些议题协商具有实质意义，哪些议题无需协商，也需要进行论证和筛选。

协商的程序要求。协商的程序要规范。为了避免协商效率低下，久拖不决，以及协商流于形式等，很多省市在重大行政决策的具体程序上，都明确进行规定，如公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体研究等程序。尽管如此，如何避免行政行为的民主协商中，参与人的产生机制不够透明、范围不够广泛等具体问题，仍是政府在协商民主中不可忽视的环节。

总之，在政府行为中广泛开展协商民主，对于推进法治政府建设和民主政治建设意义深远。目前的问题是，如何进一步地予以细化和规范，从而使这一制度更好地发挥其应有的价值和作用。