

河南省哲学社会
科学规划项目

课题批准号：2002FZZB009

治理腐败的根本之策：

论权力运行机制与权力监察督机制的统一

负责人：杨安民

课题负责人所在单位：中共驻马店市委党校

二00三年十二月

河南省哲学社会
科学规划项目

课题批准号：2002FZZB009

治理腐败的根本之策：

论权力运行机制与权力监督机制的统一

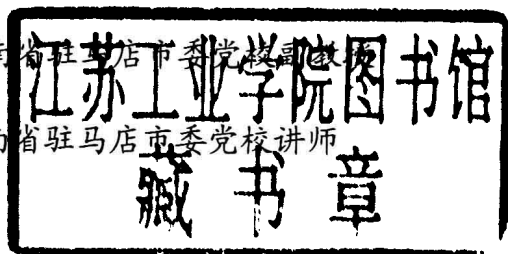
（研究报告）

课题负责人：杨安民：河南省驻马店市委党校副教授

课题组成员：张卫国：河南省西平县委副书记、纪委书记

周燕黎：河南省驻马店市委党校副教授

汪建国：河南省驻马店市委党校讲师



课题负责人所在单位：中共驻马店市委党校

二〇〇三年十二月

治理腐败的根本之策：

论权力运行机制与权力监督机制的统一

腐败问题已经成为人们广泛关注的一个社会热点问题，已经成为世界各国难以医治的顽症。可以说，各种各样的权力腐败现象是政治系统的痼疾，它的形成与蔓延有着复杂的政治、经济、历史文化和主观心理等方面的原因。但是在诸多因素中，现阶段对权力制约监督的疲软和乏力是一个根本的原因。因此，遏制权力腐败，对权力形成有效的制约和监督，是现阶段反腐败的重中之重。我们中国共产党人有能力有信心通过健全制度和体制创新来遏制腐败现象的滋生和蔓延。为此，本课题将围绕治理腐败的根本之策进行调研并提出问题，进而分析健全权力运行机制和健全权力监督机制并论证两者辩证统一的关系，从而为彻底治理腐败提供有效的参考依据。

一、健全权力运行机制

从源头上防止权力腐败的主要内容应该是现行体制、机制的改革和完善，归结起来，就是建立健全权力运行机制。党的十六大报告明确指出：“建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制”。按此要求，就要从以下几方面着手：

（一）要解决权力制约的问题

要制约权力，就必须根据中国国情，按照社会主义市场经济发展的规律，加强制度建设，正如邓小平和江泽民所指出的，好的制度和体制，可以有效地制止腐败现象的发生，不好的制度和体制，则会导致腐败现象的滋生和蔓延。所以我们只有按照邓小平和江泽民的思想去设计加强制度建设并将其运用到实践中去，才能从根本上解决权力制约的问题。

1、建立健全好的制度是制约权力的根本

制度是指在国家和社会中每个组织和成员都必须遵守的秩序和规则。制约权力必须以健全的制度作保障。但制度又要靠人去实施、执行。因此，为了保证制度的制定者和实施主体——公职人员严格依法办事，必须制定规范公职人员廉洁奉公、防止腐败的制度，如进一步扩大群众在选人用人上的知情权、参与权、选择权和监督权，实行公务人员公开招聘、民主推荐、民主测验、民主评议、竞争上岗制度，干部任前公示制度，个人财产申报制度，干部能上能

下制度，职务回避制度，职务资格限制和剥夺制度，干部推荐、考核责任制度、惩治腐败制度，用人失察责任追究制度，领导干部任期制和任职试用期制度，等等。另外，行政、司法等公职人员手中均握有一定的权力，这种权力本来是人民赋予以保护人民利益的职责，但是这些权力如果没有必不可少的制度的规范约束，就可能异化为谋取私利的手段。所以必须制定公职人员廉洁奉公、防止腐败的制度。

邓小平同志在总结我们党和国家领导制度的历史经验时曾指出：“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。即使像毛泽东同志这样伟大的人物，也受到一些不好的制度的严重影响，以至对党对国家对他个人都造成了很大的不幸。”这表明，就个人的思想、作风与作用相比较而言，制度比个人的思想、作风更重要。列宁也曾指出，要防止滥用权力，完全依靠掌权者的“信念、忠诚和其他优秀的精神品质，这在政治上是完全不严肃的”。因此，不健全制度，不堵塞漏洞，腐败就难以遏制。

根据邓小平同志的思想，制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。制度问题具有根本性，因为制度的设立是以人性的缺陷为前提的，人的恣意、自私等缺陷是与生俱来且富有弹性、无法根除的，因而是无法通过道德说教予以规训、改造的，只能通过法律等制度化的理性力量最大限度地予以刚性的遏制。在现代社会，法律等制度性的规范已经成为社会控制的主要手段，国家的长治久安和社会的安定有序都离不开制度。作为现代文明的重要标志，制度意味着秩序，它维系着人类生存、社会发展的基本秩序。制度问题具有全局性，一是因为制度的形成一般都具有相应的效力；二是因为制度问题关系到国家兴衰存亡、单位或集体的秩序、效率、生存和发展。制度问题具有稳定性和长期性，因为作为国家或单位、集体共同意志的体现，制度一经形成就成为规范人们行为的一条重要标准，包括组织、参与制定这些制度的人在内。这就使制度本身成为个人意志之上的一种客观的理性力量，不为领导人的爱好、注意力的改变而调整，不被个别人的意志所左右，这就是制度的稳定性和长期性。虽然制度也要根据客观需要及时进行修订和完善，但这并不意味着制度可以朝令夕改。否则，制度就不能体现公共意志，就不是理性力量，也就失去了严肃性、规范性。

有的人认为，我们并不缺乏制度，我们需要的是如何贯彻已有的制度。这种看法确有一定的道理。因为，我国的法制在不断健全，据统计，就党风廉政建设来说，从中央到地方已经出台了 1400 多个规章制度。但是这种制度在一些地方得到落实的却很少，这种现象正表明我们的制度缺乏贯彻力度。法律不被执行，制度得不到落实，其背后的深层原因在于制度的理性力量不够强大，即从根本上说是制度不严密，并没有在其应有的范围内形成必须被执行、否则将付出沉重代价的威力。事实上，好的制度本身就具有一种不容违反、不得越界、不能变通、没有弹性、确保自身一丝不苟被执行的力量。所以我们要注重建立健全好的制度，以制度建设防范腐败，编织严密的制度之网，这是标本兼治、从源头治理腐败的基础性工程，是制约权力的根本，对反腐败具有根本性、全局性、稳定性、长效性的意义。

2、建立健全对高级干部和“一把手”权力过分集中的约束制度

高级干部手中握有比较大的权力，这样很容易造成他们滥用权力谋取私利的机会。党政“一把手”在领导班子中居于“帅”位，负总责，加上有些人对民主集中制的片面理解和缺乏科学的运用，受“家长制”、“一言堂”的影响过深，往往出现“一把手”说了算或实际上存在“一把手”权力“无限”的问题。众多人有事求助于“一把手”，因求者目的不同，采取的方法和手段也各不相同，现实生活中往往出现以各种手段对“一把手”的权力反复施加影响的现象。这样，“一把手”的道德和自我约束的防线很容易被冲破，久而久之，由小错聚成大错，由违纪发展到违法。这一现象和规律，也被许多案例所证实。

从近几年一些高中级干部和“一把手”因贪污受贿而成为历史的罪人来分析，证明了一条颠扑不破的真理：不受监督的权力必然产生腐败，绝对的权力产生绝对的腐败。事实上，不难看出高级干部和“一把手”犯罪主要体现三个特点：一是用人腐败呈现上升势头；二是经济犯罪已成为“一把手”腐败的一个重要形式；三是窝案、串案呈现上升趋势。由这三大特点可以看出对高级干部和“一把手”的监督有很大难度，一是难在少数领导干部的自律意识淡薄；二是难在上级组织对下级“一把手”重使用、轻管理，疏于监督；三是难在同级领导干部碍于情面或慑于其淫威不愿监督；四是难在下级不了解情况或怕打击报复；五是难在有些监督机制不完善。但是，再难我们也必须对高级干部和“一把手”进行严格监督，形成良好的权力运行机制，否则，就难以根治腐败。可见，根据中国国情和权力腐败中所表现出的突出问题，如何科学设计反腐败

监督制度和体制，尤其是对“一把手”的监督就成为遏制权力腐败十分重要的问题。根据调查研究，我们认为，一是要健全民主集中制，对高级干部和“一把手”“减权”和“分权”，真正克服领导班子中的“家长制”、“一言堂”的不良习气，领导班子成员认真开展批评与自我批评，真正达到相互之间进行监督；二是逐步建立一个在中央统一领导下的反腐败监督垂直领导体制，省、市、自治区以下纪检、监察、检察机关实行垂直领导，地方监督机构同地方党政机构平构设置；三是地方监督机构要具有独立权，有独立的立案权、查案权、惩办权，人、财、物独立；四是建立中央对地方的监督监察巡视制度，巡视人员有比地方监督机构更大的弹劾等权力。以上设计，主要解决小监大，低监高的问题，造成被监督者害怕监督者的威慑心理。

3、改革和完善对干部的选拔任用制度，减少委任制、扩大选任制

根据跑官买官现象的屡屡发生，急需改革和完善干部选拔任用制度、扩大选任制，减少委任制，按照民主、公开、竞争的原则，推进干部人事制度的改革，真正形成干部对上负责向下更要负责的工作机制。一是党的常委会，特别是书记办公会不能单独做出干部人事任免和重大事项的决策，必须由党的委员会投票决定；二是改革和改变当前委任正职领导干部、公选副职的做法，逐步建立公选正职、聘任副职的制度；三是公务员和领导干部公开招聘、公开考试、竞争上岗、择优录取、试用考评，真正实现选贤任能；四是建立健全干部选拔测评体系，以“三个代表”和“三讲”的思想为指导，对干部的政治品德、工作能力、年龄结构、任职年限、基层领导工作经历等进行综合测评，凡达不到测评指标的干部，不能纳入选拔范围或降职使用。改革和完善用人制度，主要是杜绝任用干部上的不正之风，选贤任能，提高干部素质，避免干部产生腐败的内因。

（二）明确界定权力范围

明确界定权力范围，主要是解决权力运行中的个体和群体的权力行使的关系问题，更具体地说就是防止权力个体的行使超越于组织之上的问题，为此，要着眼于以下两点：

1、要对领导干部的权力有个明确的界定。

在权力监督方面，一个很大问题是领导干部的职责权限不清。一个单位、一个部门的领导、特别是党政“一把手”，他都有哪些权力，哪些事情他可以说了算，哪些事情他不能自己做主？这都应该有个明确规定。职责不清往往会

出现两个问题，一是权力过于集中，又是个人说了算，容易引发权钱交易；二是运用权力不规范，透明度又差，别人不好监督。像巨贪成克杰，作为自治区政府主席，他到底有哪些权力？为什么政府可以直接批土地，批工程，批贷款？他个人为什么就可以提拔和调动干部？土地、工程和贷款不是有有关部门在负责吗？干部的提拔和调动不是有组织人事部门吗？就是需要省里领导拍板的，不是还有个集体领导、集体研究吗？成克杰走上犯罪道路，除了他个人的原因外，我们各级党政领导干部职责权限不清是不是也是一个原因？

2、必须坚持重大问题由领导班子集体讨论和决定。

1980年，邓小平在《党和国家领导制度的改革》一文中说，各级党委要真正实行集体领导和个人分工负责相结合的制度。要明确哪些问题应由集体讨论，哪些问题应由个人负责。重大问题一定要由集体讨论和决定，不能由第一书记说了算。成克杰走上犯罪道路，使我们对邓小平的论述有了更深刻的体会。前不久，曾与成克杰共过事的广西壮族自治区领导同志，在反思成克杰问题时就讲到，成克杰独断专行，说什么就是什么，在他的眼里，没有党组织，也没有民主集中制，即使集体研究决定的事，他说不行就不行，只要有钱赚、有利可图的项目，他都要伸手。成克杰的教训告诉我们，要保证领导干部正确行使权力，必须坚持重大问题集体讨论，凡属重大决策、重要干部任免、重要建设项目安排和大额度资金的使用，都必须经过集体的充分讨论，不准个人或少数人专断。

（三）转变政府职能

要建立健全权力运行机制，还必须转变政府职能，消除政府有形的“手”对市场不必要的干预，防止政府领导和部门在市场经济条件下权力的泛化和滥用。在市场经济条件下，我们的各级政府应尽力做好那些应当管、可以管好的工作（如宏观调控、经济发展战略、产业结构调整、社会保障制度的建立与完善、城市基础设施建设等），而不能四处插手，干预那些政府不该管也管不好的事情，不能把政府行政管理的权力无限扩大；否则，政府或政府领导、部门就破坏了市场的游戏规则，从而必然伴生腐败。更为严重的是按照我国当前的现行体制，政府用有形的“手”干预支配市场，让市场服从“官场”，在很多情况下还是“合法”的。本来，正常的市场经济是通过看不见的手，在看得见的市场上，根据经济规律自行运转；不正常的市场，则通过看得见的“手”，在看不见的“官场”里，凭借权力进行操作。正常的市场在竞争中分胜负；不

正常的市场靠权力决定存亡。这就是在不完善的市场经济中市场的参与者千方百计寻租权力的根本所在。由此得知，目前我国经济领域正在蔓延的腐败就是由现行制度缺陷带来的制度性、权力性腐败。腐败的根源在于现行制度本身的缺陷和制度不健全，集中表现为权力在无限扩大中的被滥用。只要事实上存在着“官场”支配市场这样一种制度缺陷，大大小小的成克杰、胡长清肯定会层出不穷。成克杰任广西壮族自治区政府主席期间，谁向他行贿，他就利用职权帮谁营利。问题的严重性还在于成克杰干扰市场、兴风作浪（如操纵投标、大幅压低国土价格、批拨巨额银行贷款等），这本是极端的权力腐败，却成了他在现行制度下光明正大地履行主席职责，成了他正在完成本职工作。如果不是制度上存在着严重缺陷，政府的权力能如此普遍、广泛、大规模的滥用，以至给党和国家造成如此重大的经济损失和严重的政治影响吗？湛江、厦门走私案，涉案金额上千亿元，涉及官员数百人，沈阳市慕、马窝案牵出“一把手”数十人，这就很难用个别人经不起金钱、美色的诱惑来解释了，结论只能是我们的现行制度不完善，有严重缺陷，不然何以这么多人、这么轻而易举地把权力滥用到这种程度？腐败的根源已经找准，解决的办法就是我们要采取切实有效的措施转变政府职能，下决心大幅度地削减政府及其部门干预市场经济的权力，明确政府在市场经济条件下只能干什么，不能干什么，要斩断有形之“手”，让市场经济规律自行运转，政府该干的事要干好，不该干的不准越雷池半步，超越就是违法，就要受到严惩。

二、健全权力监督制约机制。

法国著名思想家孟德斯鸠在《论法的精神》一文中曾指出：一切有权力的人都爱滥用权力，直到有限制的地方为止，权力失去监督必然导致腐败。由于权力的这种特点，即使权力掌握在廉洁的人手中，也仍然会产生滥用的可能。因此，必须强化对权力的监督与制衡功能，有效遏制腐败现象的发生。

江泽民同志在党的十五大报告中强调，反对腐败“监督是关键”。可见，强化监督确实是遏制权力腐败的重要一环。建立健全权力监督制约机制主要应从以下两方面着手：一方面要健全监督网络；另一方面要使权力监督法制化、系统化。

（一）健全监督网络

1、从制度建设入手，努力确立党内监督的核心地位

在当前的条件下，我们要把强化党内监督作为遏制权力腐败的重中之重。

我们党是执政党，党内监督实际上是全社会监督体系中的核心，来自党外的监督也只有通过党内监督才能发挥作用。完善党内权力制约机制，既是党保证自身先进性的可靠手段，也是整个社会监督体系的核心部分。只有加强党的建设，完善党内法规，才能使权力监督真正落到实处。加强党内监督，尤其应针对对党政“一把手”监督不力的问题，健全、理顺党内的监督机制。

现行党内监督机制存在着明显的不足：一是自下而上的民主监督十分薄弱。广大党员虽是党内监督的主体，但他们对违法乱纪的领导干部的行为却很难行使了解权、批评权，更谈不上罢免权了。一方面，监督者发现问题后很难向上一级监督机构反映情况；另一方面，即使情况反映到上级，往往得不到及时处理，甚至又被反馈到被反映者那里，使举报者遭受打击报复。可见，自下而上的民主监督不仅对腐败分子形不成相应的威胁力，甚至会出现监“虎”不成反被“虎”咬的悲剧。二是同级纪委对同级党委进行的监督流于形式。按照规定，同级纪委具有对同级党委进行监督的职能，但现行体制却将纪检机关置于其主要监督对象——同级党委的领导之下工作（纪委书记一般由同级党委副手或常委兼任），形成监督主体隶属于监督客体的格局，由此决定了纪检机关实际上成了同级党委的“附属品”（原广东省人大副主任欧阳德在任东莞市市委书记时竟然说要“摘掉纪委的牌子”就是一个典型的案例）。这样，纪委既无立案权又无处分权，党委若不同意纪委的决定，一切都无从谈起。这种监督实质上是一种“同体监督”，“儿子监督老子”，因而往往使监督处于“两难”境地，使中央关于“对领导干部一定要严格监督”的政令难以落到实处，正如江泽民同志在中纪委第四次全体会议上的讲话中指出的：“这几年查处的领导干部违纪违法案件，大多数是群众举报或查办其他案件带出来而获得线索的，这在很大程度上反映出对领导干部的监督软弱无力。”三是党内监督与司法监督混同。二者监督的对象和内容都是有本质区别的。违反党纪是党内实施处罚的最低标准，但在实践中往往把监督标准定位在是否违法犯罪上，使领导干部在违纪时得不到应有的处罚。另外司法机关对违法犯罪的领导干部实施处罚时却又往往遭到党内监督的干扰。

因此，要强化党内监督，就必须理顺监督体制，完善党内法规，强化党内民主，健全党内监督机制，遏制权力腐败，从根本上解决“虚监、漏监、弱监和难监”的问题，当务之急要着重解决以下5个问题：

（1）必须理顺监督体制。首先，理顺纪检机关与同级党组织的关系，建

立党内分权制衡机制，改变纪检监察机关的附属地位。建立党内分权机制最有效的办法就是提升目前党内的专门监督机构——党的各级纪检委，从中央到基层党组织常委会和纪检委都应当是权力平行的机构，由党的代表大会同时选举产生，其成员互不兼任，前者为党的执行机构，后者为单纯的监督机构，同时向党的代表大会负责并报告工作。这样，就形成了党的纪检监察机构能够监督的局面，就明确了纪委究竟是“党的”纪委还是“党内”纪委，它不仅由党的代表大会产生，而且向党的代表大会负责，受党的代表大会监督。在代表大会闭会期间，接受上级党委和上级纪委的领导与监督，地方各级纪委都可实行这一制度。其次，改革现行的纪检监察“合署”办公的体制。这既有利于行政监察机关充分有效地独立行使自己的职权，也有利于纪委全神贯注地加强党内监督。

（2）要制定纪检机关独立办案的具体制度。在理顺监督体制的基础上，必须通过立法保证监督机关有一个良好的执法环境，树立党内监督权威，扩展监督机关的权限，尤其是对同级党委重大决策的参与权、考核权、弹劾权和质询权，对违纪案件的立案权、检查权和处分权。这就要制定纪检机关独立办案的具体制度。如纪检机关适当地参加同级党委会议、查阅同级党委文件权力的制度，便于知情、监督，但无决策权。这样，纪检机关就具有充分的监督权，能够对违反党纪的行为及时进行制止、纠正和惩处。纪委的任何成员不得在党委和国家其它机关任职。纪委的人、财、物权与党委、政府相分离。

（3）必须完善党内法规。对权力的约束必须以法制为基础，建立和完善党内法规尤为迫切和必要。这种完善不仅指党内监督这一单项内容，而且还应包括党的领导制度、民主集中制度、干部管理制度、廉洁从政制度等一系列规范，形成严密、互补、科学的体系，并使之具有明晰、具体、可操作的特点。

（4）各级党的代表大会要实行代表大会常任制。这有利于充分发挥其最高权力机关、最高决策机关和最高监督机关的职能和作用。它所产生的效果是代表大会非常任制度所难以达到的。

（5）必须强化党内民主。民主是法制的基础，也是实现权力约束的前提，没有广泛的党内民主，便没有健全的党内监督。强化党内民主必须在现行民主集中制的基础上，进一步公开透明党内事务，扩展基层党员的知情权。变自上而下的监督为上下互补的监督。拓宽党员检举、揭发、申诉、控告、上访等监督渠道，实行党代表常任制，扩大直选范围，防止少数人操纵弄权，党代会选

举的党的负责人应直接向党员负责，对于没有正确履行职责的，应依法进行罢免，真正体现权力的民主监督。要制定保障党员民主权利的条例，使广大党员在同违法乱纪行为作斗争时的权利能得到有效保障，使他们摆脱监督的后顾之忧，促使他们敢于监督。如出台《中国共产党党内监督条例》或一个系统的、全面的关于量纪标准的条例。机关工委的监督职能也有待加强。

2、从制度建设入手，强化对用人权的监督

权力是通过具体的人来实施的，权力的腐败是运用权力的人的腐败。要制止权力的滥用，必须解决好权力掌握在什么人手里的问题。公共权力的产生是为公众服务的，以往我们的组织人事制度存在着神秘、封闭、保守化的倾向。公众对权力产生的过程不知情、不了解，导致一些动机不纯的人钻空子，通过不正当途径谋取权力，使一些优秀人才不能脱颖而出。要改变这种现象，一方面要积极推进干部管理体制的改革，通过民主直选、竞争上岗、任前公示等形式，让干部选拔任用工作走向“阳光操作”，以此减少任命制可能产生的负效应。另一方面，要全面贯彻执行《党政领导干部选拔任用条例》，对一些国家公职人员进行公开招聘，向社会公开干部的推荐标准。同时要建立举荐干部错误追纠制，约束和纠正主要领导在用人上的滥用权力行为。因为把具体的权力具体授予什么人行使，这本身就是一种很重要的权力。而由于授权者的这项权力具有特别的重要性，一旦发生问题，后果就无法想象，所以说用人的腐败是最大的腐败。因此，对于任用失误，授权错位的人，一定要实行失察追究制，追究主要领导人的责任。

3、从制度建设入手，加强监督网络建设

通过落实党风廉政建设责任制，建立和完善领导责任追究制，形成一级抓一级、一级带一级的监督格局和下级“生病”、上级跟着“吃药”的联动约束机制。要强化纪检监察部门的职能作用。通过纪律监督的主渠道，对基层主要领导常扯“衣袖”，常揪“耳朵”。组织考察和纪检监察不能两眼只盯着经济问题和作风问题。要全方位监控，既要重视对“明点”、“热点”、“动点”的监控，又要注意对“暗点”、“冷点”、“静点”的观察，在全面监督上求实效。要通过组织领导干部公开述职、开展民主测评和走访座谈、公布举报电话等形式，收集群众的意见和反映，切实提高群众的参与程度和监督质量。同时要注意整合社会监督、法律监督、舆论监督的综合优势，形成全方位、多层次的监督网络，使主要领导事事、处处感受到监督的存在，自觉约束言行，检点操守，做到廉

洁奉公，勤政为民。

（二）要使权力监督法制化、系统化

这也就是要求我们加强立法，使遏制权力腐败制度法制化、系统化。江泽民在党的十五大报告中指出：“要深化改革，完善监督法制，建立健全依法行使权力制约机制”。这是十一届三中全会以来我们党的一项基本方针，也是全党开展反腐败斗争正反两方面经验教训的总结。目前，我国的法制建设虽然有了长足的发展，形成了初具规模的法治体系，但迄今为止，我国还没有一部专门用于制约权力的法律，当相关问题出现时，便出现无法可依的局面；有些问题法律、法规虽有规定，但过于笼统、简单，没有具体条文或实施细则，也没有必要的程序性规定，缺乏科学性和可操作性；有的只有禁止性规定，如规定“严禁……”、“不准……”，而无明确的制裁性规定；现有廉政法规中预防性的法规太少。可以说，在立法制权方面还存在着许多不足。

我们知道，监督本身具有强制性和命令性，它要求无论什么时候，什么人都要在法律规定的范围内无条件的接受监督。但在现行条件下，监督的实施往往受到干扰阻挠，权力主体这种对权力监督的破坏，其根源在于我们的立法体制对监督的主体和客体没有明确的法律定位。监督的主体在行使监督权时没有受到具体明确的法律保护，监督的对象不接受监督而应承担的后果，也没有具体的法律加以约束。而且监督的程序和实现的方式都缺乏可操作性的法律依据。显然这种无法可依的监督必然是苍白无力的监督。这也就是说，虽然从中央到地方已经制定了一系列权力监督制度，但大多是一些应急性、政策性的规定，缺乏权力监督的总体法，从总体上看，廉政监督立法仍停留在零敲碎打的层次上，缺乏系统考虑和统筹规划，有的甚至相互矛盾，形不成一个完整的体系，缺乏规范性、权威性，实行起来缺乏力度，离全面、科学、合理、严密还有较大距离，这样一来，腐败分子就会有机可乘。特别是当今最普遍的吃喝玩乐、超标无序用车、公事私办、私事公办、请客送礼、多占私建装修住房、部门行业不正之风等方面的腐败现象，还没有纳入法律惩处的范畴，这给有力地惩处腐败分子带来了很大的困难。

因此，当前迫在眉睫的头等大事是建立健全制约领导干部权力的法律法规，因为，只有把遏制权力腐败制度法制化，逐步建立健全有关遏制权力腐败的一整套防范、约束和惩罚机制，通过法律法规来规范、约束权力的行使，使遏制权力腐败建立在社会主义法治的基础上，才能发挥制度规范权力行使的根

本性作用，实现依靠制度和法治而不是依靠人治来解决腐败问题。

与此同时，还要使遏制权力腐败系统化。因为权力的遏制涉及到许多环节和方面，是一项系统工程。它不仅包括规范党政干部行为方面的制度，而且包括重大事项决策制度，人、财、物方面的管理制度，办事公开制度等，各方面的制度单个看起来比较全面，但如果它们之间缺乏有机联系，没有系统化，就如同有了高质量的零部件但未组装成一台机器一样，只不过是各方面制度的无序堆砌，在实践中很难彻底贯彻实行。有没有制度是一个层次的问题，而制度之间是否有机联系以发挥制度的同向合力作用，则是另一个层次的问题，而且是更深层次的问题。因此，应从制度的整体作用和相互联系出发，运用系统方法建立健全各项制度，协调好各项制度之间的关系，使之形成有机统一，发挥同向的合力作用，从而有效地遏制权力腐败。

为了从根本上遏制、消除权力腐败，我们必须使权力监督法制化、系统化，从法律制度上切实加强防腐、治腐建设，为此，要着眼于以下几方面的建设：

1、加强权力监督的基础性法规建设。目前，我国已有一些有关权力监督的立法，但缺乏专门的基础性的法律和规章，由于现行的权力监督法律法规比较分散、不统一，不仅不利于向群众宣传，也不利于司法人员掌握和运用。鉴于反腐败涉及的问题多而复杂，牵涉面广，仅靠单行的法规难以有效解决问题，加之腐败犯罪猖獗，因此有必要参考国外的经验做法，即健全国家公职人员道德与纪律条例或廉洁自律守则，为公职人员日常行为提供明确规范。这一规范能涵盖公职人员在政治领域、经济领域以及人际交往领域除犯罪以外的所有腐败行为，并作出相应的约束性规定。同时，抓紧制定廉政法或反贪污贿赂法及政府官员行为道德法，对贪污贿赂犯罪的认定、查处、惩治做出尽可能明确而科学的规定，使反腐败有完整、统一、又切实可行的法律体系。

2、加强预防性的权力监督法规的制定

(1) 完善政府组织法和程序法，完备国家机关的权力运行规范，对各个国家机关的机构设置、组织结构、职能权限、管理体制、人员选任、活动原则、办事程序、法律责任、监督措施等，做出明确无误的、统一的、稳定的法律规定，以解决机构设置不合理、权限不清、权力运行无序、乱设临时机构、滥用权力、任人唯亲、有权无责和监督乏力等问题。(2) 制定《国家公务员法》和关于党政领导干部选拔任用方面的法律，加强对党的领导干部的管理和监督。1993年由国务院发布的《国家公务员暂行条例》实行十年来，对规范公务员

的管理起到了较好的作用。但由于这只是一个行政法规，其效力低于法律，与《法官法》和《检察官法》不配套，另外，其规定的内容比较粗略。因而须在此基础上尽快出台正式的《国家公务员法》，对现行《暂行条例》的内容予以进一步充实和完善，对公务员职位分类、职权职责、考试录用、培训考核、升降任免、奖惩、工资福利、退休离休等作出详细的规定，作为全面规范公务员行政行为的准则，使其行政行为有法可依、有章可循，在决定和处理单位重大事务，进行公共决策上，在住房、用车、配置通讯设备、吃喝送礼、旅游观光、出国考察等方面，不得滥用权力，任意行政。现行的《领导干部选拔任用工作暂行条例》实施八年来，对规范干部选拔任用工作起到了积极作用，但有待于通过国家立法将党内条例变为国家法律，使之成为对党内领导干部，特别是“一把手”的选拔任用工作进行监督的法律依据。（3）制定党政干部财产申报法，明确规定工作人员在任职前后和任职期间财产申报的程序及违规处理，提高公职人员财产收支的透明度，以接受社会监督。（4）完善政府组织法规。加紧制定工商、税务、物价等部门的组织法规，明确界定其职责，防止滥权行为。（5）制定指令性物权和财权的管理规定。具体规定享有这些权力的主体、职责权限、适用条件、对象、运行程序和滥用权力的法律责任。（6）制定决策法，提高政府管理活动的透明度和公开化程度，以利于贯彻民主管理原则，预防决策型腐败。

3、制定《监督法》，使监督体制合理化、科学化

目前，我国关于权力监督的规定分散在不同的法律、法规中，缺乏统一性和协调性，落实起来比较困难。因而需要尽快制定统一的《监督法》。《监督法》应着重解决以下几个问题：一是对监督的性质和原则，监督的主体、对象、内容，监督的方式、程序、后果处理等做出明确的规定，使监督工作制度化、规范化；二是明确规定全国人大是整个监督体系的核心，强化人大的监督职能，建立人大对其所选出的行政和司法官员的评议制度、弹劾制度、罢免制度以及不信任投票制度；三是改革纪检、监督、司法机关的领导体制，进一步确认纪检等监督机关相对独立的地位，变双重领导体制为垂直领导体制，使其能够不受牵制地履行监督职能。还可以考虑撤销现有的行政监察机关，在人大机关中组建人民监察委员会，并赋予其更大的监督权力和更多的监督手段，使其对各个领域的权力运作状况进行全方位的监督。

4、制定《新闻法》《举报人权益保护法》等法律，加强社会公众的监督

在现代法制社会，新闻舆论监督是公众参与监督的最重要的形式，也是遏制官僚主义、以权谋私等腐败现象滋生蔓延的有力武器。尤其是随着广播、电视、报纸等大众媒介的发展，新闻舆论监督的力量变得越来越强大。在西方，大众传媒被称为除立法、司法、行政之外的“第四种权力”，新闻记者被称作“无冕之王”。中国的某些干部什么都不怕，就怕被报纸点名批评、被电台曝光。用新闻舆论这一“第四种权力”来制约行政部门和国家公务员也是以权力制约权力的一种表现。然而，我国目前的新闻舆论监督作用还远远没有得到应有的发挥，究其原因，首要的便是缺乏完备的法律保障。西方某些发达国家的新闻媒介对政府之所以能够给予较强的监督，主要的原因就在于国家为此提供了法律上的保护。我们应当借鉴发达国家的成功经验，尽快制定《新闻法》，对舆论监督涉及的各方面权利与义务以及违法行为的法律责任做出明确规定，既要打破新闻垄断、防止新闻干预，又要强调新闻报道的客观性、真实性，使之成为宣传国家法律的喉舌，成为反映民意、揭露腐败、敦促国家机关及时查处违法犯罪分子的工具。另外，还应制定《举报人权益保护法》，采取有效措施保护公民与腐败现象作斗争的积极性和安全感，保护举报人的各项权益，以免遭打击报复。

5、制定《政务公开法》，提高权力运行的透明度

监督要起作用的一个重要前提就是要全面实行国家机关及其工作人员的办事公开制度。当前，权力腐败现象之所以在国家严厉打击情况下，仍有泛滥的市场，一个重要的原因，就是权力行使者的政务不够公开，而是“暗箱操作”，从而为权钱交易提供了温床。因此，有必要通过制定《政务公开法》，提高权力运行的透明度。同时，还应赋予公民获得公务活动有关信息的主体权利，并为公民行使知情权提供切实的法律保障。

6、制定《反贪污贿赂法》，健全有效防范和严厉惩治腐败的约束机制

惩治腐败制度规定的是对已然行为的处罚，是一种事后监督，具有一般预防和特殊预防的功能。这一功能发挥得如何，关键在于惩治腐败制度是否具有威慑力。目前我国这一制度的威慑力明显不强。因而需要制定出对腐败行为查处简便、民主、迅速的一整套法律、法规，加大对腐败现象的打击力度。

三、有效的权力运行机制和有效的权力监督机制的统一，是治理腐败的根本之策

近几年来，围绕建立健全权力运行机制和权力监督机制建设虽然作了大量

的工作，但从全局来看，还缺乏一个与发展社会主义市场经济相适应的完善有效的权力运行机制和有效的权力监督机制的统一，缺乏一整套行之有效的权力运行和权力监督制约制度及措施。例如，有的监督部门互相摩擦、互相制肘，使监督作用互相抵消，降低了监督的整体功能；有的对同一社会行为实行多头监督、重复监督，浪费了人力物力，影响了监督的效率，留有大量的监督“真空”，使权力运行过程不能受到有效的监督；现有的一些准则、规定、制度在数量上不算少，但对权力腐败的约束力很小，远未达到法律上应达到的强制性程度。此外，监督机构分散，缺乏相对独立性和权威性，整体配合差，领导关系与监督关系合二为一，难以发挥应有的制约力和整体监督效能。上述种种原因，造成制约权力的机制较“软”、较“虚”，致使一部分掌握实权的权力机关和权力行使者，没有得到真正有效的监督，有的甚至处于失监的状态，从而导致个人或集体违纪案件不断发生。

因此，为了从根本上治理腐败，确保改革开放和发展市场经济的顺利进行，我们必须加强权力运行和权力监督机制建设，使有效的权力运行机制和有效的权力监督机制真正结合起来、统一起来，以监督保廉政，从而建立一个与市场经济发展相适应的权力运行机制和权力监督机制的统一体，塑造一个勤政、廉洁、高效的人民政府形象。当前，我们要使有效的权力运行机制和有效的权力监督机制统一起来，尤其是要加强监督机制的总体协调，强化以权力互相制约为主要内容的内部监督机制，建立一个具有相对独立性、权威性的监督机构。

（一）要加强监督机制的总体协调。

目前，我国的状况是监督机构分散，关系没有理顺，缺乏统一协调。我们要通过明确划分各种监督机制的功能和责任，重视监督系统的层次性和明确划分不同层次监督机制的职责权限，加强监督的总体规划和避免各种监督机制的相互碰撞，进而使各种监督机制既能发挥积极性、主动性和创造性，又能发挥监督系统的整体功能，增大监督系统的合力。这就要求我们要切实加强人大、政协对党政机关的监督；要重视和依靠广大人民群众의民主监督，使“举报箱”、“举报电话”、“领导接待制度”等监督措施真正发挥作用；要强化职能部门的监督，使得同级党委及其成员的监督检查名副其实，切实解决一些党组织软弱涣散问题，防止个人说了算和个人专断；要全面推广和落实“两公开一监督”制度；要把群体监督的威力性与舆论监督的曝光性有机结合起来。总之，正如江泽民同志在党的十四大报告中强调指出：“在建立和发展市场经济体制的过

程中，我们要切实加强各级党组织和纪律检查机关对党员干部的监督，加强人民群众、各民主党派和无党派人士对我们党的监督，建立健全党内和党外、自上而下和自下而上相结合的监督制度，从而形成强有力的监督网络，发挥监督的整体效能。”

（二）要强化以权力互相制约为主要内容的内部监督机制。

从反腐败斗争中揭露出来的大量违法违纪案件看，许多腐败分子作案手段并不高明，但却为所欲为，畅通无阻，屡屡得手，一个突出的原因就是有些单位和部门疏于防范和管理，内部监督制约机制不健全，监督不到位，制约不得力。强化内部监督制约，核心是强化对权力的监督制约，关键是干部权力不能太大、太集中。不能把具有相互制约的职责和权力集中于一个部门或一个人，权力应进行适度分解和有效的制约，改变一个人说了算的权力结构。对掌管人、财、物等容易产生腐败、滋生不正之风的重要岗位、环节和部位，在定期进行岗位轮换的同时，还要加强岗位内部的制约机制建设，强化业务和分工的制约，制订必要的权力运行程序，不经过有关权力运行的制约程序，权力就不能生效，形成互相制约的权力格局。也就是说，要以权制权，即通过个人、群体和不同机构中合理配置权力，达到权力的相互启动与适度分散及平衡。当一种权力的行使超过其合法限度时，就会引起相关权力的自行制约与限制，这样一种权力制衡机制应包括规定权力实施的程序和标准、权力行使各个环节上的互相制衡、政务公开、财产申报、离职审查和地域交流等制度。

（三）要建立具有相对独立性、高度权威性的监督机构。我国和国外监督实践证明，要实施有效的监督约束，必须建立一个具有相对独立性、高度权威性的监督机构。这一机构应具有相对独立性并拥有充分的自主权，依照法律法规行使其独特的监督使命，才能有效地防止和遏制腐败现象的滋生和蔓延。正如邓小平同志指出，加强监督，“最重要的是要有专门的机构进行铁面无私的监督检查。”

从现行的体制来看，各级纪检监察机关实行的是双重领导体制，受上一级纪检监察机关和地方党委、政府的双重领导，起主要作用的是同级党委和政府。由于经费和物资装备及干部的职务任免、福利待遇、离退休安置等切身利益问题由当地党委、政府管理，而地方党委又是同级纪委的监督对象，因此便出现了监督客体领导监督主体，监督主体依附于监督客体的状况，这在客观上使监督者难以履行监督职能，缺乏执纪的自主性、独立性，使纪检监察工作容易受