

中华人民共和国监察部课题·

行政机构权力的滥用与廉政制度研究

贵州省监察学会课题组

应德平 邓献晖

二〇〇〇年四月



目 录

第一部分 行政机构权力滥用的表现	2
一、越权施政	2
二、单位部门权力扩张——职能的扩张与财产权的扩张	6
(一) 职能扩张	6
(二) 财产权扩张	7
三、关系用权与感情决策	8
四、以权谋“公”与以钱谋“公”	9
五、情感决策	12
六、不作为	13
第二部分 行政机构权力滥用的危害	14
一、行政低效与机构无限膨胀	14
二、恶性裂变，腐蚀社会	16
三、行政机构官僚化，衙门化	18
四、社会官僚化及社会效率损失	20
五、动摇中央权威	22
第三部分 行政机构权力滥用的原因	24
一、社会政府化	24
(一) 社会政府化的表现	24
(二) 社会政府化的原因	25
1、历史文化传统的影响	25
2、计划体制的历史积淀	25
3、国际大背景	25
4、经济转型的政府推动	26
(三) 社会政府化导致权力滥用	27
二、缺乏有效监督	29
(一) 监督体系的重人轻机构倾向	30
(二) 监督体制存在严重缺陷	30
1、监督指向失衡，自下而上的监督和横向监督乏力	31
2、没有一个高度独立的廉政监督组织	31

3、监督体系缺乏系统性.....	32
4、肃贪倡廉组织职责不专一.....	33
5、反贪污贿赂的法律不够严密.....	34
三、权力资本化.....	34
(一)权力成为资本的原因——改变资源的稀缺程度.....	34
(二)权力能成为资本使掌权者有越权冲动.....	35
四、权力运行机制的弊端.....	37
(一)授权方式的单轨垂直性.....	38
(二)权力监督制约的单轨垂直性.....	38
(三)权力运行边界存在弹性.....	40
五、集权体制.....	41
(一)党的权力绝对化.....	41
(二)绝对权力的化身——一把手的问题.....	42
(三)党政不分，以党代政.....	43
六、新兴利益共同体的形成.....	47
第四部分 制约权力的制度选择.....	49
一、构建鼓励“民众监督”的体制.....	50
二、强化防止权力滥用的社会基础——国家与社会的整合及社会约束力的利用.....	56
(一)市民社会范式及国家社会整合的廉政意义.....	56
(二)创造条件，促进市民社会的发展，以便社会对行政权力有制约能力.....	60
(三)改变受权方式：权力社会化.....	67
三、体制改革（一）：政府职能的合理定位——从领导到服务.....	69
(一)政府职能重新定位的现实紧迫性.....	69
1、国家社会的结构性矛盾要求政府职能重新定位.....	70
2、经济体制的市场化目标要求政府职能重新定位.....	70
3、体制改革的现实说明政府职能的定位不容忽视.....	71
(二)确立政府能力有限的观念是搞好政府职能定位的前提.....	71
(三)政府职能重新定位，要实现若干环节的有机统一.....	72
(四)放松政府管制，实现从以领导为主的工作模式到以服务为主的工作模式的转变.....	77
四、体制改革（二）：市场化.....	77
(一)资源配置市场化——防止和杜绝“跑部钱进”，坐镇京城买项目.....	80
(二)人员配置市场化（竞争上岗）——防止和杜绝跑官、要官、买官卖官、骗官	

（三）政府采购市场化——防止和杜绝政府物资采购中的贿赂行为.....	84
1、政府采购制度的内涵.....	84
2、实行政府采购对廉政建设的意义.....	85
3、政府采购制度的主要内容.....	87
五、体制改革（三）：塑造廉价政府.....	88
六、体制改革（四）：民主制度建设急待解决的两个问题.....	91
（一）要处理好党政关系.....	91
（二）要对一把手实行有效监督.....	97
七、体制改革（五）：越权无效原则与权力透明制度.....	100
八、体制改革（六）：建立高效的廉政反腐机构.....	102

行政机构权力的滥用与廉政制度研究

贵州省监察学会 课题组

引 言

腐败与权力滥用是紧密联系在一起，腐败必然以权力滥用为前提。从更广泛的意义上说，权力滥用与腐败就是一回事。

廉政建设，是关系到党和国家前途命运的重大问题，也是我们党改革开放以来所面临的一个重大实际问题。全党全国人民都在关心这个问题。不过，理论界也好，党政部门也好，更多的是从国家公职人员个人的角度来看待腐败问题，也更多的是立足于对官员个人的行为探讨廉政建设。

其实，公职人员是公共权力载体的一个层次，行政机构是公共权力载体的另一个层次。既然都是公共权力的载体，就都有权力滥用的可能。当然，机构的权力滥用与公职人员的权力滥用总是交织在一起的，因为机构的权力总是由具体的官员来行使的，只是有时候，权力的滥用虽然是具体的官员行为，但它不是单纯从个人利益出发，不单纯是个人行为，或者是从本地区本部门的小团体利益出发，或者是集体行为，从而更具有欺骗性，从这个角度上说，就有了行政机构权力滥用与公职人员权力滥用之别。

公职人员的权力滥用一般被公认是“越轨”行为，腐败行为。可政府机构权力的滥用却有更强的外部欺骗性，其“越轨”倾向通常被低估。虽然政府机构权力的滥用通常危害更大，影响更坏，但却不被重视或能得到更多的包弊与宽容。因为它有更多

的为“公”性。如果从个人权力与机构权力关系的角度来看，机构的权力通常是个人权力的依托，官员离开了国家公共机构，也就无公共权力之可言。机构权力对官员个人权力具有决定作用。依此我们可以说，机构权力的滥用可能更具破坏力，研究机构权力的滥用及制约，可能会更有意义。

比如作为国家机关的政府，她应当把公众利益放在第一位。纵观世界，任何一个国家的政府都把公众利益作为政府管理的宗旨。政府和国家公务员在处理社会事务时不谋私利，这是政府实现其合法性能力的主要途径，否则政府存在的合法性就要受到挑战。为人民服务不是一句空话，政府和国家公务员都必须做到“先下之忧而忧，后天下之乐而乐”，其责任是安邦治国。

第一部分 行政机构权力滥用的表现

一、越权施政

所谓行政机构的越权施政，是指行政机构不具有某个权力，或者不应该行使某种权力，却行使了这种权力，这是一种超越自己权力范围的用权行为。

越权施政的突出表现之一是行政机构对人民群众生产生活的粗暴干预，甚至对人身权力的粗暴侵犯。地方政府和基层政府违背宪法和相关法律的行为时有发生，县、乡两级政府较为突出。虽然中央一再强调，地方行政行为不能乱刮风，要充分尊重人民群众的意愿，但我们的地方政府，主要是乡镇一级（当然很多时候是为了完成“上头”所订的指标），动不动就用行政命令粗暴干预群众的生产经营活动。比如，农村实行家庭联产承包责任制后，种什么，怎样种，都是农户自己的事，任何人无权干涉，政府只有指导权没有指令权。可是，强迫农户种这种那或不种这不种那是有的，强迫农户怎么种也是有的，有的地方政府强迫农户

种烤烟，农户不种就强行铲除农户自种的农作物，并且还要罚款；有的地方政府在不适宜的地方强行推行分带轮作制，抵制的农户竟然遭到“罚之以绳”。问题还在于，很多时候政府瞎指挥带来了巨大损失，但政府却不用承担任何责任，损失还是由农户自负，三提五统和国家的农业税还得照交。

这种越权行为在政法部门也是常见的。据《解放军报》2000年2月26日报道，最高人民检察院近日发出紧急通知，要求各级检察机关严肃查处非法拘禁人大代表的犯罪案件。《通知》指出，全国各级检察机关依法查办了一批国家机关工作人员非法拘禁人大代表的犯罪案件，但是此类案件仍然不断发生，有的非法拘禁人大代表的案件情节严重，影响恶劣。连人大代表都屡屡被非法拘禁，一般人就更不在话下了。据中央电视台2000年3月21日《东方时空》栏目报道，湖北省十堰市郧县城关镇法庭，在原告被告双方均不在场的情况下对一起债务纠纷案进行了判决，而所谓的原告被告双方彼此根本不认识，更不要说有真正的债务纠纷，而此案判决后竟然还强制执行了。其它如刑训逼供之类就更不在话下了。

越权施政的突出表现之二是政府（主要是相关的政府部门和地方政府）对经济（主要是对政企）的不适当干预。脱离政府的羁绊，成为自主经营的经济实体，拥有完整的法人财产权，是企业成为市场主体的先决条件。自改革开放以来，为了落实企业的经营自主权，中央一直在努力，放权让利，两权分离，转机建制，建立现代企业制度，无不是朝着这一方向前进。可是，很多的行业主管部门和地方政府总是把对企业的干预权作为“保留节目”不愿真正下放给企业，或者名义上放实际不放。尤其是效益还过得去的企业，自主权更得不到保障。干预企业经营，干预企业的人财物，甚至干预银行贷款在中国都不是什么新鲜事。其它

如“拉郎配”式的企业合并、兼并；纵容、怂恿甚至支持辖下企业恶意破产，剥离银行债务等等，都是常见的事。

越权施政表现之三是以权代法。以言代法，权大于法，对法律解释的随意性等，并不能说是少数现象。为了“地方事业”，为了“政绩”，只要领导一句话，乱搞“开发区”，不该批的土地批了；只要领导一句话，不该上的污染项目上了；只要领导一句话，不该释放的罪犯也可以释放；只要领导一句话，不该减的税也可以减。有的地方政府把制造假冒伪劣作为支柱产业予以扶持，中央三令五申却禁而不止，中央电视台记者前往采访报道竟遭围攻殴打；有的政府部门（或官员）出面干预司法部门的司法行为等等。

越权施政表现之四是“超标”收费。这里的“超标”收费包括三种情形，其一是没有可以收费的规定但收了，其二是有可以收费的规定但实际收费超过了规定可收的标准，其三是各种形式的以罚款代处罚。超标收费的现象是不胜枚举的，教育行政部门和学校超标向学生收费（有的是以强行推销商品的方式，如强迫学生购买复习资料、猪饲料、服装甚至强行要家长安装电话等）的情况是有的；办结婚证收费超标是有的；为残疾人办残疾证，省市一级收工本费30元，地县一级却有收60元的。更何况，所谓收费标准，更多的就是收费部门自己定的，很多标准本来就定得过高，比如某省美其名曰照顾支边知识分子，子女要被允许分配在外省工作先要办支边证，然后再办出省证，但每个支边证竟要收费300元。中央一再强调要减轻农民负担，并三令五申不能让农民负担超过上年纯收入的5%，可就有不少地方的三提五统一再突破这个标准，有的地方明着不敢突破就采取变通的办法，先在统计报表上“修正”农民的纯收入，比如实际只有500元，可统计报表上的数据却报成1000元，这样既有了“政绩”，

又可以向农民多摊多派。中央多次命令地方取消不合规格的路桥收费站，可很多收费站被取消后不久又在收款还贷的招牌下照收不误。其它如建房收费，购车收费都是比较突出的。有资料反映，一个县级市就有两千多种收费项目，执法人员可以随意罚款。（齐明山：《转变观念 界定关系——关于中国政府机构改革的几点思考》，《新视野》1999年第1期）许多地方官员和干部，每遇财政困难，便巧立名目，乱摊派乱收费。1995年我国地方财政预算外的收入达到3800亿元，1996年和1997两年大约也在3000多亿元。预算外收入占到财政总收入的一半。（仲大军：《机构改革将给我们带来什么？》，《科技潮》1998年第4期）更有甚者，国策——计划生育也被当作创收的手段，有的地方政府对超计划生育不是严加控制，而是有意放松，因为它们打着这样的“小算盘”——超计划生育越多，罚款对象就多，财源才能更广。

对企业的乱收费是超标收费的重灾区。名目繁多的乱集资、乱摊派、乱收费，使企业苦不堪言，据抽样调查，“三乱”支出的费用相当于企业利润总额的15%，按此比例推算，全国国有企业1994年支付的“三乱”费用金额在250亿元左右。（参见《财政研究》1994年第3期29页）据《粤港信息日报》3月1日报道，广东省减轻企业负担办公室最近对广州、江门、清远三市22户企业所作的调查显示，这22户企业缴纳的各种收费额达0.73亿元，占总费用的0.95%，占销售收入的0.65%，占利润的10%，有一户企业一年的缴费项目多达40余项，金额达1567.19万元。被调查企业反映，尽管已经过两年多的专项治理，一些不合理收费依然存在。如，政府部门向企业收取的各种管理费就应该取消。有的部门这种管理费已收了几十年，现在还在收，甚至有的部门已经撤并，也还在继续向企业收管理费。江门市某百货集团公司每年

无论亏盈都要向市财贸委上缴管理费55万元；广州市某建筑集团20多年来每年都要向市建委上交施工企业管理费；有的股份制公司向国有股的控股部门交管理费，引起其他股东不满。此外，电力增容费也应该取消。被调查企业普遍对各种检验、发证的费用有意见。江门某船厂反映，现在对船舶的检验多如牛毛，一条造价300万元的船还未下水，检查费就已花去4万多。有些收费实行黑箱操作，其用途、去向很不透明。

二、单位部门权力扩张——职能的扩张与财产权的扩张

（一）职能扩张

我国在改革开放以来，中央放权一直是个大趋势，伴之而来的是地方政府或政府部门乘机扩张“势力范围”，大行“权力圈地运动”。地方政府或政府部门的职能扩张，主要有三种表现，一是截留中央下放给基层（政府、事业部门、企业）的权力；二是向基层收权；三是通过立法（下文）、报批、习惯做法等手段新造职能。

(1)截留中央下放给基层的权力，这实际上是一种很恶劣的行为，直接阻碍着政令畅通、改革开放和各项建设事业的顺利进行，造成现实生活中的有令不行，有禁不止，上有政策，下有对策。在现实中，中央放权，地方收权、“圈权”的现象在经济领域尤其是对企业比较典型。比如，1992年国务院颁布《全民所有制工业企业转换经营机制暂行条例》，规定下放14项自主权给企业，可是大部分被地方政府或行业主管部门所截留。

(2)向基层收权也就是“中层”与基层在争权，很多部门的资金分配权、“项目”审批权，80年代县市级有关部门一般来说有很大的主动权，90年代县市一级只有了申请权，比如少数民族地

区的开发资金、建设资金的分配权，现在一般是由省级有关部门全权控制的。当然，这种权力在上下级部门之间的重新划界、重新分配行为，充其量只会引起上下级之间的矛盾，社会影响不是很大。

(3)在第三种情形中，表现得最突出的是通过立法（下文）将部门权力合法化，部门利益固定化。在现实生活中，所谓行政管理法制化被简单地等同于以法律法规固化甚至强化地方和部门行政管制权。由于法律法规主要是由部门起草的，起草者总想通过立法为自己争审批权、处罚权、发证权、收费权和其他权力，以至于出现了政府权力部门化，部门权力个人化，个人权力法制化的可怕倾向。因为许可权往往与收费联系在一起，依法行政就成了依法限制，依法限制又是为了依法收费；结果，依法行政变成了以利行政。在行政管理法制化的名义下把已有的和争来的处处限制、动辄收费的权力和做法用法律法规固定下来。从法理学的角度说，委任行政立法急剧增长、行政司法不断增加，从而自由裁量权范围不断扩大。世界各国都存在这样的状况和趋势，我国也不例外。行政立法方面，1987年全国人大常委会通过的法律和决议共15件，而中央政府的行政法规（还不包括各部委的行政规章）却高达84件；1988年这两个数据分别为13件和78件；1989年则为10件和98件。行政司法方面，目前虽然体现不出行政扩张的迹象，但这是因为我国习惯上常用行政命令和行政手段来处理许多问题，包括处理争议、纠纷，这种陈习长期沿袭，人们也已习以为常（罗豪才：《行政法》，中国政治大学出版社，1989年版，第187页）。从“陈习”的实质内容来看还是体现了行政司法的权力。

（二）财产权扩张

单位财产权的扩张，实际上是部门同国家争利益、争财产控制权，并进而为本单位本部门带来额外收益，起码是方便。部门之间互相攀比，争基建，争小车，争福利。对于无权或条件较差的单位来说，你有我也要有；对于有权或条件较好的部门来说，我要保持总是比你更有。目前，政府机构的固定资产有膨胀势头，仅小汽车一项就让人震惊。据不完全统计，1997年末，我国有小汽车420万辆，其中95%是公车，国家机关的小汽车又占较大部分。国家财政一年为此支出购、养费用2450亿元，占当年财政支出5480.47亿元的45%。另有资料，1997年我国国产小汽车42.5万辆，进口轿车18.1万辆，其中98%为公款买走，仅此一项，国家全年就要支出买车和养车费用900多亿元，相当于当年国家财政赤字的1.25倍（参见：杨积勇：《谈公车制度改革》，载《中国国情国力》1998年第7期，第13—14页）。政府机构带头购买小汽车，对整个公车消费起了推波助澜的作用。小汽车等固定资产的膨胀，吃光了财政，加重了基层负担。

三、关系用权与感情决策

原则上说，公共权力的行使应当以社会利益、社会福利最大化为目标。关系用权虽然不一定违背这个目标，但却不受这个目标的束缚。通俗地说，关系用权就是在行使公共权力时针对不同的人有不同的做法，见风使舵，厚此而薄彼。在处罚时（尤其时审判量刑之类）对关系好的处之以轻，对关系不好的处之以重；在审批项目审批许可证时优先考虑关系户，对家乡的项目、“老主顾”的项目批得快批得多批得大，其它则慢批少批小批。关系用权表面上看是不违法也不违纪的，所以通常也不会被查处。

关系用权最典型的是在人事任免上。随着社会主义市场经济的建立，干部选拔机制所存在的一些弊端越来越突出，知人渠道

不宽，识人视野受到局限，优秀人才难以脱颖而出，干部选拔工作处于封闭化、神秘化状态，缺乏公平、竞争、择优，缺乏科学的具体的规范。突出表现为，在干部选拔上存在“由少数人选人”、“在少数人中选人”的两少现象，从而导致在干部选拔机制中缺少生机，缺少激励，缺少竞争，缺乏活力。论资排辈、求全责备、迁就照顾等陈腐观念和做法在一定范围内存在。由于选人用人上的机制不健全，加之社会其他诸因素的影响，在选任干部中出现非正常竞争问题：有些领导不按程序办事，搞神秘化，搞临时动议，决定人选在前，授意考察在后，干部考察流于形式；在用人问题上不从工作需要出发，不从国家利益出发，不从人民利益出发，以我划线，远君子，近小人，对善于做表面文章的人，善于为领导办私事的人，在使用上公开提名，或打电话、写条子暗示，甚至公开推荐，越权任命，而对有真才实学的人不提拔、不重用，打击报复，穿小鞋；有的以感情、私情代替党性，任用干部在老同事、老部下、老朋友、老乡内画圈圈，拉帮结派，培植个人势力；更有甚者，在选人用人问题上搞交易，你提拔我的人，我提拔你的人，收受贿赂，买官卖官，是非不分等等。

四、以权谋“公”与以钱谋“公”

现在干部中流行所谓“**人际关系就是第一生产力**”的说法，有人甚至为腐败辩护，说腐败是经济发展的润滑剂、催化剂。这些都是以权谋公与以钱谋公的现实反映。所谓以权谋公，就是有权力的部门凭借权力为本单位本部门创造利益；所谓以钱谋公就是为了本单位本部门的利益，以本单位本部门的名誉出面，以送钱、财、物等进行行贿，或者请吃请玩。据《福建经济报》2000年2月23日报道，福鼎市审计局日前对11个乡镇17名有调任、转

任的乡镇主要领导干部任期经济责任进行审计，发现任职期内吃喝送礼之风严重。据审计，福鼎市11个乡镇在任期内招待费列支1033.19万元，“慰问”费（即送礼）列支185.87万元，合计请客送礼金额1219万多元。有个靠近风景区的乡镇来往客人较多，两年开支招待费243.8万多元，占镇机关经费支出的26.41%；有个海边乡镇三年开支招待费142万元，占乡镇机关经费支出的23.46%；还有个山区贫困乡镇三年招待费开支86.92万元，占本乡财政（预算内）收入的13.93%。这些支出凭证多数没有正式发票，基本是白条报支。据调查，个别乡镇领导企图通过吃请送礼出政绩。有个乡镇前几年吃喝欠债“划地赔偿”，后任一个领导上任后有所节制，任期一年招待费花了20多万元，还算“廉政工作做出很大成绩”。有的乡镇一边叫喊工资发不出去，一边却不顾财力请吃、请玩、送礼，使财政不堪重负。尤其是春节年关，各乡镇纷纷筹措资金送礼，有的甚至举债送礼。

在现实中，腐败行为表现出主体越来越**法人化、集团化**的特点，这是机构权力滥用的极端表现。有人把这种现象称之为“**公贿**”现象，它是一种更深层次的腐败现象。所谓“公贿”就是用公款、公物集体行贿，或者部门集体受贿。“公贿”现象最大的特点就是贿赂双方至少有一方姓“公”。贿赂双方为上下级关系或管理与被管理关系，贿赂的内容为钱、财、物及优惠政策的“给”与“要”。有关专家指出：“公贿”作为特殊的法人贿赂行为，与私贿行为相比具有行为的集体性、目的的为公性、财物的公有性和法人犯罪性等特点。由于“公贿”不是单纯的个人行为，而是一种“组织”行为，许多人抱着不以为然的态度。恰恰就在这种不以为然中，行业特权普遍化，法人犯罪现象猛增，“靠山吃山，靠水吃水，靠权吃权”的现象才越演越烈。集团谋私现象，表面看来为公，实质还是为个人营造左右逢缘的社会环

境，或者为了本单位本部门更有权威，或者为了“小金库”更充实些，或者为了营造关系网，归根到底还是为私。

在争取上级投资项目的活动中。争取国家或业务主管部门的投资项目历来被许多地方政府和企事业单位视为带动本地区和本部门经济发展的重要途径（主要是争取部门利益）。然而，这些投资项目的有限性致使一些地方政府和企事业单位展开了激烈的竞争。因此就出现了人们戏称为“跑部钱进”、“进京送宝”等怪现象。一些单位或部门为了争取到上级政府或主管部门的投资（既包括资金投资，也包括“政策”投资），宁愿拿出投资额的5%~10%或投资项目将要获得利润的10%~15%，甚至更多的资金作为活动经费。某些不廉洁的“实权人物”也待价而沽，这不仅加剧了这种不正常的竞争，而且也反复证实了“公贿”的有效性。

在建筑工程项目的承包活动中。建筑工程是被某些人认为“油水”最多的项目，所以才有“一个工程干三年，收益十年吃不完”的说法。建筑领域由于竞争激烈，为了能够争取到建筑项目，工程承包者向发包者不计血本，大肆行贿。而且有的地方建筑行业“明码标价”，以工程预算总额的3%到10%向掌握工程发包权、质检权的有关人员行贿。由于这种不正当的“公贿”竞争，使得工程质量大大降低，出现了大批的不合格的“豆腐渣”工程，这方面的案例不胜枚举。

前些年，在银行贷款的活动中的“公贿”问题也比较突出。许多企业在政企分开，自主经营，自负盈亏的大环境下，面临着资金紧缺的困难。某些企业为了壮大实力，发展自己，千方百计地争取银行贷款。而银行贷款的资金数目和贷款范围有限，形成了较大的供求矛盾，使银行贷款成为企业之间竞争的焦点。为了在众多的竞争者中争取到更多的贷款，企业便采取各种形式用重

金收买银行贷款中的决策者。因此，引发出了大量的“公贿”现象。据了解，银行贷款中的公款行贿大多数是一些国有企业和集体企业。一些个体或私营老板也大出其手，找不到行长就找市长。在公贿面前，一些银行就是在银根紧缩的情况下也不惜违规。现在金融市场行情变化了，但问题并不见改观。为了揽存，银行贿赂国家机关（或官员）如扶贫办、世行办的事时有发生。

随着国民经济的高速发展，“公贿”的违法犯罪触角已伸及社会诸领域。“公贿”的存在和泛滥，不仅败坏党和政府在人民群众中的形象，而且污染了整个社会的风气，毒化了人们的心灵，扰乱了市场经济的正常运行秩序。“红包”支配一切，致使我们的经济生活中有悖经济规律的怪事迭出，大量国有资产流入个人腰包。据了解，从1982年到1992年，由于各种原因造成的国有资产流失、损失大约高达5000多亿元。这个数字大约相当于1992年全国国有资产总量26000多亿元的1/5，比1992年财政总收入4188亿元还多800多亿元。即便按这个据说是“比较保守”的数据计算，我国目前平均每年流失、损失的国有资产也达500多亿元。这意味着我国每天流失国有资产达1.3亿元以上。（何清涟：《现代化的陷阱——当代中国经济社会问题》，今日中国出版社，1998年1月第1版，第106页）

五、情感决策

情感决策与感情决策是不同的，后者是决策时要有意照顾“关系户”，前者则是指决策前不做深入细致的调查研究，决策时不根据科学依据，不按照科学程序，而是凭决策部门（决策者）的一时情感、偏好进行决策。有学者把它称为“紫色腐败”或“决策腐败”。（沉吟：《腐败三色论》，《领导科学》1997年第12期）具体来说，情感决策主要表现为位高权重者并非为满

足个人私欲的随心所欲决策，而是决策后因敷衍塞责给党的事业、国家和人民造成重大损失的行为。在日常工作生活中，这种现象并不鲜见。譬如，某重大工程项目的决策失误，因管理者选用不当而致使国有资产的大量流失，企业因领导人的故意或非故意行为而走向衰败破产，等等。情感决策由于决策者或操作者主观上没有为个人捞取什么好处或因离老百姓较远而尚未引起群众的强烈愤慨。尽管情感决策造成的后果往往很大，但通常对其责任一般不予追究或无法追究。情感决策本身是一种失败的领导行为。它的出现，可能是因为违反科学民主决策而造成的；可能是决策者、领导者或操作者因知识不足、预见性不强或缺乏经验而造成的；也可能是渎职行为造成的。总之，它是一种官僚主义行为。大者，将影响国计民生；小者，也将在一定区域或范围内造成灾难性损失。由于它的后果并不一定具有蓄意性或谋私性，因而一般并不把它视为犯罪或腐败。实际上，这是对权力的随意使用，是权力的滥用。这种权力的滥用与其它权力的滥用从危害性来说并不存在什么差别。问题的严重性还在于，因为决策者通常拥有巨大权力，因而造成的损失通常也是灾难性的。更由于如上所述的这种行为在人们的观念上常常不被认为是腐败和犯罪，所以，对这种权力的滥用的透视和监督就更有必要。

六、不作为

所谓“不作为”，是指本该行使的权力却没有行使，或不主动去行使；该管的事没有去管，或不主动去管。这是一种特殊的权力滥用现象。比如，有的犯罪行为众所周知但因无人检举，有关部门就是不提起公诉，有的部门对群众的有关举报不理不采，公安部门对罪犯追捕不力，有的政府领导得过且过不求有功但求无过在其位不谋其政，纪检监察部门不是主动去调查而是被动等