

林喆 / 著

权力腐败

与

权力制约

法律出版社
PUBLISHING HOUSE OF LAW



林喆 / 著

权力腐败

与

权力制约

111
E211
185



PUBLISHING HOUSE OF LAW
法律出版社

1998年2月25日

图书在版编目(CIP)数据

权力腐败与权力制约/林喆著.-北京:法律出版社,
1997.6

ISBN 7-5036-2131-1

I. 权… II. 林… III. 廉政建设-研究-中国 IV. D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 06563 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

印刷/北京印刷一厂

开本/850×1168 毫米 1/32 印张/9 字数/240 千

版本/1997 年 6 月第 1 版 1997 年 6 月第 1 次印刷

印数/0,001—5,000

社址/北京市广安门外六里桥北里甲 1 号八一厂干休所(100073)

电话/63266794 63266796

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7-5036-2131-1/D·1762

定价:14.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

序

1992年,20世纪年历只剩下最后几页。

一场席卷整个意大利政界的受贿丑闻将冷战后依旧纷乱的世界惊得目瞪口呆。

意大利米兰市的一家小型清洁公司的老板马尼为获得打扫市立养老院的合同,被迫向管理该院的社会党政客基耶萨支付10%的回扣。当愤愤不平的马尼向米兰警方提出控告时,无论是他,还是受理此案的执法官迪彼得罗,都不曾料到这一回扣案件会引发出一场暗号为“MP”的波及到全国的反腐败的廉洁行动,更不会估计到由这场高潮不断迭起的丑闻所引发的政治地震,最终导致了意大利选举制度的改革。

米兰贿赂案所揭露出的一连串政界内幕令人震惊。据都灵市艾纳乌迪研究中心的估计,意大利各政党每年的非法收入高达10万亿里拉(约合83亿美元),最近15年中,共吞噬了150万亿里拉(约合1250亿美元),相当于全国的国债总金额。^①

一位执法官员在法庭辩论总结时说:当人们用刀刺透官方记录的表层时,腐败便显露出来,人们甚至在没有看到时也能闻到它们的气息,回扣风气渗入社会生活的每个角落:政府各部、公司、办公室、建筑工地、街道……无论白天或深夜,在天空中或地面上,都有人在支付回扣。

仅1991年,贿赂和回扣就使这个国家的公共开支增加了30亿至40亿美元,占当年国家预算赤字总额(1000亿美元)的15%。

类似4年前日本里库路特股票丑闻所引发的大瘟疫在亚平宁半岛蔓延。

米兰贿赂案波及到了罗马、那不勒斯、威尼斯等10多座城市。短短的一年时间，受牵连者约达2500人，被警方逮捕者1350多人，其中被卷入或受审查的议员近80人，占议员总人数的8%以上。到1993年3月，已有近1480多名文职人员和工业界人士被传讯。^②

大众传媒变得异常敏感和激奋，电波将每日重大新闻传遍世界各地——

政府高级官员卡斯泰拉里因贪污嫌疑受到调查后在其住宅附近自杀，成为因这场丑闻事件而自杀的第7人。

意大利ENI公司前董事长加布里埃莱·卡利亚里涉嫌行贿入狱后，被头套塑料袋不明不白地死于圣维多雷监狱。^③

米兰市长因市议会一半成员受到起诉而辞职。

5名内阁部长辞职。

8个政党卷入丑闻，其中，除了联合政府的四党成员外，另有四个反对党也在劫难逃。社会党总书记克拉克西、共和党书记拉马尔法、自由党领袖阿尔蒂西莫先后辞职。阿马托四党联盟政府面临战后“最深刻的危机”。

4月18日，意大利选民在全民公决中以压倒多数的票数支持选举制度的改革，强烈要求以简单多数选举制取代比例代表制，以及取消国家对各党派的资助。

全民公决的结果预示着旧的政治体制的崩溃，而后来频繁不断的丑闻升级更是加速了这一进程。7月26日，拥有百万党员的执政党天民党宣告解散。^④

11月，意大利总统斯卡尔法罗被情报局前财会官员指控在1983年—1987年担任内政部长期间，曾领取月薪1亿里拉（约8万多美元）。总统本人对此矢口否认，并下决心在下一年春季解散议会，实行大选。

到该年底，已近1/3的国会议员和5名主要政党的首脑被捕或拘押，1000多名政府高级官员和1900多名企业家受到司法审讯。此外，前总理福拉尼和德米塔受到司法调查。^⑤

与政界的“净手”行动相呼应，意大利体坛也开始了“净脚”大清洗。足球界比赛交易的丑闻被一一曝光。新闻、司法更乘胜追击，各种丑行被淋漓尽致地揭露出来。

意大利的反腐败浪潮在世界各地激起一连串涟漪。美国、德国、法国、俄国……先后传出指控总统或政府高级官员或军事高级指挥官在税收、住宅或金融方面的腐败行为的消息。更有甚者，近些年来丑闻不断的日本政界终于爆发了一场“政治地震”，在野党七党联盟一举推倒了自民党苦心经营38年之久的“权力大厦”。以细川内阁为首的新班子迅速出台了旨在遏制权力腐败、改革选举制度的政改法案。

与此同时，发展中国家，也先后展开了肃贪清廉的行动：

巴西建立了一个调查涉及到几十万美元和诸多议员的洗钱丑闻的委员会，并颁布了防止高级官员利用职权非法致富的法律。总统科洛尔因被控贪污而辞职。^⑥

玻利维亚追查最高法院院长受贿行为。

肯尼亚政府建立反腐败小组，以遏制高级官员中盛行的腐败之风。

秘鲁、哥伦比亚、阿根廷、危地马拉、委内瑞拉、印度、韩国等国也都先后开始清洗行政、立法、司法体系中的腐败现象。其中韩国的反腐倡廉的风暴令各国惊叹。韩国总统金泳三大力推行《公务员道德法》，国会议长、法务部长、警察总监、国防部长、汉城市长等高级官员在反腐风暴中纷纷落马。仅到1993年6月底，因各种腐败行为而受到免职、停职、降职等惩处的官员便已高达3635人。^⑦这场“清洗”政府运动的高潮的标志显然是前总统全斗焕的被捕和1995年12月18日汉城地方法院对前总统卢泰愚收受巨额秘密政治资金案的开庭审理，及次年8月5日他们被分别量以死刑和无期徒刑的判决。

在此期间，社会主义国家也加大了反腐败措施的力度。越南共产党总书记杜梅号召企业以股份制的方式使工人参与生产管理过程，以在社会中建立起一种有效的反腐败机制。

中国共产党中央纪律检查委员会、国家监察部要求对广大党员和国家机关工作人员集中进行反腐倡廉教育。^①最高人民检察院检察长张思卿在中宣部等组织机构联合举行的报告会上指出,少数腐败分子的犯罪行为已相当严重,党和国家决心根除腐败现象。^②中纪委、监察部要求开展反腐倡廉教育。^③中纪委五次全会发表公报,称反腐败斗争不能有任何松懈,并作出廉洁自律四项补充规定和确定五项监督检查重点。^④中共中央办公厅、国务院办公厅通知各地“清理党政机关及其工作人员利用职权无偿占用企业钱物”。^⑤司法部制定一系列措施,纠正行业不正之风和腐败现象。^⑥从1992年至1996年,全国反腐败斗争取得了重大成果,据中国国家反贪总局局长罗辑所言,仅1995年一年,全国办理的贪污受贿案件便达6万起,其中部级领导2名(不含王宝森),厅局级领导128名,处级干部2000多名。^⑦

.....

腐败,正在渗入各国政治、经济、文化生活的各个领域,日益成为社会改革的阻碍和腐蚀剂。腐败,使得每一种财富在生长之际便已成为多数人可望而不可及的奢侈品。它将富有转为堕落,使贫困陷入绝境;它动摇着国家权威的基石——法律,威胁着政治制度的稳定,瓦解着国家的经济实力,削弱着教育的示范作用,引发出社会伦理的种种危机。

腐败与反腐败的斗争使权力腐败与权力制约问题的研究成为20世纪末的一个世界性的话题。

什么是权力?它的渊源、性质、特点、功能和类别怎样?

权力是怎样腐败的?它与市场经济、法律制度的关系如何?

如何遏制权力的腐败?廉政立法的策略是些什么?

等等诸如此类的问题,正是我们这本书所试图作出回答的。

注释:

①②《瞭望》1992年13期。

③《解放日报》1993年7月22日。

-
- ④《中国行政管理》1994年4期,43页。
 - ⑤《北京日报》1994年1月16日。
 - ⑥《中国行政管理》1994年3期,44页。
 - ⑦同上,41页。
 - ⑧《解放日报》1993年7月22日。
 - ⑨《解放日报》1993年7月27日。
 - ⑩《解放日报》1993年7月22日。
 - ⑪《解放日报》1995年1月24日。
 - ⑫《文汇报》1994年7月16日。
 - ⑬《解放日报》1993年7月22日。
 - ⑭《新民晚报》1996年4月30日。

作者简介



林喆，祖籍浙江镇海市，1953年2月生于南京。1969年4月去云南插队，后当工人。1982年6月毕业于云南大学政治系，获哲学学士学位，留校法律系任教。1983年2月至6月入华东政法学院进修。1989年6月获哲学硕士学位。同年10月入上海社会科学院法学研究所，从事法哲学研究。现任宪法室副主任，副研究员，中国法理学会理事、副秘书长，中国行为法学会理事、副秘书长，复旦大学哲学系95级博士生。主要论著：《权利之辩》、《权利本位——市场经济发展的必然要求》、《权力的交换与交换中的权力》等论文、文章百余篇，与他人合作《行为法学》、《毛泽东法律思想研究》等著作9部。获各类学术论著奖14次（其中部级以上奖8次）。



责任编辑 / 杨克
封面设计 / 曹铀

目 录

序	1
第一章 权力的本质	1
1-1 权力——一种泛化了的文化现象	1
1-2 权力从何而来	5
1-3 权力的需要	11
1-4 潜在的权力,明示的权力,现实的权力	14
第二章 权力的分化	21
2-1 有形权力和无形权力	21
2-2 有限资源的分配	26
2-3 平衡与不平衡	31
2-4 法的不平衡发展的界限	37
2-5 法律资源的配置及其价值取向	41
第三章 权力的交换	49
3-1 厄里斯的金苹果	49
3-2 商品交换与权力交换	52
3-3 公权力的交换	58
3-4 公权力的异化	63
第四章 权力的腐败	70
4-1 权力腐败概念的种种	70
4-2 行政权力与市场经济	75
4-3 人文主义价值模式的衰落	87
4-4 权力意识的腐败	94
第五章 腐败的根源	109

5—1 种种政治尝试·····	110
5—2 腐败根源探微·····	114
5—3 呼唤“模拉尔姑娘”·····	120
第六章 市场经济的二重性 ·····	130
6—1 贫困:麦尔先生的笛声·····	131
6—2 中国式的市场经济·····	136
6—3 市场经济与法制经济·····	141
6—4 行为的规范与失范·····	147
第七章 权力的制约 ·····	159
7—1 权力制约与权力制衡(一)·····	160
7—2 权力制约与权力制衡(二)·····	167
7—3 从霍布士到黑格尔:关于义务的解说·····	176
7—4 另一种思路:以权利制约权力·····	182
7—5 法律责任的确立·····	186
第八章 反腐败的基本模式 ·····	193
8—1 重法制廉·····	194
8—2 清廉为政·····	198
8—3 高薪养廉·····	205
8—4 以法治廉·····	212
8—5 法的社会控制及其局限·····	225
第九章 廉政立法策略 ·····	236
9—1 廉政立法策略·····	237
9—2 市场经济与现代法的精神·····	245
9—3 市场经济的规范化·····	250
9—4 廉政法制监督纲要·····	258
尾 权力——人类永恒的话题 ·····	271
后 记 ·····	273

第一章 权力的本质

人的权势普遍讲来就是一个人取得某种未来具体利益的现有手段，一种是原始的，另一种是获得的。

——托马斯·霍布斯：《利维坦》*

权力是人类社会普遍存在的一种文化现象。

权力现象并不仅仅呈现于政治领域，它生长并渗透于社会生活的每一角落。权力的王国是一个庞大而复杂的世界，它包容着人与人的交往和社会组织的运行，并为之提供产生和谐、制造冲突的润滑剂……

1-1 权力——一种泛化了的文化现象

曾有学者将权力概念定义为，一种以法的形式固定的对社会各方面的管理关系，它反映的是一定的政治生活。^①

将权力现象局限于政治领域，以权力金字塔顶端的政治权力涵盖一切权力，乃是一种流行已久的观点。

然而，这种理解是不准确的。

权力是特定主体将他的意志强加于他物，使之产生一种压力继而服从的能力。

权力的第一特征是：权力现象的发生以人和意志的存在为其前提，它存在于人与人的交往活动中。权力的主体是人，但这一主体又不一定就是个人，在现实生活中它常以个体的对应物——群体或国

家的形式存在。抽象的群体或国家权力通过某种物载体(组织机构)的复杂的运作过程具体化,具体的权力现象则通过操作主体的类别及其行为方式而呈现出多样性的色彩。权力反映出人与人之间的社会关系,及由此展开的人与物之间的关系。但是,权力本身不是一种关系,同时它也并非仅仅存在于政治生活的管理关系之中。

权力是一种泛化了的文化现象。

权力几乎无所不在,凡是存在着优劣的对比,命令和服从的对应,崇拜、敬畏、依赖等情感之处,都有可能发现权力的足迹。

美国社会学家彼德·布劳在他的《社会生活中的交换与权力》一书中曾对渗透于社会生活各个角落的权力现象作过较细致的分析。他认为,如果一个人能提供满足他人的需要的服务,并与其他人所支配的任何服务无关,那么他便拥有了对他们的权力。在上下级、长幼、朋友、同事等关系中都有权力的存在。他发现,权力甚至存在于相恋者之间:在爱情关系中,恋人们总是处于互相表达或不表达感情的压力之下;这里陷得较浅的一方往往处于有利的位置上,而陷得较深的一方居于明显的劣势,由于他(或她)对维持俩人关系过于关心或投入,使得自己对恋人产生了一种依赖或更多的责任,从而给予较浅的一方以利用自己情感的权力。在这种感情不对等的关系中,陷得较深一方的较大的责任感所招致的只能是对方权力的扩张。剥削性的利用的加强在最初可能激起一种陷入圈套的情感,随着时间的推移,较多卷入者的挫折感的一再重复将促使他终止这种关系。因此,“只有当两个人对于彼此的感情和责任以大致相同的速度扩大时,他们才会相互加强他们的爱情。”^②

权力的第二特征是,权力是主体的一种外在型能力,它无法以物质的或精神的方式在人的机体内积淀下来转化为类的一种机能而世代遗传。R·H·陶奈认为,权力是指“一个人(或一群人)按照他所愿意的方式去改变其他人或群体的行为以及防止他自己的行为按照一种他所不愿意的方式被改变的能力。”^③这种能力是人在改造世界的活动中所借助的一种手段,它的实现常常需要获得外部力量(知识、

财富和暴力等)的援助。外力资源的稀有,及其分配上的不平等,增加了权力实现的难度,使得权力的真实存在成为验证主体身份、社会地位及其实力的标志。

这一理解与托夫勒的观点有所区别。托夫勒曾把权力视为一种有目的地支配他人的力量,由暴力、财富和知识构成。^④然而,这三者并不是权力的内在要素,而是权力产生的基础和借以实现的外部力量。

权力的产生既可以是有目的的行为结果,也可能是由无意识的或非目的性的行为所造成的,依一定目的而产生的权力渊源于人类先天所具有的一种生存意识,或将对象秩序化的要求。人的能动性决定了人在认识世界和改造世界的活动中总是竭力凭借现实感性的客观对象来表现自己的生命力和本质,并力图控制这些对象,使之按照自己的需要构成有序的生存空间。主体的有目的地支配对象的活动“制造”出种种权力现象。

无意识的权力现象更多地渊源于自然物的特性。在现实生活中,个人的容貌、气质、性情、品行、文化修养等常常可能在他与他人的交往中造成一种权力关系:较不优越的一方往往因无形的压力而不自觉地顺从优越的一方,赋予后者以支配他们的权力。这种关系的形成往往是不自觉的,我们可以在周围诸多的群体或小团体中发现这一点。当那些出类拔萃者鹤立鸡群似地成为天然的群众领袖时,他们的权力所赖以生存的肥沃的土壤,恰恰是由那些崇拜者或追随者们辛勤耕耘而造就的。

就暴力和知识而言,是文化的两个极端,它们都可能产生权力,但并不必然产生权力。在人与人的交往中,暴力使用的结果倘若没有引起暴力对象的服从,那么,暴力便只是暴力,而不是权力。至于知识,在权力关系的形成过程中其作用更为有限,在一个崇尚人文主义教育理想的社会中,谁拥有知识,谁就拥有了优先发展或支配他人的权力;但是在一个被商业价值观所充塞的社会中,知识并不必然导致权力的产生。

权力的第三特征是,权力具有可交换性。(关于这一特点,我们专设一章进行讨论)。

权力的第四特征是,权力不具有平等性。非平等性是权力最为本质的特点。权力一般以“命令→服从”的轨迹运行。这里,命令不一定以明示性的言语和行为的方式表达,它可以是观念形态的。例如:权威的出现常常在客体中构成产生压力的氛围,使原先喧闹、无序或轻松、散漫的状态发生变化。

权力意味着关系中的一方对另一方的支配。这里,服从具有特别的意义,它既是权力的构成要素之一,又是权力实际存在的重要条件。没有服从,便没有现实的权力。

一些人以为,权力最易发生于冲突关系之中。事实上,在冲突关系中最难形成权力,当冲突双方相抗衡时,一方命令的施发往往难以得到另一方服从的表示,相反,得到的则是对方抵触或反抗的回报。

美国的文化人类学家曾对至今遗存的一些民族部落进行了长期且深入的观察。他们发现,在这些民族原始的日常冲突行为中,支配冲突双方行为走向的主要动因是一种难以遏制的情绪,而在处理冲突行为所造成后果时,建立在血缘关系上的权力则充分显示出它的力量。

在两个摆开斗殴架势却又无意决一雌雄的阿拉佩什人的山地部落之间,随着争辩情绪的逐渐升级,相持的人们最终会扔出手中的武器。此时在场的每个人都集中精力地注意长矛落到对方什么部位,以及对方谁是第一个回敬他们长矛的脾气最暴躁的人。而相继的每一次报复行为都指向一个新的确定的对象。一位当事人如此陈述他的战斗经历:“……亚比尼基抛出长矛,正好打在我表兄的腰上;看到表兄受伤我一时怒起,马上扔出我的长矛打在亚比尼基脚踝上;接着亚比尼基的舅舅看到外甥受伤气愤地向我抛出长矛,但没有打中……”

在这种现代文明社会的人看来如同儿戏般的轮番式的公平的对抗中,建立不起权力关系,而只有情绪的渲泄,这类冲突一直要到在场的某一人受重伤时才算告一段落。事后怒气已平息的人们会送给

被自己刺伤的人一只指环以示和好。在处理冲突的后果(如某人在冲突中不慎被杀死或诸多人受伤)时,血缘关系的距离决定着人们的惩治态度。由于舅舅与母系家族的血缘最近,因此在对各类问题的处理上,舅舅拥有极大的权力:他有权放出其外甥的血或切开外甥身上的疖子,或划开外甥女的皮肤,并有权为在冲突中受了伤或吃了亏的外甥讨回公道,要求赔偿。^⑤

公平的冲突因缺乏服从的要素而无权力可言,不公平的调解以一方的服从为权力存在的象征。支配和服从乃是权力形成所必不可少的要素,这一特点使得人们极易把权力现象视为领导者的一种统摄力。曾有学者根据权力的力度将权力分类为硬权力(即强制性权力,如奖赏权、惩罚权、决策权、用人权、指挥权等职权)和软权力(即个人影响权,如技术专长权和归属权)。^⑥

一些西方学者也认为,权力并不属于个人,而是社会体制中职位的标志,当人们在社会机构中占据权势地位和支配地位时,他们就有了权力,并对他人发生影响。^⑦

这些理解显然忽略了除公权力之外的另一种权力——私权力的存在。而无论是公权力,还是私权力,它们都有自己的渊源。

1—2 权力从何而来

人类的权力从何而来?

关于权力的渊源问题在西方思想史上有种种解释。自然主义思想家们将权力视为一种自然界的普遍现象。他们认为,由人的自然本性所造成的统治与被统治、管辖与被管辖的关系乃是人类社会所必不可少的部分。这种观念曾盛行于古希腊城邦社会。而神学主义思想家则为人们描绘了一幅上帝创业的绚丽景象,他们坚信上帝或神是一切权力的最终根源。古罗马思想家西塞罗认为,各国的法令和禁令都具有指导正当行为和禁止错误行为的权力,这些权力的存在早于民族和国家,它们与保卫和统治宇宙的神同时存在,唯有神的理性