

论政务公开在反腐败斗争中的作用及其实现机制

张庆福 苗连营

内容提要：本文首先阐述了政务公开的含义及意义，指出政务公开是人民参与政治的前提，是权力机制有效运行的基本条件，是惩治腐败的重要环节。文章着重论述了实现政务公开的途径和措施，认为政务公开的实现，必须有一系列与之相配套的法律和制度，建立一套完善的政务公开机制。根据现在的情况，作者着重分析了当前在我国实现政务公开的几点意见。

关键词：政务分开；人民；监督；政治参与；反腐败

惩治腐败，完善权力制约机制是一项宏大的社会系统工程，而其中政务公开则是一个十分重要的环节。

所谓政务公开，就是指国家权力在其运行过程中，除法律规定的特殊情形外，必须依照法定的程序予以公开，从而使党政机关的所有事务和活动都置于人民普遍的监督和关注之下。实行政务公开的直接意义在于迫使政府官员对一切有问题的权力行为都作出充分的、负责任的说明和辩解；谴责那些该受责备的行为；并且使一切滥用权力或贪污腐败行为暴露在公众和舆论的谴责和压力之下，最终接受法律的制裁。

政务公开是社会主义民主的题中应有之义；没有政务公开，就谈不上社会主义民主。政务公开是人民参与政治的前提，也是权力制约机制得以有效运行的基本条件。因为，社会主义民主就是由人民当家作主，人民是国家权力的主体，人民只是委托可以被随时罢免的社会“公仆”来代行管理国家的权力。既然如此，还有什么政治秘密不可以、不应该向人民、向全社会公开呢？毫无疑问，政治上的神秘性是对民主的极大损害，公众不了解权力的运行情况，所谓公民最大限度地参与国家事务就是一句空话，对权力的监督和制约也就无所谈起。可以说，一切专制、愚昧、落后、倒退的政治统治都是愚民政治，都是以其政务的神秘性而出现的。马克思曾尖锐地批判了封建官僚主义国家的神秘特征：“官僚机构的普遍精神是秘密，是神秘。保守这种秘密在官僚界内部靠的是等级组织，对于外界则靠它那种闭关自守的社会性质。因此，公开的国家精神及国家的意图，对官僚机构来说就等于出卖它的秘密”。列宁认为，官僚政治的神秘性正是官僚政治腐败和无能的根源；只

有在实现了真正的公民参政，实现了公民权对政府权力的监督之后，才能有效地防止权力的腐败和公职人员的专断。

然而，由于我国长期以来缺乏关于政务公开的法律规定和政治习惯，逐渐形成了权力行使中的秘密性和内部性的不正常局面，这在客观上为权力的滥用提供了一层保护色。加上舆论监督受到种种限制，难以发挥其应有的功效，致使腐败现象难以全面曝光，腐败分子的胆子愈来愈大，腐败之风愈演愈烈，有些地区甚至到了肆无忌惮的地步。为此，必须实行政务公开制度，增加权力运行的透明度，确保政府机关时刻处于社会监督之下。唯其如此，才能防止权力滥用，及时有效地消除腐败，也才能增强人民对国家政权的信赖，巩固党和人民之间的血肉联系，保证党和国家政治生活的民主化。

政务公开的实现，需要建立健全一系列与之相配套的法律和制度。任何一方面的缺乏或弱化都可能影响权力监控机制的整体效应。考虑到政治体制改革的艰难，建立起一套完善的政务公开机制尚需一个漫长的过程。当前，笔者认为，应着重作好以下几方面的工作：

（一）完善以政务公开为核心的权力运行程序机制

程序作为一种预定的行为约束机制，既有利于防止权力行使者主观武断地行使权力，又赋予了其它机关、组织和公民个人监督和控制权力滥用的权利和机会。腐败的本质在于权力的滥用，而权力的滥用在很大程度上则是由于缺乏权力运行的程序规范所致。从一定意义上讲，程序比实体更重要，实体法所蕴含的公平与正义也只有通过公正与公开的程序法才能得以实现；没有程序，权力就难以合法、合理地运作。可以说，现代法治的一个重要标志就是程序法的发达和完备，从而保障权力的正常运转和公民权益非经正当法律程序不被剥夺。

我国司法权力运行的程序规则相对完备，宪法和各个诉讼法对司法权的运行程序已经作了具体而详密的规定；立法权力的运作程序也随各项组织法和有关的议事规则的出台而基本做到了有法可依。这样，立法过程和司法过程的公开在一定程度上得到了法律保障。而规范和约束行政权力运行的程序性规范则相对欠缺。这表现在，一方面某些重要的行政程序尚未法律化、制度化；另一方面，已有的规定散见于各个单行的法律、法规之中，显得过于分散，支离破碎，内容上也过于简单、概括，缺乏可操作性；而且侧重于赋予行政主体权利而缺乏相应的法律责任和对相对方权益的保护；有的程序性规范则是由行政机关自行设定的，法出多门、条块分割，透明度低，具有浓厚的管理色彩。虽然《行政处罚法》对行政处罚的决定和执行程序作了先进而完备的规定，但它毕竟不能适用于所有行政领域；仅靠该法的规定，远远不能适应现代国家对行政权力制约的需要。因此，完全有必要建立和完善适用于所有行政活动的一般行政程序法。

行政公开是行政程序法的生命，行政程序本身便具有使行政活动外化和公开化的功能。在行政程序法中，行政公开的原则和精神主要通过以下制度得以保障：1、表明身份。它是表明执法主体是否合法的必要手续，执法人员应当向当事人出示执法身份证件或委托书。2、说明理由。即行政机关在作出对当事人不利的决定时，要说明作出该决定的事实根据、法律依据。3、咨询与通知。即行政主体在实施行政行为时，有义务将应该让公民了解的事项通过合理的途径予以告知。通知分为一般通知和利害关系人通知两类。一般通知以一般公民而不以特定相对人为对象，主要适用于行政立法、行政计划和政策的制

定过程,如行政机关在制定法规、规章等规范性文件时,应通过法定形式发布通告,说明拟定的规范性文件的法律依据、主要内容及涉及的主题和问题;利害关系人通知是指行政机关在作出影响相对人权利的决定前,将有关情况告知当事人。另外,当公民有必要了解某项行政行为的内容时,应允许其向行政机关提出咨询,行政机关应给予答复。4、告知权利。即行政机关应当告知当事人所享有的权利,给予其陈述和申辩的机会。5、举行听证。即行政机关在作出影响相对人权利义务的決定之前应举行审讯,听取相对人的意见。听证程序的作用在于通过相互辩论和质证,防止偏听偏信情况的出现。这有利于行政机关全面、客观、公正地查明案件事实,从而作出合法、公正的决定,也有利于形成公民参与行政决定、监督行政执法的良好机制。当然,在立法机关的活动过程中,同样应该引进听证制度,以充分听取利益相关方的意见,从而可以使立法或决策更为切实可行。6、行政决定公开。即行政主体作出的影响相对方合法权益的决定,必须向相对方公开,并保证相对人在不服其决定时,有获得救济的途径与机会。

(二) 健全情报资料公开制度

所谓情报资料公开就是指政府机关应主动地或根据相对人的申请公开或使其知晓有关政务活动的情况和资料,否则,将承担相应的法律责任。情报公开是公民有效地参与国家管理和监督制约权力的前提,是民主政治的必然要求。

一般认为,情报资料公开制度应主要包括下列内容:

1、每个政府机关都应使公众知晓其办公地点及其各机构的职权范围、活动程序和方式。任何国家机关的职权都必须基于法律的明确规定而存在,并严格按照法律明确规定的程序、方式去行使;对政府而言,凡法律没有明文规定的均不得为之。

2、政府机关的法规、规章、命令、官方记录、基本政策说明及普遍适用的解释,除法律规定的特别情形外,均须向社会公开,即公开情报是普遍原则,不公开是例外。每个人都有得到情报资料的平等权利。政府机关有义务使公民有机会、有条件了解政府的情报资料。国家机关不得以任何方式强迫公民服从尚未公布或应该公布而未予公布的法律、法规或规章,任何人的合法权益不受非公开的规范性文件的影响。

3、政府机关在行政职权时,如进行决策、立法或裁决时,要保障公民的参与,应事先通知利害关系人并为其举行听证,进行广泛调查,以免事后对人民不利。要允许当事人查阅、抄录公文案卷,以收集有关证据,维护自己的合法权益。

4、合议制国家机关的会议,除法律规定不公开举行的以外,必须公开举行。公众可以观察会议的进程,有权出席、旁听和观看,有权取得会议的信息和文件。国家机关有义务在会议举行的一定时期之前发出通告,向公众宣布会议的时间、地点、讨论事项、联系人的姓名和电话等项内容。

5、政府机关应任何公民之申请,必须迅速向其提供与其权益有关的档案材料,除非这种材料法律规定应予保密或涉及他人隐私。如果政府机关不适当地向相对人封锁档案,则应承担相应的法律责任。

情报公开制度可以加强公民与政府之间的沟通与合作,增进公民对政府的信任,调动公民参政的积极性,也便于公民对权力的行使直接进行监督,促使国家机关依法办事。在我国,情报公开尚未成为一项基本制度,公民对国务活动的了解很少,在这方面,国外一些好的经验是值得借鉴的。

(三) 建立公职人员财产申报制度

财产申报制度就是指法定范围内的国家公职人员依照法定的程序和方式将自己以及配偶、子女的财产收益、负债状况按时向专门监督检查机构申报登记并公布于众以接受监督检查的法律制度。这项制度使公职人员的财产状况暴露于大庭广众之下，可以为了解和审查政府官员的廉洁程度提供最直接的证据。其目的是确保公职人员廉洁奉公，防止非法获取财产，使官员财产的任何不合情理的变化都会激发起人们的疑虑、质询或追查。联合国社会发展和人道主义事务中心预防犯罪和刑事司法处编写的《反贪污腐化实际措施手册》认为，财产申报制度是一项很有价值的反腐败手段，它有两方面作用：第一，可以起到早期警报作用，据此可以看出一个公职人员的消费水平和生活方式是否与其薪金收入相符合，如不相符，即应要求本人作出解释，或对其进行认真观察。第二，当明知他有贪污舞弊行为，从而产生非法收入或资产，但拿不到确凿证据时，这也可作为起诉的根据。现在，许多国家都已建立了财产申报制度，并在反腐倡廉中取得了明显的效果。

建立公职人员财产申报制度，必须制定公职人员财产申报法，其内容应主要包括：

1、申报对象。对行政机关来说可按照国家公务员暂行条例对国家公务员职级的划分标准进行，将领导职务类的公务员列入申报对象。因目前我国的其它国家机关，甚至党组织、企业事业单位的干部都有一定的行政级别，对此，可参照行政机关予以类推。除了领导干部外，申报对象还应包括一定范围的财务人员。

2、申报内容。申报内容应全面而周详，财产范围应包括申报人及其配偶以及全部或主要依赖其供养的子女的各种财产收益、负债状况及其家庭收入支出情况。财产形式应包括工资、资金、津贴、租金、有价证券、存款及利息、馈赠所得、继承所得、意外所得（如中奖）、债权债务，从事生产与贸易活动的收入、实物财产（如房屋、汽车、生产资料），他人提供的交通、旅游、食宿情况以及其他收益。对突然增长的财产，应责令其说明来源。

3、申报程序。凡属于申报对象的公职人员均应在就任和离职前后的一定时间内进行财产申报。任职期间，应每年在法定时间申报一次。申报方式应采用书面形式，详细记载各项应申报的内容，由申报人签名后递交主管机关。主管机关在接到申报书后，应逐项进行认真审查，并听取群众意见。审查结束后，申报书与审查结论同时公布。为了使主管机关的审查富有成效，可以实行金融实名制，即要求所有公民在银行存款时，必须使用真实姓名并出示身份证，不用真实姓名的存款一律冻结。同时，应严禁公职人员在境外存款。

4、主管机关。目前，设立主管财产申报的专责机关，条件尚不具备，可以考虑由纪委和监察机关主管这项工作。因为，在许多地方，纪委与监察机关已经合署办公，二者原有的监督职能也比较广泛，因此，适宜承担这项工作。但考虑到这项工作的特殊性，应从体制上保证监察机关和纪委具有更高的权威性和相对的独立性，一是权力集中，不以级别分配权力，即使级别不高的工作人员，在其职权范围内也享有必要的调查、取证权，可以直接向高层次的国家公职人员发问、调查，后者必须合作。二是实行垂直领导，依法独立行使职权，不受其它机关、团体和个人的非法干涉。

5、法律责任。对逾期不报，或者故意少报、隐瞒不报的，有关机关应给予其政纪、党纪处分和一定数额的罚款、公布其姓名，并责令其限期申报。构成犯罪的，应依法追究其刑事责任。

(四) 强化舆论监督功能

新闻舆论监督在防止权力滥用和反腐败斗争中发挥着极其独特的作用。它具有较强的时效性、较广的辐射性,可以使每一个敢冒身败名裂风险的弄权者时刻处于严密的社会监督之下,使一切腐败行为置于众目睽睽之下而声名狼藉。新闻舆论监督还具有警示作用、扶正作用,它使行为不端的官员心怀恐惧,行为得以收敛或弃恶从善。在有的国家,新闻媒介被提高到了“无冕之王”的地位,任何腐败和堕落都可能被新闻媒介揪住不放而引发政治地震,新闻媒介的确成了抑浊扬清、制约权力的第四种权力。在马克思看来,新闻媒介就是人民精神的慧眼,是人民自我信任的表现;它不强颜欢笑,始终如一地维护正义;它必须成为公共利益的法庭,将现有的一切丑恶与肆虐展现出来,而受到社会的广泛谴责。可以说,新闻舆论监督在哪个地区能够畅行无阻,哪片天地就阳光灿烂;哪里划下了舆论的禁区,哪里就隐伏着邪恶。

长期以来,我们过份强调了新闻舆论的宣传鼓动、信息传播功能,而较少注意甚至讳言其监督控制功能,致使这一锐利的反腐败武器没有发挥出应有的作用;在对新闻舆论的管理上,人治色彩比较浓厚,舆论监督缺少严密的法律保障。为了使新闻舆论真正成为反腐倡廉的利刃,就必须逐步实现新闻舆论监督的法律化、制度化,并使新闻舆论机构具有一定的独立性。公民的言论、出版自由,建议权、批评权、检举权、控告权等在我国宪法上已有了明确规定,但还应尽快使宪法的原则性规定得以具体化,使新闻舆论的监督权、审稿权、批评权和采访、报道的程序、方法以及侵权责任等,都有章可循,并有具体的法律保障。新闻单位及其工作人员独立自主地采访、发稿的权利应该受到保护。在非保密的范围内,传播媒介不仅有获取消息、发表消息的自由,而且有拒绝透露消息来源的自由。

注 释:

《马克思恩格斯全集》,第1卷,第302页。

作者:张庆福,中国社会科学院法学研究所(北京,100720)

苗连营,郑州大学法学院(郑州,450052)

(责任编辑:罗 威)