

# 社会学视野下权力腐败与公共权力运行机制研究

李菁怡<sup>①</sup>

**摘要:**公共权力近似委托——代理的性质使其在产生之初就存在背离其理想状态<sup>②</sup>的潜在风险,即公权私用和以形式代理代替实质代理,这成为公共权力根本性的悖论,这种悖论的后果是权力腐败的产生,权力腐败的发生成为公共权力“设计的产物”。本文基于社会学的视角对公共权力的运行机制进行分析研究,通过解析公共权力健康运行的机制认为可以通过促使公共权力运行机制的良好运转来有效的预防权力腐败的发生。

**关键字:** 权力腐败 公共权力 运行机制 权力异化

## 一、公共权力的渊源及其解析

### 1、公共权力的来源

公共权力(public power; public authority)指公共行为主体对公共权力客体的制约能力和力量,也可以认为是以普遍权威性对全社会实施控制和管理的能力。公共权力的所有者是全体社会成员,不是每个人或某部分人,主体以国家机构为主,同时还包括非政府公共组织;客体是有关全社会的公共事务,目标是维护和追求全社会的公众利益。公共权力来源于社会成员,存在于社会关系中,它是政治权力、经济权力、文化权力的综合。在原始社会主要是氏族或部落首领实行管理的权力,文明社会中表现为国家行政权力。公共权力的所有者是全体社会成员,从根本上说,公共权力产生于全体成员的共同自愿服从的意愿。美国政治学家托马斯·杰弗逊曾说:构成一个社会或国家的人民是那个国家中的一切权力的源泉”,“国家权力的河流应该来自于一切合法权利的洁净的原始的泉源”<sup>③</sup>。

### 2、公共权力的悖论

公共权力是少数人和机构代表公共权力的所有者全体社会成员行使公共权力、管理公共事务的能力。但是正是因为这种少数代表多数的委托——代理关系,

<sup>①</sup> 李菁怡(1981-),女,辽宁锦州人,中共南京市委党校哲学教研部助教,硕士,主要研究方向:社会问题、移民社会学、民族学。

<sup>②</sup> 公共权力的存在以如下假设为前提:公共权力可以实现个人努力所不能达到的社会目的,公共权力的行使者会按公共利益代理人的角色要求来运用公共权力。理想状态指这种假设的完全实现。

<sup>③</sup> 《杰弗逊文集》、《联邦党人文集》,见《西方法律思想史资料选编》北大出版社1983年版:(51)

使得公共权力产生之初便与权力失衡、权力腐败、权力异化等联系在一起。一旦公共权力的运行机制出现漏洞、公共权力的产生脱离民主基础，权力腐败就会滋生。一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不变的一条经验，有权力的人们使用权力一直到遇到极限的地方才休止<sup>①</sup>。公共权力的存在，是以一个潜在假设为前提的：公共权力可以用来实现个人努力所不能达到的社会目的；公共权力的行使者会按照自己公共利益代理人的角色要求来运用公共权力<sup>②</sup>。对于公共权力运行的这种理想假设使权力从被赋予公共属性的开始就伴随着权力异化的产生，只是程度不同而已，这成为公共权力根本性的悖论，因为在公共权力产生同时另一种背离其理想状态的潜在风险就存在。因此，约束权力的运行，防范公共权力扩张与滥用，使人民免受恩义的和无限制的权力的侵害，就成为一个迫切而重要的问题<sup>③</sup>。绝对的权力必然导致专制。柏拉图曾告诫世人：“绝对的权力对行使这种和服从这种权力的人都是不好的；这种企图无论是以任何方式都是充满灾难的”。

## 二、分析权力腐败原因的主要理论视角

本文的分析基于这样的基本假设：权力腐败是公共权力运行机制出现故障的结果，权力腐败的分析以公共权力运行机制的研究为前提。因此，权力腐败是影响公共权力机制健康运行的最大障碍，对公共权力运行机制的研究有必要对权力腐败产生的根源及其结果进行分析。权力腐败产生的原因探讨源自于如下几个主要的分析框架。

### 1、社会转型理论的分析

美国的政治学家亨廷顿的分析社会转型过程中为什么会滋生腐败，认为主要有三个方面的原因：第一现代化使社会基本价值观念发生变化，社会活动主体的行为既不遵循现代规范，又不受制于传统规范，第二，现代化过程中产生了新的财富和权力；第三，现代化在政治体制方面要求强化管制间接的为腐败提供了机会(亨廷顿，1988)。中国学者也积极应用社会转型理论分析腐败的成因。各种思想价值观念相互激荡和个人理想信念的迷失实际上就是各种腐败现象滋生蔓延

<sup>①</sup> 孟德斯鸠：《论法的精神》上册，商务印书馆 1961 年版：（154）

<sup>②</sup> 黎民，崔璐，公共权力、个人理性与制度制衡——关于当代中国政治文明建设的一种思考[J]，武汉大学学报（人文科学版），2004 年 9 月，第 55 卷 第 5 期

<sup>③</sup> 陈丽珍，公共权力及其约束：另一种视角[J]，江苏社会科学

的“催化剂”<sup>①</sup>。卜宇从利率差价、汇率差价、房地产差价、国有资产转让、非规范性经营活动等方面分析认为中国转型期出现了新的财源和权源，从而为腐败准备了物质资源。他的论说丰富了亨廷顿的社会转型理论在中国本土的分析应用成果。也有人认为“强化政治管导致权力腐败的加深，是我国现代化进程中权力腐败发生的主要原因之一”（唐伟，2007）。邵道生认为，在转型期中国的腐败出现了“权力期权化”<sup>②</sup>现象。在转型期土地批租，金融腐败和公司上市以及企业产权改制中出现的程序腐败无不显示着权力腐败现象的加深（赵家宝，2005）。综合看社会转型期所面临的现代化发展的任务和要求以及新旧经济、社会体制的转变都成为权力腐败产生的社会宏观背景。

## 2、社会交换理论的分析

布劳的社会交换理论认为社会交换实际上是交换者期望得到回报并且也确实得到回报的交换过程。布劳社会交换理论中社会交换定是一个广义的交换，除了物的交换以外，声望、地位、自尊等也是社会交换的内容。这与新制度经济学用“效用最大化”来代替古典经济学“经济利益最大化”从而将非经济的荣誉、爱情、成就感甚至利他行为后的满足感都纳入到“自利”概念中的研究努力一样，都扩大了交换中“个人效用”的范围，也丰富了社会交换的内容。权力本身并不具有可交换的属性和职能，但是扩大了自利范围意味着个体有更多的追求经济和非经济的动机，这种情况下，权力很容易成为社会交换的物品，此时，腐败者将公共权力非公共的使用，使公共权力产生异化，转化成特殊的商品<sup>③</sup>就成为可能。权力作为特殊商品使用时的最大特点就是可重复使用，这意味那些掌握权力并把权力当做交换物的人可以多次重复的使用权力这一交换物，不能交换的边界是失去权力，在制度性约束失去、监督不到位的情况下，权力交换就能以极小的代价不断的“出卖”权力的公共属性，在市场机会的广阔空间中，权力交换越来越常态化，权力腐败也从偶然性事件走向“设计的必然”当中。

## 3、公共选择理论

公共选择理论从自利是人类固有的本性、利益约束是对人类行为的最终约束

---

<sup>①</sup> 童星、曹海林，转型社会腐败根源的社会学分析[J]，湖南师范大学社会科学学报，2002年第4期

<sup>②</sup> <http://www.sociology.cass.cn>。腐败的“权力期权化”是指在官场腐败中将“期权”引进到权钱的交易之中，是权力场上的“期货交易”：在再是当即攫取利益，而是等多年以后连本带利收取好处，把权力当做期权投资。

<sup>③</sup> 朱力，关于腐败的社会断想[J]，社会，2001.11（：34）

这一基本立场出发，认为市场经济私人选择活动中适用的理性原则，也同样适用于公共选择活动。虽然政府的存在理论上是为了提供公共利益给广大民众，但却有可能因为许多利益团体出于私利进行游说活动，推动政府实行一些会带给他们利益、但却牺牲了广大民众的错误政策，这些政策所带来的后果则必须由所有民众一同承担，但是民众并不能完全区分和认识到这些“隐藏着私利”的政策后果。由于经济集团强大的政治影响力使得谋求非正当经济利益的经济优势团体与政府的权力阶层形成的经济——权力博弈局面，并日益形成利益联盟，垄断了经济、政治资源从而造就了垄断权力。经济力量和政治权力结合在垄断利益的驱使下，权力腐败的发生就不可避免。正如亨廷顿所说：“腐败的基本形式便是政治权力和经济财富的交换<sup>①</sup>。”

### 三、公共权力“阳光运行”的条件和机制

前文提到公共权力的良好运行以公共权力可以实现个人努力所不能达到的社会目的、权力的行使者会按公共利益代理人的角色要求来使用公共权力为前提。这一假设的实现需要三个条件：公共权力具有合法性和强制力；公共权力行使者具有相应的能力；公共权力行使者能够秉公办事，不会滥用公共权力（黎民、崔璐，2004）。显然，一个社会的公共权力是否能服务于公共利益，这三个条件是至关重要的<sup>②</sup>。由此可见，预防腐败的前提是保证公共权力的正确运行，而以上三个条件能否实现则决定了公共权力的效度，决定了权力腐败发生有多大的可能性。

#### 1、公共权力的合法性和强制性。

公共权力的合法性是指人们对享有公共权力权威之人地位的认同，以及对其依法进行的管理活动的服从；公共权力的强制性则是指公共权力具有遇到反对的情况下贯彻自己意志的能力<sup>③</sup>。公共权力的合法性是公众认同的基础，公共权力来自于公众让渡后的集中，如果公共权力失去公众的认同和产生过程的合法性，公共权力将会失去代表性和群众基础，在现代民主制度中必然面临公共权力代表者的又一次更新，基本的方式就是民主选举，由此可见，公共权力的合法性并不

<sup>①</sup> 亨廷顿，变化社会中的政治秩序[M]，华夏出版社 1988 年版：（66）

<sup>②</sup> 黎民，崔璐，公共权力、个人理性与制度制衡——关于当代中国政治文明建设的一种思考[J]，武汉大学学报（人文科学版），2004 年 9 月，第 55 卷 第 5 期

<sup>③</sup> 同上

在自身而在于代表公众行使公共权力的代表者是否是合法基础上产生的。一般情况下，公共权力代表者的非法身份是依靠暴力而获取的，隐含着巨大的社会对立情绪和不稳定性，代表者产生过程的不合法决定了“被代表”的公权必然无法为公共利益而服务，而成为少数人利益的工具。公共权力的强制性基础来自每个人让渡一部分权利后在更广泛的基础上服从公众利益从而服务大众的要求，公共权力的强制性毋庸置疑。世界近代史表明，在民主体制下，使具体的公共权力保持合法性和强制力也是不难做到的（黎民，崔璐，2004）。

## **2、公共权力的代表者依法行使权力，勿滥用公共权力**

合法基础上产生的公共权力的代表者并不能保证权力为公共利益服务，因为作为社会人的个体也是经济人，他们不但存在经济理性的考虑还需要面对社会生活变化着的物质需求，特别是身处于充满“交情”的传统和不断扩张的社会网络关系中，公共权力经常要面对满足私利的挑战，这种挑战不但来自于权力代表者自身更来自于身处社会网络中其他人的要求，攀附式的交际带来的是依附于公共权力上的私利太多。作为稀缺资源的公共权力具有无可置疑的排他性，在监督机制不够完善、信息披露不充分的情况下，公共权力就有沦为谋取个体权益工具的可能性。因此，对于公共权力代表的约束不但是制度建设的应有之义，也在道德约束考虑的内容之一。

## **3、公共权力的代表者拥有可服务公共利益的能力。**

对于现代国家来说，服务能力在公共权力运作的考虑中已经不再具有核心地位，能力涉及的是“技术”层面的东西，随着现代社会发展的不断深入和复杂化，公共管理理论不断发展知识不断丰富，对公共权力的拥有者提出了新的要求，但是在现代社会中，国家治理已经形成一套相对完善和成熟的科层体系，优胜劣汰的过程降低了“制造出来的无能”的风险。因此，服务公共利益的能力作为对公共权力代表者的基本要求已经不具有左右公共权力的地位，概括的说，在现代社会中提供满足公共利益所要求的的服务的能力不再困难。

以上三点代表了公共权力作为公共产品属性的发挥所需要的先决条件，同时也是公共权力良好运行机制的本身部分，除了对公共权力拥有者自己的要求和约束外，外部环境的科学应用、制度的科学设计、监督预防和惩治规则一起构成了公共权力良好运行的机制框架。

## 四、权力腐败的预防与公共权力运作机制的良好运转

国际共运史上首先提出对公有制国家的权力进行监督的是马克思，第一个设计公有制国家权力制衡政体形式的是列宁<sup>①</sup>。国内学者也从公共权力、政治体制运行、人治道德以及公民社会发育等方面展开对预防权力腐败的研究。在分析了公共权力及公共权力的拥有者自我监督和体制内约束效率较低的基础上，李丽珍认为应该从公共权力以外的视角探讨对公共权力才能制约公权的滥用，减少权力腐败的发生，措施有：培育充分发育的市民社会；以权利制约权力——赋予人民充分的政治权利。黎民、崔璐认为遏制滥用公共权力的办法是建立有效的制度去制衡权力，并提出理性人治理、减少垄断、增加公共权力运作的透明度、限制公共权力的活动范围等措施。周罗庚等认为中国目前的反腐败正处于人治反腐向制度反腐模式的过渡中，人治反腐不是长久之计、治本之策，要从根本上治理腐败，就必须建立反腐保廉的长效机制实行制度反腐。钱娟等认为公共权力既是一个政治概念也是一个伦理命题，需要从法制规范的约束和道德的引导支撑两方面来降低公共权力越轨行为发生的可能性。综合来看，单纯的内部监督和过于抽象不具有操作可能性的外部监督都难以杜绝公共权力的滥用，不能起到预防权力腐败的作用，预防腐败还需要从触及腐败者根本性的问题出发，从物质资源的制度监控和杜绝权力腐败的源头中进行。

### 1、实行个人及家庭财产申报制度。

家庭财产申报制度是体现“终端反腐”理念的一项重要措施<sup>②</sup>。官员的个人和家庭财产的申报制度是世界各国通行的做法，在许多民主国家已经实行多年，起到了很好的遏制官员贪污和非法金融行为的作用，目前已经日益被各国所效仿和使用。中国探索官员财产申报制度才刚刚开始，目前在一些地方处于试行阶段，但还没有在更大的范围内强制实施，在已经开始实施的地方目前还没有探索出符合当代中国社会环境的财产申报及其他支持性法律法规推行的有效办法。2009年，新疆阿勒泰地区率先在全国开展官员财产申报试点工作，并与2009年1月1日，依据《阿勒泰地区关于县(处)级领导干部财产申报的规定(试行)》，对新提拔的55名副县级干部全部进行了个人财产申报公示，接受公众监督，这成为中国第一个推行官员财产申报制度的地区。但是申报的工作困难重重，灰色收入难

<sup>①</sup> 张贯一，权力制衡与制度反腐[J]，社会主义研究，2004年第3期（总第155期）

<sup>②</sup> 王明高，制度反腐败突破口：财产申报与金融实名[J]，人民论坛，2010.2，总第280期

以调查、金融制度的不完善使得官员可以很容易的转移和隐藏自己的非法收入，金融立法和更加完善的财产申报制度体系还需要在实践中逐渐探索完善。

## 2、建立独立的司法检察和行政监察制度，推动民主政治文明进程

腐败是贪欲和权力结合的产物，其实质是滥用权力，一个社会如不能有效遏制滥用权力，不受制约的权力必然导致腐败，而对腐败现象加以防范、遏制的關鍵就是建立健全各种监督制约机制<sup>①</sup>。首先，独立的司法制度，是建立现代化法治社会的基本条件之一，独立司法体系的建立不但能够使法律摆脱行政权力的影响，还可以提高公民对法律的敬畏和遵从意识，提高官员腐败的实体和心理成本。只有到了高风险、低收益的程度，腐败行为才会真正减少（黄豫，2004）。当前行政权力的普遍泛滥使得行政权经常出现越轨，影响和干扰到司法权力的公正实施，其导致的结果是不但行政腐败没有遏制，司法腐败又跟进产生，司法不能在真正意义上独立使司法机关无法摆脱行政权力、金钱和人情关系的困扰和干涉，严重削弱了司法的公信力和影响力。其次，权力体系的内部监察监督也很重要，行政权力不但需要行政体系外的法律的规范还需要科层体系内完善的监察和预防措施。2007年，国家预防腐败局的成立就是监察和预防为先的例证，腐败发生前控制预防要比发生后惩治的社会成本小很多，对于公共权力运行体系的冲击也较平和，如果权力腐败以事后的惩治为主，那么类似意大利“净手运动”后数千官员受审而对行政体系造成强烈冲击最终损害社会秩序正常运转的历史教训还会发生。

## 3、弥补转型期社会制度漏洞和社会认同的价值真空

制度性缺陷是社会转型阶段权力腐败现象增多的深层次原因，而社会认同的价值真空状态助长了腐败的产生。首先，社会转型或制度更替时期，往往正是制度漏洞最多、最不完善的时期，政策制度设计制定的不严密为权力腐败的滋生蔓延留下空间。制度漏洞的直接后果是违法的社会成本急剧减小甚至隐形化，官员宁愿利用制度的漏洞和空缺去违法以谋求私利和维护团体利益也不愿意通过正常的社会途径来获取社会资源，在这种状态下，权力就像是决堤的江水，失去堤岸的约束，为所欲为。其次，转型期公众社会认同出现真空，是各种社会价值理念交合作用的阶段，由于经济社会潜力的释放，出现了更多的财富和市场机会，

---

<sup>①</sup> 曹海林，社会转型期腐败滋生蔓延的社会学透视[J]，重庆社会科学，2005年第6期（总第126期）

个人操守、社会关系、价值追求都受到冲击甚至扭曲。不少官员把人格、良心商品化、市场化，利欲熏心、唯利是图沦为金钱的奴隶<sup>①</sup>。因此，在转型期遏制腐败的重点之一便是弥补转型期社会制度转轨中的制度漏洞和社会认同的价值真空。

## 五、小结

权力腐败很大程度上来自于公共权力的失衡，根源在于公共权力正常运作的机制被破坏，从功能主义的角度看，只有恢复了正常社会功能的公共权力运作机制才能发挥其服务公众利益的作用，因此健康运作的公共权力运作机制才是保障公众利益的基础，才能有效的遏制权力腐败的发生，对社会有机体的损伤也能减小到最低程度。纵观世界各国，成功的反腐策略既要寻求减小官员的垄断权又要减小自行决定权，同时还要增加其责任感<sup>②</sup>。历史的审视中国自古以来的反腐方法，先后经历了清官反腐<sup>③</sup>——重典反腐<sup>④</sup>——运动反腐<sup>⑤</sup>——权力反腐——制度反腐，不同的反腐败方式曾在历史时期内起到了一定的作用，但却不能历史的延续，今天的中国反腐还需要在分析中国当前腐败产生根源和促进社会和谐发展的角度去综合衡量和思考。

### 参考文献:

- 1、亨廷顿，变化社会中的政治秩序[M]，华夏出版社1988年版：(66)
- 2、朱力，变迁之痛——转型期的社会失范研究[M]，社会科学文献出版社，2006年第一版
- 3、卜宇，社会转型中反腐败对策的社会学思考[J]，南京社会科学，1997年9月(总第103期)

---

<sup>①</sup> 曹海林，社会转型期腐败滋生蔓延的社会学透视[J]，重庆社会科学，2005年第6期(总第126期)

<sup>②</sup> 黄豫，中国公共权力腐败监督机制探析

<sup>③</sup> 是我国古代最具代表性的反腐败方式之一，主要依靠具有强大社会认同和影响力的清廉官员进行严厉的反腐败，结果甚至于付出生命代价，但综合看，效果并不好，往往疾风骤雨湖腐败现象会强力反弹，越发严重。

<sup>④</sup> 封建帝王的反腐多以严酷的刑罚惩治为方针，酷刑的量刑和较大的违法成本使得许多官吏慑于法律的威严而不敢贪污腐败。

<sup>⑤</sup> 运动反腐在国内和国外有不同的表现形式：国内主要是以建国后的“三反、五反”运动为代表，兼带有政治运动的色彩。国外典型的是意大利的“净手运动”，是上千名政要领导受审，使五大政党领导人倒台

- 4、曹海林, 社会转型期腐败滋生蔓延的社会学透视[J], 重庆社会科学, 2005年  
第6期(总第126期)
- 5、李桂凤、邱华, 公共权力运行中的腐败风险[J], 社会科学论坛, 2002.4
- 6、黎民、崔璐, 公共权力、个人理性与制度制衡——关于当代中国政治文明建设的一种思考[J], 武汉大学学报(人文科学版), 2004年9月, 第55卷第5期
- 7、刘艳山, 关于我国现阶段腐败的社会学思考[J], 福建行政学院福建经济管理干部学院学报, 2002年第1期
- 8、谷联磊, 我国公共权力如何转型[J], 公共行政, 2006年第7期, 总第189期
- 9、钱娟, 杜臻, 我国公共权力腐败的道德根源及其道德制约[J], 齐齐哈尔师范高等专科学校学报, 2008年第4期, (总第104期)
- 10、童星、曹海林, 转型社会腐败根源的社会学分析[J], 湖南师范大学社会科学学报, 2002年第4期
- 11、王明高, 制度反腐败突破口: 财产申报与金融实名[J], 人民论坛, 2010.2, 总第280期
- 12、张贯一, 权力制衡与制度反腐[J], 社会主义研究, 2004年第3期(总第155期)
- 13、朱力, 关于腐败的社会断想[J], 社会, 2001.11 (:34)
- 14、周罗庚, 夏禹龙, 从人治反腐转向制度反腐[J], 科学社会主义, 2006年第4期
- 15、周玉琴、宋鑫华, 当代中国公共权力腐败的政治生态学分析[J], 桂海论丛, 2008年11月, 第24卷第6期

文章来源: 作者投稿