

新时期 我国反腐倡廉 机制的完善与创新研究

XINSHIQI WOGUO FANFUCHANGLIAN JIZHI DE
WANSHAN YU CHUANGXIN YANJIU

陈海英◎著



人民出版社

新时期 我国反腐倡廉 机制的完善与创新研究

XINSHIQI WOGUO FANFUCHANGLIAN JIZHI DE
WANSHAN YU CHUANGXIN YANJIU

陈海英◎著



人 民 大 学 出 版 社

责任编辑:李椒元

装帧设计:卓 墨

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

新时期我国反腐倡廉机制的完善与创新研究/陈海英 著.

-北京:人民出版社,2015.12

ISBN 978-7-01-015206-6

I. ①新… II. ①陈… III. ①反腐倡廉-研究-中国 IV. ①D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 212526 号

新时期我国反腐倡廉机制的完善与创新研究

XINSHIQI WOGUO FANFUCHANGLIAN JIZHI DE WANSHAN YU CHUANGXIN YANJIU

陈海英 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:16.75

字数:251 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-015206-6 定价:32.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

序

反对腐败、建设廉洁政治,是我们党鲜明的政治立场,是人民群众最为关注的政治问题。这个问题解决不好,就会对党造成致命伤害,甚至亡党亡国。党的十八大以来,以习近平为总书记的党中央把反腐败工作提到新的高度,保持惩治腐败高压态势,加强对权力运行的制约和监督,创新反腐败体制机制,反腐败力度持续加大,呈现出向纵深发展的良好势头。

十八届三中全会从强化权力运行制约和监督体系出发,提出形成科学有效的权力制约和协调机制、加强反腐败体制机制创新和制度保障、健全改进作风常态化制度等重要任务,明确了今后廉政建设的工作思路和重点。十八届四中全会决定提出,依纪依法反对和克服形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风,形成严密的长效机制。深入开展党风廉政建设和反腐败斗争,严格落实党风廉政建设党委主体责任和纪委监督责任,对任何腐败行为和腐败分子,必须依纪依法予以坚决惩处,决不手软,对于深化反腐倡廉建设具有重大的现实意义。

2015年6月26日,在中共中央政治局就加强反腐倡廉法规制度建设进行集体学习时习近平强调,我们党长期执政,既具有巨大政治优势,也面临严峻挑战,必须不断加强和改进党的建设、管理、监督。要把法规制度建设贯穿到反腐倡廉各个领域、落实到制约和

监督权力各个方面,发挥法规制度的激励约束作用,推动形成不敢腐不能腐不想腐的有效机制。

十八大以来,党中央反腐败斗争方向更加明确、思路更加清晰、措施更加有力,反腐败斗争取得了明显成效——以踏石留印,抓铁有痕的强大决心,打掉了周永康、徐才厚、郭伯雄等大“老虎”和一大批“苍蝇”,不仅对贪腐官员形成了强大的震慑之威,也为反腐治本赢得了时间。然而,公众在纷纷“点赞”的同时也在担心,反腐“风暴”刮过之后,贪腐是否会死灰复燃——公众期待从制度上巩固当前的反腐成果,筑牢反腐倡廉的制度防线,夯实反腐倡廉的“防火墙”。为此,要在强化权力运行制约与监督体系和推进反腐败体制机制创新和制度保障两方面着力。

一、完善权力制约和监督体系

十八大以来党中央重拳反腐,多次强调:要加强对权力运行的制约和监督,把权力关进制度的笼子里;要加强反腐倡廉党内法规制度建设,让法律制度刚性运行;坚持用制度管权管事管人,让人民监督权力,让权力在阳光下运行,形成科学有效的权力制约和监督机制。加强和改进对主要领导干部行使权力的制约和监督,特别是对“三重一大”(重大事项决策、重要干部任免、重要项目安排和大额度资金使用)事项,更是要规范用权、民主用权、责任用权、监管用权,切实加强对权力的民主监督与制约,实现决策的科学化、民主化。依法公开权力运行流程,构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系和权力监督体系。进一步深化改革,加快重点领域和关键环节改革,打破利益固化的格局,加快形成符合权力运行规律的制度机制,堵塞权力寻租的制度漏洞。

强化权力运行制约和监督体系,是健全预防和惩治腐败体系的重要内容,也是建设廉洁政治的关键。习近平在十八届中央纪委三次全会上强调要强化制约,科学配置权力,形成科学的权力结构和运行机制。要强化监督,着力改进对领导干部特别是一把手行使权力的监督,加强领导班子内部监督。要强化公开,依法公开权力运行流程,让广大干部群众在公开中监督,保证权力正确行使。要落实党委的主体责任和纪委的监督责任,强化责任追究,不能让制度成为纸老虎、稻草人。为此,当前和今后一个时期,需要重点研究的问题,一是如何科学配置权力。结合中国权力结构体制的变迁,分析决策权、执行权和监督权的内在结构和相互制约协调的运行机制,探讨决策科学、执行有力、监督有效的保障机制。二是如何规范权力运行。围绕制度反腐的基本思路,研究权力清单制度和办事公开制度的实施机制,权力运行流程的标准化设计以及权力之间的制约机制。三是如何强化权力监督。研究巡视监督和派驻监督的工作机制,行政监察和审计监督的推进机制,分析社会监督特别是网络监督制度化机制和群众对于立法和监督的参与机制,分析各种监督形式的整合机制。

二、推进反腐败体制机制创新

创新是一个民族进步的灵魂,是一个国家兴旺发达的不竭源泉和强大动力,也是推进党风廉政建设和反腐败斗争的一个重要原则。新世纪以来,党中央针对腐败高发的新特点,提出了一系列反腐败体制机制创新的新举措。党在十六大期间提出“要以正确行使权力为重点,用改革的办法推进反腐倡廉制度建设,拓展从源头上防治腐败的工作领域,形成群众支持和参与反腐倡廉的有效机制,

健全防范腐败的体制机制。”中央纪委、监察部按照中央的部署,于2004年全面实行对派驻机构的统一管理,这是党中央为改革和完善纪律检查体制作出的重大决策,进一步完善了反腐败领导体制和工作机制。中央纪委、中央组织部从2003年开始,组建并派出多个巡视组,分别对各省区市、有关金融机构和国家大型企业进行了巡视检查,取得了明显成效,为加强党内监督发挥了重要作用,进一步改革和完善了党内监督体制和工作机制。自2006年起,在全国范围内集中开展治理商业贿赂活动,并将治理商业贿赂作为一个工作重点纳入反腐倡廉工作的大局通盘部署落实。党的十六届六中全会进一步指出,要以正确行使权力为重点,用改革的办法推进反腐倡廉制度建设,拓展从源头上防治腐败的工作领域,形成群众支持和参与反腐倡廉的有效机制,健全防范腐败的体制机制。在十七大期间提出“坚持深化改革和创新体制,加强廉政文化建设,形成拒腐防变教育长效机制、反腐倡廉制度体系、权力运行监控机制。”党的十七大第一次把反腐倡廉建设与党的思想建设、组织建设、作风建设和制度建设一起,确定为党的建设的基本任务,对于全面推进党的建设新的伟大工程具有重大而深远的意义。实施反腐倡廉宣教“固基工程”,形成廉政文化建设长效机制。十八大以来,更是强调以改革的精神推进反腐败体制机制的创新”,加大纪检体制改革力度,创新巡视方式方法,改革体制、优化机制、完善制度来防患未然,真正形成科学有效的权力制约和协调机制。实践证明,也只有加强反腐败体制机制创新和制度保障,才可能真正给权力涂上防腐剂、戴上“紧箍咒”。同时,加强反腐国际合作,相继开展了“猎狐行动”、“天网行动”、发出百人红色通缉令等,均取得了明显成效。十八大以来,反腐败体制机制创新和制度保障日益体系化、规范化、科学化,

基本思路和工作方法越来越清晰。反腐倡廉体制机制创新和制度保障的根本目的,是加强对权力运行制约监督机制建设,把权力关进制度的笼子里,形成不能腐的防范机制、不敢腐的惩戒机制、不易腐的保障机制。

三、强化反腐败体制机制创新的理论研究与实践探索

体制机制制度问题具有根本性、全局性、稳定性、长期性意义。当前需要重点研究的问题,一是如何认识加强反腐败体制机制创新与全面深化改革的关系,把反腐制度体制机制创新融入改革发展大局。二是如何认识和把握加强反腐败体制机制创新与依法治国的关系,实现廉政建设和反腐败斗争的制度化、规范化和法治化。三是研究如何在全面深化改革和依法治国的进程中推进反腐败体制机制创新。

反腐败体制机制创新理论研究是一项系统工程,应着重于以下几方面:一是科学分析反腐倡廉败体制、机制、制度的内涵、特征、作用、相互关系及其对防治腐败的价值,形成系统的理论体系。二是立足中国实际,探索适合中国国情的反腐败体制机制创新之路。纵向探源中国历史上不同时期廉政建设的经验和教训,结合中国共产党在革命、建设、改革时期关于反腐败体制机制创新的理论与实践,在继承中发展。三是科学借鉴国际社会在反腐败体制机制创新方面的实践经验和理论成果。横向分析不同文化背景中各国反腐败模式,特别是制度建设方面的经验和做法,研究与中国的异同及可借鉴价值,发挥他山之石的作用。理论研究,首要的是保持正确的政治方向。必须坚持以马列主义、毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系为指导,以社会主义核心价值观体系为统领,培育社会主义

廉政价值观,确保反腐倡廉理论研究的科学性。二要有问题意识。关注当前制约我国政府反腐败工作深入开展的体制性、机制性、制度性障碍,寻找问题根源,提出切实可行的对策,谋划创新策略和保障措施。三要注重实际应用。既要把现有经验系统化、条理化,形成理论成果,又要充分尊重群众的首创精神,深入基层开展调查研究,将调研成果用以指导实际工作。

加强反腐败体制机制创新是一项长期的、复杂的、艰巨的任务,既是一个重大的理论课题,更是重大的实践问题。习近平说,反腐倡廉必须常抓不懈,拒腐防变必须警钟长鸣,关键就在“常”、“长”二字,一个是要经常抓,一个是要长期抓。因此,一方面要大力宣传反腐败体制机制创新对于全面深化改革和推进依法治国的重要性和紧迫性,营造氛围、形成共识、凝聚力量,打造合力;另一方面要以改革的精神勇于创新。首先,改革要有新思路。通过深入推进反腐败体制机制改革、创新,坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的战略方针,围绕服务科学发展一个中心点,重点突出惩防腐败体系系统化、反腐倡廉民主法制化、纪检监察队伍专业化三大机制建设,将权力关进制度的笼子里,切实转职能、转方式、转作风,进一步创新体制、健全机制、完善制度,以实际成效取信于民。其次,措施要有新突破。要敢于冲破思想观念的束缚、突破利益固化的藩篱,通过深化改革,削弱贪腐动机,减少贪腐机会,提升贪腐的成本。适应全面深化改革要求,实现纪检体制设计的系统化和纪检机关运行机制的合理化、权力运行的规范化和监督制约的科学化、反腐败制度体系的完善化。最后,工作要有新成效。经过改革努力,党员干部廉洁从政意识进一步增强,权力运行制约和监督体系更加健全,反腐倡廉体制机制更加完善,社会廉洁氛围逐渐形成,党风廉政

建设取得丰硕成果。

我的学生陈海英博士基于一种强烈的社会责任感,着眼于反腐倡廉建设,立足于新时期我国反腐倡廉机制存在的不足之处,分析原因,并对完善和创新反腐倡廉机制的目标、原则、途径进行了全面的思考,提出了许多有价值的观点。作为她的导师,同时发表自己的一些粗浅看法,与其共勉,且以为序。

王凤鸣

2015年7月

目 录

导 论	1
第一章 反腐倡廉机制概述	10
第一节 腐败	10
一、腐败的概念	10
二、腐败的种类	12
三、腐败的根源	13
四、腐败的危害	15
第二节 廉政	21
一、廉政的概念	21
二、廉政的内涵	21
三、廉政的特征	22
第三节 机制	22
一、机制的概念	22
二、机制的特征	23
三、机制的种类	23
第四节 反腐倡廉机制	24
一、反腐倡廉机制的概念	24
二、反腐倡廉机制的内涵	24
三、反腐倡廉机制的作用	25

第二章 反腐倡廉机制的相关理论与中国实践	27
第一节 反腐倡廉机制的理论渊源	27
一、政治原罪理论	27
二、主权在民理论	28
三、法治主义思想	29
四、分权制衡原则	30
五、保障公民基本权利理论	30
六、自由主义理论	31
七、道德教育理论	32
第二节 我国反腐倡廉机制建设的理论基础	33
一、马克思、恩格斯的廉政思想	33
二、列宁的廉政思想	35
第三节 反腐倡廉机制的中国实践	38
一、中国古代至清末的反腐倡廉机制及现实启示	39
二、中华民国时期的反腐倡廉机制及启示	52
三、中国共产党反腐倡廉机制建设的实践与经验	61
第三章 新时期我国反腐倡廉机制的缺陷及原因	73
第一节 新时期我国反腐倡廉机制缺陷的主要表现	73
一、制度机制不完善	74
二、权力运行机制不规范	84
三、干部任用和公务员管理机制不健全	91
四、监督机制不完善	94
五、预防机制不到位	99
六、保障机制不完备	100
七、惩处机制软弱	105
八、社会廉政文化建设机制薄弱	107
第二节 新时期我国反腐倡廉机制缺陷的原因分析	107
一、社会原因	108

二、文化原因	110
三、主观原因	115
第三节 新时期我国完善反腐倡廉机制的必要性和紧迫性	117
一、完善反腐倡廉机制的必要性	117
二、完善反腐倡廉机制的紧迫性	119
第四章 相关国家和地区反腐倡廉机制及启示	141
第一节 发达国家的反腐倡廉机制	141
一、健全的信息公开、透明行政机制	141
二、完善的财产申报和金融实名制	142
三、有效的利益保障机制	143
四、成熟的防止利益冲突机制	143
五、有效的遏制商业贿赂机制	144
六、完善的现代公务员选用机制	144
七、严格的惩戒机制	145
八、多渠道的监督机制	145
九、独立、权威的反腐败机构	146
十、刚性的反腐败立法	146
第二节 发展中国家的反腐倡廉机制——以巴西为例	147
一、独立的、权威性的反腐败机构	147
二、较为完善的信息公开制度	147
第三节 我国香港地区的反腐倡廉机制	148
一、强有力的反贪机构——廉政公署	149
二、完善的反腐败制度体系	149
三、完备的公务员制度	150
第四节 相关国家和地区反腐倡廉机制的启示	150
一、建立“阳光体制”	151
二、健全有效的权力监督与制约机制	151
三、确立独立权威的腐败调查机制	151

4 新时期我国反腐倡廉机制的完善与创新研究

四、健全科学的反腐败制度体系	152
五、建立严格的公务员管理机制	153
六、建立全社会共同参与的机制	153
七、扬长避短	154
第五章 新时期我国反腐倡廉机制的完善与创新	155
第一节 新时期我国腐败与反腐败的新特点	155
一、新时期腐败的新特点	155
二、新时期党中央反腐思路的新变化	158
第二节 新时期我国反腐倡廉机制创新的目标和原则	161
一、我国反腐倡廉机制创新的目标	161
二、我国反腐倡廉机制创新的原则	162
第三节 新时期我国反腐倡廉机制完善与创新的路径	165
一、强化防控,完善预防腐败机制	165
二、扩大参与,完善监督腐败机制	179
三、惩防并举,完善惩戒腐败机制	183
四、深化改革,完善反腐倡廉保障机制	185
五、创新思路,完善反腐倡廉工作机制	224
结 语	241
参考文献	244
后 记	261

导 论

中国的腐败现象触目惊心、令人发指,妨碍社会进步、经济发展和政治稳定,是构建廉洁政治的最大障碍,也成为我国改革开放进程的巨大阻力。腐败现象滋生蔓延的原因是多方面的,反腐倡廉机制的不完善是重要因素之一;反腐倡廉的举措也是多渠道、多途径的,最重要的是推进体制机制的创新。

一、本书的写作缘由

制度漏洞、体制机制的不完善给腐败留下了大量的空间,在制度反腐的新时期,找准“病根”,健全体制机制是反腐倡廉的首要任务。

(一) 社会转型伴生制度“漏洞”

自新民主主义革命至社会主义革命和建设初期,中国共产党始终把反腐倡廉工作作为加强党的建设的重要内容来抓,纳入到政治制度建设之中,有效地遏制了当时腐败现象的滋生。但具体的制度设计具有局限性,它的时效只限于预防和惩治当时腐败现象的发生和发展而设计,原有制度会随着社会的发展和时代的变迁而失效,遏制新时代的腐败现象滋生需要新的制度孕育而生。自十一届三中全会以后,经济制度发生重大改变,政治腐败现象在制度的间隙往往具有高发态势,腐败现象特别是经济腐败在数量上呈现出一段高发期。随着经济的转轨和社会的转型,依附于新生事物而出现的腐败现象也大量滋生蔓延。由于新旧体制转型中出现了制度“漏洞”,由市场经济释放出来的追求利益最大化的信号和能量无法正常疏导到合理的市场经济秩序中去,因此造成人们经济行为的失控而产生腐败。这种现象不仅在西方发达国家出现过,在发展中国家也很普遍,究其原因是体制转型时新旧制度或规范、新旧体制或机制均无法对社会政治生活的某个领域起到制衡而出现“失控”状态

的表现。

(二) 制度失灵导致腐败丛生

腐败被喻为社会毒瘤,是中国“最大的社会污染”,^①也是最大的政治挑战。改革开放以来,我国在惩治腐败,推行廉政方面取得了一定成绩,也积累了许多宝贵的经验,但我们清醒地看到:我国反腐制度建设跟不上社会发展和时代变迁的脚步,制度失灵现象较为普遍地存在着。一是执行制度的主体无视制度的存在,使“牛栏”成为“猫”的“乐园”;二是作为客体的制度“高压线断电”,失去了对权力的威慑力。制度漏洞、制度滞后加之利益驱动,使执行制度的主体逐渐偏离价值底线,制度失灵成为必然,导致腐败现象不断滋生和蔓延,这关系到党和国家的生存与发展,关系到执政党的生死存亡,关系到全面建成小康社会目标的实现。

(三) 机制不完善加剧腐败蔓延

完善的反腐倡廉机制是制度得以执行的重要保障,完善的教育机制,可以筑牢拒腐防变的思想防线;完善的制度机制,可以规制权力的运行;完善的监督机制,可以形成对腐败的震慑。然而,当前我国的反腐倡廉机制仍存在许多不尽如人意之处,教育失范、制度失灵、监督失控现象大量存在,给腐败分子留下了大量的可乘之机,使腐败现象呈蔓延之势。对此,2013年1月22日,习近平在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第二次全体会议上发表重要讲话,强调要加强对权力运行的制约和监督,把权力关进制度的笼子里,形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制。^②在十八届中央纪委三次全会上,习近平强调“改革党的纪律检查体制,完善反腐败体制机制,增强权力制约和监督效果……落实党委的主体责任和纪委的监督责任,强化责任追究,不能让制度成为纸老虎、稻草人。”^③强化反腐倡廉机制建设被提到前所未有的高度,也成为新时期制度反腐的

① 胡鞍钢:《腐败:中国最大的社会污染——对中国90年代后半期腐败经济损失的初步估计》,《北京观察》2001年第6期。

② 《中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第二次全体会议公报》,《人民日报》2013年1月24日。

③ 习近平:《深入推进党风廉政建设和反腐败斗争》,《习近平谈治国理政》,外文出版社2014年版,第395页。

必要途径。

立足于现实,着眼于现象,剖析原因,探索解决路径。结合新时期我国反腐倡廉的实践,探索反腐倡廉机制完善与创新的路径是本书思考的焦点。

二、本书的研究意义

(一)理论意义

理论源于实践又要在实践中升华而指导实践,研究反腐倡廉机制可以进一步完善具有中国特色的社会主义廉政建设理论,更好地指导新时期的反腐倡廉建设,深化马克思主义廉政建设理论。

第一,梳理廉政建设的理论渊源和我国廉政建设的理论基础,为完善我国反腐倡廉机制提供理论依据

廉政建设有着悠久的历史,尽管中西方社会制度有着根本的不同,但西方的主权在民理论、权力制衡理论、道德教育理论等对我们仍有一定的借鉴意义。马克思、恩格斯对巴黎公社经验的总结、列宁对俄国廉政建设的探索经验为我们奠定了一定的理论基础。梳理廉政建设的理论渊源和理论基础,成为新时期完善反腐倡廉机制的理论依据。

第二,推动反腐倡廉理论的动态研究

改革开放以前,我党内部尤其是高层内部,倾向于把腐败现象的成因归结为个人道德品质或思想作风问题,认为腐败的原因主要是封建残余思想的影响和西方资产阶级思想的侵蚀,因此惩治腐败的重点放在思想教育和思想改造上,目的是消除西方资产阶级思想的影响,消除封建残余思想的余毒,用马列主义、毛泽东思想武装头脑,重新改造自己的人生观和价值观,压抑个人对自身利益或价值的追求。以邓小平同志为核心的第二代领导集体,立足于中国社会转型的特点,指出当时腐败现象增多主要在于体制和制度的不完善。他极其深刻地指出:“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。……领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。