

 KEXUE FAZHANGUAN 

YU FANFU CHANGLIAN JIANSHE

科学发展观 与反腐倡廉建设



詹福满 著

 人民出版社

 KEXUE FAZHANGUAN 

YU FANFU CHANGLIAN JIANSHE

科学发展观 与反腐倡廉建设



詹福满 著



人民出版社

责任编辑:李春林

装帧设计:肖 辉

版式设计:程凤琴

责任校对:李毅夫

图书在版编目(CIP)数据

科学发展观与反腐倡廉建设/詹福满著.

-北京:人民出版社,2007.9

ISBN 978-7-01-006529-8

I. 科… II. 詹… III. 廉政建设-研究-中国 IV. D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 145945 号

科学发展观与反腐倡廉建设

KEXUE FAZHANGUAN YU FANFUCHANGLIAN JIANSHE

詹福满 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2007 年 9 月第 1 版 2007 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:5.625

字数:132 千字 印数:0,001—3,000 册

ISBN 978-7-01-006529-8 定价:15.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

目 录

导 论	(1)
第一章 政策体系:改革开放以来反腐倡廉建设	(5)
第一节 反腐倡廉极端重要性认识的科学发展	(5)
一、要整好我们的党,实现我们的战略目标,不惩治腐败,特别是党内的高层的腐败现象,确实有失败的危险	(6)
二、加强廉政建设、反对腐败是建立社会主义市场经济体制的必要条件和重要保证,也是关系改革事业成败,关系党和国家命运的大事	(9)
第二节 反腐倡廉方针的科学发展	(12)
一、“两手抓”方针是一项长期的工作,要贯穿在整个改革过程之中	(12)
二、坚持“两手抓,两手都要硬”、坚持服从和服务于经济建设这个中心的方针	(15)
第三节 反腐倡廉制度的科学发展	(17)
一、制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性	(17)
二、坚持标本兼治、综合治理,教育是基础,法制是保证,监督是关键	(18)

2 科学发展观与反腐倡廉建设

第四节 反腐倡廉具体举措的科学发展	(21)
一、反对官僚主义、权力过分集中、家长制、干部领导职 务终身制、形形色色的特权	(21)
二、深化教育、完善制度、加强监督	(23)
第五节 党风建设的科学发展	(24)
一、群众路线和实事求是特别重要,坚持不懈地纠正各 种不正之风	(24)
二、全面加强党的思想作风、学风、工作作风、领导作风 和干部生活作风建设,做到八个坚持、八个反对	(27)
小 结	(29)
第二章 政策体系:十六大以来反腐倡廉建设	(31)
第一节 反腐倡廉建设总体布局的科学发展	(32)
一、把反腐倡廉建设放在更加突出的位置是反腐倡廉建 设总体布局的战略决策	(32)
二、标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防是反腐倡 廉建设总体布局的战略方针	(33)
三、教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系是反腐 倡廉建设总体布局的重点	(33)
四、保证党的政治纲领和政治目标的实现是反腐倡廉建 设总体布局的主线	(34)
第二节 反腐倡廉极端重要性认识的科学发展	(35)
一、从提高党的执政能力、巩固党的执政地位的战略高 度进一步认识做好反腐倡廉工作的极端重要性	(35)
二、从认清形势与把握大局的历史高度进一步认识做好 反腐倡廉工作的极端重要性	(37)
三、把反腐倡廉建设放在更加突出的位置	(38)

第三节 反腐倡廉方针的科学发展 (42)

一、坚持标本兼治、综合治理,惩防并举、注重预防的战略方针 (42)

二、在坚决惩治腐败的同时,更加注重治本,更加注重预防,更加注重制度建设 (44)

第四节 反腐倡廉制度建设的科学发展 (46)

一、建立健全与社会主义市场经济体制相适应的教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系 (46)

二、加强教育制度建设,筑牢拒腐防变的思想底线 (50)

三、加强党风廉政制度建设,完善反腐倡廉的制度体系 (51)

四、加强监督制约,形成权力正确行使的有效机制 (51)

第五节 反腐倡廉建设具体举措的科学发展 (52)

一、深化纠正部门和行业不正之风工作,着力解决群众反映的突出问题 (52)

二、创新体制机制制度,推进从源头上预防和治理腐败的工作 (53)

三、认真贯彻党内监督条例,切实加强对领导干部特别是主要领导干部的监督 (54)

四、提高发展党内民主、维护党员权利的能力 (55)

五、提高协助党委加强党风廉政建设和组织协调反腐败工作的能力 (55)

六、开展保持共产党员先进性教育活动,为加强反腐倡廉工作夯实思想基础,注入强大动力 (56)

七、加大从源头上防治商业贿赂的力度,积极探索建立健全防治商业贿赂的长效机制 (57)

八、全面履行中央赋予的职责和任务,努力提高巡视工作质量和水平,充分发挥巡视监督的重要作用 (58)

第六节 党风建设的科学发展	(59)
一、大力弘扬求真务实精神、大兴求真务实之风,扎扎实实地把党风建设推向前进	(59)
二、深入贯彻落实科学发展观,全面加强新形势下的领导干部作风建设	(61)
小 结	(64)
第三章 理论工具:人性与制度的博弈	(66)
第一节 人性的幽暗意识与制度的设防	(67)
一、人性的幽暗意识与有限理性	(67)
二、制度的设防与无赖假定	(68)
第二节 分权制衡理论及模式	(69)
一、无限的权力注定是“短命的”	(69)
二、分权制衡理论及模式	(71)
第三节 国家捕获、掠夺性腐败与软政权理论	(73)
一、国家捕获理论	(75)
二、掠夺性腐败理论	(76)
三、软政权理论	(78)
第四节 权力寻租理论	(79)
一、权力寻租、非生产性寻利与“看不见的脚”	(79)
二、权力寻租的危害性	(81)
第五节 制度变迁与制度道德理论	(83)
一、制度变迁、国家悖论与路径依赖	(83)
二、制度道德与制度理性	(87)
第六节 从“破碎的民主”到治理的兴起	(91)
一、破碎的民主	(91)

二、治理的兴起	(93)
第七节 理论的误区	(97)
一、警惕反腐倡廉理论失去对实践的解释力与指导力 ...	(97)
二、重视反腐倡廉理论的科学性,正确定位理论工作者的 责任	(99)
小 结	(101)
第四章 制度模型:腐败的内在规律与分布领域	(103)
第一节 “委托人——代理人——顾客”模型	(103)
一、政治代理与政治腐败	(103)
二、代理人主权、共谋行为、败德行为与短期行为	(105)
三、“委托人——代理人——顾客”模型的规律与控制 措施	(107)
第二节 “制度——行为”模型	(113)
一、行为分析路径	(114)
二、“制度——行为”视野下的腐败发生规律	(115)
三、腐败水平模型	(118)
第三节 “党——干部——人民”模型	(123)
一、“党——干部——人民”博弈结构	(123)
二、“党——干部——人民”模型中的腐败规律	(124)
三、刺激与激励机制	(127)
第四节 腐败的特点与分布领域	(131)
一、腐败程度与官僚主义、资本成本、管制程度、自由处 置权	(131)
二、全球腐败趋势与分布领域	(132)
小 结	(136)

第五章 实践比较:理论与实践、国内与国外的双重纬度 (137)

第一节 理论与实践的比较 (137)

一、制度反腐实践:成效及误区 (138)

二、分权制衡实践:对权力边界的设定及其相互制约 ... (142)

三、反权力腐败实践 (151)

第二节 国外反腐败实践的借鉴 (159)

小 结 (165)

结论 我国反腐倡廉建设的两大走向 (167)

第一节 以市场经济为目标的反腐倡廉建设走向 (167)

第二节 以长期执政为目标的反腐倡廉建设走向 (170)

导 论

我们的时代是一个个体理性向公共理性发难的时代,个体在谋划与算计中不断蚕食社会整体与突破道德底线,社会整体在张扬的个体面前显得越来越力不从心,个体良知的麻木以及对麻木的自知力则不断下降。从马德批发乌纱帽到郑筱萸批发药品批文,从韩桂芝构筑权力场到陈良宇以权谋私,从山西的黑窑工事件、太湖的蓝藻事件到湖南凤凰县沱江大桥事件,还有那屡禁不止的官煤事件,这些都充分表明,“公地悲剧”与“囚徒困境”在现今已经得到了新的演绎。腐败分子的肆无忌惮,导致人们对理想社会与美好未来的憧憬感觉越来越遥远,就像宗教里的天堂与来世。在这样的时代背景下,制度成为这一时代的宠儿,成为这一时代的精神图腾。党的十六届四中全会《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》中,出现了“制度”及其同义词共计 110 次,而这一文件中讨论到的制度范围也十分广泛,可以毫不夸张地说,文件本身就是一部制度建设大全。据不完全统计,党的十六大以来,包括罢免、问责、质询等在内的反腐倡廉创新的制度就高达 18 种,在这些制度的作用下,立案的腐败案件从 172649 件直降到 123489 件,平均每年减少 10000 多件,制度取得了重大成功。制度在不断发挥“将人类命运交回到自己手中”作用的同时,也面临着对社会道德的日益沦丧无济于事的质疑,更面临着基尼系数高达 0.47 时极

少数人的暴富和大多数社会成员无奈呐喊“我的那一份到哪儿去了”的尴尬反差。

如果说“人人都是魔鬼,制度就无能为力”是减轻制度压力的话,那么,康德的“在一个全民经商的社会,就是一个骗子成群的社会”即是加重制度的压力。诺思指出,在一个不存在报酬递增和完全竞争市场的世界,制度是无关紧要的。我们必须不断解决制度变迁的“路径依赖”问题。“烂苹果”定律对腐败领域的影响在于:腐败分子们匆匆放弃昨天还拒绝放弃的立场,社会良知昨天还认为不好的事,今天便被腐败分子理解,明天就被视为理所当然,后天就成了楷模。

胡锦涛同志在2007年6月25日中央党校的讲话中提出了要把反腐倡廉建设放在更加突出的位置的战略决策,指明了我国反腐倡廉的方向。这一高压态势对腐败分子形成了极大的心理压力与恐惧,从源头上极大地防止了腐败。但是,腐败分子的恐惧也导致了其善恶观的沦丧与言不由衷。他们重复着自己并不相信的话,所做的与所说的严重背离。“恐惧”与“谎言”已经成为腐败分子人格严重分裂的主要原因。在问题与机遇都是前所未有的今天,制度的选择成为我国社会何去何从的风向标,也导致我们理论工作者对反腐倡廉实践的焦虑。这种焦虑不仅是可能被夸大的悲壮、可能被误导的迷惘、可能被玩味的苍凉,它多少也表达了反腐倡廉理论的成熟。因为只有成熟的反腐倡廉理论才会对既定的一切重新思索,才会发现自身总是在传统的框架内发展的同时,丧失了对现实的批判和创新能力。正是在这一思考中,开始本书的研究。

本书以规范研究方法 with 实证研究方法相结合为主要研究方法,以科学发展观为重要指导思想。规范研究方法主要采用归纳

法、演绎法等,从抽象思维的角度分析问题,研究反腐倡廉实践,规划反腐倡廉的发展。本书以相关学科的基本原理为基础,侧重于探讨反腐倡廉发展的内在规律及其必然性,并以此为根据,形成特定的价值判断标准,以评价现有状况,提出未来发展的方向及实施措施。实证研究方法则强调研究的实践根据,主张“多谈一点问题,少谈一点主义”。本书本着理论联系实践原则,用实证研究来检验规范研究,用规范研究来指导实证研究。

本书分为五章。前两章的讨论集中在我国反腐倡廉政策体系的梳理,从极端重要性、方针、制度创新、具体举措、党风建设等方面对改革开放以来的反腐倡廉政策作了简要的回顾与总结。反腐倡廉政策体系的不断发展,表明了科学发展观已经成为反腐倡廉建设的重要指导思想,表明了我国反腐倡廉制度建设已经步入了一个快速而健康的轨道,更重要的是,这一政策体系的发展摒弃了推倒重来的激进观念,其主张的渐进的制度变迁理念已经成为我国转型期“接力型”社会变迁的典范。

第三章以政治学、经济学、法学、社会学的基本理论为基础,从人性与制度、分权制衡、国家捕获、掠夺性腐败、软政权、权力寻租、制度变迁与制度道德以及民主与治理等角度出发,分析腐败的内在规律与防治措施。本章研究表明,无论有多么美丽的理论,如果离开了科学发展观的指导,离开了对实践的解释力与指导力,就是没有生命力的理论。要注重理论的科学性,正确定位理论工作者的责任。

第四章在结合规范理论与我国政策的基础上,提出并论述了两个与腐败密切联系的理论模型,即“委托人——代理人——顾客”和“制度——行为”模型,这两个模型揭示了腐败的规律及其防治办法。在这两个模型的基础上,结合我国实际,提出了

“党——干部——人民”模型,笔者相信,这一模型对于我们坚定不移地以科学发展观为指导思想,深入探讨反腐倡廉建设具有一定理论价值和实践意义。

第五章对理论与实践、国内与国外实践的简单比较,表明了我国反腐倡廉政策深入贯彻落实科学发展观的有效性与道路的艰巨性。

最后,本书在综合我国反腐倡廉政策、理论与实践的基础上提出,建立健全与社会主义市场经济体制相适应的反腐倡廉制度、建立健全与长期执政地位相适应的反腐倡廉制度,是今后我国反腐倡廉建设的两大走向。

第一章 政策体系:改革开放以来 反腐倡廉建设

党的十一届三中全会以来,党在领导改革开放和现代化建设的
过程中,始终重视反腐倡廉工作。在长期的实践中,我党对反腐
倡廉规律的认识取得了重大的成果。这些成果深刻地体现在邓小
平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观之中,体现在党的基
本路线、基本纲领和基本经验之中,体现在十一届三中全会以来党
和国家的一系列方针政策之中。总结这些宝贵成果,对推进反腐
倡廉工作时,更好地把握规律性、增强主动性、减少盲目性、克服片
面性,有着重要意义。

第一节 反腐倡廉极端重要性认识的科学发展

党的十一届三中全会以来,我国进入一个新的历史发展时期,
党风廉政建设和反腐败斗争也进入了一个新的实践阶段。建设有
中国特色的社会主义是一项前无古人的开创性事业,在给党风廉
政建设和反腐败斗争注入活力的同时,也带来了新矛盾新问题。
在改革开放和现代化建设过程中,邓小平同志尊重实践,敏锐地把
握时代发展的脉搏和契机,提出了一系列关于反腐倡廉极端重要
性的重要思想。

一、要整好我们的党,实现我们的战略目标,不惩治腐败,特别是党内的高层的腐败现象,确实有失败的危险

早在新中国成立不久召开的中国共产党第八次全国代表大会上,针对我们党的地位从革命党到执政党的变化以及党员干部中出现的不良倾向,邓小平同志就深刻指出:

执政党的地位,使我们党面临着新的考验。过去七年,一般说来,我们党经受住了这种考验,我们国家在各方面的进步是很显著的,我们绝大多数党员在自己的工作岗位上 is 努力的,工作是有成绩的。但是,七年的经验同样告诉我们,执政党的地位,很容易使我们同志沾染上官僚主义的习气。脱离实际和脱离群众的危险,对于党的组织和党员来说,不是比过去减少而是比过去增加了。而脱离实际和脱离群众的结果,必然发展主观主义,即教条主义和经验主义的错误,这种错误在我们党内也不是比前几年减少而是比前几年增加了。

执政党的地位,还很容易在共产党员身上滋长着一种骄傲自满的情绪。有一些党员,稍稍有点工作成绩,就自以为了不起,就看不起别人,看不起群众,看不起党外人士,似乎当了共产党员,就比非党群众高出一头,有的人还喜欢以领导者自居,喜欢站在群众之上发号施令,遇事不愿意同群众商量。这实际上是一种狭隘的宗派主义倾向,也是一种最脱离群众的危险倾向。

针对着这种情况,党必须经常注意进行反对主观主义、官僚主义和宗派主义的斗争,经常警戒脱离实际和脱离群众的危险。为此,党除了应该加强对于党员的思想教育之外,更重要的还在于从各方面加强党的领导作用,并且从国家制度和

党的制度上作出适当的规定,以便对于党的组织和党员实行严格的监督。

我们需要实行党的内部的监督,也需要来自人民群众和党外人士对于我们党的组织和党员的监督。无论党内的监督和党外的监督,其关键都在于发展党和国家的民主生活,发扬我们党的传统作风,这就是毛泽东同志在第七次大会的政治报告中所提倡的“理论和实践相结合的作风,和人民群众紧密地联系在一起的作风以及自我批评的作风”。^①

20世纪80年代初期,针对党内存在的问题,邓小平同志开始告诫全党,要从“生死存亡”的高度审视党风问题:

要坚持党的领导,必须改善党的领导,改进党的作风。……极少数党员、干部的不正之风,非常不利于恢复党在群众中的威信。我赞成陈云同志讲的,执政党的党风问题是有关党的生死存亡的问题。^②

针对经济领域出现的犯罪现象,邓小平同志尖锐地指出:

我们自从实行对外开放和对内搞活经济两个方面的政策以来,不过一两年时间,就有相当多的干部被腐蚀了。卷进经济犯罪活动的人不是小量的,而是大量的。犯罪的严重情况,不是过去“三反”、“五反”那个时候能比的。^③

这股风^④来得很猛。如果我们党不严重注意,不坚决刹

① 《邓小平文选》第一卷,人民出版社1994年版,第214~215页。

② 《邓小平文选》第二卷,人民出版社1994年版,第358页。

③ 《邓小平文选》第二卷,人民出版社1994年版,第402页。

④ 这里的“这股风”是指经济领域的犯罪,而不是指腐败。很多专家学者有意无意地把“这股风”理解为腐败,显然是对邓小平同志原意的重大误解。参见《邓小平文选》第二卷,人民出版社1994年版,第402、403页;胡锦涛同志在中纪委二次全会上的讲话。

住这股风,那末,我们的党和国家确实要发生会不会“改变面貌”的问题。这不是危言耸听。^①

如果说20世纪80年代初期的“这股风”主要体现在经济犯罪领域的话,那么,到了80年代中期,“这股风”已经在各个领域“盛行”或者开始“盛行”,显然,实践朝着更糟糕的方向发展。邓小平同志发现,“有些党员干部的作风和社会风气实在太坏了”,他在中央政治局常委会上明确指出:

前两年抓整顿风气这件事,实际上在许多方面犹豫不决,明明白白的案子,这里调查那里调查,这里批那里批,批了调查,调查了批,好几年处理不了。有些案子当断即断,抓住事件的主要问题,查清了就处理。

.....

今年开始,真正抓两年。经济建设这一手我们搞得相当有成绩,形势喜人,这是我们国家的成功。但风气如果坏下去,经济搞成功又有什么意义?会在另一方面变质,反过来影响整个经济变质,发展下去会形成贪污、盗窃、贿赂横行的世界。^②

到了20世纪90年代初期,在总结东欧剧变、苏联解体以及国内经验特别是1989年春夏之交的那场风波的基础上,邓小平同志意味深长地提醒全党:

惩治腐败,至少要抓一二十件大案,透明度要高,处理不能迟。在这次事件中,没有反对改革开放的口号,口号比较集中的是反对腐败。要整好我们的党,实现我们的战略目标,不

① 《邓小平文选》第二卷,人民出版社1994年版,第403页。

② 《邓小平文选》第三卷,人民出版社1993年版,第153~154页。