

以启示和借鉴。

了《中国监察》之《环球瞭望》栏目刊登的部分文章，期望能给读者倡廉理论研究和实践探索，我们编辑了这本《廉鉴咀华》。本卷收录鉴国际反腐败的经验和做法。为推进反腐败工作交流，促进我国反腐败的十七大提出的“吸收各国优秀文明成果”的要求，认真研究并借鉴正在进行的反腐倡廉建设具有一定借鉴意义。这就要求我们要按照积累了许多成功做法和行之有效的经验，其中一些经验与做法对于我在攻克腐败这一跨越社会制度的全球性顽症的过程中，国际社会

《中国监察》精选作品丛书

咀华 廉鉴

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

廉鉴咀华/原晓红主编. —北京: 中国方正出版社, 2008. 10
(《中国监察》精选作品丛书)
ISBN 978 - 7 - 80216 - 415 - 4

I. 廉… II. 原… III. 廉政建设 - 世界 - 文集
IV. D523. 4 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 161622 号

廉鉴咀华

原晓红 主编

责任编辑: 王相国 向晓静

责任校对: 张 蓉

责任印制: 郑 新

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66560950 门市部: (010) 66562733

编辑部: (010) 59596620 出版部: (010) 66510958

印 刷: 北京外文印刷厂

开 本: 787 毫米 × 960 毫米 1/16

印 张: 20. 25

字 数: 182 千字

版 次: 2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 415 - 4

定价: 45.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

序

1988年10月,《中国监察》正式创刊,中国改革开放的总设计师邓小平同志亲自题写刊名。今年欣逢邓小平同志题写刊名暨《中国监察》创刊20周年。为隆重纪念这一重要的日子,中国监察杂志社特编辑出版《〈中国监察〉精选作品丛书》,这是一次《中国监察》创刊20年成果的集中展示,也是一次向所有关心、支持和帮助《中国监察》的同志们集中汇报。我认为这是一件很有意义的事,为此感到由衷高兴。

《中国监察》作为中央纪委、监察部的机关刊和全国纪检监察工作综合指导性期刊,20年来,始终坚持正确的办刊方向,紧紧围绕党和国家工作大局和反腐倡廉建设全局开展宣传报道,弘扬正气,鞭挞腐恶,刊物的思想性、理论性、指导性不断提高,努力发挥反腐倡廉舆论宣传主阵地作用,得到了各级纪检监察机关和广大读者的肯定。把《中国监察》发表过的优秀作品精选,汇编成丛书出版,可以更充分地发挥这些优秀作品的作用,可以更好地促进纪检监察机关和纪检监察干部的学习。“开卷有益”,阅读优秀作品是提高学习成效的重要方面。面对新形势、新任务,广大纪检监察干部应当深入学习实践科学发展观,更加自

觉地加强读书学习，通过学习，坚定理想信念、增强大局意识、提高理论素养、完善知识结构、增强业务本领，使自己的能力和素质更加适应反腐倡廉工作的要求。书山有路勤为径，学海无涯苦作舟。学习是一种艰苦的劳动，是一个攀登的过程，要有持之以恒、勇攀高峰的精神。广大纪检监察干部在反腐倡廉实践中，越是工作紧张，越是任务艰巨，越是要加强学习。要坚持我们党一贯倡导的理论联系实际的马克思主义学风，把实际问题作为学习的根本出发点和落脚点，以推动工作的实际效果检验学习成效，创造性地推进反腐倡廉理论创新、制度创新、工作创新、方法创新，不断实现反腐倡廉建设的新发展。

《〈中国监察〉精选作品丛书》，汇集了20年《中国监察》的精华，也再现了反腐倡廉建设20年的辉煌。辉煌由大家齐创造，成果由大家共分享。我相信《中国监察》这一全国纪检监察干部学习园地，在各级纪检监察机关和广大纪检监察干部的精心培育和辛勤浇灌下，一定会绽放出更多更美的绚丽花朵。

马敏

2008年10月15日

编者的话

改革开放以来，我们党高度重视党风廉政建设和反腐败工作，作出了一系列重大战略决策和部署，积累了许多成功经验，探索出了一条适应现阶段中国国情的有效开展反腐败的路子。中国的反腐败做法和经验，赢得了国际社会和国际组织的广泛关注和赞誉。同时，在攻克腐败这一跨越社会制度的全球性顽症的过程中，国际社会也积累了许多成功做法和行之有效的经验，其中一些经验与做法对于我们正在进行的反腐倡廉建设，具有一定借鉴意义。这就要求我们要按照党的十七大提出的“吸收各国优秀文明成果”的要求，认真研究并借鉴国际反腐败的经验和做法。

海纳百川，有容乃大。认真研究并积极借鉴国际反腐败有益经验和成功做法，既是当前的一项重大课题，也是一条实践证明了的科学有效的重要措施。从中华民族的发展历程来看，中华民族文明之所以博大精深，正是因为能兼容并蓄、不断吸收融合外来文明。从中国共产党的成长经历来看，中国共产党之所以不断发展壮大，也正是因为她善于吸收人类历史上的一切优秀成果。研究和借鉴国外反腐败经验，必须坚持以发展着的马克思主义为指导，一

切从我国实际出发，不能照搬照抄，做到解放思想、积极借鉴，取其精华、为我所用。

为推进反腐败工作交流，促进我国反腐倡廉理论研究和实践探索，我们编辑了这本《廉鉴咀华》。本卷收录了《中国监察》之《环球瞭望》栏目刊登的部分文章，全卷共48篇，18万余字。第一部分《反腐败体制机制制度概览》，介绍了一些国家的廉政体制机制和有关制度；第二部分《肃贪倡廉对策扫描》，梳理了一些国家的反腐之道与倡廉之措；第三部分《经济社会发展与腐败危害》，总结了一些国家的反腐败经验和教训；第四部分《国际组织反腐败行动》，是对有关国际组织反腐败行动的概况介绍。期望本书能给读者以启示和借鉴。

目 录

反腐败体制机制制度概览

世界各国行政监察机构设置模式综览	孔祥仁	3
美国政府道德署简介	赵 晖	20
英国监察制度的形成历程及思考	张 恒	24
日本行政监察制度管窥	田雅琴	35
法国监督体系概览	彭永庚	42
瑞典的监察制度	郭立信	47
墨西哥职责部简介	金道铭	53
韩国监审合一的行政监查	田雅琴	59
芬兰监督机制有效运行	许道敏	66
德国廉政机制特点简介	陈章联	71
印度:面对腐败的立法回应	许道敏	76
巴基斯坦:别出心裁的制度设计	许道敏	81
新加坡:严密立法严格执行	许道敏	87
国外行政惩戒制度简介	侯觉非 周鹏飞	94
美国财产申报制度	孔祥仁	98
透视美国文官制度改革	瞿张婷	105
美国《海外反腐败法》的几个特点	王 宁	110

中澳两国没收法律制度的比较与思考	贾 鸾	122
------------------------	-----	-----

肃贪倡廉对策扫描

惩防结合 肃贪倡廉	孔祥仁	131
一些国家对公职人员行为的制度约束	纪 宁	137
国外财政监督一瞥	李 霁	147
国外舆论监督与反腐举措	王 瑜	158
国外反腐败中的廉洁考验法	吴高庆	163
国外对离职公职人员的限制与规定	周鹏飞	169
国外监察机构注重选拔高素质人才	王 晖	174
美国地方政府的预算管理	高新军	177
美国公务消费浅观及思考	赵均田	182
英国公务员监督管窥	李 辉	188
法国如何让公务员保廉	陈春江	196
德国有成效的公务员反腐败管理	王 晖	199
加拿大多方合力的肃贪效应	许道敏	205
瑞典廉政建设的经验及启示	张本平	209
新加坡廉政建设的特点与启示	彭锦清	216
澳大利亚公职人员监督管窥	王辛敏	223
巴西制度建设和部门作用并重的反腐之路 ...	许道敏	228
墨西哥注重从具体问题入手抓反腐	许道敏	234

经济社会发展与腐败危害

美国政治腐败的历史演变及思考	何增科	243
----------------------	-----	-----

日本经济高速发展过程中的腐败状况	何增科	252
英国经济高速发展过程中的腐败例举	季正矩	256
韩国经济高速发展过程中的腐败问题	季正矩	262

国际组织反腐败行动

反腐倡廉:联合国在行动	孔祥仁	271
联合国开发计划署的反腐败框架	陈雪莲	276
反腐败的纲领性文件	吴高庆	281
国际货币基金组织:以善治向腐败开战	丁开杰	286
世界银行:帮助受援国创造善政环境	丁开杰	294
欧盟的行政监察专员署	孔祥仁	301
美洲反腐败公约简介	孔祥仁	304
联合国及一些国际组织重视预防职务 犯罪的立法	许道敏	307
后 记		312



反腐败体制 机制制度概览

世界各国行政监察机构设置模式综览

孔祥仁

政府内设专门监察机构

在政府（即行政机关）内设专门行政监察机构是世界多数国家的普遍做法。从政府角度讲，这是一种内部监察机制，而相对于政府各部门，这又是一种外部监察。这些监察机构有部级，也有司（局）级。有的为单设机构，有的划归行政部、人事部或其他部门领导。这些监察机构的工作重点因国而异，有的侧重于保证政府决策、决定的贯彻执行，有的侧重于改善行政管理，提高政府工作效率，有的则集中于调查处理公务员违法违纪案件，保证政府廉洁。因其本身就是行政机构而拥有较大权力，如调查权、视察权、审查权、建议权、处分权，甚至侦查权和起诉权。这种监察模式的特点是，对国家行政工作及国家公务员的监察由政府统一领导，统一部署，监察机构熟悉行政动作，便于开展工作。不利之处是容易产生“官官相护”和“家丑不外扬”的弊端。

在政府内设置专门监察机构的国家有：朝鲜、越南、

俄罗斯、白俄罗斯、乌克兰、埃及、乌干达、美国、日本、英国、苏丹、突尼斯、摩洛哥、委内瑞拉、南斯拉夫等。其中埃及、俄罗斯、日本、美国等四国的行政监察机构设置具有代表性。

埃及行政监察署。就世界而言，在政府内设置部级监察机构的国家并不多见，埃及可以说是典型之一。其他国家还有越南、乌干达、朝鲜、突尼斯、墨西哥（监察、审计合一）等。埃及行政监察署成立于六十年代初，后撤销，1982年又恢复组建。行政监察署由政府总理直接领导，向总理负责并报告工作，受总统、总理委托行使职权，负责对各行政部门、国有企业、合作企业及其工作人员进行监督检查，同时也对一些私营企业的经营行为进行监督。行政监察署下设六个职能局，分别对外贸、财政、商业等经济部门，工业、农业、军工等生产部门，文教、卫生、交通等服务部门实施监察，并在13个城市设派驻机构，负责地方监察工作。同中国监察部一样，埃及行政监察署对“人”和“事”都监察。其主要职责是：监督检查国家计划的制订和执行情况，发现和纠正国家计划执行中出现的不正常现象；对公众关心的热点问题进行调查，向政府提出相应的解决办法；受理和调查公民对公职人员违法违纪行为的举报；参与对提名担任政府高级职务人员的审查；接受总统、总理、议会、各部部长、各省省长的委托，对有关问题进行调查。埃及行政监察署在世界众多监察机构中独树一帜，具有半军事化的特点：人员要求严格，多来自军队和国家安全部门；权力大，除一般的调查所需权力外，拥有

侦查权、搜捕权、跟踪权，配备有较先进的侦查设备；待遇优，监察官级别、工资待遇比其他部门相同官员高，个人配有工作用车，部门福利优厚，如自建医院，家属子女均可享受免费医疗等。

俄罗斯总统监察署。世界上的总统有两类，一类是实权总统，一类是礼仪总统。在俄罗斯，总统独揽大权，总统令起着举足轻重的作用。俄总统监察署于1994年成立，由总统直接领导，署长同时兼任总统办公厅副主任。其主要职责是：由总统授权，或以总统的名义监督检查总统发布的各项法令在各州和各联邦主体的贯彻执行情况，总统委托事项的完成情况，接受举报调查各种违反法令和国家计划的行为，考察和评价总统任命的官员。俄总统监察署拥有一个比较精干的监察队伍，现有监察官员400名。除莫斯科外，各地区设有派驻机构。鉴于人手不足，监察署被授权可以随时调用其他部门的人员协助工作。监察署没有处分权。它将调查结果上报总统，总统再视情况批转有关部门处理。

日本行政评估局。日本负责政府综合行政管理和监督的部门叫总务厅，行政评估局是总务厅下辖的一个重要职能部门（原名为行政监察局）。其特点是只监察“事”，不监察“人”，即主要围绕政府的重要政策和计划开展监察以促进行政制度、政策、组织及其运转的全面改善，“确保行政的综合性、有效性、效率性、公正性和信赖性”。评估局一般根据总务厅的中心工作和要求制订一个三年一周期的工作计划，包含约60个监察课题。根据政府重要决策、地方政府下年度工作重点、国

会议员提案、社会热点问题、专家建议等确定课题，然后交由监察官员负责实施调查。调查内容包括政府方针政策落实情况、国家发展计划进展情况、行政工作是否适应社会经济发展、行政法规是否合理简化、行政运作是否高效协调等。调查后作出评价，找出存在的问题，提出改进建议，“劝告”被调查机关改进工作。

美国监察长制度。美国实行监察长制度，即在联邦政府内不单设专门监察机构，而是在各部门、署、局内设立监察长办公室，负责部门监察工作。目前约有 60 个联邦机构设立了监察长办公室。它们各自为战，互无隶属关系。监察长由国会通过，总统任命（仅限 20 个大部的监察长），定期向国会报告工作，接受议员的咨询。监察长办公室因为是部设机构，当然要向所在部的部长报告工作，接受其监督。但部长不得妨碍或禁止监察长依法开展任何监察和调查活动。监察长办公室的主要任务是：监察部门内的行政动作，审计资金使用和财务支出情况，调查涉嫌贪污、受贿、挥霍浪费以及滥用职权的行为，提供政策建议。监察长办公室被赋予调查权和建议权，没有处分权，但可以使用司法调查手段。特别是调查官备有武器和侦查工具，可进行跟踪、侦查活动，在这方面与联邦调查局一样。

监审合一的监察机构

行政监察与财务监督是一个有机的整体。对一个单位实施监察，必然涉及其执行法律、行政动作、人事管

理、资财使用、工作效绩等情况。国家公职人员的各种违法违纪行为多涉及钱财，查办案件离不开财务审计。因此，一些国家行政监察机关与财务审计机关合一。这种类似于集我国监察部、审计署和财政部部分职能为一体设立的监审合一的监察机构，在国际上较流行，并成为一种发展趋势。此类监察机构除个别属于政府外，绝大多数为向议会报告工作的独立机构。它们享有很高的法律地位，在一些国家被列为立法、行政、司法之后的“第四权力机关”。

在一些西方较发达的国家，传统的财务审计机关被逐步赋予“效绩监察”（performance audit）的职能，英语里也叫做三“E”（即经济性、效率、效益）审计，或“物有所值”（Value for money）审计。其实质是对一个单位管理水平的全面监督检查，评判是否达到节约、高效和实现既定目标。效绩监察的工作比重在不断提高，在英国、芬兰、澳大利亚等国家已占年监察工作量的50%以上，真正意义上的财务审计只占30%左右。

实行监审合一监督体制的国家有韩国、蒙古、波兰、捷克、智利、秘鲁、巴西、斯洛伐克、阿尔巴尼亚、墨西哥、芬兰等。兹举墨西哥、波兰、韩国为例，窥其异同之处。

墨西哥监察部（现改名为职责部）。墨西哥监察部是监审合一的监督模式的典型代表，它集公务员监督、行政监察、财务审计、企业监督于一身。监察部隶属于联邦政府序列，向国家总统负责。各州也设立类似监察机构。监察部由A部和B部组成，分别由一位副部长负

责。A 部主管行政监察，B 部主管财务审计，两部通力合作，B 部将审计结果报 A 部，A 部酌情进行处理。监察部在其他委部派驻代表，代表监察部实施监督检查。同时还任命巡视员，专门监督国营企业收支情况和生产经营活动。墨西哥监察部拥有广泛的监察职能和管辖范围，可以说包罗万象，覆盖全国。归纳起来有五大职责：

1. 监督公务员公正廉洁地行使职责。墨西哥 1983 年颁布《墨西哥联邦政府工作人员职责法》，明确规定了政府各部的职能，并对政府工作人员的行政行为、法律行为、道德行为提出具体要求。监察部依据该法实施监督，对违反职责的官员进行直接查处，可给予警告、罚款、停职、撤职等处分。
2. 主管政府精简机构工作。墨西哥自八十年代末开始精简机构，试图解决人浮于事、效率低下等问题。监察部负责政府各部精简机构的规划、协调与监督。各部根据监察部制订的准则提出具体实施方案，实施结果报监察部汇总上呈总统。
3. 审查政府部门预算执行和财务收支情况，政府各部门和国营企业每年要向监察部上报采购计划，监察部进行跟踪监察。各单位出售资产（包括中小企业）要公开拍卖，监察部派人参与并监督资金收付和拍卖活动的全过程。
4. 负责公务员财产申报。联邦政府科长以上官员（含总统）约 12 万人要向监察部进行财产申报登记。任职 60 天内申报一次，一年后申报财产变动情况，任职期满后全面申报一次。对申报不实的举报进行立案调查。
5. 对国营企业、国家发展计划及公共工程进行监督。根据企业法，国营企业设企业委员会，监察部巡视员为当然成员。委员会