



科学治理腐败论

张 杰 著

中国检察出版社

科学治理腐败论



张 杰 著



中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

科学治理腐败论/张杰著. —北京: 中国检察出版社, 2012. 11
ISBN 978 - 7 - 5102 - 0726 - 6

I. ①科… II. ①张… III. ①反腐倡廉 - 研究 IV. ①D035.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 206224 号

科学治理腐败论

张 杰 著

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区鲁谷东街 5 号 (100040)

网 址: 中国检察出版社 (www. zgjccbs. com)

电 话: (010)68630384(编辑) 68650015(发行) 68636518(门市)

经 销: 新华书店

印 刷: 三河市西华印务有限公司

开 本: A5

印 张: 10.5 印张 插页 4

字 数: 292 千字

版 次: 2012 年 11 月第一版 2012 年 11 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 0726 - 6

定 价: 24.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

目 录

绪 论	(1)
第一章 腐败概论	(4)
第一节 腐败的定义	(4)
第二节 腐败的危害	(11)
一、腐败损害执政党资源, 侵蚀党的执政基础	(11)
二、腐败侵吞社会财富	(12)
三、腐败造成社会贫富悬殊	(13)
四、腐败严重损害社会公平正义	(14)
五、腐败破坏社会经济发展	(16)
六、腐败损害社会民生福利	(17)
七、腐败影响国际直接投资	(18)
第三节 近年来腐败发生的趋势特点	(19)
一、腐败发生特点	(20)
二、腐败犯罪发生发展趋势预测	(28)
第四节 几种重要的反腐败理论及其述评	(29)
一、通过权力制衡防止腐败理论述评	(30)
二、亨廷顿腐败与现代化之间关系的观点	(35)
三、反腐败与寻租理论	(38)
四、制度反腐败理论及其评述	(41)
第五节 科学治理腐败的必要性	(43)
第二章 社会管理创新与腐败科学治理	(45)
第一节 十六大以来党的反腐倡廉思想	(45)
一、高度重视腐败预防	(45)

二、构建惩防腐败体系	(46)
三、不断强调加大惩处腐败力度	(47)
四、重视教育在预防腐败中的作用	(48)
五、强调加强对权力的监督制约	(50)
六、主张加大制度执行力度	(52)
七、强调保持党的纯洁性	(53)
第二节 社会管理创新视角下的腐败治理	(54)
一、社会管理创新的提出	(54)
二、社会管理创新与腐败治理	(55)
三、腐败治理中的现实问题	(57)
第三节 渐进式推进民主制度建设	(58)
一、民主含义的简要概括	(59)
二、民主与腐败的关系	(60)
三、民主对腐败的抑制作用	(62)
四、民主制度建设的主要方面	(64)
五、中国民主建设的路径选择	(65)
第四节 建构权力运行法治秩序	(67)
一、法治秩序：权力秩序的理想状态	(68)
二、权力失序：腐败发生的深层原因	(69)
三、建构权力的法治秩序：预防腐败的必然选择	(72)
第五节 积极发挥舆论监督功能	(78)
一、舆论监督的含义	(78)
二、舆论监督在治理腐败中的重要作用	(79)
三、我国舆论监督的现状	(82)
四、网络反腐败	(83)
五、完善我国舆论监督的几点思考	(86)
第三章 科学设计廉政制度体系	(88)
第一节 建构国家廉政体系与中国惩防腐败体系的建立	
健全	(88)
一、建构国家廉政体系的主张	(88)

二、中国惩防腐败体系的提出	(92)
三、中国惩防腐败体系的得失	(97)
第二节 健全完善公务员管理制度	(99)
一、公务员招录	(100)
二、绩效管理	(103)
三、薪酬制度	(106)
第三节 深化信息公开制度	(109)
一、信息公开的反腐败功能	(109)
二、域外信息公开的实践	(111)
三、中国信息公开的现状和问题	(114)
四、中国信息公开制度的完善	(117)
第四节 防止公职人员利益冲突的制度设计	(119)
一、防止公职人员利益冲突的概念	(119)
二、防止公职人员利益冲突的域外经验	(119)
三、我国防止利益冲突制度的实践	(125)
第五节 建构符合中国国情的财产申报制度	(132)
一、财产申报制度的概念和意义	(132)
二、财产申报制度域外情况概览	(134)
三、我国财产申报制度的现状及存在的问题	(141)
四、完善我国财产申报制度的若干建议	(145)
第四章 惩防结合推进腐败司法治理	(150)
第一节 检察机关反腐败总体情况	(150)
一、总体情况	(151)
二、在反腐败工作中，检察机关与监察部、中纪委和 国家预防腐败局的关系	(153)
三、检察机关的预防职能与侦查职能	(154)
四、近年来检察机关查处职务犯罪情况	(155)
五、近年来检察机关查处职务犯罪的特点	(158)
第二节 检察机关预防职务犯罪情况	(161)
一、检察机关预防职务犯罪的概念和意义	(162)

二、检察机关预防职务犯罪的职能定位	(165)
三、检察机关预防职务犯罪的工作机制	(167)
四、检察机关预防职务犯罪的工作方法	(170)
五、检察机关预防职务犯罪的科学管理	(174)
第三节 检察机关预防职务犯罪的三种形式	(176)
一、观念预防	(178)
二、技术预防	(179)
三、制度预防	(180)
第四节 新兴的职务犯罪预防方式：职务犯罪的	
技术预防	(181)
一、职务犯罪技术预防的概念	(182)
二、检察机关技术预防的理论基础	(183)
三、职务犯罪技术预防的成果范例	(186)
四、职务犯罪技术预防的发展趋势	(189)
第五节 职务犯罪预防工作面临的形势、问题及发展	
趋势	(191)
一、职务犯罪预防工作面临的形势	(191)
二、检察机关职务犯罪预防工作存在的问题	(193)
三、检察机关职务犯罪预防工作的发展趋势	(198)
第五章 营造良性社会廉政文化氛围	(202)
第一节 不良社会风气：腐败高发的催化剂	(202)
一、“风气”的概念	(202)
二、社会不良风气的种种表现	(203)
三、营造良好社会风尚	(206)
第二节 腐败心态探析	(207)
一、腐败发生心态	(207)
二、公众对待腐败心态	(211)
三、“破窗效应”理论及对腐败的“零容忍”	(212)
第三节 传统文化与腐败科学治理	(215)
一、中国传统文化中的致腐因素	(215)

二、中国传统文化的廉洁因子	(217)
三、扬弃传统文化, 促进腐败科学治理	(220)
第四节 反腐败亟须营造良性社会廉政文化	(224)
一、廉政文化的概念	(224)
二、廉政文化的功能	(224)
三、廉政文化建设的主要内容	(227)
四、我国廉政建设存在的问题	(228)
五、加强廉政文化建设的途径	(231)
第六章 国际视野中的腐败科学治理	(234)
第一节 国际反腐败的趋势及中国的回应	
——以《联合国反腐败公约》为参照	(234)
一、国际反腐败历程回顾	(234)
二、国际反腐败的几种趋势	(237)
三、顺应国际趋势, 完善中国反腐败刑事法治	(251)
附1:《联合国反腐败公约》	(258)
附2:《联合国反腐败公约》第三章“定罪和执法”与 我国《刑法》相关规定对照	(306)
第二节 国际反腐败活动中的国际组织	(315)
一、国际组织在国际反腐败活动中的地位和作用	(315)
二、国际反腐败活动中重要的国际组织	(319)
三、国际组织与中国反腐败活动	(326)
后 记	(329)

绪 论

腐败是困扰当代中国发展的重大问题。对于腐败的巨大现实危害，无论是执政者还是普通民众，都表现出了极大的关注和忧虑。

党的历代领导人对腐败问题无不高度关注。毛泽东主席从谈历史的角度说道：“我建议重读一下《资治通鉴》，治国就是治吏！礼义廉耻，国之四维。四维不张，国将不国。如果一个个都寡廉鲜耻，贪污无度，胡作非为，国家还没有办法治他们，那么天下一定大乱，老百姓一定要当李自成！”邓小平同志提出：“我们要反对腐败，搞廉洁政治。不是搞一天两天、一月两月，整个改革开放过程都要反对腐败。”^①江泽民同志《在庆祝中国共产党成立八十周年大会上的讲话》中郑重指出：“全党同志一定要从党和国家生死存亡的高度，充分认识反腐倡廉工作的重大意义，把党风廉政建设和反腐败斗争进行到底。要深刻认识反腐败工作的长期性、艰巨性和复杂性，既要树立持久作战的思想，又要抓紧当前的工作。坚持标本兼治、综合治理的方针，从思想上筑牢拒腐防变的堤防，同时通过体制创新努力铲除腐败现象滋生的土壤和条件，加大从源头上预防和解决腐败问题的力度。”^②胡锦涛同志在中央纪委全会上的重要讲话中指出：“在和平建设时期，如果说有什么东西能够对党造成致命伤害的话，腐败就是很突出的一个；坚决惩治腐败是我们党执政能力的重要体现，有效预防腐败更是我们党执政能力的重要

① 邓小平：《我们有信心把中国的事情做得更好》（1989年9月16日），载《邓小平文选》（第3卷），人民出版社1993年版，第327页。

② 江泽民：《在庆祝中国共产党成立八十周年大会上的讲话》（2001年7月1日），载《江泽民文选》（第3卷），人民出版社2006年版，第24页。

标志。”

党的历代领导人洪钟大吕之论言犹在耳，然而，当前中国腐败高发多发的趋势却着实令人忧心。公共媒体多次民意调查显示，腐败居高不下成为当代中国最受普通民众关注的现实问题。可以说，公共权力腐败、社会领域贫富差距持续拉大、对资源环境掠夺式的发展模式转型，这三个重大、纠缠交织在一起的问题不解决，中国和谐社会的建设和实现必将羁绊重重。

面对这样的形势，如何根治中国的腐败问题？如何在经济社会高速发展的形势下对腐败治理提出有效之策？笔者试提出并论证“科学治理腐败”的论题，认为对中国的腐败问题，必须从运动式反腐败、权力反腐败等模式中走出来，以科学发展观为指导，坚持科学理性的态度，以科学的方法分析腐败产生的根源、原因，在科学理论、思路的指导下，遵循科学的路径，科学设计建构多重反腐败制度体系，遏制腐败高发多发的势头，经过持之以恒的努力，逐渐铲除腐败滋生蔓延的土壤，最终将腐败控制在一个可容忍的范围。

“科学”是一个含义极为丰富的概念。作为名词，它是指反映自然、社会、思维等的客观规律的学科知识体系；作为形容词，它是指符合事物发展内在规律的一种看待事物的方法、观点，认识改造世界的方法。本书在后一种含义上使用科学，所谓科学治理腐败，就是要用科学的态度、观点，看待分析中国的腐败问题，运用科学的方法，遵循科学的路径治理中国的腐败问题。

以科学的态度看待腐败问题，就是要正视中国当前特定社会发展现状导致腐败滋生的客观原因，对中国特定的文化传统、社会背景、制度设计运转得失利弊等因素进行深刻考察，理性剖析腐败产生的多重原因。反腐败是一个知易行难的问题，将腐败视为洪水猛兽或谈及腐败就义愤填膺、口诛笔伐固然不能说不对，但真正切实身体力行抵制腐败却殊为不易，对于科学治理腐败更是远远不够。科学的态度看待腐败，更需要的是有一种理性的多维视角，透过腐败看到背后盘根错节的制度、文化、社会等多重诱因。

科学治理腐败的方法中，最重要的内容就是要设计科学合理的反腐败制度体系。科学设计反腐败制度体系，要求采取多维视角，从政治、社会、廉政制度建设、司法惩防结合、国际经验借鉴等多个维度，铲除腐败滋生的土壤，建构防治腐败的制度体系。在这一过程中，尤其要注意的是，制度体系建设必须是多维的、系统的，任何片面实施的单一的、孤立的政策，没有环环相扣的相关制度支撑，必然萎缩、难以奏效。同时，制度不仅要建立，更要得到执行。要树立一种对制度“共尊共信”的良好社会氛围，切实树立制度的权威。总之，制度建立是一个艰巨而长期的过程。

科学的路径要求选择适合中国国情的腐败治理之路。正是基于腐败发生的重要根源在于中国特定的体制转轨、制度转型特点，因此，中国科学治理腐败最重要的一环在于通过积极有效、系统全面的政治体制改革，消除既有体制制度中易于滋生腐败的痼疾。但这一过程必然是极为艰巨、复杂并蕴涵极大风险的。任何清醒的政治家都不会无视这种风险。因而，政治体制改革的路径必然是稳健的、渐进的，并需要适当的时机。政治决策层在深刻认识到腐败的巨大现实危害后，必须树立刮骨疗伤的巨大勇气，同时又必须有高瞻远瞩的政治智慧。激进的政治体制改革，非但无助于腐败消除，反而会因极大的风险无功而返甚至引发其他现实危机。因此，就目前中国现实情况来看，反腐败必须遵循科学的路径。可以选择一些人民群众反映较大，易于取得积极成效的领域，逐一围歼，通过一个个行业、一个个部门的清理整顿，逐步扩大战果，再通过制度逐步建构，巩固现有成果。适当时机，稳健有序推动系统的体制制度改革，进行最后的制度攻坚战，促进廉洁政治真正建立。

以上是科学治理腐败的简要叙说，本书将以科学治理腐败为核心论题，围绕科学治理腐败中的重要问题展开论述。

第一章 腐败概论

什么是腐败？腐败有什么危害？近年来腐败发生具有什么趋势特点？这些问题是研究科学治理腐败问题的前提和基础，本章首先对涉及腐败的一些基础性问题进行概括性论述。

第一节 腐败的定义

腐败是一种十分复杂的社会现象。在不同的层面，不同的领域，人们对腐败有不同的理解和定义。即使从学术研究的角度来看，不同学科背景的学者立足各自的研究视角，也往往对腐败作出不同的界定。美国科尔盖特大学教授约翰斯顿认为：“没有人给腐败下过简单明了又普遍适用的定义。”^① 本节在对国内外学者有关腐败的定义进行简要介绍的基础上，归纳提炼出有关腐败定义一些具有规律性的内核，并试图寻求可为本书立论基础的腐败定义。

（一）国内学者的定义

在汉语中，“腐败”一词最早出现在《汉书·食货志》中：“太仓之粟，陈陈相因。充溢露积于外，腐败不可食。”其中的腐败，即腐烂，指食物腐烂的一种自然状态，后来逐渐引申为风气的败坏、堕落。《现代汉语词典》对“腐败”的解释是：（1）作为动词，意为腐烂，如“食物腐败”；（2）在精神领域，作为形容词，指思想陈旧，行为堕落，如“腐败分子”；（3）在政治、社会

^① [美] 约翰斯顿：《寻求定义：政治的生命力和腐败问题》，载《国际社会科学杂志》（中文版）1997年第3期。

生活领域，作为形容词，指制度、组织机构、措施等的混乱、黑暗，如“政治腐败”。^①这三种意思都包含着事物正在发生变化，且都是指事物性质由积极方面向消极方面转变。

当前，中国学者对腐败的定义有不尽相同的界定，在此试收集几种比较有影响观点予以列举：

王沪宁教授给腐败下的定义是：“公共权力的非公共运用。”^②

中纪委研究室李雪勤主任认为：腐败是指由党和国家机构的一级组织，党政机关工作人员，包括国家机构任命的其他人员，利用权力为个人或小组而实施的违背党纪政纪、违反国家法律的行为。从腐败行为所谋取的利益来看，有物质利益和非物质利益之分。^③

清华大学国情研究中心胡鞍钢教授提出：腐败是一种寻租活动。它是指少数人利用合法或非法手段谋取经济租金的政治活动或经济活动，通俗地讲，寻租就是用较低的贿赂成本获取较高的收益或者超额利润。^④

中央编译局何增科研究员认为：政治腐败概念有广义和狭义之分，广义的政治腐败是指由于掌握政治权力的整个统治阶层只顾追求自身利益而导致的政治制度或政治治理的全面败坏（前者指政体腐败，后者指政权腐败），狭义的政治腐败是指公职人员个人或小组为了私人目的而滥用公共权力或资源的行为，它实际上是指政治中的腐败即具体的个人或团体的具体腐败行为。^⑤

① 参见中国社会科学院语言研究所词典编辑室编：《现代汉语词典》（第5版），商务印书馆2005年版，第424页。

② 王沪宁：《腐败与反腐败——当代国外问题研究》，上海人民出版社1990年版，第53页。

③ 李雪勤：《中国拒绝腐败》，中国言实出版社1997年版，第68页。

④ 参见胡鞍钢主编：《中国：挑战腐败》，浙江人民出版社2001年版，第3—4页。

⑤ 何增科：《反腐新路：转型期中国腐败问题研究》，中国编译出版社2002年版，第1—2页。

清华大学廉政治理中心任建明教授提出：腐败就是委托权力被用来谋取私利的过程和行为。腐败有几个特征：腐败的主体是公职人员以及与公职人员发生权力关系的人；腐败的客体是公共权力；腐败的目的是谋取私人利益；腐败的手段是滥用公共权力；腐败的结果是侵犯公共利益；腐败的实质是以权谋私，这里的“私”涉及金钱、商品、服务等物质利益；名誉职位晋升等地位利益以及性的特权。^①

中央党校林喆教授认为：“腐败，也即权力腐败。它特指权力职能的蜕变。从法哲学的角度看，凡是行为主体为其特殊利益而滥用权威或偏离公共职责的现象都可以视为权力腐败。”^②

（二）国外学者的定义

国外学者有关腐败的定义就更加多样：

在《牛津英语词典》中列出腐败（corruption）的九种含义，其中用于政治生活的是指：“由贿赂或恩惠引出放弃公共义务，正直变质或被破坏。这种活动的采用和存在主要与公共机构等有关联。”^③

《布莱克法律词典》中对腐败的界定是：“意图给予他人好处的一种行为，这种行为与职责和他人权利是不一致的。官员或受托人利用自己的特殊身份和地位所作出的一种违背其职责和他人权利的一种行为，这种行为意在为自己或他人违法获得某种利益。”^④

美国著名的政治学家萨缪尔·P. 亨廷顿认为“腐化是指国家

① 任建明、杜治洲：《腐败与反腐败：理论、模型和方法》，清华大学出版社2009年版，第20—21页。

② 林喆、马长生：《腐败犯罪学研究》，北京大学出版社2002年版，第9页。

③ 转引自王沪宁：《腐败与反腐败》，上海人民出版社1989年版，第16页。

④ Black's Law Dictionary (Fifth Edition), West Publishing Co., 1979.

官员为了谋取个人私利而违反公认准则的行为”。^①

美国当代政治学者迈克尔·约翰斯顿将腐败界定为“为追求私人利益而滥用公共角色或资源”，同时强调，“‘滥用’、‘公共’、‘私人’，甚至‘利益’在许多社会里成为争论的内容，并在绝大多数社会里这些词具有不同程度的模棱两可性”。^②

美国学者白利以“公共职位”为中心，认为腐败是指不正当地使用权威来获得个人利益，这种利益或是某种特权或是金钱，“当腐败与贿赂特别有关时，腐败一词意味着不正当地使用权威以得到个人利惠，这种利惠不一定是金钱”。^③

英国学者克拉弗伦和罗伯特·蒂尔曼以“市场”为中心，认为腐败是官员将官职视为一种经营活动的结果。其中，克拉弗伦提出：“一位腐败的文官视其公共职位如一种经营，他将寻求最大限度地扩大这个职位的收益。因而职位变成了一个‘最大化的单位’。他收益的多寡有赖于市场状况以及他在公共需求曲线上发现最大的赢利点的能力。”^④

柏林大学政治学教授弗里德里希以“公共利益”为中心，认为腐败就是负责某项工作和责任的掌权者，受非法提供的金钱或其他报酬诱惑，作出有利于提供报酬的人从而损害公众利益的行为。他在其著作中提出：“不论何时，作为负责某项工作或者负有某种责任的职员或官员的掌权者，受非法提供的金钱或其他的报酬引诱，做出有利于提供报酬的人从而损害公众或公共利益的行为，腐

① 萨缪尔·P. 亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华、刘为等译，沈宗美校，上海世纪出版集团2008年版，第45页。

② [美] 迈克尔·约翰斯顿：《腐败征候群：财富、权力和民主》，袁建华译，上海世纪出版集团2009年版，第12页。

③ David H. Bayley, *The Effects of Corruption in a Developing Nation*, *The Waters Political Quarterly*, Vol. XIX, No. 4, December 1966: 719 - 732.

④ 参见王沪宁：《腐败与反腐败》，上海人民出版社1989年版，第18页。

败就可以说存在了。”^①

Lowenstein 教授提出,在许多违法行为中,贿赂是最核心的,最黑部分的腐败。在其周围,又存在一些灰色的腐败行为,逐渐过渡到合法行为。^②

美国华盛顿大学政治学教授阿诺德·J. 海登海默在对以上关于腐败的观点进行整合的基础上给出了目前西方社会比较普遍认同的关于腐败的定义。他指出:“腐败就是运用公共权力来谋取私人利益的行为。”同时,他提出经典的“三色腐败”理论,依据人们主观上对于各种腐败行为容忍程度的大小,把腐败行为划分为黑色、白色和灰色。黑色是指那些受到人们普遍谴责的腐败行为,大家都希望基于一定的原则或法律予以惩罚;白色是指那些社会上大多数人都认为不属于或不应当受到惩罚的腐败行为;而那些介于黑色和白色之间的、人们具有广泛争议的腐败行为就是灰色腐败。^③

(三) 国际公约中的规定

《英联邦促进良好管治和打击贪污腐败原则框架》中提出:腐败通常被定义为为获取私利而滥用公共职权。随着腐败范围的扩大,它的定义也被扩大到包括为获取私利而滥用一切职权的行为。^④

欧洲联盟《打击欧洲共同体官员或者欧洲联盟成员国官员贪污腐败条约》第3条第(2)款(C)项制定的公约第2条规定:“消极腐败”是“为本公约之目的,一名官员故意直接或通过中间人,为本人或第三人,要求或接受任何形式的好处,或接受了这种

① 参见卡尔·J. 弗里德里希:《政治病理学》,载《政治季刊》1996年第37期,第74页。

② Daniel Hays Lowenstein, *Political Bribery and the Intermediate Theory of Politics*, 32 UCLA L. Rev. 784, 786 (1985).

③ 阿诺德·J. 海登海默:《腐败的面貌:以比较眼光进行的探索》,载《国际社会科学杂志》1997年第3期。

④ 最高人民检察院职务犯罪预防厅:《国际预防腐败犯罪法律文件选编》,法律出版社2002年版,第514页。

好处的承诺，在履行职责或执行其职能时作为或不作为，违反了其官方职责，则构成了消极腐败”；与之相对，“积极腐败”则是指“为本公约之目的，任何人为本人或为第三人，直接或通过中间人，向一名官员承诺或给予某种形式的好处，使其在履行职责或执行其职能作为或不作为，违反其官方职责，则构成积极腐败”。^①

《美洲反腐败公约》[the Inter-American Convention Against Corruption (IACAC)]对腐败的定义是：“腐败是指政府官员利用其职务，作为或不作为以为自己或第三人获取利益的行为。”^②

国际货币基金组织将腐败定义为：“腐败是滥用公共权力以谋取私人的利益。”一个更为广义的定义是：“所谓腐败，乃是通过关系而有意识地不遵从规则，试图从该行为中为个人或相关的个体谋取利益。”^③

透明国际组织对腐败的定义是：“腐败指的是为了个人私利而滥用权力，包括政府官员接受贿赂，在政府采购中收取回扣以及贪污公款。”^④

2003年10月31日通过的《联合国反腐败公约》，将以下九种行为界定为腐败：贪污、贿赂、挪用、滥用职权、影响力交易、资产非法增加、洗钱、妨害司法、窝赃。

（四）总结归纳

从以上国内外学术界及国际公约对腐败的定义可以得出以下一些基本结论：

1. 腐败是一种非常复杂的现象，从不同的学科可以作出不同

① 最高人民检察院职务犯罪预防厅：《国际预防腐败犯罪法律文件选编》，法律出版社2002年版，第571页。

② IACAC, *supra* note 8, at 729, art. VI (1) (c) .

③ 参见胡鞍钢：《中国：挑战腐败》，浙江人民出版社2001年版，第2页。

④ 参见马海军：《转型期中国腐败问题比较研究》，知识产权出版社2008年版，第33页。