

INSTITUTIONS
AND INNOVATION FOR
ANTI-CORRUPTION

反腐败 制度与创新

反腐败制度之间是一种层次性的结构关系，而具体层次的划分，既要考虑制度的结构位置关系，也要考虑制度之间的重要性差异。基于这样的考虑，笔者把反腐败制度划分为三个层次：最底层仅包括廉洁文化，廉洁文化是一切正式制度的基础；中间层是那些相对更为重要的，作用范围广、作用大的制度，包括民主、法治、权力监督、市场经济等几项制度；而最上层则包括剩余的，相对来说作用范围窄且小的制度。

任建明
◎ 主编

中国方正出版社

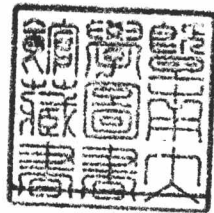
D630.9
201210

阅 览

INSTITUTIONS
AND INNOVATION FOR
ANTI-CORRUPTION

反腐败 制度与创新

反腐败制度之间是一种层次性的结构关系，而具体层次的划分，既要考虑制度的结构位置关系，也要考虑制度之间的重要性差异。基于这样的考虑，笔者把反腐败制度划分为三个层次：最底层仅包括廉洁文化，廉洁文化是一切正式制度的基础；中间层是那些相对更为重要的，作用范围广、作用大的制度，包括民主、法治、权力监督、市场经济等几项制度；而最上层则包括剩余的，相对来说作用范围窄且小的制度。



任建明
◎主编

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

反腐败制度与创新/任建明主编. —北京: 中国方正出版社, 2012. 2
ISBN 978 - 7 - 80216 - 821 - 3

I. ①反… II. ①任… III. ①廉政建设—制度—研究—中国
IV. ①D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 013414 号

反腐败制度与创新

任建明 主编

责任编辑: 安乐明

责任印制: 李 华

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)

编辑部: (010) 59596602 发行部: (010) 66560936

出版部: (010) 66510958 门市部: (010) 66562755

邮购部: (010) 66560933

网 址: www.FZPress.com.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 北京盛兰兄弟印刷装订有限公司

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张: 27.75

字 数: 428 千字

版 次: 2012 年 2 月第 1 版 2012 年 2 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 821 - 3

定价: 50.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

本书的相关研究、撰写及出版工作得到了福特基金会中国廉洁教育项目的大力资助和支持，谨表谢忱！

主 编 任建明

作 者 (以章节顺序排列)

任建明 余 凯 肖艳辉 田湘波

杨晓芳 徐如祥 于 升 郑鹏程

毕瑞峰 邬 彬 李金龙 明燕飞

刘 江 付 薇 龙太江 袁柏顺

吴晓梦 段龙飞 杜治洲 刘细良

樊 娟

制度反腐与反腐制度导论

(兼序)

—

总体来看，在反腐败上共有两大要素，即制度和人。反腐败制度到底有多重要呢？到底是人重要还是制度重要？一般而言，这两大因素对于反腐败同等重要。但如果想要获得反腐败的成功，制度就是比人更为重要的因素。应当说，制度的作用更重要、更关键。简要论证如下：

考察古今中外人类社会反腐败的成败得失，可以得出制度更重要的结论。人类在国家层面^①取得反腐败成功只是近现代以来的事情，而在漫长的古代，人类社会无论哪个社会、哪个国度都无一例外地受到腐败“周期率”的支配，从而呈现出“其兴也浚焉，其亡也忽焉”的“历史周期率”现象。比较古代和现代，人类社会到底有什么因素发生了显著变化呢？应该说，主要是制度，是制度文明发生了质的飞跃。虽然说人的因素也一定是处于不断变化之中的，但很难说有什么质的不同。人类的智力、知识和理论水平，随着时间的推移一定是不断提升的，近现代和古代相比，程度上的差异一定是巨大的，但很难划出一条质的飞跃的界线。而从人类的伦理诚信水平来看，很难勾勒出一条不断提升的曲线，实际的状况很可能是处于反复震荡之中，甚至可以肯定地说，相较于古代社会，现代人的平均伦理诚信水平是明显地蜕化了而不是提升了。这是从纵向来看，而如果改从当今世界的横向来，根据国家层面反腐败的成功得失，就可以更加肯

^① 反腐败或廉洁可以划分为不同的层次，最常见的四个层次的划分就是：个人、组织、国家和全球。

定地得出制度比人更为重要的一般结论。在当今世界，反腐败取得成功的国家是极少数^①，这极少数国家和其他的多数国家相比，在人方面的差异很难说有什么显著性，但可以肯定的是，在制度因素方面的差异是显著的。这可以充分地说明，要想在国家层面取得反腐败成功，制度是比人更为关键、更为重要的因素。

此外，作为一代伟人，邓小平也认为制度比人更重要。他在1980年所作的关于《党和国家领导制度的改革》的重要讲话中，就讲到制度比人更重要的观点。他认为：“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**。这种制度问题，关系到党和国家是否改变颜色，必须引起全党的高度重视。”……“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。”^②后来，邓小平原话中的黑体字部分特别是黑体又加着重号部分就被单独提取出来，在党和国家领导人讲话以及正式文件中多次使用。这就使得“制度比人更重要”成为一个普遍性的观点。但需要说明的是，邓小平的原始讲话在讲到这个观点时是有具体限定的，即限定在治党治国方面，特别是在总结党执政的历史经验教训的基础上而得出的结论，并非具有普适性。当然，邓小平有关制度比人更重要的观点的正确性并不限于治党治国方面，在反腐败方面就很重要、很正确。邓小平本人在后来讲到反腐败工作时，就直接讲到制度比人更重要的观点：反腐败，最终“还是要靠法制，搞法制靠得住些”。^③

二

反腐败制度到底包括哪些呢？反腐败制度或者对于反腐败成功有重要

① 有关反腐败成功的讨论，包括成功的标准、成功的状况等内容，可以参见：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。

② 《邓小平文选》（第二卷），人民出版社1994年版，第320—343页。

③ 《邓小平文选》（第三卷），人民出版社1993年版，第379页。

作用的制度肯定不止一个，而一定是有多个或多项制度。有关制度，这里采用新制度经济学家普遍认可的定义。舒尔茨认为：制度是指社会中个人遵循的一套行为规则。^① 诺斯认为：“制度就是一个社会的游戏规则，更规范地说，它们是决定人们的相互关系的系列约束。制度是由非正式约束（价值观念、文化传统、风俗习惯等）和正式的法规（宪法、成文法、合同等）组成的。”^② 虽然作为一套行为规则，制度是由人们在相互博弈之中形成，或者简单地说是由人所制定，但一经产生，这套影响人的行为规则就具有了非人格化的特征——不因个人的意志而改变。这种非人格化的特征并不因人的因素的存在、介入而变动或带有不确定性，尽管所有制度的执行都离不开人的因素，尽管很多制度规则本身就包含人的要素。

为了说明制度规则的非人格化特征，这里举乒乓球比赛的规则作为例子。乒乓球比赛有一整套规则，包括球台、球、球拍等设施或用具的标准，发球、输赢、分制、赛制等一套竞赛规则，可以把所有这些规则都统称为乒乓球竞赛制度。2002年，国际乒联对乒乓球竞赛制度做过一次重要改革。改革的内容主要是三项：小球改大球，（每局由）21分改11分，（发球由）有遮挡改为无遮挡。改革的主要目的是为了提髙乒乓球比赛结果的不确定性程度，直白地说，就是为了提高这项运动的吸引力或乐趣。其中一个原因就是旧的规则下，中国（运动员）的优势越来越明显，他国（运动员）参与的愿望下降，观众也可能会不断流失，最终影响到该项运动的可持续发展。从这个制度个案中，值得指出以下三点：第一，制度（规则）的复杂性。即使是乒乓球竞赛制度这样一项简单的制度，要把其一整套规则详尽罗列出来，也不是一件简单的工作，由此可见制度的复杂性。第二，制度（规则）的非人格化特征。人的因素在乒乓球竞赛制度的制定和执行中都发挥了不可替代的作用。首先，这些规则都是由人制定的，或者是人们在长期的比赛游戏中逐步形成的。其次，乒乓球比赛或乒

① [美] 西奥多·W·舒尔茨：制度与人的经济价值的不断提高，《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》，胡庄君等译，上海三联书店、上海人民出版社1996年版，第253页。

② [美] 道格拉斯·C·诺斯：《经济史中的结构与变迁》，陈郁等译，上海三联书店、上海人民出版社1994年版，第3页。

乓球竞赛制度的执行都离不开人的参与，运动员和裁判就都是人的因素。再次，一项既定的制度并不是永恒的，正像该项制度是不断演进而形成的那样。任何制度都是可以被改变或改革的，但不论如何改革，一旦相对定型，它都同样具有非人格化的特征。正像乒乓球规则那样，任何运动员、裁判员都不能单方面改变它，更不用说观众、球迷等其他的人。第三，制度（规则）对人的行为选择和改变具有立竿见影的、显著的影响。乒乓球规则一经改变，个体运动员的技术训练方法、比赛策略，运动队乃至国家的更为复杂的竞争策略都会随即调整。不随机（规则）应变（行为），就可能在比赛中处于不利地位，在竞争中失利。

根据新制度经济学的定义，制度包括正式制度和非正式制度。所谓反腐败制度，就是对于反腐败有作用或影响，特别是有重要作用或影响的那些制度。考古发现，公元前13世纪的亚述文明行政中心就有贿赂腐败行为。^①这说明，腐败现象在人类社会已经存在了数千年，且从未被彻底铲除过。人类艰难的反腐败历史表明，在反腐败方面肯定不存在灵丹妙药，就是反腐败制度，也不可能有一个制度可以包打天下。这说明，反腐败制度肯定是有多项或多个。

那反腐败制度到底有哪些呢？或许正像罗列单个制度的详尽规则一样，要想罗列所有反腐败制度也是一件十分困难的事情。基于制度间的复杂关系和普遍联系特性，凡是和反腐败相关的制度所组成的集合一定十分巨大。因此，我们只能根据一定的重要性标准，对所有可能相关的制度做一个筛选。但即使是对反腐败有重要作用或影响的制度，数量也会不少。迄今为止，对反腐败制度群体或集合的研究还是很缺乏的，所以，这里只能根据为数不多的讨论，对反腐败制度集合提出一些看法。

一个值得参考的就是透明国际组织（Transparency International, TI）对于反腐败制度集合的看法。透明国际组织在2000年时提出了一个国家廉政体系（National Integrity System, NIS）框架。^②这是迄今为止相对权威

^① [新西兰]杰瑞米·波普著：《制约腐败——建构国家廉政体系》，清华大学廉政研究室译，中国方正出版社2003年版，第7页。

^② 同上，第65—205页。



的关于反腐败制度集合的讨论。首先，透明国际组织的讨论也是基于国家层面的反腐败的；其次，他们提出了一系列制度。在他们看来，这些制度对于国家层面的反腐败是重要的，主要包括 11 个制度支柱。如果把这些制度支柱的“底座”或基础——“社会价值”和“公众意识”也作为制度要素，准确地说，属于非正式制度，则可以说透明国际组织给出的反腐败制度集合共包括 12 项制度：立法机关，行政机关，司法机关；审计机关，监察专员，反腐败机构，公务员体系；公民社会，新闻媒体，私营部门；国际组织；文化。

透明国际给出的反腐败制度集合怎么样呢？老实说，并不怎么好。首先，大多数制度（支柱）都不是一个较为完整的反腐败制度，而只是反腐败制度的一个组成部分。透明国际选择制度的一个主导思路是在现有的国家机构或社会组织中挑选。例如，立法、行政、司法机关，新闻媒体，国际机构等等。毫无疑问，组织本身是重要的制度。作为现代国家，任何国家机构都是基于法律而成立的；任何企业和公民社会组织也都是经过注册而成立的，都有其章程等。组织不仅是制度，而且还是正式制度，但组织机构并不都是较为完全的反腐败制度。例如，立法机关到底怎么样，对于国家能否实现廉政肯定起到重要的作用，但我们不能说，立法机关就是一个较为完全的反腐败制度。

正是基于这样的考虑，本书从一项较为完全的制度角度去筛选反腐败制度，而不是像透明国际那样，主要基于现有的组织机构来进行筛选。本书所筛选的反腐败制度共包括 14 项：民主、法治、权力监督、市场经济、廉洁文化、政府信息公开、公务员、公共财政与预算、利益冲突、财产申报、政府采购、反腐败机构与体制、惩治制度、反腐败国际合作。需要说明的有以下三点：第一，选择这些制度的主导思路是从一项比较完整的制度角度来筛选反腐败制度，而不局限于组织机构。例如，民主、法治、权力监督制度都分别是一项相对独立的、完整的，对反腐败有十分重要作用的制度。民主、法治、权力监督制度都和现代国家的立法、行政、司法机关的设置有重要关系，但两者并不是一回事。就以法治制度为例，相对来说，法治比仅仅司法机关对于反腐败的作用要更为完整。同样，市场经济

制度就包括私营部门，但并不只限于私营部门，还包括政府，以及独立于政府和企业之外的数量巨大的支撑市场经济的法律和规则。第二，上述制度对于反腐败来说，都发挥着重要的作用。特别要强调的是，不同于以往的反腐败制度研究，主要聚焦于微观的反腐败制度，而本次我们特别挑选了像民主、法治、权力监督、市场经济这样的宏观制度。应当说，与微观的反腐败制度相比，这些宏观制度起着更为基础性的作用，显得更重要。套用邓小平的话，就是它们“更带有根本性和全局性”。作为非正式制度的廉洁文化，对于反腐败特别是反腐败成功发挥着不可替代的作用。选择廉洁文化作为反腐败的重要制度和透明国际的做法倒是很一致的，如果说有什么不同，那就是明确了是廉洁文化，而不是泛泛的社会价值和意愿，因为社会价值是包罗万象的，既包括廉洁文化，也包括腐败文化，当然，还包括其他的文化内容。第三，即使对于反腐败的重要制度而言，上述制度筛选肯定也是不完全的，只能说相对比较完备。上述反腐败制度涵盖政治、经济、文化等各大领域，既包括全局性、根本性的制度，例如民主、法治、权力监督制度，也包括作用范围较小的具体制度，例如政府采购制度。或许有人看到惩治制度，就会想到是不是还应该包括腐败预防制度呢？应该说，在上述反腐败制度集合中已经包括了预防制度，而且还远不只一项。例如，民主、法治、权力监督、信息公开、舆论监督、政府采购、利益冲突、财产申报等都属于预防性的反腐败制度。当然，也可以单独讨论腐败预防制度，但一是和上述很多制度重叠，没有必要；另外，由于预防制度的复杂性，甚至远比惩处制度复杂，要单独作为一项制度来讨论，将是十分困难的。

三

反腐败制度之间的关系是什么样子的？或者它们之间呈现出怎样的结构或层次关系呢？要回答这个问题，或许比回答反腐败制度集合的内容更加困难。大量的经验和直觉告诉我们，制度之间有着千丝万缕的联系。制度经济学家青木昌彦就认为：制度是作为一个统一的集合体而进化的，这

些制度之间是互补的关系：各种制度之间的相互依存、相互支撑，是制度体系强有力、有效的重要原因。^①但是，制度之间究竟是什么关系，迄今为止也是一个少有研究的复杂问题。因此，这里我们只能对反腐败制度之间的关系做一个初步的探讨。

这里根据一些原则或标准来讨论反腐败制度之间的关系。首先，反腐败制度之间的重要性是不同的。这种重要性表现在它们的作用范围和作用大小等多个方面。其次，反腐败制度之间的层次位置不同，或者，像青木昌彦所认为的那样，相互依存、支撑关系不同。基于这些原则，我们可以认为：反腐败制度之间呈现出一个具有一定内在逻辑层次关系的制度体系。

但到底是怎样的层次关系呢？对于反腐败制度之间的关系，可以说，透明国际组织提供了第一个比较有影响的初步版本，即他们提出的国家廉政体系框架。在该框架中，廉洁文化置于基础性位置，作为国家廉政体系“大厦”的“基座”；而其他的11个制度支柱则是完全并行的、平行的或线性的位置或关系。“假如一根柱子的支撑力变弱，增加的负荷就会转移到另一个或几根柱子上。假如几根柱子同时变弱，它们的负载将最终倾斜……整个大厦也就会土崩瓦解。”^②在透明国际组织看来，各个制度支柱间相对独立，处于并行的位置。在笔者与同事研究香港反腐败制度体系的过程中，我们试图提出一个较为分明的反腐败制度层次体系结构：把香港的反腐败制度划分为宏观、中观和微观三个层次。宏观制度是一个国家或地区的根本性的制度，例如基本的政治制度、经济制度和顶层的权力配置制度；中观制度是宏观制度之外的那些具有普遍作用的制度，例如防止利益冲突制度、信息公开制度等；微观制度则是涉及具体领域的制度，例如廉政公署制度、政府采购制度等。^③应当说，上述两种看法都有一定的合

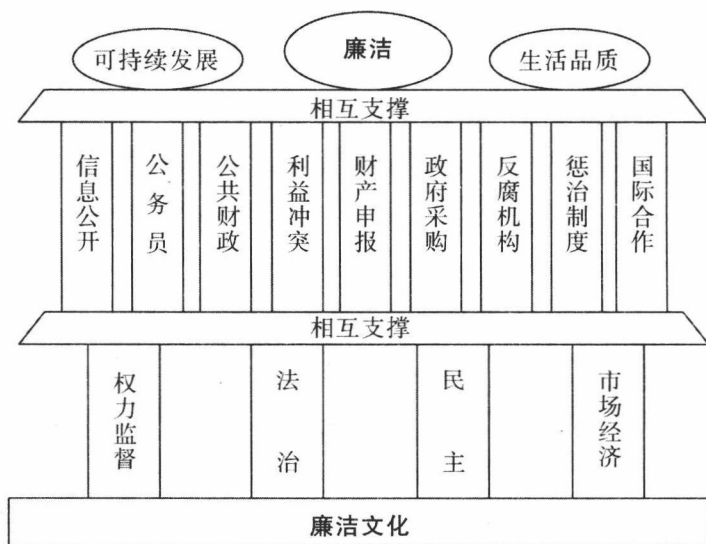
① 2001年12月6日在清华大学的演讲，青木昌彦（AOKI Masahiko）。

② [新西兰]杰瑞米·波普著：《制约腐败——建构国家廉政体系》，清华大学廉政研究室译，中国方正出版社2003年版，第65—205页。

③ 段龙飞、任建明编著：《香港反腐败制度体系研究》，中国方正出版社2010年版，第32—33页。

理之处，但也都有待改进和完善。相同之处是，都认为制度之间呈现出层次关系。

这里，笔者仍坚持这样的看法，即反腐败制度之间是一种层次性的结构关系，而具体层次的划分，既要考虑制度的结构位置关系，也要考虑制度之间的重要性差异。基于这样的考虑，笔者把反腐败制度划分为三个层次：最底层仅包括廉洁文化，廉洁文化是一切正式制度的基础；中间层是那些相对更为重要的，作用范围广、作用大的制度，包括民主、法治、权力监督、市场经济等几项制度；而最上层则包括剩余的，相对来说作用范围窄且小的制度。借鉴透明国际组织关于国家廉政体系框架的建构方法，我们也可以绘制出一个反腐败制度体系的框架结构图，如下图所示。



反腐败制度体系的结构关系示意图

在这个反腐败制度的体系框架中，共有三大目标，即：廉洁、生活品质和可持续发展。廉洁目标取代了透明国际国家廉政体系框架中的法治目标，一方面是因为，法治在本框架中已经作为一个制度支柱，而再非一个目标；另一方面，廉洁本身就是人类社会的一个极其重要的目标甚至是终极目标。任何一个国家只有实现了较高程度的廉洁、具有良好的诚信状况，

政府、企业和公民社会之间以及人与人之间才会有健康的、良好的关系，才能相互信任，才有幸福与和谐可言。反之，假如各主体之间都只有彼此利用、缺乏诚信甚至与邻为壑，无论物质水平如何发达，都不会有幸福与和谐可言。而这三大目标的实现，则有赖于一系列的制度来支撑。这些制度划分为三个层级：最底层是廉洁文化；其次是4项基础性制度，即民主、法治、权力监督和市场经济；再次是9项重要制度。处于每个层级的每项制度，除了对于反腐败、实现廉洁发挥着各自独特的重要作用之外，还都发挥着相互支撑和相互依存的作用。

四

在导论的最后一部分，将简要地说明一下每个章节的内容和结构，以告诉读者我们对于每一项反腐败制度的讨论思路。在本书中，每项反腐败制度都作为独立的一章进行讨论。每项反腐败制度或每章都包括四部分内容^①：首先，对本项制度作一个概述。内容主要包括相关的概念，该制度的起源与演进历程，对该制度的核心内容及实质所进行的分析和讨论等。其次，讨论该项制度与反腐败的关系。内容包括该项制度在反腐败方面的功能定位，之所以能发挥治理腐败作用的机理分析，以及它在反腐败方面的优势和不足等。再次，制度案例或最佳实践（best practices）介绍。当然，这些制度案例也都是基于国家或特殊地区层面的，是迄今为止，人们比较公认的制度样板。大部分制度的形成都经历了一个缓慢的演进过程，而且在形成之后也并非就完全静止不动，而是继续处于一个动态演进的过程之中。另外，任何制度的对立面都是人，人不同、文化和传统不同，存在于这个文化土壤上的制度就不会完全一样，尽管每项制度的基本规则或制度内核都有其相对固定的内容。例如，民主制度在不同的国家就很不一样，即使是民主选举制度，在不同国家也很不一样，在选举制度设计上就有直接的和间接的、高竞争的和低竞争的，甚至是有竞争的和无竞争的区

^① 个别章由于内容特殊，没有按照这个内容结构，例如第12章。

分。到底哪种选举制度设计能最大限度地实现民主目的，也还没有肯定的结论。有鉴于此，在这一部分，通常我们都挑选几个各具特色的制度案例，而不是一个。最后，介绍和分析该项制度在中国的实践。主要内容包括在中国实践的历程、取得的进展、存在的不足以及未来改进和完善的方向与建议等。反腐败制度研究虽然具有普遍的理论和实践意义，但服务于我国反腐败的需要，仍然是全体作者的优先义务和责任。也正是如此，才特别在每项制度上，都专门针对中国实践进行讨论。应当说，在各章每一部分中，既包括丰富的文献和资料，又融入了各位作者基于长期研究的深入分析和独到见解。

虽然各位作者都竭尽所能，尽力把自己对于相关制度的了解、研究之所得呈现给各位读者，但由于制度的复杂性以及诸位作者的水平所限，恐怕在一些方面还是没有达到读者的期望。倘果如此，我们就愿本研究是一个重要的开始，希望未来能有更多的同仁参与进来，能对反腐败制度问题进行不断深入和系统的研究。

任建明

2011年8月于清华园

目 录

第一章 民主制度	(1)
第一节 民主及民主制度概述	(1)
一、民主与民主制度的概念	(1)
二、民主制度的起源与演进	(3)
三、民主的主要原则	(8)
第二节 民主的反腐败机理	(11)
一、民主是对专制腐败的否定	(11)
二、民主监督可以抑制腐败	(12)
三、民主程序可以减少腐败	(14)
四、民主及民主制度的局限性	(15)
第三节 民主制度案例	(17)
一、英国的民主制度	(17)
二、美国的民主制度	(20)
三、韩国的民主制度	(24)
第四节 中国民主制度的发展与展望	(27)
一、中国民主制度的发展	(27)
二、中国民主制度的展望	(30)
第二章 法治	(32)
第一节 法治及法治制度概述	(32)
一、法治的概念及特征	(32)
二、法治制度的起源与演进	(35)
三、现代法治的主要原则	(40)
第二节 法治与腐败治理	(46)
一、腐败的根源在于权力被滥用	(46)

二、法治的治腐功能	(47)
第三节 法治制度案例	(50)
一、英国的法治	(50)
二、美国的法治	(52)
三、新加坡的法治	(53)
第四节 中国法治的发展与展望	(57)
一、中国的法治实践及其发展	(57)
二、中国法治建设展望	(62)
第三章 权力制约与监督制度	(66)
第一节 权力制约与监督概述	(66)
一、权力制约与监督概念界定	(66)
二、权力制约与监督的理论依据	(67)
三、权力制约与监督制度的演进历史	(69)
四、权力制约与监督制度安排的基本内容及要求	(76)
第二节 权力制约监督制度与腐败治理	(78)
一、权力制约与监督制度治理腐败的机制分析	(78)
二、权力制约与监督制度优势与缺陷分析	(80)
第三节 权力制约与监督制度案例	(82)
一、美国的权力制约与监督	(83)
二、瑞典的权力制约与监督	(85)
三、新加坡的权力制约与监督	(86)
第四节 权力制约与监督制度在中国的实践情况及改进建议	(88)
一、权力制约与监督制度在中国的实践情况	(88)
二、改进中国权力制约与监督制度的建议	(92)
第四章 市场经济制度	(101)
第一节 市场经济制度概述	(101)
一、市场经济	(101)
二、市场经济与市场经济制度	(104)
三、市场经济制度的历史演进与内涵	(107)
第二节 市场经济制度与反腐败	(113)
一、市场经济制度中的腐败	(113)