

第一章 导论

—

承载着百年的沧桑，世界沐浴在新世纪的阳光下。世界多极化和经济全球化趋势在曲折中发展，科技进步日新月异，综合国力竞争日趋激烈，国际形势发生深刻变化，世界各种思想文化相互激荡。由于诱发腐败的一些深层次问题尚未得到有效解决，腐败现象依然风行世界，袭击着不同的国度，袭击着各种形式的国际组织，袭击着政治、经济、军事、文化、科技等各个领域，袭击着从国家总统到银行职员的社会各个阶层。只要稍稍回顾一下，新世纪之初发生的腐败问题和涉及的领导级别就够惊人的了：德国前总理科尔、巴基斯坦前总理贝·布托、菲律宾前总统埃斯特拉达、印尼前总统瓦希德、赞比亚前总统奇卢巴、阿根廷前总统梅内姆、墨西哥前总统卡洛斯·萨利纳斯、尼加拉瓜前总统阿诺尔多·阿莱曼、印尼国会议长丹戎、日本参议院议长井上裕、巴西前议长雅德尔·巴尔巴略，他们大多因贪污受贿或被迫下台，或已被逮捕，或被判入狱；法国前总统密特朗和韩国前总统金大中则因儿子腐败问题形象大损；美国安然公司倒闭捅出美

国 258 名国会议员曾接受安然公司的政治捐款；美国第二大远程通信公司——美国通信公司虚报 38.5 亿美元的利润，成为美国有史以来最大的假账丑闻；法国售台湾武器案件涉及数十亿法郎，法国前外长迪马等人被判刑和处以巨额罚款；中国不断加大反腐败斗争力度，一件又一件大案要案得到揭露，等等。据总部设在德国以反腐败为主旨的国际非政府组织——透明国际（Transparency International）发布的 2002 年全球腐败状况年度报告（global corruption report）指出，尽管近年来许多国家的政府已经意识到反腐败的重要性，并承诺进行改革，但是官员受贿、公司行贿的情形依然十分严重，全世界贿赂的总额每年有数百亿美元。腐败活动犹如严重的瘟疫，在经济、政治、社会各个领域肆虐，一些腐败问题还成为涉及多个方面、变化多端的跨国问题，反对腐败成为新世纪世界各国和各地区面临的共同问题，全世界反腐败任务仍很艰巨繁重。

世界各国和各地区的腐败问题之所以如此疯狂，既有历史的原因，腐败是人类社会私有制痼疾的恶性延伸。也有现实的原因，随着和平与发展两大世界主题逐步形成，世界由长期的两极对抗演变为多元相互制约，经济活动成为国际社会交往的主导，这种世界性的、前所未有的发展经济的国际环境，成为国际社会腐败现象不断增多的最基本的社会原因。世界经济全球化的步伐加快，给世界经济的高速发展创造了良好的宏观环境的同时，也给国际社会带来了不可忽视的消极影响，全球化造成一定程度的经济失控，使跨国性的行贿受贿行为易发多发，为腐败者转移、藏匿赃款提供了便利，使腐败者本国捞钱到异国消费成为可能。和平年代人类的生存消除了来自人类自身的威胁，人性中固有的自私、贪婪、懒惰和好逸恶劳的一面在部分人身上逐渐复苏和膨胀起来，他们开始利用一切可以利用的机会，不择手段地追求金钱和聚敛财富。

由于滋生腐败问题发生的上述因素在短时期内不可能得到有效消除，腐败这个官场的痼疾、社会的顽症仍将继续威胁人类的安全，扭曲公平的竞争，阻碍经济的发展，破坏法律的实施，动摇政治的稳定，导致灵魂的蜕变，严重的话甚至还会使国家崩溃。面对如此猖獗的腐败问题，全世界每一个追求建立廉洁高效政府、以形成廉洁祥和社会的有识之士，每一个从事反对腐败、关心廉政建设的国际组织，每一个希望政治清明、负责任的政府，普遍认识到，光靠加大打击力度已不足以有效防止和解决腐败问题，反对腐败必须加大治本力度，通过健全法制、强化监督、深化改革来消除腐败现象滋生蔓延的土壤和条件。从国际社会反腐败发展的全过程来看，目前已从“重惩罚，轻防范”的旧模式，转向了“预防和惩罚兼施，标本兼治，以预防为主”的新模式，对腐败的全面预防已成为治理腐败的世界性潮流。韩国国会通过了《反腐败法》，动员全体国民打一场“反腐败的战争”；德国政府决定加速“电子政府”的建设，改革政府办事制度，消除政府官员以权谋私问题；委内瑞拉在立法、执法、司法三权分立的基础上，成立道义政权和选举政权，其中道义政权专门负责反腐败。国际组织也对廉政制度建设加强研究和探讨。第 58 届联合国大会通过了《联合国反腐败公约》，这是联合国历史上第一部指导国际反腐败斗争的法律文件，也是迄今为止关于治理腐败犯罪的最为完整、全面而又具有广泛性、创新性的国际法律文书。联合国预防犯罪和刑事司法委员会第十届会议指出，治理腐败必须兼顾打击和预防两个方面，全面打击和预防腐败应包括努力加强体制和法律框架、有效的执法和旨在限制与减少腐败机会的措施、防止非法来源资金的转移和将其及时返还来源国等。在透明国际的倡议下，世界 11 家最大的私营银行共同签署了一个反洗钱原则，规定不许接受贪污受贿的赃款。我国最高人民检察院和世界经济合作与发展组织第一次共同举办了公共领域反腐倡

廉国际研讨会，就国际反腐败实践，反腐败法律的实施，如何从体制建设、具体措施方面预防腐败，如何提高反腐败斗争的科技含量等进行了研讨。2003年5月底在韩国汉城召开的第三届全球反腐倡廉论坛，123个国家、地区和联合国等国际组织的代表就如何通过国际合作打击贿赂、洗钱等犯罪行为以及政务与廉洁的关系等诸多问题进行了讨论，促进了有关国家、地区和国际组织之间的了解。

中国政府历来十分重视在社会主义市场经济条件下有效开展反腐败斗争。改革开放以来，特别是中国共产党第十三届四中全会以来的反腐败实践和探索，充分认识到在当前中国社会主义市场经济体制初步建立时期，由于适应市场经济发展要求的管理体制、监督制约机制还不健全和完善，行政行为、企业行为和市场行为需要进一步严密规范和有效约束，社会主义民主法制还需要进一步健全和完善，在反腐败斗争面临大量新情况、新问题的现实环境下，反腐败斗争必须在进一步“抓好领导干部廉洁自律、查处大案要案、纠正部门和行业不正之风的工作”的同时，“坚持标本兼治、综合治理的方针，逐步加大治本的力度”，“通过加强教育，发展民主，健全法制，强化监督，创新体制，把反腐败寓于各项重要政策措施之中，从源头上预防和解决腐败问题”。反腐败斗争还是要依靠制度，中国共产党和国家领导人已清醒认识到了这一点。邓小平同志早在1992年就指出：“在整个改革开放过程中都要反对腐败。……廉政建设要作为大事来抓。还是要靠法制，搞法制靠得住些。”江泽民同志在党的十六大报告中提出，深入开展反腐败斗争，“一靠教育，二靠制度”。胡锦涛同志在中央纪委第二次全会上也强调，要“进一步深化体制改革，建立健全防范腐败的体制机制”。通过“推进制度建设和制度创新，努力形成用制度规范领导行为、按制度办事、靠制度管人的机制

和风气”。^①

中国十分重视加强制度建设来防范腐败问题，这一点我们应有清醒的认识。反腐败斗争是一项系统工程，遏制腐败要靠制度，从源头上抓起。制度作为统一遵守的行为规范，同其他方面相比，更带根本性、全局性、稳定性和长期性。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。要从制度上预防和解决中国的腐败问题，需要对当前中国社会主义市场经济条件下腐败现象的产生原因、表现形式和发展趋势作全面的分析和深入的研究。只有把形形色色腐败现象产生的原因搞清楚了，发展趋势分析透了，解决腐败问题才能对症下药，才能做到事半功倍。在这个过程中，了解国外反腐败和廉政建设的理论与实践，借鉴其成熟做法和成功经验，特别是国外发达国家的成熟做法和成功经验是有意义的。

二

日本是中国一衣带水的邻邦，两国间交往关系源远流长。特别是从上个世纪中日恢复邦交正常化三十多年以来，中国的专家学者加强了对日本经济、政治、社会、文化等各个方面的研究，有关对日本研究的文献可谓汗牛充栋。然而，无论是政治学、经济学、社会学还是法学，有关日本廉政制度建设的文献远远不能与有关其他课题的文献相比。而且研究的文献大多是比较零散的，对日本如何防范和解决腐败问题的研究材料相对较少，更多的是反映日本社会中存在的腐败问题。

吴官正同志在中央纪委监察部机关传达党的十大精神时的讲话。

二战后，日本政界的金钱丑闻一直贯穿整个社会发展。一些政治家为募集足够的资金，以便在权力角逐中取得优势地位，不惜违法接受巨额政治献金。如前首相田中角荣涉嫌洛克希德事件，前首相竹下登涉嫌里库路德事件，自民党“经世会”会长金丸信涉嫌东京佐川快递公司事件，都是接受了巨额非法政治捐款。进入 21 世纪，又有一批日本政界要人因腐败被曝光。自民党重量级议员铃木宗男利用经援“北方四岛”政策，从中换取巨额政治献金以及干涉外务省事务等问题，于 2002 年 3 月被迫离开自民党和辞去议员职务。前自民党干事长加藤统一，让其政治资金团体“社会计划研究会”向其私人账户汇入高达 1 亿日元的费用，主要用于支付家庭生活费，于 2002 年 4 月被迫辞去议员职务。自民党议员坂井隆宪，伙同秘书伪造收支报告书，私藏资金 1.2 亿日元，于 2003 年 3 月涉嫌违法隐藏巨额政治献金被逮捕。2001 年初，三名自民党重要人物因涉及收受日本中小企业经营者福利事业团非法捐款问题被迫辞职，其中前劳动省大臣村上正邦因涉嫌接受大约 7000 万日元的贿赂等问题于 2003 年 5 月 20 日被一审判处有期徒刑两年零两个月，追缴金额约 7280 万日元。战后以来，日本曝光的各种政治丑闻有 70 余起，因收受非法政治献金而倒台的日本内阁有三届，从 1976 年日本前首相田中角荣因涉嫌洛克希德受贿案到 2003 年上半年，日本检察当局共逮捕了 20 名国会议员。日本政治家腐败的根本原因是金权政治，日本政治家信奉的是“政治就是实力，实力就是数量，数量就是金钱”的“政治理论”，在这种理论的支配下违法收受巨额政治献金等也就在所难免了。

然而，在日本政治家政治腐败丑闻屡屡见诸报端的同时，日本经过战后 50 多年的全面治理，把战后初期人浮于事、效率低下、缺乏纪律的公务员队伍改造成一支纪律严明、清正廉洁的高素质队伍，是日本社会的精英阶层。

一、日本公务员贿赂、滥用职权等职务犯罪情况。据表一统计，日本 400 多万名国家和地方公务员中，其职务犯罪件数从 1946 年 9164 件，1950 年 5459 件，到上个世纪 80 年代降为 1000 件之内，2000 年降为 112 件。从上个世纪 90 年代以来，检察机关受理贿赂罪的检举件数、检举人员数始终处于较低水平，其中检举件数保持在 70 件左右，检举人员数保持在 200 人左右（如表二所示）。日本的司法机关在追究贿赂犯罪的刑事责任时，在起诉时比其他公务员犯罪要严格得多，起诉率高达 70% 左右（如表三所示）。但判刑时却比较宽，缓刑率高达 90% 左右（如表四所示）。这说明日本对公务员刑罚不是重刑主义，实际上，日本公务员一旦犯罪，其公务员身份随之丧失，已经达到对其惩罚的目的。尽管日本的一些学者认为实际中发生的渎职事件要比被揭发出来的多得多。但就日本这样一个拥有一亿多人口的经济大国来讲，公务员渎职犯罪还是比较少的。

表一 犯渎职罪件数推移表

| 年 份 | 1946 | 1950 | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 检举件数 | 9164 | 5459 | 1011 | 1864 | 1285 | 1066 | 815 | 461 | 194 | 177 | 112 |

表二 行贿、受贿罪检举件数和检举人员推移表

| 年 份 | | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|------------------|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 检举件数 | | 63 | 70 | 67 | 82 | 77 | 60 | 89 | 71 | 67 | 64 |
| 检 举 人 员 | 受贿者 | 89 | 136 | 80 | 102 | 98 | 82 | 120 | 98 | 79 | 88 |
| | 行贿者 | 136 | 138 | 139 | 176 | 138 | 141 | 173 | 142 | 116 | 99 |
| | 合 计 | 225 | 274 | 219 | 278 | 236 | 223 | 293 | 240 | 195 | 187 |

表三 2001年度公务员犯罪新规受理和起诉率

| 罪 名 | 受贿 | 滥用职权 | 盗窃 | 欺诈 | 贪污 | 伪造 | 违反交通 法 规 | 其他 | 特别犯法 |
|------|-----|------|------|------|------|------|----------------|------|------|
| 新规受理 | 155 | 758 | 270 | 96 | 228 | 490 | 23175 | 1475 | 667 |
| 起诉率% | 79 | 0.7 | 17.1 | 29.7 | 21.2 | 12.4 | 10.0 | 21.8 | 52.4 |

表四 1997年至2001年贿赂案件一审判决情况

| 年次 | 有期徒刑 | | | | 缓刑状况 | |
|------|-------|------|-------|-------|------|-------|
| | 总数(人) | 一年以上 | 6个月以上 | 6个月以下 | 缓刑数 | 缓刑率 |
| 1997 | 205 | 167 | 38 | 0 | 189 | 92.1% |
| 1998 | 187 | 149 | 38 | 0 | 174 | 92% |
| 1999 | 153 | 128 | 25 | 0 | 147 | 96.1% |
| 2000 | 114 | 95 | 19 | 0 | 106 | 93.0% |
| 2001 | 146 | 121 | 25 | 0 | 138 | 94.5% |

(上述表中数据均来自《日本长期统计总览》和日本《警察白书》和《犯罪白书》)

表五 日本国家公务员人数及其被行政处分推移表

| | 1990 | 1991 | 1995 | 2000 | 2001 |
|-------|------|------|------|------|-------|
| 公务员数 | 82 | 82 | 81.7 | 80.8 | 79.98 |
| 受处分人数 | 1212 | 1120 | 1410 | 2289 | 2501 |

(上述数据来自《日本统计年鉴》2003年第五十二回,总务省统计局、统计研修所)

表六 日本国家公务员被处分人员类别与事由

| | 免职 | 停职 | 减薪 | 警告 | 合计 |
|------------------------|--------------|--------------|--------------|----------------|----------------|
| 一般服务关系(缺勤、勤务态度不良等) | 6 (12) | 33 (33) | 284 (288) | 328 (287) | 651 (620) |
| 通常业务处理关系(业务处理不当、报告怠慢等) | 2 (1) | 7 (10) | 231 (137) | 256 (255) | 402 (415) |
| 诈骗等关系 | 110 (135) | 12 (4) | 25 (23) | 23 (22) | 170 (184) |
| 受贿、接受请吃等关系 | 7 (2) | 2 (7) | 5 (10) | 4 (0) | 18 (19) |
| 交通事故、违反交通法规等关系 | 3 (0) | 8 (10) | 89 (111) | 87 (64) | 187 (185) |
| 公务员不正当两性关系 | 29 (30) | 54 (54) | 73 (91) | 54 (64) | 210 (239) |
| 监督责任关系 | 0 (0) | 1 (0) | 107 (92) | 209 (176) | 317 (268) |
| 合计 | 165 (193) | 132 (128) | 937 (889) | 1267 (1079) | 2501 (2289) |

(上述数据来自平成 13 年度日本《公务员白书》，括号内数据是 2000 年的处分数)

二、国家公务员和地方公务员受行政处分情况。日本国家公务员总人数近年来有所下降，但受到行政处分的公务员人数十年上升了 1 倍多。但这相对于公务员的总数来讲并不高(见表五)，涉及的腐败问题也相对较少。2001 年 80 万名一般职国家公务员中，受行政处分 2501 名，占 3.1%，公务员涉及受贿等职务上违纪问题的只有 18 名。大量的职业道德、社会公德等方面的问题(见表六)。从受处分的数量和性质可以看出，日本对公务

员的管理相当严格。日本地方公务员共有 324.7 万人，受处分人数 8 年间也上升了近一倍，从 1992 年的 3100 人上升到 2000 年的 5800 人。

三、国际组织对日本公务员队伍和腐败程度的评价。世界各国普遍认为，日本模式的成功，在很大程度上是有一个廉洁的公务员队伍。而廉洁的公务员队伍，得益于健全完善的公务员制度，完备的廉政法律，制约健全的监督制度，适应社会发展及时的改革措施。据 2001 年世界著名的 Price Waterhouse 公司向设在瑞士的非政府组织——世界经济论坛提供的一份报告显示，在 35 个重要国家和地区中，日本行政廉洁程度居第 4 位，位列新加坡、香港和英国之后。据透明国际近年来发布的全球腐败状况报告，日本在亚洲国家和地区中始终仅次于新加坡、香港，腐败和行贿较少。其中透明国际发布的 2002 年全球腐败状况报告认为，亚洲国家中，比较清廉的以全球排名第五的新加坡为首，其次为香港、日本、台湾、马来西亚、韩国和中国。

那么，日本是靠什么来反对腐败，确保公职人员廉洁从政的呢？带着这个大问题，我们有选择地进行了深入的了解和分析，从以下四个方面进行了归纳。

一、健全公务员制度。日本公务员制度是廉政制度建设的基础性措施。实行公务员考试录用，把好公务员入口关，杜绝素质低劣的人混入国家公务员队伍；完善公务员晋升制度，提高公务员进取意识，在任用中排除政治因素或裙带关系的干扰，提拔廉政勤政的公务员；实行公务员退職制度，促进人才的有效流动，增进中央省厅与非政府部门或行业代表之间的信息交流，为政府组织注入活力；以法律的形式规定公务员权利和义务，提高公务员的责任意识，约束公务员的行政行为；重视公务员轮岗、教育和培训，培养公务员忠诚于国民、组织和国家的意识以及自律意识，以使其更专注地完成职责范围内的工作；严格人员定编管

理，防止机构膨胀，人浮于事，减少政府对经济生活的过多干预。

二、完善法规制度。日本建立专门的廉政法规制度或在其他法规中制定防止腐败的条款，把反腐倡廉工作纳入法制化的轨道，使政府和公职人员的行为有法可依。一是完善行政法律体系，使行政管理制度始终在宪法和其他法律、规章控制下的体制结构中运作，规范政府行为；二是制定廉政义务法规，使公务员知道什么可以为，什么不可以为，规范公务员从政行为；三是建立政治资金管理制度，明确政治献金的数额、范围，规范政治家收受政治献金的行为；四是严密职务犯罪法律，堵塞漏洞，防范渎职行为。

三、加强监督。日本是实行立法、行政和司法三权分立的国家。司法机关相对独立，与议会立法和政府执法形成了循环监督和相互监督。议会是国家的权力机关，通过立法监督、财政监督、质询、国政调查、内阁不信任表决、弹劾等手段对行政权和司法权实行监督。行政评价监察是日本行政机关内部的监督方式，通过政策评价、行政评价和监视、行政相谈等方式，评价、监督政府的政策是否可行和行政行为是否符合规定、适当公正和具有效率，指出其业务运营中存在的问题，以改善行政运营。审计监督主要对国家收支决算进行审计，并向国会提出审计报告，以维护政策法令和预算制度的贯彻执行。司法监督主要是受理行政诉讼、对行政立法进行审查、实行违宪审查，日本司法制度以其独立和完善使其有效地履行司法监督的功能。日本的大众传媒通过直接采访报道、现场转播、跟踪报道、政治评论和民意测验等对政府特别是政要实行监督，对督促日本政要洁身自好，揭露腐败行为起到了重要作用。

四、深化改革。日本从上个世纪 90 年代以来，适应国际国内形势的发展，实行了一系列改革措施，如中央省厅改革、司法

改革、选举制度改革、实行信息公开制度等。在这些改革举措中，针对日本行政、选举和司法等领域中存在的不适应形势发展、容易滋生腐败问题的现实情况，通过改革体制机制制度和管理中存在的漏洞和薄弱环节，建章立制，在一定程度上解决了这些领域存在的问题，特别是通过中央省厅改革、司法改革，减少行政审批事项，提高行政效率和司法效率；通过信息公开，提高政府行为的透明度。

三

为了全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面，推动中华民族的伟大复兴，中国在发展社会主义市场经济条件下深入开展反腐败斗争必须以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，始终坚持中国共产党的领导，紧紧围绕经济建设这个中心，走中国特色的廉政建设和反腐败路子。同时，要适应中国经济、政治和社会的发展，加紧研究其他国家和地区廉政制度建设的优秀成果，注意吸收他们的先进理论、有效做法和成功实践。特别是发达资本主义国家和地区在市场经济条件下廉政制度建设的成功经验，是经过上百年的探索，在实践中证明为行之有效的经验，值得中国学习。学习其他国家和地区的先进经验，包括日本的经验，我们认为应注意把握好以下几点：

首先，要把握为什么学的问题。十六大报告明确提出，“世界在变化，我国改革开放和现代化建设在前进，人民群众的伟大实践在发展，迫切要求我们党以马克思主义的理论勇气，总结实践的新鲜经验，借鉴当代人类文明的有益成果，在理论上不断扩展新视野，做出新概括。只有这样，党的思想理论才能引导和鼓

舞全党和全国人民把中国特色社会主义事业不断推向前进”。坚决反对和防止腐败，是中国共产党一项重大的政治任务。“不坚决惩治腐败，党同人民群众的血肉联系就会受到严重损害，党的执政地位就有丧失的危险，党就有可能走向自我毁灭。因此，必须旗帜鲜明地反对腐败”。反腐败不是一个国家的问题，是全世界面临的共同课题，是一项复杂的系统工程。在世界经济全球化、各种思想文化相互激荡、多极化发展的情况下，了解国外的理论与实践，借鉴国外的先进经验就显得尤为重要。因此，我们应当以解放思想、实事求是的态度，以锐意进取、开拓创新的精神，把握面临的新形势，研究国内的新问题，学习国外的新经验，探索改革的新课题，为我国社会主义市场经济条件下做好廉政建设事业提供历史借鉴。同时，我们也应充分认识到，先进的思想和文化是具有国际性的，是人类社会的共同财富。后进国家可以扬长避短，结合本国国情的实际，有选择地利用成功经验和有效做法。毛泽东同志曾经指出：“人类总得不断地总结经验，有所发现，有所发展，有所创造，有所前进。”日本与中国同属亚洲国家，文化背景和社会背景有许多相似之处，与其他发达资本主义国家相比有更多的可借鉴之处。从日本廉政制度建设的经验来看，日本是一个成功吸收外来文化为我所用，从官员腐败问题比较严重发展为比较廉洁的亚洲国家之一。因此，比较中国目前反腐败斗争的现实情况，把日本如何加强廉政制度建设、预防腐败问题的发生作为研究和借鉴对象是比较切合实际的。他山之石，可以攻玉。我们学习日本等国家廉政制度建设的经验和做法，斟酌比较，取长补短，目的就是更好地为我国的廉政建设和反腐败斗争服务。

其次，要把握好学什么的问题。由于中日两国经济发展水平、政治制度、社会意识形态、传统文化都有很大的差异，日本的各个方面并不都是适合中国国情的。因此，对日本廉政制度建

设的研究，应本着“以我为用，博采众长”的态度，有所摒弃，有所选择，既要摒弃其与中国社会主义市场经济发展相背离、不适合中国国情的成分；又要学习其经实践检验适合中国国情的成熟做法和成功经验，摄取其精华。从正反两方面为中国的廉政建设和反腐败工作提供借鉴或参考，使中国的廉政制度建设更具科学性和合理性。例如日本的公务员制度比较完善，按照建设廉洁政府的宗旨，既考虑人的追求个人利益的本性，又考虑公务员职业国民要求高、对社会发展影响大的特性，制定出切实可行的措施，有效地防止了公务员不廉洁行为的发生。日本法制比较健全，既针对不同的监督对象制定不同的廉洁从政法规，把防止腐败的具体措施体现在其他法规中，同时又根据形势发展的需要，及时修订不适应实际需要或条文本身存在缺陷的内容，使法规更加完善，内容更加可行，推动了廉政建设走上了法制化的轨道。日本监督体系比较完备，在立法、行政、司法三权分立互相监督的同时，发挥大众传媒的监督功能，形成了一个比较完备的权力监督制约体系，这种完善的权力监督体系对预防权力的滥用起到了重要作用。日本改革比较到位，针对体制机制制度和管理上存在的漏洞和薄弱环节，及时进行改革，健全制度，防患于未然，从源头上铲除了腐败现象滋生蔓延的土壤和条件。这些做法和经验虽然效果不一，但或多或少对我们从制度上预防和解决腐败问题的发生有启发和借鉴意义。

第三，要把握怎么学的问题。在学习和借鉴日本廉政制度建设经验的过程中，要达到预期的目的，必须坚持和遵循一系列行之有效的原则和方针，正确解决怎么学习和怎么借鉴的方法论问题。历史唯物主义方法论强调，思维的任务现在就在于通过一切迂回曲折的道路去探索这一过程的依次发展的阶段，并且透过一切表面的偶然性把握这一过程的内在规律性。历史唯物主义强调通过个别现象发现一般规律，而不被个别现象所迷惑。在社会历

史领域内进行活动的，全是具有意识的、经过思虑或凭激情行动的、追求某种目的的人，任何事情的发生都不是没有自觉的意图，没有预期的目的的。但是，不管这个差别对历史研究，尤其是对个别时代和个别事变的历史研究如何重要，它丝毫不能改变这样一个事实：历史进程是受内在的一般规律支配的。这是我们在研究腐败问题时首先应当坚持的。因此，我们要通过对腐败现象的起因、形式、类型和对策等课题进行系统研究，真正做到科学认识、科学防范，如此方能由表及里，由此及彼，去伪存真，通过现象看本质，找到规律性的东西，为我所用。我们还应当紧密结合实际，大胆试验，巧妙借鉴，适时推广，不断创新。前面提到中日两国有许多相似的地方，也有不同的地方，在吸收和借鉴日本廉政制度建设的经验和做法时，就不能生搬硬套，必须从中国的实际出发，“照抄照搬别国经验、别国模式，从来不能得到成功”^①。日本现在的模式经过了 100 多年的发展，日本的成功也不是照抄照搬别国的做法，而是把日本的国情与各种制度相结合的产物，是物质文明与精神文明发展到一定程度的必然结果，是日本传统文化发展到一定程度的结果。我们学习日本的经验，要运用历史唯物主义的方法，实事求是地与中国社会环境、历史背景、文化传统结合起来，与中国的经济水平、科技水平、政治结构、民族素质、人际交往等各个方面结合起来，与中国当前反腐败面临的形势、存在的问题、采取的对策等结合起来，吸收日本廉政制度建设中的规律性的东西、科学合理的成分和先进有益的经验，并把它改变成中国的，用以改进和发扬中国的东西，才是真正的唯物主义，才能真正做到学以致用，为中国有效反对腐败作出努力，为充分展示社会主义制度的优越性作出努

^① 邓小平：《中国共产党第十二次全国代表大会开幕词》 1982 年 9 月 1 日，《邓小平文选》（1975—1982 年）第 371—372 页。

力，为全人类克服腐败这一共同的顽症作出努力。

在 13 亿人口的中国有效地防范和清除了腐败现象，对人类克服腐败所作出的贡献是不言而喻的。所以，目前中国开展党风廉政建设和反腐败斗争，在理论和实践上的意义是不能低估的。我们深知，腐败既是党和政府肌体上的顽症，也是一种综合并发症，不可能期望一两项措施就可以根本解决，也不可能期望在短期内就可以全面消除。但只要我们以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，紧紧围绕经济建设这个中心，树立持久作战的观念，注意学习和借鉴日本等国家廉政制度建设的成功经验和做法，致力于从制度上抑制腐败现象的滋生和蔓延，策略更加实际，办法更加有效，措施更加得力，我们的反腐败斗争一定会更加深入，一定会以实际成果取信于人民。

第二章 健全公务员制度

第二次世界大战之后，有关日本政治家的丑闻时有发生，首相更替频繁，但是日本国家的政策运行始终平稳，经济发展迅速，从一个战败国一跃成为当今世界上第二经济强国，经济学界称之为“世界经济奇迹”。而这奇迹的发生，廉洁高效的公务员制度功不可没。

日本的公务员制度是在战后改革日本政治制度、实行政治民主化的大背景下，以美国的人事行政制度为蓝本构筑起来的。1947年4月，美国“人事行政顾问团”对日本官吏制度进行深入调研后列举了日本官吏制度存在的种种弊病，如：人员过多，机构臃肿，人浮于事，效率低下；公职人员缺乏应有纪律，许多人放弃本职工作从事社会活动，秩序混乱，浪费严重；政府官员特别是高级官员，缺乏为国民服务的思想，只想个人升官发财；报酬制度不合理，没有实现同等的职务同等的报酬；缺乏公平处理制度，有些公职人员受到不公正的待遇，没有适当机构予以解决；人员的录用和提升制度有缺陷；对工作成绩的评定方法不健全；对人才的使用难以做到人尽其才，适当的人才，适当的岗位。针对上述问题，美国顾问团主张坚决改革，而且一定要建立强有力的中央人事机关来办理。对日本的新公务员制度按照民主