

当代中国 廉政制度预设新论

焦健 著

防病胜于治病
廉政制度预设是防治腐败的最佳选择

天津人民出版社

当代中国

廉政制度预设新论

焦健 著

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代中国廉政制度预设新论/焦健著. —天津:
天津人民出版社, 2006.6
ISBN 7-201-05284-5

I. 当... II. 焦... III. 廉政建设-研
究-中国 IV. D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 052331 号

天津人民出版社出版

出版人: 刘晓津

(天津市西康路 35 号 邮政编码: 300051)

邮购部电话: (022)23332446

网址: <http://www.tjrm.com.cn>

电子信箱: tjrmchbs@public.tpt.tj.cn

天津市永源印刷有限公司印刷

*

2006 年 7 月第 1 版 2006 年 7 月第 1 次印刷

850 × 1168 毫米 32 开本 14.75 印张

字数: 325 千字 印数: 1-2,000

定 价: 30.00 元

前 言

腐败是人类社会肌体上的毒瘤,是困扰各国政府的一大难题。尽管我国党和政府不断加大反腐败工作的力度,并取得了明显成效,但腐败现象仍然呈现滋生蔓延的趋势,已成为妨碍经济发展、社会进步、政治稳定的公害。过去,我们在分析产生腐败的原因时,往往习惯于从腐败者个人品质上找原因,有意无意地回避对深层次的制度层面的探讨,或虽涉及组织、制度、机构等方面的问题,也多是从行为生成和控制的外部环境去认识,而不是从制度供给本身去认识,更不是从制度预设的角度去认识,因而也就难以真正地源头上预防和治理腐败。

一个无可否认的基本事实是,无论我们怎样频繁地进行思想道德教育,也不管这种教育的实际成效有多大,绝大多数权力主体都不可能因此而被改造成绝对大公无私的圣贤式人物,进而达到完全自律的利他主义道德境界。作为世俗社会中的一分子,他们同样有着自己的利益要求。这也就意味着,一旦权力失去有效的监督和制约,必然就会有相当一部分权力主体将采取机会主义策略,利用公共权力谋取个人私利。从这个意义上讲,腐败现象作为一种具有相当程度的广泛性的社会现象,是廉政制度安排短缺的产物。

廉政制度预设强调“治本”。这不仅体现在社会转型时期腐败行为发生的社会根源方面,而且体现在事先的制度预防与事后惩治不同的反腐败成本与收益方面。从公共利益的角度讲,一个社会即使查处了大量的腐败案件,并对腐败官员作出了严厉的惩罚,也很难讲其反腐败斗争实践就是成功的或者说是高效率的。只有当一个社会形成了有效的预防腐败的制度化机制,真正从制度源头上有效地杜绝发生大面积腐败的可能性时,反腐败实践才是真正成功的。正是从这个意义上讲,廉政制度预设是一种效果好、成本低反腐败策略选择,而事后的惩治则是一种补救式的高成本的策略选择。

廉政制度预设研究的实际意义在于,在市场经济深入发展、社会转型期反腐败斗争日趋激烈的背景下,贯彻理论与实践相结合、宏观与微观同步进行的方针;探讨廉政制度预设的基本原理;总结廉政制度预设的实践经验;通过对廉政制度预设理论的分析研究,提出廉政制度预设理论框架;从新的角度思考预防腐败和惩治腐败的对策和具体措施,使廉政制度的预设作用既符合当前国情又适度超前,为巩固国家政权和发展社会主义市场经济服务,促进政治稳定和民主化发展。

本书研究的主要特点在于:一是从分析腐败现象入手,以制度短缺为切入点,展开廉政制度研究,摆脱“思想教育——制度规范——思想教育”的历史循环带给人们的固定的思维模式;致力于寻求当代中国依靠廉政制度有效地解决腐败现象高发问题的一个新角度;提出了在制度规范保证基本廉政水平的基础上,进行教育自律,提高廉政水平的新思路。二是将单一的廉政制度研究拓展为廉政制度预设体系的研究,并且将重点放在对当代中国廉政制度预设的现实分析和相关对策分析上,研究的领

域比较宽,涉及政治的、经济的、社会的整个体制。三是研究方法主要采用制度分析的方法,辅之以辩证逻辑、现代科学和理论联系实际的方法,并且尽可能广泛地借鉴经济学、社会学、历史学、法学、管理学等现代学科领域的理论和研究方法,也即在一个开放的学科平台上,初步形成跨学科、多领域的研究。

本书力求在历史唯物主义思想的指导下,以分工和制衡理论为指导,梳理分析中国廉政制度。将廉政制度对政府和公职人员的影响作用作为切入点,在界定“公职人”和廉政制度预设概念的基础上,借鉴西方发达国家廉政制度预设的有益经验,结合中国经济体制转型和社会主义市场经济尚未成熟的国情,探讨廉政制度预设理论框架,提出廉政制度设计的对策和思路。最终的落脚点是,建立符合中国国情的廉政制度预设模式。

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 廉政制度预设研究概述	2
一、廉政制度预设问题的提出	2
二、廉政制度预设分析方法	8
三、廉政制度预设相关研究.....	10
第二节 廉政制度预设理论基础	19
一、当代西方国家廉政制度的理论基础.....	19
二、当代中国廉政制度的理论基础.....	29
第三节 廉政制度预设前沿问题	53
一、廉政制度两难困境.....	53
二、分权、制约与权力的监督	54
三、廉政问题的全球化.....	57
四、廉政状况评估.....	64
第二章 廉政制度预设历史分析	70
第一节 廉政制度的产生与发展	70
一、廉政制度的起源.....	70
二、廉政制度的发展.....	73

第二节 中国古代监察制度及特点	82
一、秦、汉代监察制度及特点	82
二、隋唐监察制度及特点	85
三、宋、元代监察制度及特点	87
四、明、清代监察制度及特点	91
五、中国古代监察制度的总体特征	94
第三节 中国古代官员(人事)制度	97
一、选官制度	97
二、考核制度	108
三、俸禄制度	113
四、回避制度	114
五、惩戒制度	117
第四节 雅典城邦和古罗马共和国的廉政制度	120
一、雅典城邦的廉政制度	120
二、古罗马共和国的廉政制度	125
第三章 中外当代廉政制度比较分析	129
第一节 廉政监督制度比较分析	129
一、代议机关监督	129
二、行政监督	137
三、司法监督	145
四、政党监督	153
五、公民与社团监督	156
六、新闻舆论监督	165
第二节 廉政制约制度比较分析	168
一、廉政立法	168
二、廉政专门机构	176

三、政务公开	181
四、权力分立	187
五、政府采购	196
六、政府官员道德行为管理	201
第四章 “公职人”理论假设	220
第一节 人性的假设	220
一、人性善恶假设与公职人假设的提出	221
二、经济人假设	223
三、公职人假设	227
第二节 “公职人”的人格特征	232
一、公职人的角色定位	232
二、公职人的人格特征	234
第三节 公职人假设与廉政制度预设	239
一、公职人与廉政制度预设的关系	239
二、公职人的世界观、人生观、价值观与 廉政制度预设	242
三、公职人的人性约束机制与廉政制度预设	244
第五章 当代中国腐败行为的制度分析	250
第一节 中国当前腐败的一般分析	250
一、改革开放以来中国腐败现象的演化过程	250
二、当前腐败现象的特点及体制根源	255
三、腐败现象发生蔓延的规律	263
第二节 腐败行为与现行体制的制度缺陷	267
一、政治领域腐败行为的制度缺陷	268
二、经济领域腐败行为的制度缺陷	274
三、社会领域腐败行为的制度缺陷	278

第三节 腐败行为与社会激励机制	281
一、公职人员面临的激励机制负效应	282
二、机关事业单位所面临的激励机制负效应	288
三、非国有部门及地方政府所面临的 激励机制负效应	291
第四节 腐败行为与公职人员约束机制	295
一、公职人员自律约束机制弱化	295
二、公职人员责任约束机制乏力	298
三、公职人员制度约束机制疲软	301
第六章 廉政制度预设的基本问题	305
第一节 廉政制度预设概念界定	305
一、廉政制度预设的内涵和特征	305
二、相关概念的比较与辨析	315
第二节 廉政制度预设的主要内容	323
一、廉政制度预设的内容和方式	323
二、廉政制度预设成本与收益	329
三、廉政制度预设过程	336
第三节 廉政制度预设的若干基本问题	345
一、廉政制度预设的指导思想	345
二、廉政制度预设的基本要求和原则	347
三、廉政制度预设的总体思路	353
第四节 廉政制度预设的主要影响因素	357
一、政治环境因素	357
二、经济环境因素	360
三、文化环境因素	362

第七章 廉政制度预设的理论支柱和对策组合	365
第一节 转变政府职能,从源头上防治腐败	365
一、转变政府职能对于廉政制度预设建设的意义	366
二、完善政府的经济社会管理职能	367
三、改革行政管理体制	370
四、规范政府过程,健全政府财政制度	374
第二节 规范党政关系,防止权力过分集中	378
一、规范党政关系对于建立廉政预设机制的意义	378
二、规范党与国家机关的关系,防止权力 过分集中	379
第三节 全面构建监督体系,有效预防腐败蔓延	387
一、建立监督体系对廉政制度预设的意义	387
二、党内监督与党外监督相结合	388
三、正确处理三个基本关系	391
四、努力构建中国特色的监督体系	395
第四节 强化教育激励,筑牢道德内约防线	396
一、加强廉政法治文化建设	396
二、加强思想教育,提高道德自律水平	399
三、廉政教育要有制度作保证	404
第五节 建立健全廉政制度预设机制	406
一、廉政制度防范机制	406
二、廉政制度监督机制	411
三、廉政制度约束机制	421
四、廉政制度惩治机制	428
五、廉政制度激励机制	431
六、廉政制度教育机制	434

七、廉政制度保障机制	436
八、廉政制度运行机制	439
结 语	443
主要参考文献	448
后 记	458

第一章 绪 论

早在原始社会末期,当剩余劳动产品出现,氏族首长可以利用自己手中的公共支配权把一部分剩余产品据为己有时,人类便出现了最初的以权谋私现象。在尔后的奴隶社会、封建社会,由于权力的高度集中性和垄断性,统治阶级利用自己手中的特权,便开始了规模空前的权力腐败活动。资产阶级登上历史舞台后,面对封建贵族及其政府官员的腐败现象,主张实现民主与法制。尽管资产阶级的精英分子做了十分精巧的政治设计,然而终究没有遏制住腐败现象的蔓延,腐败现象甚至越演越烈。当无产阶级通过革命建立起人民当家做主的政权时,谁也没有料到,权力腐败现象像病魔一样也在顽固地缠绕着红色政权。无论各个社会形态历届政府作出何种努力,似乎都收效甚微,或者只能见效一时。权力腐败如社会肌体上的顽症,挥之不去,驱之不走。

人类能否最终摆脱腐败?如何将腐败的危害降低到最小的程度?无论是东方国家还是西方世界,无论是君主时代的“杀无赦”政策,还是一些政权所采取的严刑酷法,最终大多政权还是倾覆在腐败的污水浊流之中。综观古今中外的历史和现实经验,要摆脱腐败,把腐败降低到最小程度,根本上是要建立一套

行之有效的国家廉政制度,并能充分发挥制度的预设作用。从国家廉政建设的角度来看,始终存在着三对不可克服的矛盾:一是社会发展要求扩大政府权力与反对腐败要求缩小政府权力的矛盾;二是政府目标的公利性与政府官员个人目标的私利性的矛盾;三是政府权力的公共性与政府权力执行过程中的个体性的矛盾。^①要解决或弱化这三大矛盾,关键是要有廉政制度作保障。一定的廉政制度往往是由法律加以规定而建立起来的,因此制度与法律不可分割。而法律属于上层建筑的范畴,它的完善程度是社会文明的重要标志,因此也是一个国家进行廉政建设必须优先考虑的问题。

第一节 廉政制度预设研究概述

一、廉政制度预设问题的提出

根据中纪委的数据,1997年10月至2002年9月,全国纪检监察机关共立案861,917件,结案842,760件;给予党纪政纪处分846,150人,其中开除党籍137,711人;被开除党籍又受到刑事追究的37,790人。在受处分的党员干部中,县(处)级干部28,996人,厅(局)级干部2422人,省(部)级干部98人。

五年来,在腐败中倒下的人数已超过三大战役的总和。如果以受到纪律处分为受伤,以开除党籍结束政治生命为死亡来作一比较,在三大战役中,我军阵亡46,993人,五年来在腐败中

^① 李福海著:《廉政建设的理论、制度与实践》,四川人民出版社,2000年,第3~4页。

倒下的人数(开除党籍)为137,711人,是三大战役的近三倍。在三大战役中,我军受伤人数为183,624人,而在五年中因腐败受伤(纪律处分)的人为708,439人,是三大战役的近四倍。在反腐败中倒下的大官基本上是受到开除党籍且追究刑事责任的(阵亡):县(处)级干部28,996人,相当于团长阵亡;厅(局)级干部2422人,相当于师(旅)长阵亡;省(部)级干部98人,相当于军长阵亡。还有政治局委员陈希同,人大常委会副主任成克杰,这相当于总前委阵亡,在三大战役中,即使是败方的国民党也没这么惨。在三大战役中,我军损耗火炮1108门,枪24,825支,子弹9488万发,炸药168,975斤。以上损失抵不上一个厦门“远华案”的损失。^①三大战役一结束,中国立刻呈现出晴朗的天空,天下大定。如今反腐败的损耗已经超过三大战役,但反腐败的任务仍很艰巨。在痛定思痛之余,不禁令人深入反思整个反腐败斗争,寻求根除腐败这个社会痼疾的良方,以减少改革开放和现代化建设的成本。

经常出现的问题要从规律上找原因,反复发生的问题要从制度上找原因。对于腐败问题而言,我们必须在制度上查找原因。

任何社会个体都是根据外部社会约束条件,以及自身的价值信念和动机从事各种行为选择的。一个无可否认的基本事实是,无论怎样频繁地进行思想道德教育,也不管这种教育的实际成效有多大,绝大多数权力运用主体都不可能因此而被改造成绝对大公无私的圣贤式人物。作为世俗社会中的一分子,他们

^① 斯文:《五年因腐败倒下的人数超过“三大战役”总和》,载《思想理论动态参阅》,2004年第6期。

同样有着自己的利益要求。这也就意味着,权力一旦失去有效的制约,必然就会有相当一部分权力运用主体将采取机会主义的策略,利用公共权力谋取私利。就此而言,腐败现象作为一种具有相当程度的广泛性的社会现象,不是个别人的特殊行为,说到底,是廉政制度安排短缺的产物。

这里讲的廉政制度大体上相当于制度经济学的正式制度(Formal Institution)的概念。从制度经济学的角度讲,制度构成“经济人”行为选择的基本约束条件,“经济人”的最终行为可以被视为是动机与制度约束的函数。制度的功能突出地表现在以下两个方面:

一是降低交易成本。制度通过确立行为规范,可以抑制“经济人”的机会主义倾向,使复杂的人际交往过程变得更易于理解和把握。借助于制度规范,人们可以在互动性的活动对他人的行为作出合理的预测,增强相互间的信任,防止和化解冲突,从而减少交易过程的不确定因素,降低交易成本。当制度短缺或者制度缺乏效率,具有潜在的机会主义动机的“经济人”就会争先恐后地以损公肥私、损人利己等方式来实现个人收益的最大化,社会分工合作的基础就会荡然无存,整个社会就会陷入一片混乱,甚至可能倒退到弱肉强食的丛林状态。

二是形成激励结构。制度借助其奖惩机制可以对人们的行为产生直接的影响,它提供了一整套什么行为受鼓励,什么行为受惩罚的信息,理性的“经济人”会根据这种信息来调整自己的行为,借以实现其收益最大化的目标。出于“经济人”固有的机会主义动机,如果没有有效率的制度约束,“经济人”就会倾向于尽可能多地让别人或社会来承担自己行为的成本。腐败行为在给个人带来收益的同时,却给公共利益带来了巨大的损害。有

效率的制度安排就是要防止出现这种情况,尽可能地使外部效应内部化,让每个行为主体自己承担行为的全部成本,同时让“经济人”获得同其投入相对应的收益,以便增强对他的行为的激励。

改革开放以来,在传统的社会控制机制被逐步削弱的同时,新的以法律控制为主要形式的公共生活秩序,却并没有及时形成并替代旧的公共秩序。公共秩序中存在的严重的制度短缺现象,客观上为各种腐败行为的滋生与蔓延提供了广阔的制度空间。

第一,在迈向市场经济的体制转轨过程中,在经济成分多元化基础上形成了多元化的社会利益主体,整个社会的利益结构发生了根本性的变化。利益最大化成为各种组织和个人的行为准则。甚至原先铁板一块的各级党政机关,也有了相对独立的自身利益。过去那种建立在社会利益高度整合基础上的、以行政命令为中心的调控机制开始失灵。与此同时,在市场化改革进程中,原先同计划经济体制相适应的政府职能、权力架构并没有发生结构性转变,公共权力的运作在许多地方严格地讲还没有什么不可突破的界线,这客观上就为权力主体随意干预经济活动提供了大量的机会,腐败的机会由此大大增加了。

第二,经济成分的多元化以及社会个体利益实现方式和途径的多元化,在相当程度上拓展了社会个体的自由空间,个人完全依附于组织和单位的局面被打破,原先那种依托各种组织和单位实施的对个人的控制出现失灵。户籍、身份及劳动人事管理制度在市场经济大潮的冲击下不断松动,社会流动日趋频繁,社会的异质性大大增强。这一切都使国家对个人的控制变得越来越困难。同时,过去那种个人收入几近透明的状况也不复存