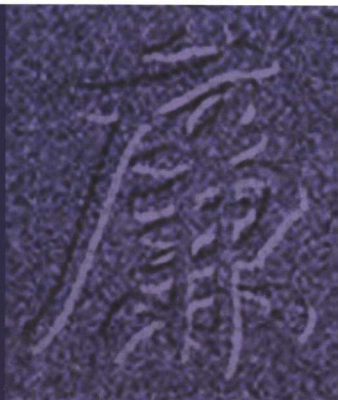




清华廉政研究系列

QINGHUALIANZHENGYANJIUXILIE

中国国家廉政体系研究

ZHONGGUOGUOJIALIANZHENGTXIYANJIU

过勇 著

中国方正出版社



清华廉政研究系列

QINGHUALIANZHENGYANJIUXILIE

中国国家廉政体系研究

ZHONGGUOGUOJIALIANZHENG TIXIYANJIU

过勇 著

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国国家廉政体系研究/过勇著. —北京: 中国方正出版社, 2007. 1
(清华廉政研究系列)

ISBN 7-80216-199-1

I. 中… II. 过… 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 146572 号

中国国家廉政体系研究

过勇 著

责任编辑: 王相国 姜宁

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) 59596602 出版部: (010) 66510958

网址: www.FZpress.com.cn

责编 E-mail: Jiangning@FZpress.com.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 北京中兴印刷有限公司

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

印 张: 4.5

字 数: 85 千字

版 次: 2007 年 1 月第 1 版 2007 年 1 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 7-80216-199-1

定价: 12.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

序 言

反腐败的国际经验表明，随着全球化带来的挑战，腐败已经不是哪一个国家面临的问题，而是一个全球性的病症，要求各国联合起来与其作斗争。在与腐败作斗争的过程中，各国也越来越意识到，仅仅依靠政府开展反腐败斗争是不够的，还需要国际组织、私营部门和公民社会等在其中发挥更大的作用。过去二十多年这些反腐败斗争的实践已经超出了原有的廉政理论范畴，也推动着理论的发展。20世纪90年代以来，“治理”理论在国际政治和公共管理领域的兴起与发展也对廉政研究产生了深远的影响。透明国际于1993年至1994年间提出的“国家廉政体系”理论可以说是“治理”理论在反腐败领域的重要应用。

国家廉政体系理论旨在探讨建立一个透明和具有问责度的制度体系，在此框架下有效地推进反腐败改革。该理论提供了一种能够对一个国家的反腐败体系进行有效诊断和评估的分析框架。它强调各机构和制度安排之间的互动与合作，以代替那种孤立地对某个机构或某项制度安排进行单独评估的方法。这是因为腐败本身是一个系统性的问题，因此只有通过广泛的改革才能有效地减少腐败。经过十余年的发展，“国家廉政体系”的理论框架不断得到发展和完善，并在全

球范围内引起广泛反响，成为各国政府、国际组织和国际援助机构推进改革的重要参照。不论一个国家处在什么样的发展阶段，采用什么样的社会制度，腐败的程度多么严重，建立国家廉政体系对于医治腐败仍具有普遍性和适应性。建立国家廉政体系的目的是实现良治，旨在将腐败由“低风险、高回报”的行为变为“高风险、低回报”的行为。

1949年中华人民共和国成立之后，我国的国家制度体系经历了一个从建立到逐步调整和完善的发展阶段。经过长期的探索，我国已经初步建立了一套惩治和预防腐败的体系，在防治腐败方面取得了一定的成效。更重要的是，在与腐败现象作斗争的过程中，我国党和政府立足我国基本国情，在充分借鉴人类社会长期以来积累的反腐败经验的基础上，探索出了一条与我国国情相适应的、中国特色的反腐败模式和道路。特别是党的“十六大”以来，中国共产党和中国政府坚持围绕“发展是我们党执政兴国的第一要务”开展反腐倡廉工作，坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系，坚持立党为公、执政为民，把解决群众反映的突出问题作为反腐倡廉工作的重点，结合时代特点，进一步完善了我国的国家廉政体系。

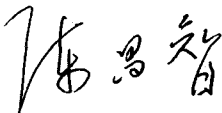
国家廉政体系理论为进一步完善我国防治腐败的制度体系提供了重要的参照。但是，在应用国家廉政体系理论探讨我国反腐败斗争的过程中，我们也要注意该理论的局限性。由于国家廉政体系的框架是基于西方的政治体制设计的，因此一些机构和制度安排对于中国来说并不适用。世界上几乎

没有哪两个国家的国家廉政体系是完全相同的。一个国家的廉政制度体系必然是该国文化历史、政治制度、经济发展水平、法律体系和腐败状况等因素共同作用的结果。衡量一个国家反腐败体制和机制有效性的标准应该是其要符合该国国情，要能够切实、有效地解决该国当前的腐败问题。经过五十多年甚至更长时期的探索，中国共产党已经在中国建立了一套较为完善的国家廉政体系。事实证明，尽管中国的国家廉政体系还存在一些不足和完善的空间，但是总的来说是行之有效的，是符合中国国情和现阶段发展要求的，在未来相当长一段时期内仍将继续保持。中国走的是一条与中国国情相适应的、有中国特色的廉政建设之路。中国的国家廉政体系也将作为一种独特的模式，供其他国家学习和借鉴。

根据透明国际所提出的国家廉政体系的评估框架，在监察部和透明国际的支持和资助下，以清华大学公共管理学院过勇博士为首的课题组于2005年8月开始，对于我国的国家廉政体系进行了比较全面的分析和评估，本书是该课题组的主要成果之一。希望通过本书的出版，能够更好地向国际上关心中国反腐败斗争的官员、学者、商人和热心人士介绍我国的反腐败体系和制度，并对我国进一步健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系起到一定的借鉴作用。

中国监察学会会长

2006年11月3日



目 录

1 国家廉政体系理论及其背景	(1)
1.1 国家廉政体系理论框架	(2)
1.2 国家廉政体系的理论背景——治理思想	(7)
1.3 国家廉政体系的现实背景——新社会 力量的崛起	(13)
2 中国国家廉政体系研究	(21)
2.1 中国的基本情况	(21)
2.2 中国的腐败形势及其变化	(23)
2.3 中国国家廉政体系研究	(24)
2.4 中国的国家廉政体系	(26)
3 中国国家廉政体系的历史演变	(29)
3.1 建国初期 (1949 年 10 月 ~ 1966 年 4 月)	(30)
3.2 “文化大革命”时期及其后期 (1966 年 5 月 ~ 1978 年 11 月)	(32)
3.3 改革开放初期 (1978 年 12 月 ~ 1992 年 9 月)	(33)

3.4	深化改革开放时期（1992年10月～ 2002年10月）	(35)
3.5	当前阶段（2002年11月至今）	(37)
4	过去十年中国国家廉政体系的重要发展	(41)
4.1	国家廉政体系逐步完善，制度的 作用得到加强	(41)
4.2	通过行政审批制度改革制约政府权力， 推进依法行政	(43)
4.3	禁止军队和政府部门经商，重新明晰 公私界线，提高官员问责度	(45)
4.4	建立领导干部收入和重大事项申报制度， 推行“三公开”，增加政府透明度	(46)
4.5	增加政府采购的公平性和透明度， 建设有形建筑市场	(48)
4.6	推行“收支两条线”改革，审计部门开始 扮演重要角色，预算管理逐步严格	(50)
4.7	地方政府制度创新活跃，进行了大量 制度预防腐败的尝试	(52)
4.8	加强国际合作，在打击跨国腐败行为 方面取得了突破性进展	(54)
5	国家廉政体系分部门评估	(57)
5.1	政党	(58)
5.2	行政机关	(63)

5.3	立法机关	(68)
5.4	司法机关	(72)
5.5	执法机关	(77)
5.6	反腐败机构	(83)
5.7	审计机关	(87)
5.8	公共采购	(91)
5.9	媒体	(98)
5.10	公民社会	(104)
5.11	商业部门	(108)
5.12	国际机构	(112)
6	中国国家廉政体系的不足和未来发展方向	(116)
6.1	国家廉政体系中一些部门的角色和 地位需要加强	(117)
6.2	国家廉政体系中的一些机制需要 进一步完善	(123)
致 谢		(126)

1 国家廉政体系理论及其背景

反腐败斗争的国际经验表明，随着全球化带来的挑战，仅仅依靠政府开展反腐败斗争是不够的。腐败已经不是哪一个国家面临的问题，而是一个跨国性的问题，要求各国联合起来与其作斗争。20 世纪 90 年代以来，反腐败成为世界各国政府、国际组织，乃至私人部门的主要议题之一。然而，现实的发展已经超出了传统的有关腐败理论的研究范围。在国际政治学和反腐败研究领域，出现了一些新的思想和理论，对于现今的反腐败实践具有重要的影响。

作为国际著名的以反腐败为宗旨的国际组织，透明国际于 1993 年至 1994 年间提出了“国家廉政体系”的概念和理论，为跨政治制度、跨社会文化的廉政制度讨论提供了一个框架，推动了一些国家的反腐败的改革计划。该理论融合了过去 20 多年中国际社会科学领域一些前沿的理论和思想，包括治理思想、公民社会理论等。也可以说，国家廉政体系理论是治理思想在廉政领域的一个具体应用。本文试图从探讨治理思想的内涵入手，揭示国家廉政体系理论产生的理论背景，以及其与传统的廉政政策研究框架之间的区别。

1.1 国家廉政体系理论框架

1993~1994年间,透明国际提出了“国家廉政体系”的概念,旨在探讨建立一个透明和具有问责度的制度体系,在此框架下有效推进反腐败改革。^①经过十余年的发展,“国家廉政体系”的理论框架不断得到发展和完善,并在全球范围内引起广泛反响,成为各国政府、国际组织和国际援助机构推进改革的重要参照。透明国际认为,医治腐败的根本途径是构建国家廉政体系,这是最有效的反腐败的改革计划,也是人类反腐败智慧的结晶。不论一个国家处在什么样的发展阶段,采用什么样的社会制度,腐败的程度多么严重,但是,建立国家廉政体系对于医治腐败仍具有普遍性和适应性,这一体系旨在将腐败由“低风险、高回报”的行为变为“高风险、低回报”的行为。

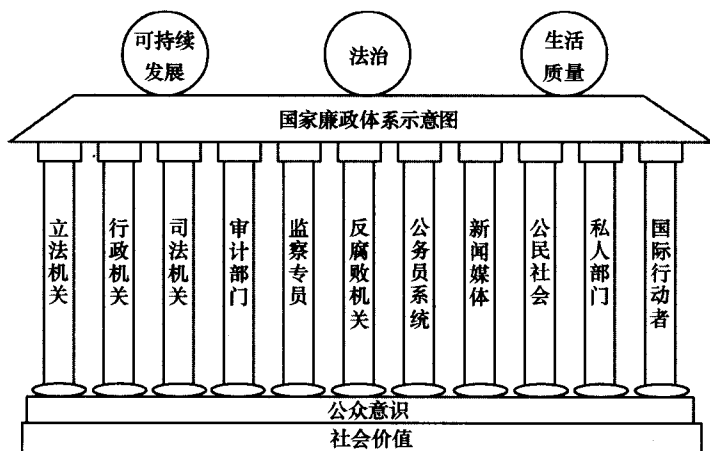
建立国家廉政体系的目的是实现国家职能的转变,由“劣治”转为良治。如果说腐败是“劣治”的重要标志,任意滥用公共权力,扭曲分配公共支出,浪费使用公共资源,损害和减少公共福利;廉政则是“良治”的重要标志,合理运用公共权力,公平分配公共支出,有效利用公共资源,增进和扩大公共福利。反腐败并不只是意味着抑制腐败,它只

^① 彼得·艾根:《中文版序》,收录于杰瑞米·波普,清华大学公共管理学院廉政研究室译:《制约腐败——建构国家廉政体系》,中国方正出版社2003年版。

是达到建立起一个更有效、公平、高效政府的更大目标的工具性东西。一个廉政体系包含了广泛的改革观，通过政府过程（领导行为规范、机构改革、法律改革、官僚机构的程序性改革等）和社会改革解决公共部门易于发生的腐败。反腐败的重点是改革和改变滋生腐败的体制温床，而不只是处置和惩罚个人。建立国家廉政体系的最终目标是使腐败行为者（官员个人和集团）要承担“高风险”而得到“低回报”。正是如此，该体系被设计成预防腐败在先，而不是依靠事后的惩罚。

国家廉政体系的图形像一座希腊神庙，如下图所示。这个庙的顶部——国家的廉洁——每一端都是由一系列的支柱支撑着，每根支柱都是国家廉政体系的一个要素。该庙的一端是一系列具有横向问责度的“廉政支柱”^①，主要包括：行政机关、立法机关、司法机关、公务员系统、监督机关（公共预算委员会、审计机关、监察特使、监察机关、反腐败机构等等）、公民社会、私人部门、大众媒体、国际行动者等。在另一端上则有这些支柱要发挥作用所必需的核心工具。例如，媒体必须要有言论自由权，而公民社会必须要有自我组织和发挥作用的法定空间。

^① “廉政支柱”由透明国际的易布拉希姆·苏式首先在坦桑尼亚提出。此后，在越来越多的文献中可以找到这种提法。



在庙的顶部有三个圆球：“生活质量”、“法治”和“可持续发展”。它们之所以被比喻为圆球，是为了强调，如果要让这些圆球以及它们所体现的价值观不致滚落下来，庙顶必须保持水平。

这座神庙自身建立在包含公众意识和社会价值的基础之上并由其支撑。如果公众的廉政意识很强、社会价值很强，那么它们将支撑起上面的那些“支柱”，并给它们以更多的力量。相反，假如公众对腐败问题无动于衷，对腐败行为也缺乏警觉，或者如果社会价值普遍缺乏，那么神庙的基础将会很弱，上面的“支柱”就会失去为了维护国家廉洁而需要的支撑，所以它们就难以发挥作用。

这些“支柱”是相互依赖的，但其支撑力可能不同。假如一根柱子的支撑力变弱，增加的负荷就会转移到另一根或几根柱子上。假如几根柱子同时变弱，它们的负载将会最终

倾斜，以致“可持续发展”、“法治”和“生活质量”三个“圆球”滚落下来，砸到地上，整个大厦也就会土崩瓦解。

在不同的社会，这些“支柱”的实际状况可能有所不同。一些会比较强，另一些可能比较弱。所以为了保证廉政体系的稳定，必须设法平衡各个支柱的支撑力的差别。譬如新加坡新闻自由相对缺乏所造成的损失，需要通过咄咄逼人的反腐败机构来弥补。

核心的“规则和实践”，为国家廉政体系中每一个制度性支柱起到辅助作用。这些规则和实践包含各种制度所选取的或赖以支撑的“工具箱”。如果缺乏这些核心的“规则和实践”，那么就将表明国家廉政体系支柱的脆弱。

制度性支柱	相应的核心规则或实践
行政机关	公私利益冲突规则
立法机关	公平选举
议会的公共账目委员会	质询高级官员的权力
审计总署	公开发布审计报告
公务员系统	公共服务的道德准则
司法机关	独立性
媒体	能够获取信息
公民社会	言论自由
监察特使	档案管理
反腐败机构和监督机构	可执行而且被严格执行的法律
私人部门	鼓励竞争的政策，包括公共采购规则
国际社会	有效的相互的法律或司法协助

当然，这些规则和实践并不专属于它们在上表中所对应的制度性规则。譬如，媒体必须要有言论自由，但是作者出于实用的目的，把言论自由分配给了“公民社会”这一制度性支柱，因为言论自由也是公民社会的一个核心条件。档案对于监察特使来说也是至关重要的，但它同时也是问责度的关键所在，因此档案也是监察机构所特别关心的。还有一些也很重要的指标，在这个列表中被合并到了其他的规则和实践。例如，举报人和投诉机制可能被认为是涵盖在言论自由和公务员道德准则里面的。总体来看，列表左边的制度性支柱和右边的规则和实践构成了一个基本的国家廉政体系。

建立一个良好的国家廉政体系，要求系统地识别一个国家在上述方面的差距、不足以及加强这些支柱，从而把其并入到一个统一的框架里面的机会。如果该体系整个就依靠一个“支柱”，譬如说一个“好心的独裁者”，或者只是少数几个支柱，那么它就容易崩溃。虽然该体系可能从外表看起来在短期内是起作用的，比如军人政权在推翻文官政权之后采取的清洗行动。然而，由于缺乏一个能够正常运作的国家廉政体系，这个国家必定会趋于腐化，除非新的政府能适时地过渡到有问责度的治理。^①

国家廉政体系理论提供了一种能够对一个国家的反腐败体系进行有效诊断和评估的分析框架，它更强调各机构和制

^① 参见杰瑞米·波普：《制约腐败——建构国家廉政体系》，中国方正出版社2003年版，第53~56页。

度安排之间的互动和合作，代替了那种孤立地对某个机构或某项制度安排进行单独评估的方法，设计了一个整体性的框架来审视体系内部相关性、内在依存度和综合有效性。这是因为腐败本身是一个系统性的问题，因此只有通过广泛的改革才能有效地减少腐败。

1.2 国家廉政体系的理论背景——治理思想

治理 (governance) 理论和公民社会理论的兴起，是过去 20 年中政治学领域的重要发展。根据全球治理委员会的定义，治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。治理思想的创始人之一，美国政治学者罗西瑙将治理定义为“一系列活动领域里的管理机制，它们虽未得到正式授权，却能有效发挥作用”。^①

治理思想来源于全球治理。全球治理概念的提出是全球化的产物，它的产生背景是，全球化所带来的全球问题已经超出了民族国家治理能力的范围，任何政府都会感到难于对付全球化给经济、国家安全、社会正义、秩序以及生态环境的保护带来的种种问题。随着经济全球化，跨国公司通过其强大的经济实力，完全拥有参与政治讨论的分量；国际组织的影响力日益扩大，其通过经济援助影响了许多国家经济政

^① 引自俞可平主编：《治理与善治》，社会科学文献出版社 2000 年版，第 2 页。

策的制定；全球范围内公民社会也在迅速发展。然而，是否这就意味着必须建立一个强大的世界政府来处理复杂的全球事务呢？罗西瑙提出的“全球治理”思想确实是解决全球化所加剧的复杂国际冲突的一条新的思路。全球化、公民社会、社会资本和“第三条道路”理论与治理思想都有着千丝万缕的联系。

治理是一种新的公共管理模式，它与传统的“统治”思想有着明显的区别。治理是对传统的国家和政府权威提出挑战，它否认政府是国家事务管理的唯一权力中心。治理与统治的最大区别在于，其行为主体既可以是公共机构，也可以是私营部门、公民社会，甚至是个人。在统治模式之下，权力运行的向度是自上而下的，而在治理模式之下则是平行的。治理不依赖强制力量，因此，必须被所有人接受才能生效。

治理思想认为，随着社会的发展，特别是经济全球化和公民社会的兴起，国家已经不再是参与一个国家的政治、经济和社会事务的唯一力量，强大的私营部门和公民社会享有越来越大的发言权，需要承担越来越多的社会责任。而在统治模式下，政府是管理公共事务的唯一力量。这是统治和治理的根本区别之一。公共管理改革的方向就是从以政府为中心的“统治”逐步实现以多主体共同参与为特征的“治理”。

在分清治理与统治的区别的基础上，我们总结了治理的