

United Nations Convention Against Corruption and
Improvement of Criminal Law of China

《联合国反腐败公约》与 中国刑事法制的完善

陈泽宪 | 主编

Zexian Chen | Chief Editor

中国检察出版社



United Nations Convention Against
Improvement of Criminal Law

《联合国反腐败公约》与 中国刑事法制的完善

陈泽宪 主编

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

《联合国反腐败公约》与中国刑事法制的完善/陈泽宪主编.

—北京: 中国检察出版社, 2010. 11

ISBN 978 - 7 - 5102 - 0381 - 7

I. ①联… II. ①陈… III. ①联合国 - 廉政建设 - 国际公约 - 研究 ②刑法 - 研究 - 中国 IV. ①D523.4 ②D924.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 206510 号

《联合国反腐败公约》与中国刑事法制的完善

陈泽宪 主编

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区鲁谷西路 5 号 (100040)

网 址: 中国检察出版社 (www. zgjccbs. com)

电 话: (010)68682164(编辑) 68650015(发行) 68636518(门市)

经 销: 新华书店

印 刷: 三河市燕山印刷有限公司

开 本: 720mm × 960mm 16 开

印 张: 19.5 印张

字 数: 353 千字

版 次: 2010 年 10 月第一版 2010 年 10 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 0381 - 7

定 价: 40.00 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

《〈联合国反腐败公约〉与 中国刑事法制的完善》

编 委 会

主 编 陈泽宪

撰稿人 (以姓氏拼音为序)

陈泽宪	高长见	蒋熙辉
刘 君	刘瑞平	祁建建
屈学武	石经海	杨 柳

前 言

腐败是人类社会的痼疾。通过国际合作预防和惩治腐败犯罪，已成为国际社会的共识和各国普遍关注的焦点。2003年10月31日第58届联大通过的《联合国反腐败公约》（以下简称《公约》），是联合国历史上通过的第一项用于指导国际反腐败斗争的法律文件，也是国际社会最为重要的一部引领密切的国际合作以预防和惩治腐败犯罪的法律，对各国加强国内的反腐败行动、提高反腐败成效、促进国际反腐败合作均具有十分重要的意义。中国政府参与了谈判的全过程，并为《公约》的制定提出了很多积极的建议，促成了许多有利于发展中国家反腐败的国际合作机制的形成。中国政府和全国人大分别于2003年12月10日和2005年10月27日签署和批准了该《公约》，并于2005年12月14日对我国正式生效。

从国际法上看，这就意味着我国在国际法上承担该《公约》的履行义务，并努力使国内相关法律制度与之相适应。这是一个非常复杂的问题，需要做很多工作，其中包括国内相关立法的改革与完善。2007年，中国社会科学院将“《联合国反腐败公约》与中国刑事法制的完善”作为院A类重大课题立项，并成立了以中国社会科学院国际法研究所和法学研究所的相关专家学者为主体的课题组，分工协作对该课题进行全面、系统的深入研究。本书即为该课题的一项重要成果。

与《公约》的实施密切相关的国内刑事法制的完善，至少包括以下几方面：1. 反腐败的刑事政策理念和原则。在日益重视法律技术和制裁手段的今天，这往往是一个容易被忽视的问题。2. 刑事实体法的相关规范。《公约》将11类腐败行为予以犯罪化，我国刑法有关规定覆盖了其中的绝大部分。但《公约》禁止的某些腐败行为方式和行为对象，仍然遗漏在我国刑法的相关罪名之外。3. 刑事程序法和证据法的相关制度。特别是涉及证人、被害人、举报人的保护制度，“污点证人”制度，举证责任制度和刑事推定等。4. 国际刑事司法协助的相关机制和规范。这包括引渡机制，刑事司法协助原则、范围、工作机制及程序的重新审视，执法合作与联合侦查，外逃犯罪资产的追回，相关技术援助与信息交流的国际合作等。

本书在对上述问题进行较为系统、深入研究的同时，也对境外反腐败体制

2·《联合国反腐败公约》与中国刑事法制的完善

及经验作了比较分析，并对建立有效的中外反腐败合作机制进行了有益的探讨。

希望本书的问世能对深化反腐败研究，全面实施《公约》，促进我国刑事法制的完善，积极预防和有效惩治各类腐败犯罪，提供有益的智力支持。

陈泽宪

2010年10月

目 录

前 言	(1)
第一章 反腐败的基本原则与理念	(1)
第一节 《联合国反腐败公约》的基本原则与理念	(1)
第二节 我国反腐败的原则和理念与《联合国反腐败公约》之比较	(5)
第三节 我国反腐败的基本原则与理念的完善	(11)
第二章 《联合国反腐败公约》与相关犯罪的基本范畴	(18)
第一节 公职人员	(18)
第二节 法人责任	(26)
第三节 主观罪过形式	(33)
第四节 犯罪对象	(39)
第五节 共同犯罪	(50)
第六节 故意犯罪过程中的未完成形态	(53)
第七节 犯罪记录	(56)
第八节 其他	(62)
第三章 《联合国反腐败公约》与中国刑法中的腐败犯罪	(64)
第一节 贿赂犯罪立法及其改革	(64)
第二节 侵吞财产行为及其定罪	(69)
第三节 堵截性腐败行为及其定罪	(70)
第四节 关联腐败行为及其定罪	(72)
第四章 证人、鉴定人、被害人、举报人的保护	(75)
第一节 证人保护问题	(76)
第二节 被害人保护问题	(82)
第三节 举报人保护问题	(90)

第五章	“污点证人”制度	(93)
第一节	《联合国反腐败公约》关于“污点证人”的规定	(93)
第二节	证人豁免与“污点证人”制度	(95)
第三节	我国的法律规定及存在的问题	(97)
第四节	关于建立“污点证人”制度的立法建议	(100)
第六章	举证责任	(104)
第一节	《联合国反腐败公约》的要求	(104)
第二节	举证责任的一般理论	(105)
第三节	我国立法现状及实践中存在的问题	(109)
第四节	完善相关立法的建议	(112)
第七章	推定	(114)
第一节	《联合国反腐败公约》的要求	(114)
第二节	推定的概念及功能	(115)
第三节	我国立法现状及实践中存在的问题	(121)
第四节	建立我国推定制度的建议	(123)
第八章	引渡	(127)
第一节	《联合国反腐败公约》的引渡机制	(128)
第二节	我国相关引渡机制与《联合国反腐败公约》的差距	(138)
第三节	我国引渡机制的调整和完善	(142)
第九章	刑事司法协助	(146)
第一节	刑事司法协助的适用范围及基本原则	(147)
第二节	刑事司法协助的机关及程序	(155)
第三节	我国的立法和实践与《联合国反腐败公约》第 46 条的协调	(163)
第十章	执法合作、联合侦查与特殊侦查手段	(168)
第一节	执法合作	(168)
第二节	联合侦查	(176)
第三节	特殊侦查手段	(180)

第十一章	犯罪资产的追回	(184)
第一节	预防和监测犯罪所得的转移	(184)
第二节	直接追回财产的措施	(191)
第三节	间接追回资产的机制	(195)
第四节	资产的返还和处分	(204)
第十二章	技术援助和信息交流	(212)
第一节	培训	(212)
第二节	技术援助	(216)
第三节	信息收集、交流和分析	(223)
第十三章	《联合国反腐败公约》与预防腐败机制	(229)
第一节	《联合国反腐败公约》关于腐败预防措施的规定	(229)
第二节	预防腐败的机构	(236)
第三节	我国的国家预防腐败局	(240)
第十四章	中外反腐败的有效合作机制	(246)
第一节	建立中外反腐败合作机制的必要性与可行性	(246)
第二节	中外反腐败合作机制的原则	(249)
第三节	中外反腐败合作机制的法律、政策依据	(253)
第四节	中外反腐败合作的障碍及对策	(261)
第十五章	境外反腐败体制考略	(272)
第一节	欧洲国家反腐败体制样本分析	(273)
第二节	亚洲国家及地区反腐败体制样本分析	(279)
第三节	美洲和非洲国家的反腐败体制样本分析	(285)
第四节	境外反腐败体制的类型及经验	(290)
后 记		(297)

第一章

反腐败的基本原则与理念

第一节 《联合国反腐败公约》的基本原则与理念

作为联合国历史上通过的第一部国际反腐败法律文件,《联合国反腐败公约》(以下简称《公约》)积极倡导科学的腐败治理策略和理念,克服了此前的一些区域性反腐败法律文件^①的局限,确立了国际社会打击跨国腐败的共同准则,奠定了21世纪反腐败国际合作的法律基础。《公约》蕴涵着丰富而深邃的科学理念,这是《公约》的具体规定能够有效发挥作用的力量之源。《公约》理念发挥作用的广度和深度,都超过其所确立的某一项具体机制或措施。深入研究《公约》关于反腐败刑事法治的理念和原则,对于全面地领会《公约》精神要旨,对于进一步完善我国法制具有深远的意义和重大的价值。《公约》的理念是非常丰富的,受篇幅限制,本章仅就与我国刑事法制的进一步完善密切相关的部分作一探讨。

一、在打击腐败与预防腐败的关系上,更加注重预防

注重预防是《公约》的基本理念,并且这一理念贯穿《公约》的始终。

《联合国反腐败公约》不同于联合国打击犯罪方面的其他公约的一个最突

^① 如欧洲的《反腐败刑法公约》(1998)、《反腐败民法公约》(1999)和《打击涉及欧洲共同体官员或欧洲联盟成员国官员的腐败行为公约》(1997),美洲的《美洲国家反腐败公约》(1996),非洲的《非洲联盟预防和打击腐败公约》(2003)、《南部非洲发展共同体反腐败议定书》(2001)和《西非国家经济共同体打击腐败议定书》(2001)等。

出的特点就是特别强调对于腐败犯罪的预防。预防机制,是该《公约》确立的反腐败五大法律机制中的第一个机制。通过建立实施预防机制,从而加强对腐败犯罪的有效和高效的预防,是《公约》制定的一个基本理念和目标。

无论是文字表达还是实体内容,《公约》处处彰显着注重预防这一核心理念。从文字表达方面看,预防措施在《公约》中设专门一章规定,共10条,条款和文字量约占《公约》总篇幅的1/7左右。从实体内容方面看,预防机制是《公约》所确立的五大机制之一;而进一步分析,因为国际合作、资产追回、技术援助等实际上都属于国际合作范畴,所以《公约》所规定的反腐败核心内容实际上可以分为:预防、定罪与执法、国际合作三大模块,而预防在结构上则占据大约1/3的分量,其重要性十分明显。

二、靠具体的、有效的和可执行的制度和机制实现预防

特别需要指出,《公约》注重预防的理念,是通过具体的、有效的和可执行的制度和机制来实施和实现的。《公约》所称预防,不是思想教育,也不是自我监督,而是制度性的、机制性的、社会参与的以及运用司法、行政和经济等手段预防腐败犯罪的社会综合预防策略;而且这种策略是多学科、多层次、多领域的。^①

《公约》内在的科学的、积极的腐败预防理念,是通过一系列制度和机制来落实、体现和外化的。具体而言,《公约》对腐败犯罪的预防措施进行的系统的规定,覆盖政府部门、公共部门、私营部门三大领域,内容涉及制定和执行有效的预防性反腐败政策、设立专门的具有必要独立性的预防性反腐败机构、加强对公职人员的管理、制定体现廉正、诚实和尽责的公职人员行为守则、规范公共采购和公共财政管理、提高公共行政的透明度、发挥审判和检察机关在反腐败方面的特殊作用、加强对私营部门尤其是其商业活动的监管、推动社会参与反腐败、加强金融监管防止洗钱十个方面。这些科学的、积极的、系统的腐败预防理念,不仅为国际社会治理腐败犯罪提供了基本的法律指南和行动准则,而且为缔约国有效预防腐败犯罪提供了措施选择和模式引导。

《公约》通过这些具体制度和机制,所宣示的原则和理念具有如下特点:

(一)要制定和执行积极的预防的反腐败政策。打击腐败是治标,预防腐败是治本,标本兼治,更加注重预防是反腐败的科学理念的原点。

(二)预防腐败要立足于构建机制和制度,要靠机制和制度预防腐败,而

^① 许宏治:《〈联合国反腐败公约〉签约全球合作反腐败》,载《人民日报》2003年12月17日第7版。

不是靠自律、宣传和教育等。

（三）机制和制度必须是具体的，唯有具体的制度才是具有可操作性的，即可执行的制度，才能真正发挥作用。

（四）机制和制度必须是有效的，而不能是形同虚设的；而且，其有效性应当是可以评估的。《公约》要求缔约国应当对反腐败的法律和行政措施的效果进行定期评估，以确定其能否有效预防和打击腐败。^①换言之，不仅要评估，而且要定期评估，要使评估经常化，而不能是从不评估或很少评估的只建设不评估的状态。

三、透明度与公众参与

《公约》要求各缔约国采取措施，推动社会参与预防和打击腐败，鼓励公民个人和民间团体、非政府组织和社区组织等团体，积极投身于反腐败斗争，提高公民对腐败的社会危害性的认识。具体而言，《公约》要求政府和公共部门要提高决策过程的透明度，促进公众在决策过程中发挥作用，要确保公众有获得信息的有效渠道。并且要在包括大、中、小学学生在内的最广泛的社会公众中开展全社会不容忍腐败的公众宣传活动。《公约》还特别要求，缔约国要尊重、促进和保护有关腐败的信息的查找、接收、公布和传播的自由，对于这种自由可以进行某些限制，但应当以保护公民名誉权或保护国家安全和公序良俗为限，而且这种限制必须是法律明文规定的。由此不难看到，《公约》倡导的公众参与，不是，也不能是一句空话，或流于形式，而是具体的、真实的参与，这种参与是通过具有可操作性的渠道和工作机制实现的，是有具体的制度保障的参与。

四、多学科、多领域、多层次的系统预防

《公约》的预防腐败机制和制度是全面的、系统的、多领域、多层次、多学科相互配合的。“多领域”是指《公约》对腐败犯罪的预防措施进行的专章规定，覆盖政府部门、公共部门、私营部门三大领域。具体而言，预防腐败不仅是要预防政府和公共领域的腐败，而且要加强对私营部门尤其是其商业活动的监管。“多层次”是指预防不仅体现在反腐败政策层面、反腐败机构层面，更体现在具体机制和制度层面，乃至最广泛的社会公众层面。“多学科”是指预防腐败不仅涉及刑事政策、刑事立法，还涉及司法（《公约》所称审判和检察机关）和行政（《公约》所称预防性反腐败机构），是多学科协调的系统工

^① 《联合国反腐败公约》第5条。

程。此外,《公约》规定的犯罪预防,不仅包括对人(腐败高危人群)的预防和监控,还特别强调对行为、事项(诱发腐败的高危因素)的全面控制,因此,《公约》的腐败预防理念,是一种积极的、系统的预防理念。

五、尽可能扩大对腐败行为的刑事定罪,构建更严密的法网

与其他国际公约,特别是现有的打击腐败犯罪的区域性公约和各国现行刑事立法相比,《公约》建立的刑事定罪与执法机制的内涵和外延都有极大扩展,扩大了对腐败行为的刑事定罪,公约确立的刑事定罪和执法机制借鉴了现今国际刑法和一些国家刑事立法最新的发展成果,并在某些方面具有创新,在相关领域成为最新的国际立法。不论是在实体法方面(如犯罪主体、犯罪构成、追诉时效),还是在程序法方面(如举证责任、证据采信),《公约》都有所发展,甚至在某些方面已超越了现行的一些国家和国际刑法的理论与实践。^①《公约》所体现的尽可能扩大对腐败行为的刑事定罪,构建更严密的法网的理念,对于完善我国刑事实体法具有重大而直接的指导意义。

《公约》所体现的尽可能扩大对腐败行为的刑事定罪,构建更严密的法网的理念,在以下方面都有明确而充分的体现:

(一)在覆盖的领域方面,《公约》对腐败行为的刑事定罪不仅涵盖政府和公共部门领域,还包括私营部门。打击腐败不仅是打击政府和公共部门领域的腐败,而且还要加强对私营部门腐败行为的治理。在宏观上扩大了对腐败的刑事定罪,这也反映出《公约》的一个重要的理念,即对于腐败犯罪越来越看重行为是否侵犯了职务的廉洁性,而主体是否具有公职身份则渐居次要地位。

(二)在行为类型化方面,《公约》确立了11项刑事犯罪,将11类腐败行为予以犯罪化,具体包括:

1. 贿赂本国公职人员的行为;
2. 贿赂外国公职人员或者国际公共组织官员的行为;
3. 公职人员贪污、挪用或者以其他类似方式侵犯财产的行为;
4. 影响力交易行为;
5. 滥用职权的行为;
6. 资产非法增加的行为;
7. 私营部门内的贿赂行为;
8. 私营部门内的侵吞财产的行为;

^① 田立晓:《〈联合国反腐败公约〉与中国刑事法治》,载刑事法律瞭望网, <http://www.clreview.com.cn/info.asp?id=330>。

9. 对犯罪所得的洗钱行为；

10. 窝赃行为；

11. 妨害司法的行为。

值得注意的是，这 11 类行为，不仅涵盖了所有形式的直接腐败行为，还包括了与直接腐败行为有关的随附性犯罪行为。《公约》第 23、24、25 条分别对与腐败有关的洗钱行为、窝赃行为，和查处腐败犯罪过程中可能实施的干扰执行公务、妨害司法行为进行了规定，兼顾到了刑事实体法和刑事程序两个层面。

（三）在具体犯罪的行为方式方面，《公约》体现了最大限度的、无保留的对所有具体无腐败行为和所有可能的腐败行为方式进行普遍的和无遗漏的追究的理念，即最大程度严密法网的理念。如对于贿赂的行为方式，《公约》第 15 条规定，既包括直接的给予、索取、收受，还包括间接的给予、索取、收受；既包括实际给予，还包括许诺给予、提议给予，涵盖了一切具体行为方式。对于贿赂的范围，《公约》规定为“不正当好处”，这就意味着不仅包括财物、财产性利益，还包括性、特权、优惠、便利等一切物质与非物质、财产与非财产性利益。对于贿赂罪主体，首先，《公约》不仅就腐败犯罪规定了自然人责任，还规定了法人责任。《公约》明确认为“法人参与根据本公约确立的犯罪应当承担责任”，“法人责任可以包括刑事责任、民事责任或者行政责任”。并且对于法人犯罪的处罚，《公约》倾向于双罚制，认为对法人的处罚不能免除自然人的责任。其次，就自然人主体而言，除包括向本国国内公职人员行贿及国内公职人员收受、索取贿赂之外，《公约》第 16 条还特别包含了向外国公职人员、国际公共组织官员行贿以及外国公职人员、国际公共组织官员索取、收受贿赂的行为。规定之范围，可谓非常全面。另外，《公约》扩大对腐败行为的刑事定罪的倾向，还表现在不仅涵盖了直接收买公职人员执行公务的行为，还包括利用公职人员影响力的行为等其他方面。

第二节 我国反腐败的原则和理念与 《联合国反腐败公约》之比较

以前述《公约》所体现的反腐败的原则和理念为对照，检视我国现行刑事立法和司法，回顾我们过去和现在的反腐败的种种做法，反思我国在反腐败理念方面的变迁，不难发现，我国反腐败刑事法治在理念层面还有诸多不足。

一、在打击腐败与预防腐败的关系上，重打击、轻预防

在打击腐败与预防腐败的关系上，我国虽然也高度重视预防腐败工作，但实际走的是一条重打击、轻预防的道路。关于打击腐败与预防腐败的这种关系，可以从执政党的纲领性文件中得到印证。

中共十六大明确提出要坚决反对和防止腐败。强调坚持标本兼治、综合治理，逐步加大治本的力度。中共十六届三中全会指出，要建立健全与社会主义市场经济体制相适应的惩治和预防腐败体系。十六届四中全会进一步指出，要坚持标本兼治、综合治理，惩防并举、注重预防的战略方针，抓紧建立健全惩治和预防腐败体系。随后，中共中央颁布了《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》。同时指出：“到2010年，建成惩治和预防腐败体系基本框架。再经过一段时间的努力，建立起思想道德教育的长效机制、反腐倡廉的制度体系、权力运行的监控机制，建成完善的惩治和预防腐败体系。”

在执政党的纲领性文件中，以及以此纲领为最高指导的全国各级各类规范性文件，凡是同时谈到打击腐败和预防腐败两项内容的，统一的措辞是“惩治和预防腐败”。这一标志性的语词已经成为中国反腐败体系的基石。《刑法》和整个国家的刑事法治体系，相应地，也是建立在这样的一个基石之上的。

中共十七大报告中，胡锦涛总书记表达了执政党反腐败的坚决态度：党与腐败“水火不相容”，对任何腐败分子都必须依法严惩，决不姑息！在坚决惩治腐败的同时，更加注重治本，更加注重预防，更加注重制度建设。“在坚决惩治腐败的同时……更加注重预防”表明，目前情况下，我们仍然是打击优先的，预防虽然也很重要，但最多是与打击并列，或者说具有同等重要的意义。“更加注重预防”表明，我们过去对预防腐败工作还有欠缺，还存在不足。“兼治”、“并举”、“并重”等语词，表明我们至多是将预防与打击置于同等重要的位置，从另一个侧面也间接表明暂时还不能把预防放到比打击更重要的位置。当然，这是由具体的国情决定的现实之选。在当前中国腐败犯罪仍然十分严重的情况下，打击日益严重的腐败犯罪是一种迫切的任务。

“惩治和预防腐败”（而不是“预防和惩治腐败”），既是执政党的政策，也是一项重要的刑事政策，是一个具体的法治原则，集中反映了当前我国在打击腐败与预防腐败的关系上的基本理念。

古人云，人无远虑，必有近忧。如果把预防腐败看做远虑，那么惩治腐败就是近忧。我们暂时不能置预防于优先位置，表明我们目前还面临巨大的现行刑事犯罪的压力，对于打击腐败实在不能有丝毫的放松，非不明也，非不愿

也，实不能也。在这样的国情和历史阶段，预防腐败只能屈居第二，或者并列第一。

在法律规范层面，预防腐败的规范，主要表现为执政党党内纪律性规范和行政法律规范，作为国家基本法律的《中华人民共和国刑法》，在预防腐败方面语焉不详。我国也没有专门的《预防腐败法》。在机构层面，虽然中央一级已经于2007年成立了国家预防腐败局，并且一个全国性的预防腐败专门机构体系正在形成，但这一系统的独立性、实际效率等还有待时间和实践检验。

二、预防腐败的具体制度和措施，欠缺有效性和可执行性

在预防腐败的具体制度和措施上，以《公约》靠具体的、有效的和可执行的制度和机制实现预防的理念为对照，检视我国现行的腐败预防体制/机制，不难发现，我国虽然也初步建立了一个预防腐败的法规体系，但是这一体系及其所包含的“制度”、“机制”在科学性、具体性、可执行性、实效性等方面都比较差。

从规范层面看，根据一项截至2006年年底的统计，仅中央制定的现行党风廉政和反腐败法规制度已经超过1200件。^① 如果加上地方制定的各种规范性文件，数目将十分巨大。应当承认，反腐败的制度设计不可谓不多，预防腐败的工作是有法可依的。但是，由于种种原因，很多法规制度落实不到位，没有发挥出应有效力的情况。一项制度即便在理论上非常完善，如果背后没有监督机制使其得以严格执行，那么这项制度就形同虚设。比如说，在财产申报制度下，任何不正常的收入都会使人产生怀疑。可是有一些官员明明收入非常高，年终报表时却填得非常少，这种年年虚报的情况始终没有得到有效遏制，这主要是因为财产申报的结果没有被公示，说明对制度的落实监督不足。^② 而对于制度和机制的不能落实，最常听到的声音是，一些地方和部门认识不足、管理不严、执行不力。而很少去怀疑这些制度本身是否具有科学性和可执行性。这种现象是普遍的，也是不正常的。

从机构层面看，中国的反腐败机构，是一个由中国共产党的纪律检查委员会、检察机关、监察机关、审计机关、国家预防腐败局等专门机关，以及权力机关（各级人大）、审判机关、公安机关、综合经济监管部门（工商、税务、海关、金融监管、国有资产、国土资源监管等部门）、新闻媒体部门等众多组

^① 《我国出台一系列反腐倡廉法规制度已超1200件》，载中国法律信息网，<http://www.law-star.com/cac/25015743.htm>。

^② 《反腐法规制度部分落实不到位》，载《瞭望》，2006年第10S期。

织参与协作的庞大体系，参与的机构不可谓不多，腐败的领域不可谓不广。

从具体工作机制的层面看，中国反腐败机构工作机制包括了反腐败协调小组制度^①，联合调查制度^②，联席会议制度^③，以及由纪检、监察机关合署办公^④，纪检监察机关与执法和司法机关的协作^⑤，纪检监察机关与审计机关的协作，公安、检察和审判机关的协作等在内的全面的日常协作机制。工作机制从形式上看，不可谓不严密，不可谓不全面。

虽然有如此多的法规可依，有如此多的部门参与，部门间有如此密切的协作，但是我国对腐败预防的实际效果并不理想，与制度设计的效果相去甚远。因为这些制度和机制，很多是依靠自律、没有监督或者很少监督，或者是内部监督、自我监督、错位监督、越位监督，^⑥而缺少对权力运行的真正有效的制约，缺乏社会参与，透明度不足。

制度防腐，关键在制度。制度的可执行性和有效性是制度的生命。对于制度的评价，主要应不在于制度/机制的数量，而在于制度/机制的质量。科学的、具体的、可执行的、有效的制度/机制，一项就可以发挥巨大的实际效果；

① 反腐败协调小组是中共十五大确立的反腐败领导制的重要载体。主要负责重大问题和查办重大腐败案件的党内协调工作。协调组由纪委书记或政法委书记担任组长，成员单位包括纪检、检察、监察、审判、公安、审计等部门。协调小组日常机构设在纪委，根据需要下设联络办公室承担具体专项工作。

② 对疑难复杂有阻力或涉及党纪、政纪、法纪交叉的大案，经纪检、监察、检察、公安等有关部门，抽调人员组成专案组，明确由纪检部门牵头，集中力量查办案件。触犯刑律者交由检察机关依法审查起诉。

③ 对涉案人员多的窝案、串案、团伙案件，取证任务重，处罚难度大的腐败案件，采取联席会议制度，由多个部门负责人组成临时领导小组集中打击专项治理。

④ 我国的廉政建设是以党风建设为基础的，纪检和监察机关的监督对象及实施监督所依据的法律法规和工作方式等大致相近。中共中央、国务院于1993年决定纪检、监察机关合署办公，实行一套工作机构、一个机关名称的体制。

⑤ 中共中央纪委、监察部与最高人民法院、最高人民检察院、公安部等联合下发一系列通知，对互相通报情况、移送案件材料、联合调查等协作机制作出了规定。《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》、《行政监察法》及其实施条例的制定，进一步规范了协作的程序和法律责任。

⑥ 比如，检察机关依照宪法和法律独立行使检察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉，但现实生活中由于领导体制原因及人财物均属地方，检察权难以真正独立行使。又如，纪检、监察机关在许多情况下行使职务犯罪的初步调查权，限制人身自由的情况普遍，引起一定的负面后果。有的专门机关在开展职务犯罪预防工作中插手企业经济活动，干预行政机关的正常管理；有的专门机关重预防轻打击，使预防成为部分单位干部的保护伞。