

严维耀◎著

日本廉政制度建设 理论与实践

RIBENLIANZHENG

ZHIDU

JIAN SHE

LILUNYUSHIJIAN

中国方正出版社

D731-334
1

严维耀◎著

日本廉政制度建设 理论与实践

RIBENLIANZHENG

ZHIDU

JIANSHE

LILUNYUSHIJIAN

中国方正出版社

RA058/05

图书在版编目 (CIP) 数据

日本廉政制度建设理论与实践/严维耀著. —北京: 中国方正出版社,
2004. 1

ISBN 7-80107-756-3

I. 日… II. 严… III. 廉政建设—研究—日本 IV. D731.334

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 118848 号

日本廉政制度建设理论与实践

严维耀 著

责任编辑: 杜英莲

责任校对: 张 蓉

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) 66124758 门市部: (010) 63094573

编辑部: (010) 83085204 出版部: (010) 66510958

网址: www.FZPress.com

责编 E-mail: DYL@FZPress.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京市昌平长城印刷厂

开 本: 850 毫米×1168 毫米 1/32

印 张: 9.25

字 数: 228 千字

版 次: 2004 年 1 月第 1 版 2004 年 1 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 7-80107-756-3

定价: 16.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系退换)

序言

中央纪委常委、秘书长 干以胜

腐败是一种社会历史现象，在本质上是私有制和剥削制度的产物，从其出现之日起，就始终是一切政权和社会生产力的破坏力量。中国历代封建王朝陷于“其兴也勃焉，其亡也忽焉”的历史逻辑，无不是执政者由勤廉转落腐奢的结果。

腐败也是世界性的痼疾，在世界经济全球化进程日益加速、各种思想文化相互激荡交融的今天，无论是传统国家还是现代国家，无论是发展中国家还是发达国家，罕有能独善其身者。克服腐败，廉洁政治，已成为各国面临的一个共同性课题。加强反腐败国际合作，促进各国廉政建设经验交流，在全球遏制腐败的进程中就具有十分突出的可行性和必要性。

我们党和国家历来十分重视廉政建设工作，始终把惩治腐败、改善党风政风作为关系执政党生死存亡和现代化建设事业兴衰成败的大事来抓。多年来，我们坚持党中央确定的反腐败指导思想、基本原则、领导体制和工作格局，紧紧围绕提高我们党的领导水平和执政水平，提高拒腐防变和抵御风险能力这两大历史性课题，不断推进党风廉政建设和反腐败斗争，取得了新的明显成效，党政机关和干部队伍中腐败现象蔓延的势头程度不同地得到遏制，初步探索出一条适合我国现阶段基本国情的有效开展党

风廉政建设和反腐败斗争的路子，积累了一些基本经验。

当前，我国正处于体制转轨、结构调整和社会变革的历史时期，客观上存在着诱发腐败的多方面因素，廉政建设和反腐败工作面临许多新情况新问题。制度上存在漏洞便是其中一个重要方面。实践充分证明，廉政建设和反腐败工作必须加强制度建设和制度创新，必须走标本兼治、综合治理之路。

制度建设是马克思主义建党学说的重要组成部分。邓小平同志多次指出，制度带有根本性、全局性、稳定性和长期性。制度健全可以使坏人无法任意横行，制度缺陷可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。因此，预防和治理腐败，应当与经济体制改革、政治体制改革和对外开放的步伐相协调，应当注重发挥各环节的依托互补作用。近年来，我们党在廉政建设和反腐败工作中，着力把握制度建设这一关键环节，不断加大治本抓源头工作的力度，取得了明显成效。党的十六大确定了新世纪新阶段我们党的指导思想、奋斗目标以及政治、经济、文化建设与体制改革等一系列重大举措。全面贯彻十六大精神和“三个代表”重要思想，为进一步推进党风廉政建设和反腐败斗争提供了新的机遇和强大动力。我们要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，牢固树立全心全意为人民服务的宗旨，坚持立党为公、执政为民这个本质要求，紧紧抓住发展这个党执政兴国的第一要务，按照从严治党的方针，与时俱进，改革创新，把制度建设贯穿于党风廉政建设和反腐败工作各个环节，贯穿于加强教育、发展民主、健全法制、强化监督、创新体制之中，最大限度地遏制腐败现象的产生。一方面，我们要立足国情，深入研究我国改革开放和经济建设中遇到的新情况新问题，认真总结我们在实践探索中积累的行之有效的经验和做法；另一方面，我们还必须放眼世界，注意研究其他国家和地区的廉政制度，开阔我们的视野，拓宽我们的思路，促进我们的工作。

日本原是官员腐败问题严重的国家。然而经过战后五十多年的全面治理，如今形成较为完善的廉政制度体系，在确保公务员行政行为廉洁高效方面发挥了重要作用，成为发达资本主义国家中廉政制度建设理论较为成熟、实践较为成功的范例。“他山之石，可以攻玉。”日本与中国同属亚洲国家，历史、文化背景亦有相似之处，因此，对日本廉政制度建设理论和实践加以全面、系统、深入地考察，并结合中国实际进行积极探讨，是十分必要和有益的。

严维耀同志自1995年起从事纪检监察工作，迄今已在党风廉政建设和反腐败战线辛勤耕作八载有余。今年初，他承“未来亚洲研究会”之助，赴日本作专题研究，有机会对日本廉政制度建设情况进行直接而系统的研习考察，如今研究终有所得。作者在撰述论著过程中查引了大量的日本原始文件资料和相关研究文献，并深入官方有关部门进行调研，足见用功之勤。尤为可贵的是，作者对日本廉政制度建设的研究并非就事论事，而是坚持从中国在发展社会主义市场经济条件下开展党风廉政建设和反腐败工作的国情出发，始终立足于促进中国廉政建设这一主旨，始终着眼于廉政制度完善更新这一关键，在许多方面都体现出作者独立思考的结果。正是作者这种严谨务实的求学态度和刻苦钻研的治学精神，促成了此书的问世。

有理由相信，此书必将对我们深入研究和借鉴国外先进经验，推进我国廉政制度建设工作会议有所助益。

2003年11月

目 录

第一章 导 论	(1)
第二章 健全公务员制度	(17)
第一节 实行公务员考试录用制度	(21)
一、公开、平等、择优的考试原则	(21)
二、同等学历条件下的职位报考	(23)
三、科学合理的考试方法和内容	(25)
第二节 完善公务员激励机制	(27)
一、利益目标的多重设定	(28)
二、业务评定成绩与工资、职务晋升挂钩	(29)
三、考试成绩与职务晋升挂钩	(31)
第三节 实行“天神下凡”退职制度	(33)
一、“天神下凡”退职制度的由来与形式	(34)
二、“天神下凡”退职制度的利弊	(37)
第四节 明确公务员权利和义务	(40)
一、基本权利	(40)
二、身份保障	(43)
三、职务义务	(45)

· 2 · 日本廉政制度建设理论与实践

四、行政责任	(47)
第五节 重视公务员轮岗、教育和培训	(50)
一、频繁的轮岗和工作调动	(50)
二、以忠诚为核心的职业道德教育	(52)
三、形式多样的业务培训	(56)
第六节 严格人员定编管理	(58)
一、定编管理的方法	(58)
二、定编管理的实施	(61)
三、定编管理的审查	(63)
 第三章 完善法规制度	(66)
第一节 建立行政法律体系	(67)
一、行政法规的制定	(67)
二、行政法规的修订	(69)
三、行政法律责任制的实施	(70)
第二节 健全廉政法规	(71)
一、对接受利益的限制和禁止	(73)
二、馈赠、个人收入、财产的申报和公开	(78)
三、兼职、退职后的限制和禁止	(82)
四、其他廉政义务规范	(84)
第三节 制定政治资金管理制度	(85)
一、对收受政治资金的限制措施	(85)
二、对违反规定的惩罚措施	(88)
三、对政党的资金补助	(88)
四、政治资金管制中存在的问题	(89)
第四节 严密职务犯罪法律	(93)
一、贿赂罪的种类	(94)
二、滥用职权罪的种类	(98)

三、馈赠与贿赂性质的认定	(99)
第四章 加强监督	(102)
第一节 议会监督	(104)
一、议会的基本情况	(104)
二、议会监督的方式	(105)
三、议会监督的局限性	(115)
第二节 行政评价监察	(117)
一、行政评价监察制度的发展概况	(117)
二、行政评价监察机关的职责和权限	(119)
三、行政评价监察的监督方式	(123)
四、行政评价监察工作的特点与局限性	(131)
第三节 审计监督	(135)
一、审计监督的发展概况	(135)
二、审计机关的职责和权限	(136)
三、审计监督的方式	(138)
四、对公共投资项目的审计监督	(142)
第四节 司法监督	(143)
一、司法概况	(143)
二、违宪审查监督	(146)
三、审判监督和法官“国民审查”制度	(148)
四、检察官和检察监督	(150)
五、司法监督的局限性	(152)
第五节 大众传媒监督	(153)
一、大众传媒概况	(154)
二、大众传媒监督的作用	(155)
三、大众传媒监督的方式	(158)
四、大众传媒的新闻自由和行业自律	(164)

五、大众传媒监督的特点与局限性	(168)
第五章 深化改革	(174)
第一节 中央省厅改革	(175)
一、中央省厅改革的背景	(176)
二、中央省厅改革的内容	(180)
三、中央省厅改革的意义与面临的问题	(188)
第二节 司法制度改革	(192)
一、司法制度改革的背景	(192)
二、司法制度改革的内容	(197)
三、司法制度改革的意义	(206)
第三节 选举制度改革	(209)
一、选举制度改革的背景	(209)
二、选举制度改革的经过和内容	(213)
三、选举制度改革的意义与存在的问题	(216)
第四节 实行信息公开制度	(218)
一、实行信息公开制度的背景	(218)
二、《信息公开法》的内容	(222)
三、实行信息公开制度的意义与面临的问题	(226)
第六章 借鉴和启示	(231)
第一节 日本廉政制度建设的经验	(231)
一、健全公务员制度,建设一支高素质的公务员队伍	(232)
二、完善法规制度,把廉政建设纳入法制化的轨道	(237)
三、加强监督,推动权力沿着规范化的轨道运行	(240)

四、深化改革，铲除腐败现象滋生蔓延的土壤和条件	(244)
第二节 对我国廉政制度建设的启示	(248)
一、廉政制度建设的宏观思路	(248)
二、廉政制度建设的具体措施	(251)
 附 件	
与日本自民党行政改革推进部长太田诚一议员的 访谈内容	(257)
与日本人事院总务局参事官矶野宏志先生的访谈 内容	(261)
与日本行政评价局总务课总括课长辅佐砂山裕先生 的访谈内容	(270)
 后 记	(280)

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。

^① 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，都是收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纘一，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。