

廉
政
研
究
文
库



腐败防治论

卢汉桥 郑洁 / 主编

F u B a i F a n g Z h i L u n



廉政研究文库

腐败防治论

F u B a i F a n g Z h i L u n

卢汉桥 郑洁 / 主编

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

腐败防治论/卢汉桥, 郑洁主编. —北京: 社会科学
文献出版社, 2015. 8

(廉政研究文库)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 5222 - 7

I. ①腐… II. ①卢… ②郑… III. ①反腐倡廉 -
研究 - 中国 IV. ①D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 252238 号



主 编 / 卢汉桥 郑洁

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 邓泳红 桂 芳

责任编辑 / 王 颖

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 21.75 字 数: 281 千字

版 次 / 2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 5222 - 7

定 价 / 59.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

版权所有 翻印必究

出版说明

党的十八大以来，在以习近平总书记为总书记的党中央的坚强领导下，党风廉政建设和反腐败工作，不断与时俱进、真抓实干、开拓创新，取得了举世瞩目的成就。

与此同时，我们也清醒地看到，党风廉政建设和反腐败斗争形势依然严峻复杂。作为长期、艰巨的系统工程，党风廉政建设和反腐败工作实践，一方面，迫切要求我们在坚持和发展中国特色社会主义事业的进程中，站在完善、创新有中国特色社会主义理论体系中关于党的建设、政权建设理论的高度，进一步加大力度探索创新党风廉政建设和反腐败理论，进而推动党风廉政建设和反腐败制度创新；另一方面，迫切要求我们高度重视，针对不同时期党风廉政建设和反腐败斗争面临的不同形势、任务、特点和问题，从重点领域、重点环节、重点对象着眼，以人民群众集中反映的难题为抓手，求真务实、充分调研、一步一个脚印，具体问题具体分析，找准解决矛盾的关键，深入探究在依法治国条件下，实化、细化、强化党风廉政建设和反腐败工作体制机制的方略和措施，以期为新时期党风廉政建设和反腐败工作提供理论与实践辩证统一的有力支撑。

对此我们应当有所作为。这既是我们必然的责任，也是我们必需的担当。

《廉政研究文库》就是相关理论工作者和实际工作者，紧密围绕党风廉政建设和反腐败工作，坚持不懈，努力坚持正确方向，努力坚持与时俱进，努力坚持问题导向，协同创新的专题性系列研究成果；是广州大学廉政研究中心（广州廉政建设研究中心）和《广州



大学学报（社会科学版）》合作，通过创办“廉政论坛”栏目（该栏目2012年入选“教育部高校哲学社会科学名栏建设工程”），汇聚国内外多方面同道的力量和智慧，多年深入系统进行相关理论研讨与实践的结晶；也是“教育部高校哲学社会科学名栏建设工程”第二批入选栏目“廉政论坛”建设的阶段性系统总结。从中可以看到，多年来我们始终如一坚持的主旨追求，也可以体会不同阶段我们围绕中心聚焦重大题材和苦心保持调研连续性的坚守。

广州大学廉政研究中心（广州廉政建设研究中心）2005年成立，2006年被确定为全国高校廉政研究机构联席会议首批成员单位，2007年被确定为中央纪委监察部纪检监察理论研究联系点（同时获批的联系点还有北京大学、清华大学、西安交通大学等有关研究机构），2008年被广州市纪委监察局确定为广州廉政研究基地，2008~2015年连续三届被广州市哲学社会科学规划领导小组评选为广州市人文社会科学重点研究基地并连续两届考核为优秀；2014年被广东省纪委监察厅遴选为广东省反腐倡廉教育基地（广东省省级反腐倡廉理论教育基地）。多年来，我们的工作不仅受到了广州大学党政领导高度重视，在整体发展中，还得到了中央纪委监察部廉政理论研究中心、研究室等有关部门及中国监察学会、教育部纪检组、广东省纪委监察厅、广东省教育纪工委、广东省纪检监察学会、广州市纪委监察局、广州市委宣传部、广州市社科规划办、广州市教育局、广州市社科联、广州市纪检监察学会等单位 and 领导的热情鼓励 and 大力支持。全国高等学校廉政研究机构联席会议兄弟成员单位，特别是清华大学、北京大学、中国人民大学、北京航空航天大学、西安交通大学、武汉大学、中山大学、湖南大学等数十所设有廉政研究专门机构的高校同仁以不同形式一直给予我们积极肯定和切实帮助。王素琴、罗海丰同志付出了辛勤劳动，在此谨一并以衷心谢忱！

编者

2015年6月

目 录

1	1
建构现代国家廉政制度体系：中国的反腐败与	
权力监督	3
建立腐败预警机制的三重视角	26
2	33
列宁反腐倡廉思想述论	35
深化廉政公积金制度改革辨析	
——基于江门市试行廉政公积金制度争议的思考	
	51
3	65
关于构建国家预防腐败体系的基本设想	67
我国防止公职人员利益冲突制度的变迁及完善	
	82
4	99
委托代理视角下中央企业高管人员问责制研究	101
中国共产党党内监督制度的建立	111
5	123
权力监督体系中的巡视监督：职能定位与功能开发	
	125
毛泽东党风廉政建设思想及其启示	135



6	147
论公务消费过度的深层原因与治理对策	149
公款吃喝腐败析议	166
7	179
中国共产党 90 年反腐败的基本经验	181
有效权力监督的三个原理性问题	194
8	205
美国的廉政建设：多管齐下的制约机制	207
中国的腐败问题：海外学者的观察与思考（1980 ~ 2010）	227
9	243
廉政风险防控管理：适应当下中国反腐败环境的 管理创新	245
多元主体、思想资源与制度创新 ——当代中国廉政文化建设的政治社会学理解	257
10	269
廉政风险管理的分析框架：理论、过程和机制	271
城市社区腐败及其源头治理	284
11	297
对技术制约权力的反思	299
改革开放新时期邓小平取信于民重要思想述要	309
12	319
医疗卫生行业“三公”领域利益冲突及治理	321
新形势下加强我国社会管理领域行政监察 工作的思考	330

编者按：如果说，加快推进现代国家廉政制度体系的健全和完善，是我国反腐倡廉建设的现实迫切要求；那么，进一步加大对我国现行国家廉政制度体系建设的一些核心的、难度较大的内容，诸如监督和制约权力、预防和惩治腐败等方面的体制机制障碍及其克服的深入探讨，促进整个国家廉政制度体系效用的发挥，解决由于国家廉政制度体系的有效性不足导致的反腐败成效的有限性问题，则无疑是我们坚定不移的努力方向。

建构现代国家廉政制度体系： 中国的反腐败与权力监督^{*}

何增科

摘要：改革开放以来，中国积极构建中国特色的国家廉政制度体系，这个国家廉政制度体系在监督和制约权力、预防和惩治腐败方面发挥了一定的作用，腐败程度经历了一个从低到高再到有所降低的曲折发展过程。但总体来看，腐败的程度仍然处于居高不下的状态，反腐败的成效不容乐观。究其原因，我国目前的廉政制度体系还带有传统集权政治体制中廉政制度体系的色彩，政治体制改革的滞后限制了目前国家廉政制度体系功效的发挥。深化政治体制改革，实现国家廉政制度体系的现代转型，完善横向的公民选举问责和纵向的分权制衡机制，应当成为我国下一阶段反腐败和权力监督的努力方向。

关键词：反腐败 权力监督 国家廉政制度体系

作者简介：何增科，中共中央编译局当代马克思主义研究所所长、研究员，广州大学廉政研究中心特邀研究员，从事中国政治研究。

- * 本文是笔者为准备参加俞可平教授发起的中美各 10 名政治学者就中国政治展开的学术对话而提交的论文，董建华先生领导的基金会为该项活动提供了资助。课题组负责人俞可平教授和中方学者对本文初稿提出了修改意见。在中美学者对话会上，美方学者 Melanie Manion 和 Larry Diamond 就本文分别进行了评论和提问。笔者根据他们的意见对文章进行了进一步修改。笔者在此对他们的帮助表示衷心的感谢。



腐败是滥用受委托的权力谋取私利的行为。^① 只要权力的委托人和代理人相互分离，滥用受委托的权力，谋取私利的腐败行为发生的可能性就始终存在。防止公共权力的滥用离不开对权力的监督和制约。所谓监督就是监察督促，制约就是相互牵制和约束。权力监督是权力的委托人对权力的代理人采用各种必要的手段加以监察和督促以使权力的行使过程和结果符合权力委托人的意志和利益。权力制约则是各个权力主体由于权力分立互不统属而在权力行使过程中彼此牵制从而达到约束权力防止权力滥用的目的。

改革开放以来，中国在走向市场经济和进行现代化建设过程中腐败现象呈现发展蔓延的势头，中国共产党和中国政府在反腐败方面进行了不懈的努力，提出了“六管齐下”的反腐败策略并开始建立教育、监督、制度并重的惩治和预防腐败体系，即中国特色的国家廉政体系。这种反腐败的努力已经取得了一定的成效，但总体来看效果还很有限，这同现行的国家廉政制度体系的缺陷有着密切的关系。深化政治体制改革，发挥选举问责和分权制衡机制在反腐败和权力监督中的作用，必将极大地提高反腐败的效能。

一 改革开放以来中国的反腐败

中华人民共和国成立 60 余年来，中国共产党反腐败思路的演变经历了三个阶段，即从群众运动反腐败到依靠制度建设反腐败再到建设惩防体系反腐败的演变过程。1949 年新中国成立到 1978 年

① 这个定义是透明国际就腐败提出的最新定义，它是对滥用公共权力谋取私利的行为这一定义的新发展，新定义使腐败的范围能够涵盖所有权和经营权相分离的私营企业和具有公益产权性质的社会组织及其管理人员，从而将反腐败的领域扩大到私人经济部门和以公民社会组织为主体的第三部门。

改革开放前30年间，中国共产党反腐败的思路主要是依靠群众运动反腐败，反贪污反浪费的群众性运动就是典型的例子。1978年改革开放后到2002年中共十六大前，中国共产党反腐败的主要思路是依靠制度建设反腐败。体制改革和制度创新成为与思想教育、道德自律并列的中国预防腐败的新的的重要举措，预防腐败和惩治腐败开始受到同等重视。2002年十六大以来，中国共产党反腐败的主要思路进一步发展为体系化反腐败。以胡锦涛同志为总书记的党中央将反腐败三项工作格局拓展为教育、制度、监督、改革、纠风、惩治六项工作整体推进的“六管齐下”的工作格局。^①这一阶段建立具有中国特色的国家廉政体系即惩治和预防腐败体系成为党和政府的自觉的反腐败战略，预防腐败受到进一步重视，反腐败六项工作中教育、监督、制度、改革等四项工作都属于预防腐败的重要举措。同时在制度创新和体制改革之外，教育和监督在预防腐败中的地位和作用得到进一步强调。

改革开放以来中国反腐败举措在继承中国古代和新中国成立后反腐败的某些优良做法的基础上，又有所突破和创新，形成了六大特点。（1）强调各级党政领导干部廉洁自律，以身作则，在为政清廉方面发挥表率作用。“上梁不正下梁歪”的道理在中国深入人心。中国共产党在反腐倡廉建设中强调各级领导干部要加强自身的道德修养，做到自重、自警、自省、自励，严于律己，在廉洁从政方面发挥领导干部的榜样和示范作用。（2）思想道德教育在反腐倡廉建设中发挥着基础性作用。“礼法并用、德主刑辅”的治国理念在中国根深蒂固，^②道德教化对于治吏尤为首选之策。中国共产

① 本书编委会：《辉煌历程——党的纪律检查工作三十年》，中国方正出版社，2008。

② 戴者春：《试论我国古代“礼法并用、德主刑辅”的治国方略》，《黑龙江社会科学》2001年第5期，第44~48页。



党在反腐倡廉建设中同样把思想道德教育放在基础性地位来加以强调。所不同的是，改革开放后集中的、突击性的学习教育运动逐渐为常规性的廉政教育和廉政文化建设所代替，后者无疑更具有针对性。（3）监督成为预防腐败的重要环节得到突出强调。将监察监督权单列出来，单设机构，以监察权来控制行政权，是中国反腐败的一个重要政治传统。改革开放后，中国共产党继承了这一传统，高度强调监督在预防腐败中的作用，不断强化专门监督机关的权能，加强了自上而下的监督问责力度。（4）把预防同改革结合起来，通过体制改革和制度创新从源头上预防腐败，不断完善制度预防体系，成为改革开放后反腐败的一个突出特点。中国共产党人在实践中逐步认识到，预防腐败仅靠思想道德防线是不够的，仅靠自律也是不够的。通过制度建设预防腐败更为有效。强调以改革创新的精神反腐败，把制度和改革纳入反腐败的六项工作中加以整体推进，都是这一特点的集中反映。（5）常规性的依法惩治和突击性的专项治理相结合，成为惩治腐败的一个突出特点。自新中国成立到改革开放前，中国共产党人习惯于采取运动式、突击性的专项斗争方式反腐败。改革开放后，常规性的依法查处案件惩治腐败受到重视，但在某些类型的腐败日益严重受到各界关注后，集中时间、集中力量开展突击性专项治理的方式又会被派上用场。（6）严刑峻法，重典治贪，成为惩治腐败的又一个突出特点。中国在刑罚运用方面自古以来强调“杀一儆百，以儆效尤”的威慑效应，严刑峻法、重典治吏成为中国古代惩贪肃贿的重要策略。新中国成立后，党的反腐败继续保持严刑峻法、重典治贪的传统。主要依靠刑法，依靠剥夺自由刑甚至死刑来惩治腐败分子，在专项整治或严打时期从重从快惩治腐败分子，成为中国反腐败的一个重要特点。

改革开放三十多年来，中国在反腐败方面取得的主要成就是初步建立了惩治和预防腐败体系，后者是具有中国特色的国家廉

政体系。^① 这一体系具体包括，确立了党和国家廉政建设的目标体系，建立了国家廉政制度体系的各项机构性支柱，健全了一些机构性支柱正常运转所需的部分核心规则，通过廉政文化建设和廉洁教育使廉洁从政的价值体系逐渐为公众和公职人员所接受。

（一）用中国特色社会主义理论体系教育全党，逐步确立了国家廉政体系的三大目标

改革开放以来，经过以邓小平、江泽民和胡锦涛为代表的党的三代领导集体的理论创新努力，中国共产党逐步形成了中国特色社会主义理论体系，确立了科学发展、社会和谐、全面小康的社会主义现代化建设总目标，这三大目标也成为中国国家廉政体系所要达成的目标。中国共产党通过将常规的干部教育培训和集中的学习教育实践相结合，将全党的思想统一到中国特色社会主义理论上来。促进科学发展、维护社会和谐、实现全面小康成为中国国家廉政体系所要围绕和服务的中心目标。

（二）建立了国家廉政制度体系的各项机构性支柱，明确了各个机构行动者的地位和作用

“文化大革命”结束后，各级党委和政府恢复正常工作，全国和

① 国家廉政体系（National Integrity System, NIS）的概念是由透明国际专家、新西兰学者杰瑞米·波普提出来的。国家廉政体系类似一座希腊神庙，它的屋顶是三大目标即可持续发展、法治和生活质量，它的支柱是各种机构行动者和保证这些机构行动者正常运转的核心规则，其地基是公众意识和社会的价值体系。国家廉政体系概念表明，只有各个制度支柱均衡发展，只有公众意识和社会价值体系这个地基牢固，国家廉政体系大厦才会屹立不倒，三大目标才能得以实现。笔者在此基础上提炼出国家廉政制度体系的概念，它是国家廉政体系中由机构行动者和相应的核心规则构成的制度性支柱的总称。现代国家廉政制度体系是以公民的选举问责和政权内部的分权制衡机制等纵向问责和横向问责原则贯穿于机构和规则之中的国家廉政制度体系。有兴趣的读者可进一步阅读杰瑞米·波普的《制约腐败——建构国家廉政体系》（透明国际，2000），清华大学公共管理学院廉政研究室译，中国方正出版社，2003。



地方各级人民代表大会、民主党派和全国与地方各级政治协商会议、纪检、监察、审计机关、法院、检察院系统也都先后得以恢复。检察院反贪污贿赂局的设立和国家预防腐败局的成立标示着预防和惩治腐败工作的专业化获得了新的动力。改革开放后，以个体工商户、私营企业、外资企业为主的民营经济部门不断成长壮大，并成为社会政治生活中的一支重要力量。以民间组织和网络公共领域为主体的社会力量悄然兴起并开始对公共权力的运用和公职人员的言行进行监督制约。新闻媒体在改革中批判意识不断增强，逐步成为一支反腐败的重要力量。反腐败中的双边和多边国际合作不断取得新的进展。在政权系统内外各个机构性行动者日益活跃的情况下，中国共产党明确了反腐败的领导体制和工作机制，这就是党委统一领导、党政齐抓共管、纪委组织协调、部门各负其责、依靠群众支持和参与的反腐败领导体制和工作机制，力图形成反腐败工作的整体合力。这实际上就是一种党政主要领导主导、专业反腐败机构唱主角、相关职能部门分工负责、社会组织与机构行动者积极参与和协同的反腐败格局。

（三）健全了一些机构行动者正常运转所需要的核心规则

执政党正常运转的核心规则是党内民主和党内监督方面的规则。在发展党内民主方面，基层党组织正在开展公推直选的改革实验，《地方党委会议事规则》为党委内部集体讨论民主决策提供了程序保证。《中国共产党党员权利保障条例》为党员依法行使权利和权利救济提供了党内法规依据。《中国共产党党内监督条例（试行）》《党政领导干部选拔任用工作监督检查办法（试行）》《关于中共中央纪委、中共中央组织部巡视工作的暂行规定》《地方党委委员、纪委委员开展党内询问和质询办法》等党内法规为党员和组织开展党内监督提供了党内法规和程序保证。纪检监察机构是当代中国最重要的党内监督与行政监察机构和专门的反腐败机关。这个机构通过改变产生方式（从党委全会选举产生改为由各级党代会直接选举产生）、实行双重领导体制、对派驻机构实行统一管

理、采用巡视方式进行监察等方式保证机构拥有行使职权所需要的相对独立性和权威性。审计机关在实行双重管理体制强化自身独立性的同时，通过公开发布审计报告而增强了审计监督的效力。反贪污贿赂局和预防职务犯罪机构的成立，促进了检察院系统在惩治和预防腐败方面的专业化水平。《法官法》《检察官法》的通过促进了司法系统的职业化。《反洗钱法》的颁布实施赋予反洗钱机构以追踪调查洗钱行为的权力，对于反腐败意义重大。《行政诉讼法》的颁布实施使法院获得了对具体行政行为的司法审查权。《国家公务员法》的实施提高了公务员系统职业化水平。《各级人民代表大会常务委员会监督法》的颁行为各级人民代表大会常务委员会对政府、法院和检察院的监督提供了法律依据。民主党派和政协的参政议政、民主协商、政治监督职能在党的支持下也在不断加强。《反不正当竞争法》和《反垄断法》的先后颁行为鼓励民营经济部门开展竞争、破除垄断提供了法律框架。《社会团体登记管理条例》《民办非企业登记管理条例》和《非公募基金会管理条例》三个行政法规的出台使得对民间组织的管理从定期清理走向依法管理，在一定程度上保证了公民的结社自由。《政府信息公开条例》的实施将政务公开的成果用法律的形式固定下来，这样就使得媒体和公民获取政府信息，并且监督官员的行为有了法律的保障。中国已与 68 个国家和地区签订了 106 项各类司法协助条约并加入了《联合国反腐败公约》，这就使得中国在外逃贪官引渡、资产返还合作、联合侦查等多方面得到国际行动者的合作与配合。

（四）反腐倡廉教育和廉政文化建设提高了公众和公职人员崇尚廉洁反对腐败的意识，为国家廉政体系建设打下了良好的基础

1978 ~ 1992 年，纪检监察机构主要是开展党性党风教育，以此保证执政党的先进性和纯洁性。1992 ~ 2002 年这一阶段主要是深入扎实推进反腐倡廉宣传教育工作，将法律、法规和纪律教育与道德教育相结合，有关部门密切配合，形成反腐倡廉宣传教育的合力。



自 2002 年以来的反腐倡廉宣传教育工作被作为反腐败的基础性工作来抓，一直受到各级党委和政府的高度重视，同时深入开展廉政文化建设，努力在全社会形成“以廉为荣、以贪为耻”的道德风尚。^①

改革开放以来，中国在预防和惩治腐败方面的艰辛探索和不懈努力取得了一定的成效。改革开放 30 余年来，各级纪检监察机关认真履行自己的职责，在党纪政纪监督和反腐败方面做了大量工作，为党风廉政建设做出了重要贡献。据统计，改革开放以来到 2009 年 11 月，纪检监察机关共立案 2945844 件，给予党纪政纪处分人数达 2706223 人，有据可查的 12 个年份受处分的县处级以上干部数即高达 78631 人。^② 另据统计，改革开放以来到 2009 年年底，我国各级检察机关共立案侦查贪污贿赂等腐败犯罪案件 1095297 件，查处 667113 人，其中县处级以上干部人数为 46420 人。^③ 透明国际发布的清廉指数在一定程度上反映了中国清廉程度在过去 30 多年中的变化（见表 1）。

表 1 透明国际历年关于中国的清廉指数

年份	1980 ~ 1985	1988 ~ 1992	1993 ~ 1996	1997	1998	1999	2000	2001
清廉指数	5.13	4.73	2.43	2.88	3.5	3.4	3.1	3.5
年份	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
清廉指数	3.5	3.4	3.4	3.2	3.3	3.5	3.6	3.6

资料来源：透明国际网站（http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi）。

- ① 本书编委会：《辉煌历程——党的纪律检查工作三十年》，中国方正出版社，2008，第 250～261 页。
- ② 根据历年来中纪委全会工作报告提供的数据统计，有兴趣的读者可以参阅监察部网站和新华网新华资料栏目的有关内容。
- ③ 根据最高人民检察院 1983、1988、1993、1998、2003、2008、2009、2010 等年工作报告提供的数据计算后得出。有兴趣的读者可登录最高人民检察院网站工作报告栏目，2010 年工作报告可从人民网获取。