




当代中国制度研究

林尚立 主编

国家出版基金项目
NATIONAL PUBLISHING FUND PROJECT

李 辉 著

当代中国反腐败制度研究

 上海人民出版社



当代中国制度研究
林尚立 主编

李 辉 著

当代中国反腐败制度研究



 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代中国反腐败制度研究/李辉著. —上海:上海人民出版社, 2013

(当代中国制度研究)

ISBN 978-7-208-11417-3

I. ①当… II. ①李… 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 097812 号

责任编辑 于力平
封面装帧 楚 门

· 当代中国制度研究 ·

当代中国反腐败制度研究

李 辉 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟新骅印刷厂印刷

开本 635×965 1/16 印张 17 插页 4 字数 221,000

2013 年 6 月第 1 版 2013 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-11417-3/D·2272

定价 36.00 元

丛书总序

制度是人类文明的产物。人类社会的发展离不开制度创新的推动。在当今时代,制度与科技,以及人的自由,共同构成现代化发展的三大动力。中国改革开放之所以能够创造如此巨大的发展,根本原因就在于它充分释放了这三大动力,并使其成为推动中国整体进步的合力。从中国发展的经验来看,创造这三大动力的关键是制度的变革与建设。中国的经验再度证明了制度对发展的重要性。其实,在现代化过程中,任何人都不会怀疑制度的重要性,但要全面确立制度在国家发展中的地位,并使其获得健全和发展,并非易事。这也正是现代化发展在许多国家常常遇到困难与挫折的缘由所在。影响各国制度建设和制度化进程的因素,既有来自文化的,也有来自政治的。

国家是基于公共权力对社会进行重新组织所建构起来的政治共同体。所以,国家治理是通过公共权力的有效运行来实现的。公共权力的有效运行,一方面有赖于公共权力的合理组织,这主要通过制度来完成;另一方面有赖于公共权力的合理执行,这主要通过治国者的实践来完成。对国家治理来说,这两方面显然缺一不可。但在历史上,不同文明下的国家治理的侧重面是不同的。从中西比较来看,同属人类文明轴心时代的古希腊与中国的春秋战国时期,都孕育和发展出了影响各自文明发展的政治哲学。在古希腊以柏拉图、亚里士多德为代表,在中国以诸子百家为代表。今天看来,他们之间的差异是巨大的。古希腊政治哲学从政体出发,探求如何依据特定的社会结构建立相应的政体形式,从而形成有效的制度体系,以协调国家内部各阶级、各群体

之间的关系。这种政体文明是现代西方政治建设的源头活水，它灌溉出了现代西方的制度文明。然而，中国的政治哲学则是从治道出发，探究如何综合利用天地自然、人伦礼俗、天理国法来治国安邦，实现国泰民安。由此，中国发展出了极具智慧的治国之道，而在其中，治国者是关键，制度仅仅是一个可以不需太多考虑的背景要素。这就构成了存续千年的中国人治政治的思想与文化之根。客观地讲，这两种政治哲学都在各自的历史与文化中创造了巨大的政治文明。古希腊思想与文化成就了现代的西方；而春秋战国的思想与文化成就了中华千年大帝国；所不同的是，前者的成就转化为现代文明的发展力量，后者的成就只能成为历史的辉煌。中国政治哲学的历史局限性由此可见。所以，中国现代化发展的重要使命之一，就是要走出这种历史局限性，在告别帝国辉煌的同时，从人治政治走向以制度为核心的法治政治。辛亥革命之后的中国国家建设与政治发展就围绕着推进这种转型、建构现代制度体系而展开的。中国百年的现代化历程表明，要真正确立以制度为根基的现代国家体系和法治文明，仅仅确立一些制度是不够的。制度要真正成为国家之根本、民权之保障、发展之动力，一是要周全，二是要有效，三是要扎根。制度要达此境界，靠制度本身是不够的，需要现代化的持续发展与现代国家建设的全面深化。

其实，不论从历史经验，还是从实践逻辑来看，有效的国家治理，既离不开制度的健全，也离不开治国者的能力。对中国这个大型国家的建设与治理来说，更是如此。它需要将西方的制度精神与中国的治国智慧有机结合，需要将西方的法治政治与中国的贤人政治有机结合。但必须指出的是，今天的中国已不是传统国家，而是现代国家，所以，在这种结合中，制度健全是最为根本的。没有合理有效的制度体系，简单强调贤人政治，不但不可能，而且可能走向反面。改革开放以来，中国就将实现民主的制度化作为国家建设与发展的核心目标，并由此开启了建设社会主义法治国家的伟大工程。今天，中国已在政治、经济、社

会与文化等领域建立起了具有中国特色的社会主义制度体系,并在实践中显示出其独特的优势,从而大大增强了中国人民对自己制度的自信心。中国近三十年来的快速转型与有效发展,既检视了既有制度体系的成效,也对制度创新提出了更加迫切的要求。因而,把握中国制度的内在逻辑,全面而系统地推进中国的制度建设,将直接决定中国发展的潜力与前景。本书就是从这个高度切入,在把握各项制度的形成历史、现实成效以及未来发展的基础上,对中国国家制度进行逐项的研究,揭示中国制度的局部结构与整体逻辑,科学把握中国制度建设的发展战略与途径。为此,这套丛书的各位作者都秉承以下的共识来展开各自研究。

首先,制度建设的场域是国家建设。建设社会主义现代化国家,实现国家富强、民族复兴与人民幸福是中国发展的核心使命。这决定了制度建设必须与中国国家建设紧密结合。中国要成为社会主义现代化国家,不仅要遵循中国特色社会主义的内在要求,而且要遵循现代国家的内在要求。这两大要求构成中国制度建设的国家场域。在这个场域中,任何一项制度的成长,一定都是靠多方力量的综合作用来推动的,其中既包括制度自身成长的动力,也包括传统与现代、城市与乡村、政党与国家、政府与社会、国内与国际等互动所产生的动力。这些动力在推动制度成长与创新的同时,也规范着制度的现实性,从而保障实际生成与运行的制度,能够与国家整体制度体系相契合,与国家和社会发展相适应,真正成为生存有根、运行有效、调适有度的制度。

其次,制度建设的依据是国家宪法。宪法是现代国家区别古代国家的根本要件,它表明现代国家是全体人民共同意志的产物。人民共同意志的集中体现就是宪法。宪法是国家的根本大法,基于国家权力组织、配置与运行所形成的任何国家制度,必然要以宪法为根本依据。唯有如此,制度才能获得法理上的合法性;唯有如此,制度才能得到人民的认同,从而获得实践中的合法性。基于宪法而生成

的制度是具体的,既要体现宪法的意志,同时也要适应现实的要求,因而,制度实际上承载着协调国家与社会、平衡国家根本意志与社会具体意志的功能。这决定了如果制度建设不能紧守宪法之根本,就很容易被社会杂多的力量所牵累和侵蚀,失去其价值上的坚定性与制度上的一体性,从而也就无法真正成为法理有据、结构有理、发展有方的制度。

再次,制度建设的动力是社会发展。制度的使命在于创造发展所需要的秩序,并使发展成为人类文明与进步的正面力量。许多研究表明,与科学技术相比,制度创新对人类社会的贡献更具有决定性和全面性。实践表明,只有追求发展与进步,才有制度创新的动力;同时,也只有创造出积极的发展格局,形成有效的发展成就,制度才能获得真正的确立与巩固。所以,不论是引发制度变革与创新,还是促进制度成熟与巩固,都离不开经济与社会的全面发展。任何制度的生命力,一定是通过其所关切的发展来获得的。所以,制度建设必须与一个国家的发展进步紧密互动、深度融合;只有这样,确立起来的制度才能真正成为创新有源、发展有力、巩固有基的制度。

最后,制度建设的活力是民主进步。制度与人是国家生活的基本要素,二者的关系也是推动文明进步的基本关系。制度是否具有活力,关键取决于人是否具有活力。如果万马齐喑,制度再完善、再系统,最终都不过是一具僵尸。人与社会的活力,来自民主的进步;而民主的本质在于承认人的主体地位,激发人的自由意志,保障人的基本权利,促进人的平等团结。制度建设的活力,就是用民主制度去实践民主,就是将民主要素注入到具体的制度建设之中。人们借助民主制度的保障,就可以成为监督权力、规范制度、创新体制的力量;同时,制度借助民主要素的注入,就能获得更高层面的价值理性与工具理性的统一,以保证制度自身具有更大的合理性与合法性。所以,任何现代国家的制度建设必须秉承民主的取向,贡献民主的成长,成为民主制度的内在组成部分,只有这样,确立起来的制度才能真正成为价值有道、系统有为、参与

有门的制度。

中国已走上人类文明发展的正道。中国在成为现代制度文明的受惠者和实践者的同时,也应该成为现代制度文明的创造者和贡献者。中国的制度自信,应该转化为制度的建设与创造。这一切都将从扎扎实实地进行中国制度的自我健全和完善开始。但愿这套丛书能够为此贡献一份力量。

林尚立

2013年4月8日

前 言

本书作为“当代中国制度研究”系列丛书中的一本，虽然题目为《当代中国反腐败制度研究》，但实际上并不能涵盖当代中国与反腐败相关的所有制度，甚至仅仅做粗略的描述，在一本书的篇幅内也是不可能完成的。社会科学发展到今天，尤其是对于制度的研究，仅仅描述静态的纸上的制度(institutions on paper)已经无法满足学者和阅读大众的需要了，必须有对过程和行动的分析。但是要想获取这方面的资料实在是非常困难，因此本书只能采取一种折中的办法，即把对静态制度的描述和制度在具体执行中碰到的问题结合起来，尽量展现中国目前核心反腐败制度的基本情况。当然，笔者深知，对于中国反腐败制度的研究，这本书所做的工作是远远不够的，还需要更多的后续研究来补充和完善。

在今天的中国，不仅仅腐败行为本身是一个很难观察的“黑箱”，反腐败的政治过程也是一样。纪委已经成为一个既知名又神秘的组织，其知名度高是由于在各个腐败大案要案与政治丑闻的揭露过程中，无不看到纪委的影子；与此同时，这一组织的结构、行为与日常工作的开展却很难为外人所知。纪委以各种各样的面目频繁出现在新闻媒体、官场小说，甚至电视剧中，但这些支离破碎的信息只能更加剧其神秘性。虽然大多数人在内心深处都隐约感觉到，纪委对于理解中国政治是一个非常重要的组织，但由于面临研究途径和获取资料的难题，而不得不假装“忽视”它。这才造成了在今天中国各政府机构的研究中出现的一个悖论，类似中国人民代表大会制度和政协制度这些在实际权力运作中相对边缘化的组织，学术界对其的研究却非常充分，还不得不强

调其“重要性”；恰恰相反，类似纪委、组织部等处于权力最核心的部门，学术界的研究简直只能用“贫瘠”来形容。毋庸置疑，我们需要一个对反腐败制度和机构相对详细的研究，确实要承认，这一研究的开展非常困难。因此笔者今天对于纪委的研究并不是短时间内集中形成的，而是在从2007年为撰写博士论文（关于中国一个地方国有企业腐败问题）收集资料开始，通过和纪委这个机构长期打交道，零打碎敲式地收集到各种关于纪委的信息，并逐渐形成了这本书中的内容。

几乎在所有研究的前言部分，都需要对本项研究做一个说明，这一说明中最重要的部分就是此项研究的研究问题和研究方法。但是这里需要承认的是，本项研究并没有采用什么复杂的研究方法。本研究的主要目的就是要对中国目前的反腐败制度做一个梳理和描述，但同时又不希望做成是百科全书式的制度规章的堆砌，因此本研究采取的方法是在梳理制度和运用制度分析两个方向同时展开。也就是说，既是对中国反腐败制度的展现，让读者了解中国反腐败制度的大致轮廓和内容，也是对中国反腐败制度中的核心问题进行解释，这些问题包括：中国反腐败制度是如何形成的？是什么样的理论和原则在支持中国反腐败制度的运作？中国反腐败制度的基本结构是什么？其发挥的主要功能是什么？目前反腐败制度的框架下，面临着哪些问题和挑战？在未来时间里，应当朝着什么方向进行改革？

因此，本书主要是围绕着三个问题展开的。一是中国反腐败制度的由来与演变问题，即新中国成立以来反腐败制度的整个变迁和演化的过程，笔者对其大致进行了一些历史阶段的分期，并对各个时期的特点和制度形态做了描述，最后尝试总结了其变化趋势和规律。第二个问题就是目前中国反腐败制度的结构和功能，也是中国最核心的，实际发挥反腐败作用的制度主要包括哪些，如果将这些制度更细致地解剖下去的话，其中又包括哪些重要的核心制度，这些不同制度之间的关系又是怎样的，这是本书所要回答的第二个问题。最后一个问题就是大家比较关心的，在梳理了如此庞大的中国反腐败制度之后，想说明什么

问题。也即目前的反腐败制度中存在的主要问题是什么,将来的发展和改革趋势又是什么,这是本书所要尝试回答的第三个问题。

这本书的写作过程中,要特别感谢安徽省 H 市(恕研究伦理的需要,这里无法提供单位详细名称)纪委工作人员接受采访,没有这些访谈资料,本书的可读性会大打折扣。另外,在课题的研究资金上,本研究受到笔者主持的教育部人文与社会科学青年基金项目“东亚儒家文化圈预防腐败制度的比较研究与启示”的支持(项目编号:10YJC810022),国家社会科学基金青年项目“东亚儒家文化圈预防腐败制度研究及对中国的启示研究”(批准号:11CZZ015)的经费支持,复旦大学新教师科研启动基金“中国地方腐败治理体系与部门协调机制研究(1993—2010)”,以及复旦大学国际关系与公共事务学院对“当代中国制度研究”丛书的经费支持;在出版上,要特别感谢国家出版基金和上海人民出版社的大力支持,学术研究与发表实属不易,在此对以上支持一并表达诚挚的谢意。

当代中国制度研究

当代中国反腐败制度研究	李 辉 著	36.00 元
中国政治协商制度研究	肖存良 著	48.00 元
作为一种政府形式的中国人大制度	何俊志 著	26.00 元
当代中国立法制度研究	潘伟杰 著	40.00 元

目 录

丛书总序	1
前言	1
导论 制度、制度设计与反腐败	1
第一节 中国的反腐败斗争	2
第二节 超越强制：制度设计与反腐败制度研究	13
第三节 问题、方法与全书章节安排	24
第一章 腐败的原因及其治理途径：来自全球的经验	32
第一节 国家、市场与文化：对当代中国腐败问题的三条解释 路径	32
第二节 治理腐败的一般理论	42
本章结语	53
第二章 纪律检查与行政监察：当代中国反腐败制度的由来与 演变	60
第一节 反腐败制度的初始设计：新中国成立之前的反腐败 制度	61
第二节 新中国成立后至“文化大革命”	71
第三节 纪检监察机构的恢复与重建：改革开放后的反腐败 机构	90
本章结语	97

第三章 中国反腐败的核心制度:纪检监察制度	103
第一节 纪律检查委员会与监察局合署办公	104
第二节 中国共产党纪律检查制度	110
第三节 中华人民共和国行政监察制度	134
本章结语	143
第四章 审计监督制度与刑事检察制度	147
第一节 审计监督制度	147
第二节 刑事检察制度	155
第三节 以纪委为核心的行政、司法合作治理体系	170
本章结语	183
第五章 当代中国腐败治理中的清理行动	187
第一节 清理腐败:一个分析框架	187
第二节 经济转型中的腐败清理:中国的案例	191
第三节 中国腐败治理中的清理行动:一个市级纪检监察 机构的个案	192
第四节 运动式强制:清理行动的功能和局限	201
本章结语	206
第六章 中国反腐败制度的问题与改革	210
第一节 中国反腐败制度存在的问题	210
第二节 中国反腐败制度的改革方向	220
第三节 反腐败:“国家中心主义”还是“社会中心主义”?	230
参考文献	239

导 论

制度、制度设计与反腐败

在本书中腐败依然采用被大多数学者所认可的世界银行的定义：“滥用公共权力谋取私利。”虽然在理论上只是短短的一句话，但是在整个人类政治、经济乃至社会文化的实践中，腐败现象的复杂性远远超出了人类的想象，因为其涉及的是自现代社会诞生以来最为核心的政治问题，即“公”与“私”的关系问题。这一对关系涉及政治学中方方面面的问题，因此腐败的治理不可能是一蹴而就了，也不是一个清晰可见与政治有机体的其他部位毫不相关的毒瘤，只要简单的切除就能解决问题。在规模非常大的政治体中，如何治理腐败是一个非常复杂的问题，几乎所有的国家都在不断地进行这方面的探索。

同样，在中国，腐败问题现在已经成为困扰和阻碍社会进一步发展的重要难题。党和国家一直没有停止过对于治理腐败问题的摸索和研究，随着腐败问题的蔓延和日渐猖獗，我国反腐败的力度也在不断加大，策略也逐渐向制度建设方向转型。胡锦涛同志在党的十七大报告中指出：“中国共产党的性质和宗旨，决定了党同各种消极腐败现象是水火不相容的。全党同志一定要充分认识反腐败斗争的长期性、复杂性、艰巨性，把反腐倡廉建设放在更加突出的位置，旗帜鲜明地反对腐败。坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，扎实推进惩治和预防腐败体系建设，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，拓展从源头上防治腐败工作领域。”¹无论是反腐败还是制度建设，都是政治学需要探讨的重要问题。在“更加

注重预防,更加注重制度建设”这一论述的背后,中国在腐败治理上实际采取的措施与行动是什么?改革开放三十余年来,又进行了哪些制度建设的尝试?中国的反腐败制度成长到今天,是否形成了自己的模式?其在治理腐败方面的优势和劣势是什么?这些都是需要回答,但又没有被很好回答的问题。

第一节 中国的反腐败斗争

近年来,在互联网与社会上逐渐流行起来一种说法,即“中国的腐败越反越严重”。这一说法引起了大量争论,有人认为这种说法没有依据,但更多的人认为,“腐败越反越多”是符合中国现实的。作为一个研究者,笔者认为这一说法在社会上的流行至少表明了两个问题:一是民众认为中国的腐败越来越严重;二是民众对中国目前的治理绩效评价很低,并且开始对反腐败机构产生不信任。

实际上,第二个问题比第一个问题还要严重。这是一个非常危险的信号,因为腐败对于政治稳定的负面作用主要来自对政权合法性的瓦解,而所谓的合法性即指“政治系统使人们产生和坚持现存政治制度是社会的最适宜制度之信仰的能力”²。因此,合法性不是通过客观指标可以度量的,而更多的是一种民众对于政府的主观感知。换句话说,如果腐败越来越严重,但丝毫不影响民众对于政府的主观印象,那么腐败并没有那么可怕,甚至有可能会因为其产生的一丁点儿润滑作用而大受欢迎。但是历史的证据一再表明,腐败对于每一个政体的合法性都是摧毁性的,即便是高速的经济增长也无力回天(足够多的研究表明,法国大革命爆发前夕,经济状况趋于好转)。

在回答“中国是否赢得了反腐败战争的胜利”这个问题时,魏德曼也认为,从前30年打击腐败的成效来看,中国的腐败治理依然面临着严峻的考验。他认为,由于腐败行为是一个黑箱,实际腐败率(Actual Rate of Corruption, ARC)是无法观察到的,因此我们也无法判断中国

的腐败治理行为是否降低了实际腐败率。但是魏德曼认为,可以使用抓捕延时(crime-capture lag time)来考察腐败的风险程度,所谓抓捕延时就是指罪犯从第一次犯罪开始,到其被捕为止之间的时间差,也被称为“潜伏期”。如果这个时间延时越短,就说明腐败的风险越高;反之,如果这个时间延时越长,就意味着腐败的风险越低。使用这种方法,魏德曼在比较了1993—1996年和2005—2006年的数据之后,发现后者的抓捕延时大大延长了,因此这从一个侧面说明了中国目前的反腐败策略并没有降低腐败的风险。³

那么,中国的腐败果真是“越反越严重”吗?笔者认为这一命题是非常值得商榷的,并且过于低估了中国目前腐败治理的有效性。这一问题的核心其实是如何评价目前中国的腐败治理绩效和反腐败的战略选择,而对于这一问题的回答是无法仅从中国内部的情况来加以说明的,而必须放在国际比较的视野下来进行评价。

一、测量方法难题:中国的腐败越来越严重吗?

要回答中国的腐败是否“越反越严重”,那么首先要承认的一个前提条件就是中国的腐败“越来越严重”,否则何谈“越反越严重”。但是要回答中国的腐败是否真的是越来越严重,还真的是一个学术界的国际难题。腐败这一研究对象与其他的社会问题不同,比如衡量犯罪,尤其是刑事犯罪,我们经常使用犯罪发生率来作为衡量和观测指标,非常直观而且确实可以反映真实情况,因为犯罪发生率基本等于实际的犯罪率,一旦犯罪率急剧异常地上升,那肯定是某些环节出了问题。但是我们能同样用腐败案件的数量来衡量腐败的严重程度吗?答案是否定的,因为每年反腐败机构查办腐败案件数目的多少仅仅反映的是反腐败的情况,而不是腐败的情况,大多数研究者都承认,由于腐败行为本身的隐蔽性,所谓的“实际腐败率”是一个无法观测的数据。当然,我这里并不是说腐败案件查处的数量没有任何研究的意义,恰恰相反其研究价值很大,但是如何通过定量的方法来处理还需要进一步的探讨。