

依法治国与 廉政建设

主编 刘海年
李 林
张广兴



中国法制出版社

依法治国与廉政建设

主 编 刘海年
李 林
张广兴

中国法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

依法治国与廉政建设/刘海年等主编. - 北京:中国法制出版社,1999.1

ISBN 7-80083-535-9

I. 依… II. 刘… III. ①法制-中国②廉政建设-中国
IV. D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 01663 号

依法治国与廉政建设

YIFA ZHIGUO YU LIANZHENG JIANSHE

主编/刘海年 李 林 张广兴

经销/新华书店

印刷/河北省涿州市新华印刷厂

开本/850×1168 毫米 32 印张/18.125 字数/444 千

版次/1999 年 1 月北京第 1 版 1999 年 1 月北京第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80083-535-9/D·512

(北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031) 定价:30.00 元

(如发现印装问题请与本社发行部联系 电话号码:66062752)

依法治国与廉政建设

(代前言)

刘海年*

中国共产党十一届三中全会以来,在党的基本路线指引下,我国社会主义建设事业取得了举世瞩目的成就。但是,在各项建设事业迅速发展的同时,腐败现象也开始抬头和蔓延。它出现的领域,不仅在经济上,而且在政治上;不仅在主管财务的部门,而且在主管政工和人事的部门;不仅在企业、事业单位,而且在行政、司法和军事机构;不仅在基层,而且在上层;不仅发生于个别的人和事,而且相当一部分属于结构性和体制性的,许多事实令人触目惊心。近年来,对于各种腐败现象,人民群众不满情绪日增,社会舆论抨击之声渐长,党政领导斥责措辞严厉,执法和司法部门查处的腐败案件呈上升趋势。尽管如此,腐败现象并未得到有效遏制。江泽民同志在党的十五大政治报告中指出:“反对腐败是关系党和国家生死存亡的严重政治斗争。我们党是任何敌人都压不倒、摧不垮的。堡垒最容易从内部攻破,绝不能自己毁掉自己。

* 中国社会科学院法学研究所所长、研究员。

如果腐败得不到有效的惩治,党就会丧失人民群众的信心和支持。”所谓党和国家生死存亡的政治斗争,也就是保持和丧失政权的斗争。中外历史和当今世界的许多事例告诉我们,人民一旦失去政权,不仅建设社会主义美好生活的 prospect 将化为泡影,现有的、来之不易的成果也将付诸东流。

腐败为何如此顽固,廉政建设为何如此困难,除了要注意旧传统对人们思想观念的影响,主要应从制度的弊病上寻找根源。随着资本和市场经济的发展,权力也明里暗里进入市场。为了避免这种行为影响经济发展、社会稳定和统治阶级的根本利益,在社会的强大压力下,统治者们一直在采取各种对应措施,以图把腐败行为限制在一定范围之内。一般说,成功者就能保持政权的稳固和延续;否则就招致统治的失败和政权倾覆。在中国,本世纪中叶国民党统治的失败和共产党革命的胜利就是突出的实例。反对腐败,实现廉政,曾是共产党在民主革命时期反对国民党反动统治的口号。它对于动员广大人民群众争取革命胜利,的确起过重要作用。时过半个世纪之后,中国共产党对内部又重新提出反腐倡廉,具有重要的现实意义。

改革开放之后,我国首先在经济领域变革了计划经济体制的僵化模式,逐步引进了市场机制。这是完全必要的,非常正确的。在变革计划经济体制的同时,对于50年代至70年代在计划经济体制基础上形成的政治体制,也进行了一系列改革并取得了一定成效。但是,从总体

上说政治体制改革力度不够,许多方面不能适应经济发展的客观需要。在体制转轨过程中,在市场调节机制不完备的情况下,加上一定程度的思想道德滑坡,利益趋动往往超出了限度。过去受到多方限制的以权谋私现象便泛滥开来,以至于权力和资本一起进入市场,各自以其所掌握的资源牟取利益,所获一部分用于弥补经费不足、增加职工福利,也有一部分装入私人腰包。真可谓“靠山吃山,靠水吃水”,“八仙过海,各显神通”。由于某些原因,社会上出现了不同形式的分配不公和各种腐败现象,致使包括党政干部在内的一部分人对是非和法纪界限的认识出现混乱;一部分人乘机混水摸鱼,甚至铤而走险;一部分人则对我们反腐倡廉的决心和能力提出了怀疑。

问题如何解决?对于触犯纪律和刑律的个人,国家已经撤了一批,关了一批,杀了一些,某种程度上也起了一定威慑作用。对于所谓结构和有关体制的腐败,国家也在进一步采取措施:国家机构正在精减冗员和转变职能,规定收支两条线,不准截流罚没款,禁止军队、武警和政法机关经商,等等。毫无疑问,这些改革措施如能真正得到贯彻执行,可以迅速见到成效。但是,这些基本上都属于应急措施,头疼医头,脚疼医脚。究竟如何办?邓小平同志说:“还是要靠法制,搞法制靠得住些。”

根据邓小平关于民主与法制理论,江泽民同志在十五大政治报告中进一步明确提出“健全社会主义法制,依法治国,建设社会主义法治国家”。这是党在新形势下提出的治国方略,也给我国反对腐败、实现廉政提供了明确

方向和重要契机。这是由于从总体说,既然腐败的主要根子在于体制上的弊病和不完善,那么反对腐败就必然要从改革和完善体制入手。不错,无论在历史上和现实生活中都有个人(特别是领导人)和政党(特别是处于执政地位的政党)对自己的国家反腐倡廉作出过贡献,甚至作出过伟大贡献的范例,但从长远看,从总体上看,最根本的还是要靠完善制度。制度是由法律调控的,所以要靠法律、靠依法治理、靠法治。

事情很清楚,只有依法治国,坚持法治,才能逐步完善包括一系列反腐倡廉法律在内的我国社会主义法律体系;国家机关和国家工作人员在行使职权时,才有所遵循;才能严格贯彻民主集中制,根本上改变以言代法、以言坏法、个人说了算和法律无权威的现象。只有依法治国,坚持法治,才能使我国的行政机关做到依法行政,行政官员做到依法履行职责,提高行政效率;才能使对行政官员的考核和任用形成制度,做到选贤任能,扬善惩恶,对那些尸位素餐和以权谋私、犯有错误的官员予以应有的鞭鞑和惩治,尽可能把对腐败行为的惩治控制在行政纪律范围之内,避免其发展到触犯刑律,不得不绳之以刑罚的地步。只有依法治国,坚持法治,司法机构的内部秩序才能够确立,司法机构的外部关系才能够理顺,司法才不至于受这样和那样的干扰,宪法和法律确认的人民法院和人民检察院独立行使审判权和独立行使检察权才能得到切实保证,宪法和法律的尊严才能得到维护,实践中法律公平、正义的品格才能够实现。只有依法治国,坚持

法治,才能真正发扬社会主义民主,才能使国家公共权力受到有效的监督,才能制约一些国家机关领导人在法律规定之外随意增设机构,增加人员编制,才能消除机构臃肿,人浮于事的现象,才能真正做到简政、勤政和廉政,建设一个真正的“廉价政府”。

《中华人民共和国宪法》和《中国共产党章程》均规定:党必须在宪法和法律范围内活动。这是邓小平总结国际共产主义运动和我国革命和社会主义建设经验后,对马克思主义政治学、法学以及党的建设理论的新发展。依法治国,坚持法治,将有利于改善和加强党的领导,使我们党能在领导中国社会主义建设事业日新月异前进的同时,自己也能永葆朝气蓬勃的美妙青春。

本书主要谈依法治国与廉政建设,从法律和制度之于廉政建设谈得较多。对于廉政建设,法治是重要的,但并非说除此之外的其他因素就可以忽视。在重视依法治理的同时,还应重视思想道德建设。法律和纪律属于他律,思想道德修养属于自律,自律与他律结合,才能培育出良好的社会文明。所以,要对国家工作人员和所有公职人员进行思想道德教育,培养高尚的职业道德,培养高尚的社会公德,树立为人民服务思想和爱国主义思想。此外,国家的法官、检察官、公务员和一切其他公职人员,都要培养自己的职业荣誉感,各行业应建立相应的自律机制。有一句古话叫做“正人先正己”,如果我们的国家干部和公职人员都能在反腐倡廉方面作出表率,在依法治国、坚持法治的大氛围中,我们就能更快地去圆人民世代所期望的廉政之梦。

目 录

依法治国与廉政建设(代前言).....	刘 海 年(1)
论反腐败与渐进式改革	沈国明(1)
历史“遗产”与转型期的腐败	温晓莉(12)
腐败产生复杂原因的哲学思考	黄百炼(19)
反对腐败是关系到党和国家生死存亡的严重政治 斗争	陈云生(32)
集体腐败探析	倪 星(46)
当前我国腐败现象的成因探析与对策建议	刘仁文 沈海平(57)
反腐败与中国法治品格的塑造	舒国滢(70)
贯彻十五大精神,开创廉政建设新局面	周明俊(84)
反腐败斗争要坚持标本兼治	张联瑜 窦玉敏 邓卫兵(94)
不发达国家经济加速发展过程中的腐败问题 研究	陈国权(106)
法治与反腐倡廉	严军兴(135)
依法治国方略与为人民服务宗旨	刘一杰(150)
论依法惩贪的策略选择	刘笃才(164)
论法律对行政的综合化控制	孙笑侠(172)
中国廉政的道德基础及其法制化	季 涛(198)
法治观念与廉政建设的内在联系	陆 印(214)
法制建设与文化选择	李路曲(220)

反腐败之本:约束公共权力	信春鹰(229)
关于权力分解与制约的理论思考	崔 扬(242)
权力制约机制的法律思考	刘作翔(259)
当代中国法律中的权力缺席与权力失约	谢 晖(277)
权力制约与廉政建设	张富强(292)
党管干部原则与市场选择机制相结合:廉政 建设的重要途径	郝铁川(310)
论以法治官	郭道晖(317)
公务员性犯罪与“色”腐败惩治法	范忠信(344)
论政务公开在反腐败斗争中的作用及其实现 机制	张庆福 苗连营(374)
政府干预市场经济要走向法治化	刘俊海(388)
“小政府、大社会”与廉政建设	吕世伦 刘旺洪(415)
论司法腐败的制度性防治	徐显明 齐延平(426)
司法制度改革论纲	周永坤(448)
论法院制度的改革	蔡定剑(471)
改革司法体制 实现依法治国	崔 敏(495)
法治国家与法官文化	黎国智 庄晓华(506)
地方保护主义与制度创新	高其才(518)
地方与部门保护主义的表现及对策研究	李道军(536)
依法治国与廉政建设研讨会综述	李 林(543)
以史为鉴,反腐倡廉	刘海年(562)

论反腐败与渐进式改革

沈国明^{*}

反腐败是世界性的课题。人们通常认为腐败主要是第三世界的罪恶。可实际上,从巴黎和布鲁塞尔到东京和汉城,腐败丑闻的不断出现已纠正了人们的认识。当今世界,不论是发展中国家还是发达国家,权力腐败的问题都不同程度地存在。腐败,使许多国家社会矛盾尖锐,社会冲突频仍,政局动荡,同时,还使经济生活受到许多不利影响。为此,各国纷纷寻找反腐败的对策。1997年12月,工业化国家还在巴黎签署了《反贿赂条约》。为了促进我国在建设社会主义市场经济过程中反腐败的有效性,本文试图结合国外有关反腐败的经验,就腐败的危害、腐败与改革的关系、遏制腐败的对策等问题作一探讨。

一、要充分认识腐败对经济发展的危害

“腐败”的定义似乎是不言而喻的。其实不然,在不同的国家,腐败可能含义不同。就是在一个特定的群体内,所作的解释也会有差异。

腐败通常是指掌握公共权力的人利用权力为自己谋利的行为,即以权谋私,公权私用。然而,并不是所有的人都赞同这种定

^{*} 上海社会科学院信息所所长、研究员。

义。比如,费里德里克(C.Friedrich)就指出,在一个特定社会内,为了私利而利用公职并不始终被广泛地认为是腐败,尤其是如果一个人在谋取私利的同时,对社会作出了积极的贡献——许多公民将认为这种行为至少是可接受的,有时“仅是报偿”。

由于腐败的抽象定义及其在现实世界的应用之间可能产生冲突,一些学者粗略地把腐败区分为“有利的”、“有害的”和“模棱两可的”。例如,卡策内林博根(A.Katsenelinboigen)确定了腐败的两种基本类型:

1. 对社会的有害影响不确定的行为。根据卡策内林博根的说法,这种腐败形式涉及修订现存体制,使这种体制中的人们的有关行为合法化。

2. 显然有害社会的行为。这种行为应被视为腐败和犯罪。

另一种方式是区分“食草者”与“食肉者”(这两种说法来自关于纽约市警察腐败的纳普委员会报告)。食草者是指接受他人提供的贿赂或好处、但不主动索取的政府官员;食肉者则有意识地寻求好处,而且,除非获得他们认为是适当的额外报偿,否则将不履行某些政府职责,而额外报偿通常来自希望政府提供某种东西(物品、许可证等)的公民。食肉者几乎普遍地受到谴责,而对待食草者的态度却存有很大差别,甚至在一些特定的国家内也是如此。其实,食草者也是出了界限的。现遭监禁的前尼日利亚领导人奥巴桑乔指出,传统送礼与贿赂之间的差别是:礼物是你能当众接受的某种东西;贿赂是你不能当众接受的某种东西。

海登海默(A.Heidenheimer)在其开创性的腐败比较研究中,确定了3种基本的腐败类型——黑色的、白色的和灰色的,其区分取决于政府官员和民众看待某种特定行为的大体态度。“黑色”腐败行为被官员和民众都视为错误的,“白色”腐败行为或多或少被这两个群体所接受(例如,人们普遍认为,某种腐败有利于经济的顺利运行,而经济的顺利运行归根结底有益于总体利益),“灰色”腐

败行为是官员和民众都不赞同的行为。

因为腐败一词具有模糊性,有时人们把工作作风问题(如粗暴)、工作效率低下也列入腐败之中,有时则把经济犯罪作为腐败的代名词,因此,西方有的学者认为,与政治科学中的其他许多概念一样,腐败概念在很大程度上取决于“领悟”。沃纳(S. Werner)认为,认定腐败与认定美一样,“在于观察的眼睛”。

对腐败定义的不同解释,源于对腐败危害性的不同认识。比如,一些学者认为,在不同文化中,腐败具有不同含义,这意味着在西方被视为腐败的事情,在经济正在迅速兴起的国家的习俗中将得到不同的解释。他们的证据是,一些亚洲国家既有惊人的经济增长,又存在严重的腐败。其实,即使少数相当腐败的亚洲国家,也制定了可靠的法律,坚持适度的宏观经济管理,限制腐败的蔓延,并防止腐败的行为侵犯其外向型经济政策。随着亚洲金融危机的发展,腐败给经济发展带来的负面影响已显现在我们面前。

可是直到最近几年,世界各地的受贿者仍有许多盟友。少数经济学家仍在设法发现腐败的好处。根据一种经济观点,贿赂往往能“加速”奄奄一息的国有经济中的商品和服务的分配过程。有的学者甚至认为,腐败或许与发展并不矛盾,有时甚至能促进发展。例如,70年代末,美国哥伦比亚大学的莱夫(N. Leff)认为,“腐败可能把一种竞争因素引入一个否则是四平八稳的垄断性行业……而支付最高贿赂成为分配的主要标准之一……一种争取效率的趋势因而被引入现存体制”。经济学家卢伊(F. Lui)在1985年的一期《政治经济学杂志》上也断言,“贿赂策略……使排长队的时间所消耗的平均价值降至最低限度……(而官员)能够选择加快服务,如果贿赂被允许的话”。

贿赂能使办事顺利,是另一种理由。也就是说,贿赂是可以回避烦人的规章和没有效率的法律制度的有效途径。其实贿赂并不能提高效率,相反,却使得这些官员通过增补、解释或舍弃各项规

章,强化了随心所欲的控制,而这正是腐败滋生的机制。

“腐败辩护者”流派认为,贿赂通过减少获得许可证和处理文书工作所需的大量时间,能够提高效率。这种“钱能加速办事”观点的问题在于,它假设双方都能切实地信守承诺,进一步的贿赂要求就不会被提出。其实,这仅仅是假设而已。在印度的调查显示,受贿的高级公务员不可能丝毫加快行贿方获得某项需核准工程的核准过程,因为涉及该工程的有许多官员,但他会欣然提供自己的服务,以延缓行贿方对立公司的核准过程。

“贿赂是润滑剂”的观点认为,可以通过贿赂发展经济,并改进政府机构的运作。事实证明,贿赂起的是践踏法律并危害社会的作用。例如,在热带雨林的乱砍滥伐,多半是行贿的结果。不受监管的金融制度所固有的腐败习惯,导致了阿尔巴尼亚和保加利亚的宏观经济危机。

“贿赂有益”论认为贿赂能使供求关系见效。这种观点认为,在对某项政府采购活动进行竞争性投标的情况下,行贿数额最高者将获胜,而成本最低的公司将能承受最高的贿赂。这种观点是错误的。第一,这种观点把注意力集中于贿赂,它没有考虑到,腐败所代表的是窃取公共资源。这种贿赂最终是转移国库收入,从而损害宏观经济的稳定。第二,受贿者往往使这些资金流入海外帐户,使在国内富有成效地利用这些资金的任何可能性化为乌有。例如,在过去数十年间,尼日利亚预算流失了数十亿美元。在招标中,最大竞争能力往往是不规范。第三,政治家很少使某种非法报酬的目的受竞争性投标的支配;相反,鉴于腐败合作关系中需要保密,他将认真选择可信任的人小心地接受贿赂。在乌克兰,一家建筑公司为幢重要公共建筑物铺设排水管道工程出价每平方米10美元,负责官员立即否决了该承包商的施工资格,因为他的出价“敢于”少于每平方米30美元的“最低”投标费用。投标的赢家几乎不可能是成本效益最好的公司。

在把贿赂作为分配机制的地方,不可能真正实现供求平衡。许多社会计划特别是扶贫计划都要求根据接受者的需要来分配资源,不应该把资源分配给出价最高者。如果给出价最高者,必定使穷人受损害。

贿赂和寻求好处费还需要付出重大的经济代价。能受贿的职位吸引了许多有才干的人,尽管他们的安置是不适当的,但是,如果他们去从事适合自己的富有成效的职业,报酬将很低。腐败的官员在项目决策上往往赞同不规范的、错综复杂的和费用浩大的项目,这类项目使瞒报巨大金额变得容易。

参与腐败活动的企业家和官员浪费大量时间。排队等候、谈判、确保交易和非法付款的秘密,以及防止始终存在的不交付允诺的签字和许可的风险——这些都是耗费时间的活动。来自各国的证据表明,在贿赂程度与一个企业的经理花在政府官员身上的时间总量之间,存在一种确定的关系。一项 1996 年的企业调查证明,支付大量贿赂的乌克兰公司老板比支付较少贿赂的公司老板在官员身上多花 1/3 时间。世界经济论坛的《1996 年全球竞争力报告》调查了 49 国的 2000 家企业,该报告收集的资料显示:在控制较严、政府仍对企业干预较多的环境中,腐败的发生率显然更高。此外,管理决定权集中程度越高,官员受贿的发生率也越高。

资料和研究证明,腐败对经济增长的有害影响正在不断上升。由经济学家莫罗(P. Mauro)进行的一项以经验为依据的研究发现,一个腐败国家可能获得的总的投资水平几乎比不那么腐败的国家少 5%,并且每年损失 0.5 个百分点的国内生产总值增长率。莫罗还发现,腐败可能扭曲公共开支:一些腐败国家用于教育的钱似乎较少。

腐败还影响外国的直接投资。世界银行一项对 69 个国家 3600 家公司的调查表明,40%的企业支付贿赂。工业国家支付贿赂的企业占全部企业的 15%,而在前苏联,这个数字高达 60%。

在乌克兰,前副总理平泽尼克(V. pinzenik)在因遇到挫折而辞职前,承认了腐败的控制力量:“如果你尝试在乌克兰建立一个企业,除非你每走一步都支付贿赂,否则你必定失败。”对一些公司来说,腐败可能变得无法忍受。摩托罗拉公司在投入了几百万美元之后,放弃了在乌克兰的一个移动电话合资企业。马拉松石油公司和塔特—莱尔糖业公司也离开了乌克兰。

衡量腐败的代价是困难的。但是经济学家们得出结论:贿赂的影响类似对投资或交易征税。许多公司主管永远不知道,何时他们才能支付完为某项工作所需的最后一次贿赂。由哈佛大学魏尚金(Shang-Jin Wei)进行的一项研究发现,使一个政府的腐败程度从新加坡的水平恶化到墨西哥的水平,就像对外国投资者增加21%的税收。这种腐败与外国投资之间的统计关系在所有地方都是站得住脚的。

拒绝额外要求的公司往往付出沉重的代价。美国商务部的一份报告估计,在1996年里,由于竞争对手的行贿,美国公司至少失去了150亿美元的海外合同。与此同时,据估计,德国公司在对外行贿上花费了50多亿美元。

公共部门的腐败被视为各国发展所面临的最严重的障碍。腐败阻碍经济增长,减少外国投资,使钱用于非生产目的。腐败绝不是发展的润滑剂,而是发展的最可怕障碍。

二、改革是否助长腐败

很多人认为,过渡型经济中,以市场为价值取向的改革显然增加了腐败。因此,建议在法律制度尚未形成时,对经济改革要慎重。莱肯(R. Leiken)提出:“在腐败司空见惯的地方,市场和行政改革甚至可能变得帮倒忙……放松政府控制可能促进非法的经济活动。”

缺乏总体方案的市场改革确实可能助长腐败。精心设计和恰当实施的市场改革效果则相反。但是,以中国的改革而言,没有可能出现一个全知的立法者,他知道公共利益最大化之所在,知道怎样的资源配置最佳、最有效率,知道改革的最优顺序、步骤等。因此,中国的改革只能是渐进式的。这里以政府放权为例。

中国的改革起始阶段是放权,即把计划体制下由中央掌握的财政权和人事权逐级下放给地方,以调动各级地方政府的积极性,同时保留中央给地方规定的多项计划指标,以控制和监督地方官员,努力完成这些指标。

为了实现经济赶超,完成上级下达的各项指标,而采取的数量化任务分解的管理方式和物质化的评价体系,被称为压力型体制。

压力型体制是在中国目前发生的赶超型现代化以及正在完善的市场化进程中出现的,有客观经济原因,也有传统的体制背景。它的积极作用是明显的,但是,也存在消极的影响。

它的消极影响之一是“官员企业家”和“第二经济”的滋生。

在压力型体制下,政治力量直接介入并推动了经济增长。在这种体制中,官员的行为类似于企业家,他们要为自己所管理的地域或领导的部门的财政增长决策、经营。而国有企业中的“企业家”,是由上级主管部门任命的,待遇属于“官员”,可以随时走出企业,成为官员。这两类“官员企业家”本质上是政治权力与经济权力的结合,所以为“第二经济”的滋生埋下了祸根。

一种公共垄断权通过熟悉内情者见不得人的交易,变成一种由少数股东控制的私人垄断权,这是腐败的表现。相反,一种公共垄断权如果变得非垄断化,随之通过国际性的、透明的招标过程使之民营化,这有助于消除腐败。由于解除控制和贸易自由化,官员们不可能索取像以前那样多的贿赂,激烈的竞争将使腐败根源变得更少。而政府履行企业的职责,进行选项、立项和经营等经济活动,使许多决策错误,导致国家资源的巨大浪费。而且,有的项目