

国家社会科学基金重点项目

权力制约与反腐倡廉

主编◎张 穹 张智辉

QUANLIZHIYUE
YUFANFUCHANGLIAN

中国方正出版社

国家社会科学基金重点项目

权力制约与 反腐倡廉

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

权力制约与反腐倡廉/张穹, 张智辉主编. —北京: 中国方正出版社, 2009. 3
ISBN 978 - 7 - 80216 - 472 - 7

I. 权… II. ①张…②张… III. ①国家权力机关—行政管理—监督—研究—中国②廉政建设—研究—中国 IV. D630. 9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 019792 号

权力制约与反腐倡廉

张 穹 张智辉 主编

责任编辑: 康 弘 陶 莹

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) 66560933 门市部: (010) 66562755

编辑部: (010) 59596607 出版部: (010) 66510958

网址: www.FZpress.com.cn

责编 E-mail: taoying8701@163.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京忠信印刷有限责任公司

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张: 32.75

字 数: 610 千字

版 次: 2009 年 3 月第 1 版 2009 年 3 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 472 - 7

定价: 50.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

前 言

人类社会和政治生活中存在着各种各样的腐败现象，时刻危害着政权的存续和道德的进步。我国在改革开放过程中也遭遇了腐败现象大量滋生、权力制约乏力甚至缺失的世纪难题。尽管新中国成立后我国也经历了几次反腐倡廉的高峰低谷，但腐败现象还没有从根本上得到遏制，究其根源，一个重要的原因是我们没有从制度上解决权力制约问题。在权力制约制度方面，西方国家有比较成功的经验。由于我国与西方国家在政治制度、法律传统及历史文化等诸多方面存在的根本差异，决定了在很多方面我们不能简单照搬。如何从我国实际情况出发，寻求适用于我国的权力制约机制、建立我国特有的反腐倡廉制度从而有效防治腐败现象，目前尚无系统而全面的研究成果。为进一步深入研究权力制约理论，构建中国特色社会主义的反腐倡廉制度，我们申报并被批准立项研究“权力制约与反腐倡廉的理论和制度研究”。

权力制约是反腐倡廉制度建设的重要内容。反腐倡廉制度建设包括国家的领导制度建设、组织制度建设和监督制度建设，都必须包含权力制约机制，体现权力制约的要求。在坚持党的统一领导和民主集中制原则的前提下，一要实行依法治国，充分运用法律手段、以严密的法律制度来规范各种大小权力的运行轨道，使权力受到严格的制约，尽可能减少腐败发生的机会；二要形成权力监控的合力，在各个权力体系内外都要设置监控机制，并在权力监督和社会监督之间建立有机的联系，使各种监督制约机制切实发挥作用；三是增强监督的民主性和公开性，不仅任何国家权力都要受到监督和制约，任何人都都有权利监督国家权力的运行并有各自的监督渠道，而且公职人员运用国家权力从事管理活动的程序要公开，监督和查处腐败行为的结果也要公开。四是加强反腐倡廉领导机构建设，在反腐败斗争中充分发挥其政治领导、组织保障、政策指导、部署指挥的作用，把国家和社会各个方面的反腐败力量动员和组织起来，把教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败的体系健全和推行起来。

《权力制约与反腐倡廉》一书是国家社会科学基金重点项目“权力制约与反腐倡廉的理论和制度研究”的最后成果。课题立项后，课题组成员在原最高人民检察院副检察长张穹同志和检察理论研究所所长张智辉研究员的主持下，先后多

次召开课题组成员会议,讨论课题研究的提纲和重点,制订了详细的工作方案,并根据课题组成员的专业特长进行了分工。在课题研究期间,组织课题研究人员深入实际进行调研,并召开了几次小型座谈会就研究中发现的问题进行了交流和探讨,课题组成员在集体讨论的基础上完成了撰稿工作,形成了研究报告的初稿。为了统一各章的体例和风格,充实材料和内容,完善学术观点的表达和论证,由谢鹏程博士负责,邓思清博士和许道敏博士协助,对研究报告进行了编辑和整理,最后形成本书。

本书立足于权力制约制度建设,以预防为重点,围绕当代中国如何建立健全权力制约机制,提出了制度设计方案,并从理论和实际两个方面进行了科学的论证。全书由导论和五篇组成,导论运用制度链接理论分析了我国反腐败制度存在的问题,提出并论证了以制度规制权力的理论;第一篇重点研究权力制约的一般原理,揭示了人类政治生活中权力设置的基本要求,即以权力制约权力;第二篇在分别介绍和分析比较发达的8个国家的权力制约制度的基础上,对外国权力制约与反腐倡廉的经验和启示进行了概括和总结;第三篇系统地研究了我国自古至今权力制约的思想、制度和实践,阐述了我国健全权力制约制度的文化基础、历史经验和现实的可行性;第四篇从当代中国的实际出发,结合古今中外的经验,从权力制约在惩防腐败体系中的定位、设计思路、宏观与微观、惩治与预防、政策与策略等方面论述了加强和改进我国权力制约机制的方案和理由;第五篇通过研究《联合国反腐败公约》,反映了当今世界在反腐败的措施和制度建设方面达成的共识,体现了国际反腐败运动的现状和发展趋势。

本书撰稿分工如下:

张智辉(最高人民检察院检察理论研究所所长):导论

谢鹏程(最高人民检察院检察理论研究所副所长):第21章、第22章

陈正云(最高人民检察院职务犯罪预防厅副厅长):第23章

詹复亮(最高人民检察院反贪污贿赂总局业务指导处处长):第19章、第20章

邓思清(最高人民检察院检察理论研究所学术部主任):第13章

张雪姮(最高人民检察院检察理论研究所科研管理部副主任):第7章、第8章、第9章、第11章

许道敏(最高人民检察院职务犯罪预防厅预防处副处长):第16章、第17章

王德光(最高人民检察院反贪污贿赂总局检察员):第18章

孙季萍(山东省烟台大学法学院教授):第14章、第15章

田凯(河南省人民检察院民事行政检察处副处长):第1章、第2章、第3

章、第4章

王东（天津市北辰区人民检察院检察长）：第5章、第6章

王朝勇（陕西省西安市人民检察院检察委员会专职委员）：第10章、第12章

在本课题研究过程中，最高人民检察院有关部门、天津市人民检察院、河南省人民检察院、陕西省人民检察院、烟台大学法学院等单位给予了大力的支持，参与论证的许多专家提供了重要的修改完善意见，中国方正出版社的胡驰总编、第二编辑室主任康弘先生、责任编辑陶莹女士为本书的出版付出了许多心血。在本书出版之际，我们课题组成员谨向他们表示诚挚的感谢！

编者
2008年

目 录

导论：用制度来规制权力——反腐倡廉的制度设计	(1)
一、权力制约与反腐倡廉的认识论基础	(1)
二、腐败原因的制度分析	(5)
三、腐败的个体因素与制度因素的关系	(12)
四、制度链理论	(14)
五、反腐倡廉的制度构建	(24)

第一篇 权力制约的理论基础

第一章 权力及其起源	(29)
一、权力的界定	(29)
二、权力的特征	(34)
三、权力的起源	(37)
四、权力与利益	(41)
第二章 权力制约的可能性与必要性	(46)
一、权力制约的可能性	(46)
二、权力制约的必要性	(50)
第三章 权力制约思想的发展	(59)
一、早期的权力制约思想	(59)
二、洛克的分权理论	(60)
三、孟德斯鸠的三权分立学说	(61)
四、联邦党人的分权制衡理论及其实践	(64)
五、托克维尔和达尔的社会制约权力的思想	(67)
第四章 权力制约实现的理论模式	(71)
一、以制度制约权力，构建权力的自控机制	(71)
二、以权力制约权力，构建权力之间的他控机制	(75)
三、以权利制约权力，提高公民自治力，发展公民社会	(84)

- 四、以法律制约权力,运用法治的力量保障廉洁 (87)
- 五、以伦理制约权力,强化思想、道德伦理的内心抑制机能 (92)

第二篇 外国权力制约的基本模式及其价值分析

第五章 美国的权力制约制度:结构与利益平衡	(97)
一、美国的社会结构、政治结构与权力制约结构	(97)
二、美国的地方自治与权力制约	(107)
三、美国的政党制度与权力制约	(112)
四、美国利益集团与权力制约	(118)
第六章 英国的权力制约制度:地方自治	(126)
一、英国权力制约的构成机理	(126)
二、地方自治:英国权力制约的特色	(142)
三、英国现行权力制约机制	(147)
四、英国模式产生的原因和条件	(150)
第七章 法国权力制约制度:行政法治	(158)
一、法国的社会结构、政治结构与权力制约特征	(158)
二、法国的独立行政法院制度	(164)
三、法国模式产生的原因与条件	(172)
第八章 瑞典的权力制约制度:议会监察专员制度	(176)
一、瑞典的社会结构、政治结构及权力制约特征	(176)
二、瑞典的议会监察专员制度	(183)
三、瑞典模式产生的原因与条件	(191)
第九章 意大利权力制约制度:困境和症结分析	(194)
一、意大利的社会结构、政治结构和权力制约特征	(194)
二、意大利权力制约的实践	(201)
三、意大利权力制约的困境和症结分析	(203)
第十章 俄罗斯的权力制约制度:多党制、新闻自由的反思	(209)
一、苏联解体的制度分析	(209)
二、俄罗斯的社会结构、政治结构与权力制约的特征	(216)
第十一章 韩国的权力制约制度:选举制度	(224)
一、韩国的社会结构、政治结构与权力制约的特征	(224)

二、韩国权力制约的特色结构——选举制度·····	(238)
三、韩国模式的问题与原因·····	(245)
第十二章 新加坡的权力制约制度：严刑与伦理·····	(253)
一、新加坡的社会结构、政治结构与权力制约的特征·····	(253)
二、新加坡权力制约的特色制度——法治严明与伦理治国的结合·····	(259)
第十三章 外国权力制约与反腐倡廉的经验和启示·····	(269)
一、要从国情实际出发，构建符合本国国情的权力制约机制·····	(269)
二、国家权力要进行适当分工，才能有效地相互制约·····	(272)
三、拓宽权力制约的途径和渠道，整合监督资源和监督效果·····	(275)
四、建立权威的查处权力腐败机构，提升惩治和预防权力腐败的能力·····	(276)
 第三篇 中国权力制约的历史沿革与现状	
第十四章 中国古代权力制约思想·····	(283)
一、先秦儒家权力制约思想·····	(283)
二、先秦法家的权力制约思想·····	(293)
第十五章 中国古代权力制约与反腐倡廉的制度及其借鉴意义·····	(305)
一、中国古代官吏考课制度·····	(305)
二、中国古代监察制度·····	(311)
三、中国古代对贪墨行为的法律追究制度·····	(318)
四、中国古代权力制约制度的现代借鉴·····	(326)
第十六章 新民主革命时期反腐败和权力制约·····	(333)
一、国内革命战争时期：权力制约新尝试·····	(333)
二、抗日战争时期：教育、制度、监督格局的雏形·····	(335)
三、解放战争时期：推进民主、预防腐败思想的确立·····	(337)
第十七章 当代中国反腐败和权力制约·····	(341)
一、新中国成立初期反腐败和权力制约的成功经验·····	(341)
二、新中国成立以后反腐败的历史教训·····	(348)
三、反腐败和权力制约的流弊分析·····	(351)
四、三代领导人反腐败和权力制约思想比较研究·····	(358)

第四篇 中国权力制约与反腐倡廉的制度设计

第十八章 权力制约在惩治和预防腐败体系中的定位·····	(371)
一、深刻认识反腐倡廉规律，构建惩治和预防腐败体系·····	(371)

二、强化权力制约是建立惩治和预防腐败体系的关键环节·····	(376)
三、反腐倡廉要取得全面胜利,必须不断探索建立权力制约机制·····	(385)
第十九章 改革权力制约机制的基本思路 ·····	(389)
一、立足于我国宪政体制的特点·····	(389)
二、从我国社会发展的实际出发·····	(391)
三、符合世界民主法制发展潮流·····	(394)
四、着眼于有效遏制和防范权力的腐败·····	(401)
第二十章 强化权力运行的宏观监督机制 ·····	(404)
一、健全和完善社会主义民主政治运行机制·····	(404)
二、建立健全科学的权力运行机制·····	(407)
三、改革和完善党和国家的领导体制·····	(409)
四、改革和完善行政体制·····	(413)
五、加强公职人员的从政道德建设·····	(418)
六、强化舆论监督的抑制腐败作用·····	(424)
第二十一章 完善控制腐败的预防惩治机制 ·····	(434)
一、强化行政监察对腐败行为的预防和惩治·····	(434)
二、发挥审计控制腐败的效能·····	(444)
三、检察机关加大预防和惩治腐败犯罪的力度·····	(450)
第二十二章 运用惩治腐败措施的政策与策略 ·····	(462)
一、国外、境外以及我国香港地区运用惩治措施遏制腐败的 政策和策略·····	(462)
二、当代中国运用惩治措施遏制腐败的政策和策略·····	(468)
第五篇 国际反腐败机制	
第二十三章 国际反腐败措施及机制 ·····	(475)
一、当前国外反腐败措施及其实践机制·····	(475)
二、创建国际反腐败机制·····	(491)
三、创建统一的国际反腐败行动准则——以《联合国 反腐败公约》为视角·····	(495)

导论：用制度来规制权力—— 反腐倡廉的制度设计

腐败问题是我国在实行经济体制改革和建设社会主义市场经济过程中面临的一个严重的社会问题。多年来，党和国家一直在坚定不移地反腐败，采取了许多措施来治理腐败问题。但是腐败现象依然在向公共权力出现的社会生活的一切领域渗透，腐败问题仍然是人民群众反映强烈的社会问题，反腐败仍然关系到执政党的生死存亡。这就使人们不得不对我们多年来采取的反腐败措施和路径进行反思：为什么党中央如此坚定的决心、全国各级纪律检查机关和检察机关花费巨大的精力和心血还不足以遏制腐败现象？

一、权力制约与反腐倡廉的认识论基础

2000年12月，中央纪委第五次全会提出了从源头上治理腐败的思想。从源头上治理腐败，可以说是切中了问题的要害，是解决腐败问题的根本措施。2005年1月，中央在科学全面地总结反腐倡廉基本经验的基础上，提出了《建立健全惩治和预防腐败体系实施纲要》。这个纲要构筑了以“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”为内容的惩治和预防腐败体系，并强调“教育是基础，制度是保证，监督是关键。三者统一于惩治和预防腐败体系之中，相互促进，共同发挥作用”的思想。纲要提出的惩治和预防腐败体系及其思路是完全正确的。问题是如何贯彻这个纲要，切实有效地推进我国反腐败斗争，建设廉洁高效的公共权力运作机制。

（一）教育是基础

不教而诛是无法达到惩治腐败目的的。只有从教育入手，使全体国家工作人员牢固树立执政为民、廉洁奉公的职业伦理和道德情操，才有可能使我们的法律得到公正切实的遵守和执行，才有可能使我们的制度按照其设计的初衷来贯彻，才有可能使我们的公共权力按照人民利益的要求来运作。但是如何抓好对国家工作人员的教育，是我们不能不认真思考的问题。改革开放以来，党和国家对国家工作人员的教育始终都在进行，几乎每年都有诸如马克思主义世界观、人生观、价值观的教育，权力观、地位观、利益观的教育，艰苦奋斗、廉洁奉公的教育，

立党为公、执政为民的教育，社会主义道德教育，共产党员先进性教育，以及各种形式的专项教育，甚至包括带有整改性质的教育，等等。实践证明，并不是任何教育对于解决国家工作人员的廉政问题都能奏效。

总结多年来抓教育的经验教训，我们认为，在贯彻落实纲要所构筑的惩治和预防腐败体系过程中，坚持教育是基础的思想，有三个教育方面的问题是需要我们认真研究解决的：

第一，教育的针对性问题。我们必须切合实际地、实事求是地分析国家工作人员中腐败问题产生的思想根源和现实原因，有针对性地进行教育，才能解决国家工作人员的思想认识问题。世界上并没有一劳永逸的教育措施，也没有无的放矢的远大理想教育，海阔天空、头头是道地高谈阔论，看似在抓根本性、远大教育，实际上并没有解决国家工作人员产生腐败的现实的、思想原因，因而是不可能收到教育者所期望出现的效果的，甚至可能会南辕北辙，培养出一批又一批口是心非的领导干部。

第二，存在与意识的关系问题。存在决定意识是马克思主义哲学的基本观点，也是辩证唯物主义的出发点。应当看到，在我们的国家工作人员中，长时间大规模地出现腐败现象，必定存在着导致这种腐败产生的客观因素。思想上的问题与社会中客观存在着的某些因素尤其是制度性的因素之间具有密切的关系。分析产生腐败的思想原因，一定要剖析这些思想产生的客观存在即现实基础。离开了或者无视客观存在的问题，或者有意无意地回避或不敢面对现实中导致腐败的社会问题，把国家工作人员中出现的腐化堕落现象完全归咎为个人的思想道德问题，把腐败现象完全视为个人的贪得无厌，是片面的、难以令人信服的，因而也是缺乏说服力的。腐败问题与个人的思想道德分不开，每个干部都要对自己的行为负责，但是也要实事求是地分析党培养多年的、经过组织反复考察甚至经过严峻考验的干部为什么会突然堕落甚至走上腐败犯罪的道路，其思想蜕变的客观基础是什么。只有抓住这些引起思想蜕变的客观因素并从解决这些问题入手，教育才会有说服力，教育才会有客观的基础。

第三，个人思想与个人利益的关系问题。正像存在决定意识一样，物质决定精神。个人的思想观念与个人的物质利益也是紧密联系在一起。尤其是腐败这种与物质利益直接关联的现象，其产生的思想根源也必然地与国家工作人员的物质待遇直接相连。可以说，一部分国家工作人员思想认识上利益观遭到破坏，是国家工作人员中腐败现象滋生蔓延的极为重要的原因。因此进行廉政教育就必须结合国家工作人员的物质利益，合理解释或解决国家工作人员的物质待遇问题。只有使其能够面对现实保持思想上的公正和平衡，才有可能防止其在具有支配公共权力的情况下不利用这种公共权力谋取个人的私利。因此，教育应当与制

度建设相结合，应当围绕制度建设来进行，用制度的合理性来促进国家工作人员的思想道德建设。

有一种观点认为，在同样的社会环境下，有的人走上了腐败犯罪的道路，而大多数人并没有犯罪，这说明腐败犯罪的人个人思想道德上的堕落是导致腐败的主要原因，因此应当把思想道德问题当做反腐败的首要问题来抓。这种观点割裂了思想道德与社会存在之间的关系，忽视了腐败产生的真正原因。这种观点，不仅不能合理地解释腐败现象蔓延的真实原因，而且对于解决腐败问题是非常有害的。我们看问题，首先，应当区分作为纯粹个人行为的现象与带有一定普遍性的现象。我们国家的腐败问题如果仅仅是个别人思想道德堕落的问题，就不致受到全党、全国的如此重视，就不能说是一个关系到党的生死存亡的问题。因此我们思考腐败问题，研究治理腐败的对策，就不能仅仅看到或者仅仅立足于已经走上犯罪道路的极少数干部，而应当把已经出现的腐败现象以及还可能进一步出现的腐败现象作为分析研究问题和提供对策建议的出发点。在相当多的国家工作人员中间存在着的腐败现象，不能统统说成是个人的思想道德问题。作为一种带有一定普遍性的问题，其背后必定隐含着某种必然性的东西。如果只看现象而看不到这种导致腐败产生的带有必然性的东西，反腐败就只能是治标不治本，其结果也只能是越反腐败现象越严重。其次，一个经过党组织反复考验和考察的干部，在党的教育不断进行的环节中为什么思想道德会发生反向变化？这种蜕变的原因是什么？单纯从个人思想上找原因显然是不够的。如果不能合理地解释个人腐败行为背后的客观原因及其对个人的影响，一味地指责个人的思想道德，恐怕是难以具有说服力的。再次，腐败犯罪之所以会在某些干部身上发生而没有在其他干部的身上发生，本身并不意味着没有发生腐败犯罪的干部就一定比发生了腐败犯罪的干部思想道德好。因为存在决定意识的规律总是通过具体的个人发生作用并表现出来的。就腐败犯罪而言，特别是就受贿犯罪而言，受贿行为本身具有一定的被动性，因而并不完全取决于干部个人的思想道德，而与他人是否行贿以及干部是否拒绝贿赂紧密相连。干部个人的权力只有在他人希望通过这种权力谋取某种利益的愿望结合在一起时，权力的腐败才会出现。实践中并不是每个干部手中的权力都能够为他人谋取利益，并不是每个干部都认识希望利用他手中的权力谋取利益的人，也不是每个希望利用干部手中的权力谋取利益的人都能与掌握相关权力的干部建立联系。因此，虽然在理论上每个干部手中的权力都可能被滥用、都可能成为行贿的目标，但是实际上，行贿的人通常总是把目标锁定在个别干部的身上。这就导致了发生腐败犯罪的干部，在每个时期都必定是干部队伍中的一小部分。腐败犯罪虽然发生在个别干部的身上，这并不意味着这种现象不具有必然性，不意味着发生腐败犯罪的现象只是干部个人的思想道德问题。仅仅把腐败问

题视为个别干部的思想道德问题，在理论上不利于寻找腐败作为一种社会现象产生蔓延的根本原因，在实践上可能忽视制度改革和创新的重要性，用“教育万能”的思想指导反腐败的工作。于是，腐败问题就难以走出恶性循环的怪圈。

（二）制度是保证

在惩治和预防腐败体系中，制度是我们所要建设的核心。只有加强制度建设，防止腐败才会有保障。邓小平曾经指出：“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的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，甚至走向反面。……领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题，关系到党和国家是否改变颜色，必须引起全党的高度重视。”^① 纲要强调要“推进从源头上防治腐败的制度改革和创新”。这种制度改革和创新，包括深化干部人事制度改革，深化行政审批制度改革，深化财政、金融和投资体制改革，推进司法体制改革，规范和完善工程建设招标投标、土地使用权出让、产权交易、政府采购等制度。这些领域确实是近年来容易产生腐败的高发地带，加强这些领域的制度建设对于从源头上预防腐败确实具有至关重要的意义。

可以说，纲要抓住了腐败的关键环节和重点部位。只有通过改革的制度创新，完善这些方面的制度，惩治和预防腐败的体系才能真正建立健全。当然，在这些方面，我们需要进一步研究，究竟是哪些制度导致了这些领域的腐败，如何有效地防止这些领域的腐败。实践证明，并不是任何一项制度都能够防止腐败。因为这些年来，我们在这些领域并不是没有规章制度。无论是在干部人事管理方面还是在工程建设招标投标方面，无论是在财政金融方面还是在司法体制方面，我们都有一系列的规章制度，并且我们一而再、再而三地强调要严格执行规章制度，甚至颁布了许许多多的“严禁”、“不准”、“务必”。然而这些制度和贯彻落实制度的要求并没有遏制这些领域腐败现象的蔓延。这是需要我们认真反思的。究竟腐败的原因在哪里？究竟反腐倡廉的制度建设应当从哪里入手？要充分发挥制度在惩治和预防腐败中的保证作用，就不能不对这个问题作出科学的实事求是的回答。

（三）监督是关键

监督对于建立健全惩治和预防腐败体系具有关键性的作用。特别是在我们国家，监督在我们国家的权力架构中具有重要的地位，监督机制是保障国家权力廉洁高效地运作的一个关键环节。因为我们国家的权力结构并不是按照“三权分

^① 《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年版，第333页。

立”的模式来构建的，而是按照中国共产党领导下的人民代表大会制度来构建的。整个国家的权力以及各级、各层面的国家权力，都是按照民主集中制的原则建立和运作的。这种既有分权也有集中的权力架构，很容易在各级、各层面国家机关的权力中形成一个没有其他权力可以与之抗衡的权力中心。在这种分权制衡不够充分的权力架构中，权力滥用的可能性就比较大，因而监督显得尤其重要。只有加强对国家权力的监督，才能防止权力的滥用，保障权力行使的正确性。纲要提出了加强对领导机关、领导干部特别是各级领导班子主要负责人的监督，加强对重点环节和重点部位权力行使的监督，提高监督的整体效能，以及充分发挥惩治在惩治和预防腐败体系中的重要作用的思路。整个思路是对多年来反腐败成功经验的科学总结，可以说是抓住了监督机制中存在的突出问题。问题在于如何按照纲要的要求实现“对领导机关、领导干部特别是各级领导班子主要负责人的监督”和“对重点环节和重点部位权力行使的监督”，如何“提高监督的整体效能”。我们认为，要构建切实有效的监督机制，使监督机制真正发挥监督的作用，除了实事求是地评价现行的监督机制，分析现行监督机制存在的问题，有效地改革现行监督机制中存在的问题，以构建科学合理切实有效的监督机制之外，重要的是把监督机制制度化，使之不因领导人的个人意志而转移。

基于这种思路，我们把权力制约的制度建设作为构筑反腐倡廉长效机制的核心，力求通过制度改革和创新来加强对公共权力运作过程的监督与制约，通过制度改革和创新来构建国家工作人员廉洁奉公的思想基础，通过制度改革和创新来建设清正廉明、高效运作的公共权力行使机制，真正实现从源头上预防腐败的目标。这就是在“教育、制度、监督”三位一体的惩治和预防腐败体系中为什么要特别强调制度的原因。

二、腐败原因的制度分析

关于腐败现象产生的原因，学术界有许多研究。许多学者从商品经济、市场经济的负面影响，从社会转型时期的矛盾、问题，从人性本身的弱点，从腐败犯罪分子本人的思想道德等方面，分析了腐败现象产生的客观原因和主观原因。这些研究对于寻找治理腐败的对策都是十分有意义的和必要的。但是，只有这种分析和研究是远远不够的。因为，关于市场经济负面影响的分析，无法回答在市场经济发达的国家，为什么腐败现象并不是一个突出的社会问题；关于腐败犯罪分子主观原因的分析，无法回答主观原因产生的客观基础。所以，唯有从制度的缺陷入手，才能抓住关键，看到腐败产生的源头，从根本上解决腐败问题。

（一）“前腐后继”的蕴涵

1995年，贵州省国际信托投资公司总经理闫建宏因贪污受贿伏法。组织上

提拔向明序担任贵州省国际信托投资公司总经理，并告诫他要从闫建宏案中汲取教训，谨慎用权。向明序也信誓旦旦地向组织保证，不辜负党和人民的期望。然而，闫建宏落马刚刚一年，向明序就重蹈闫建宏的覆辙。

河南省交通厅连续三任厅长曾锦城、张昆桐、石发亮均因贪污受贿被判刑。

广西宁明县原县委书记、柳州地委副书记方贡元，原县长、县委书记、南宁地区司法局局长闭振联，原宁明县县长、天等县县委书记汪提波，原宁明县县长、南宁地区科协党组书记、主席殷拥军在宁明县任职期间都发生了严重违法违纪行为，被司法机关依法查处。

这些真实的案件说明，“前腐后继”现象具有一定的普遍性而绝非偶然。那么，出现这种“前腐后继”现象的原因何在呢？有人认为，出现这种现象的原因是这些领导干部的观念错位，即全心全意为人民服务的宗旨意识没有了，取而代之的是极端利己主义思想和独断专行的作风。有人认为之所以会出现这种现象，是因为“上梁不正下梁歪”，前任把这个单位或地方的风气搞坏了，后任跟着学。有人认为，出现这种现象的原因是组织上用人不当。这些原因，无疑是“前腐后继”的原因之一。但是这种现象的反复出现，特别是在明知自己的前任因腐败而受到法律制裁的情况下还要步其后尘，总是有某种必然的东西在起作用。而这种带有一定的必然性的因素才是支配这种现象的根本原因或主要原因。

我们的研究表明，腐败现象不断蔓延并出现“前腐后继”现象的原因之一是领导干部在市场经济条件下对权与利的心理失衡，而导致这种心理失衡的客观原因存在于制度。

1. 分配制度不合理使领导干部难以抵御物质上的诱惑

物质生活方式是人类最基本的生存方式，物质需要是人类的第一需要。对物质需要的最低限度的满足，是人类一切活动的基础。掌握国家、社会公共管理权力的国家干部，同样有一个满足与其社会地位相适应的基本物质需求的问题。这种需求的满足程度直接关系到其运用公共权力的状况。

在计划经济条件下，尽管社会可支配的物质总量较少，但是由于每个人生活资料的供给都是按计划进行的，而这种计划供给的方式能够在大体上保证国家干部的收入高于其他劳动者的收入，并且级别高的国家干部通常也会比级别低的国家干部收入高。国家干部作为社会的管理者，他们的收入可以满足其作为社会上流人士的物质需要和心理需要。这就使各级国家干部对自己的身份有一种自我认同感，进而珍视党和人民赋予自己的权力，能够廉洁、谨慎地行使权力。

但是，在商品经济、市场经济条件下，社会劳动收入的分配方式发生了根本性的变化，有的人平均每天的收入可以比其他人每年的收入还要多，从而在社会上出现了贫富之间的巨大落差。然而，在社会劳动收入初次分配的基础上，我们

国家没有及时地通过社会财富的二次分配来调节国家干部的分配制度，或者说对国家干部的收入调整没有跟上社会收入总量的增长速度，以致国家干部的收入长时间保持在低收入的水平。“工薪阶层”一度成了低收入阶层和低档消费的代名词。低收入的国家干部，除了面对低收入的其他社会阶层之外，还要面对比自己收入高得多的社会阶层并要作为社会的管理者出现在他们的前面。在这种情况下，相形见绌的感觉很容易使国家干部产生一种自卑感，他们的辛劳、他们的付出，他们作为社会管理者所应有的尊严和需求，与他们的收入之间的差距，很容易使这些多年为党和人民艰苦奋斗的国家干部们产生心理上的失衡。

国家干部中普遍出现的这种心理失衡现象是十分危险的。一方面，国家干部手中有权，掌管着各个社会公共事务管理方面的权力，这就使国家干部必然成为追求最大利润的各类市场经济主体拉拢的焦点，成为各种诱惑腐蚀的对象。而在另一方面，心理失衡又会使一些国家干部不再珍视党和人民的重托，不愿保持清廉的本色，以致丧失了抵御物质上的、精神上的各种诱惑的盾牌，缺乏内在的自我约束动力。因而在各种诱惑面前，一些国家干部很容易把自己手中的权力作为换取个人或者小单位利益的筹码。当这两个方面结合在一起的时候，腐败现象的出现，就是难以避免的。特别是在一些能够为市场经济主体带来巨额利润的部门，领导干部被腐蚀而走上腐败犯罪道路的机会和概率自然也就是最高的。

2. 国家干部任用制度中的暗箱操作使领导干部难以树立全心全意为人民服务的思想

长期以来，我们的国家干部选拔、任用和晋升，都是在极度保密的状态下进行的。即使在中共中央作出公开选拔领导干部的决定以后，许多单位的干部选拔任用工作也只是过程公开和最终结果公开，而不愿公开每个环节的情况。一个国家干部被提拔或者落选，本人和周围的群众都不知道为什么。这种国家干部选拔任用制度，使许多国家干部把自己的提拔晋升看做是上级领导机关和领导人的事，甚至一些国家干部认为，自己能否被提拔关键是看上级领导是否赏识自己，而不认为提拔与否与工作的业绩有什么直接关系。这种国家干部制度所导致的这种思潮，无形中就在各级国家干部中产生了“唯上是从”的思维定式和工作作风。一些国家干部，把自己的工作重心不是放在如何做好工作让人民满意方面，不是尽职尽责地踏实工作，而是把自己的注意力集中在上级领导的好恶上，整天揣摩领导的意图，考虑如何让领导满意，甚至不惜弄虚作假，欺上瞒下。这些国家干部必然丧失全心全意为人民服务的宗旨意识，必然丧失领导干部应有的党性原则和道德情操，腐化堕落、滥用权力自然是在所难免。正是这个原因，一些腐败犯罪分子在人民群众举报不断的情况下还被上级提拔重用。这种现象使国家干部们认为，只要让上级满意，就有提拔的希望，什么为人民服务，什么办实事、