

廉政学研究

Clean-Governance Study

2018年第1辑

2018 NO. 1

- 为何廉政建设缺乏专门学科的支撑? —— 廉政学发展的历史与未来 蒋来用
- 何谓反腐败的成功? —— 理论与实践 公 婷 杨丽天晴 肖汉宇
- 党和国家监督体系 —— 要素、结构与发展 任建明 洪 宇
- 中国特色政治生态三圈层结构及优化战略分析 李姗姗
- 新时代反腐败斗争语境下的利益集团问题研究 王尘子

海外借



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS/SSAP

廉政学研究

Clean-Governance Study

2018年第1辑

2018 NO. 1



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

图书在版编目(CIP)数据

廉政学研究. 第1辑 / 蒋来用主编. -- 北京 : 社会科学文献出版社, 2018.9

ISBN 978 - 7 - 5201 - 3471 - 2

I. ①廉… II. ①蒋… III. ①廉政建设 - 研究 IV. ①D035.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 215543 号

廉政学研究 第1辑

主 编 / 蒋来用

副 主 编 / 徐法寅

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 谢蕊芬

责任编辑 / 杨 阳

出 版 / 社会科学文献出版社·社会学出版中心 (010) 59367159

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 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 12.75 字 数: 177 千字

版 次 / 2018 年 9 月第 1 版 2018 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 3471 - 2

定 价 / 59.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究



集人文社科之思 刊专业学术之声

刊 名：廉政学研究
主 编：蒋来用
主办单位：中国社会科学院社会学研究所

(NO.1) CLEAN-GOVERNANCE STUDY

学术委员会委员（按姓氏拼音排序）

陈光金（中国社会科学院）	公 婷（香港城市大学）
过 勇（清华大学）	何增科（北京大学）
蒋来用（中国社会科学院）	李后强（四川省社会科学院）
李雪勤（中国社会科学院）	刘 宏（新加坡南洋理工大学）
吕薇洲（中国社会科学院）	倪 星（中山大学）
任建明（北京航空航天大学）	孙壮志（中国社会科学院）
吴 戈（中国纪检监察学院）	徐玉生（江南大学）
袁柏顺（湖南大学）	战继发（黑龙江省社会科学院）

编辑部

联系电话：86-10-85195127（兼传真）

第1辑

集刊序列号：PIJ-2018-314

中国集刊网：<http://www.jikan.com.cn/>

集刊投约稿平台：<http://iedol.ssap.com.cn/>

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

《廉政学研究》创刊词

廉政建设是国家治理和社会管理不可缺少的重要“部件”，历史非常悠久。社会存在决定社会意识，人类对于廉政建设实践的思考和研究的历史同样久远，积淀的廉政研究成果可谓汗牛充栋。在中国，西周时期的《周礼·天官冢宰·小宰》就提出了官员任事应具备的“六廉”，即廉善、廉能、廉敬、廉正、廉法、廉辨。春秋战国时期的《晏子春秋》就提出了“廉政”的概念，将“不私其利”“不为苟进”“不为苟得”“不逆其伦”“不乱其序”“不为私邑”“不为私臣”“不伐其功”作为廉政的标准。在西方，古希腊和罗马时期的思想家也非常重视腐败问题的治理，并提出了理想的政治组织方式，如柏拉图就在《法律篇》中指出绝对的权力会导致腐败和毁灭，因此要用法律来限制官吏的行为。廉政研究的历史虽然很长，但将廉政研究学科化，时间却非常短。20世纪80年代，中国才开始出现“廉政学”“纪检学”“监督学”等学科化的名词，虽然产出了一批研究成果，但未形成完备的知识体系，还不能满足实践的需要，仍没有取得独立的学科地位。对于学科成立的条件和标准，学界存在不同的观点，廉政学的研究对象仍未明确，知识体系仍未健全，学科归属存在很多分歧，研究机构、专业杂志、研究人员等组织形态支持仍然严重短缺，迫切需要新的研究平台、新的组织形式来推进廉政学学科建设和发展。

是否有必要建立廉政学，有不少人提出了质疑。一门学科是否有必要建立，不是由人的主观意志决定的，而是由社会实践需求决定的。人类对廉政建设长期而丰富的实践是“廉政学”产生和发展的根本原因。

廉政建设关系到经济发展、社会公平、政治稳定、公共安全等社会需求的满足和实现。廉洁高效的治理也成为千百年来人类不懈追求的梦想，但迄今为止，任何国家和地区都尚未完全实现这一理想目标。“海晏河清，朗朗乾坤”的廉洁政治是中国共产党人始终不渝的崇高追求，全面从严治党是新时代中国共产党的重大战略。党的十八大以来，中央政治局提出并践行“八项规定”，要求既打“虎”拍“蝇”又猎“狐”，网上曝晒腐败和“四风”问题，实行“两个责任”，进行党内问责追责，推行纪检监察体制和国家监察体制等改革，巡视监督、派驻监督、舆论监督、群众监督等协同发力，领导干部个人有关事项报告、党务和政务公开、诚信体系建设等机制不断健全完善，廉政建设新理念、新举措带来党风政风的新气象，政治生态出现新变化，社会治理显现出新成效，管党治党积累了新经验，这些都迫切需要总结提炼，转化成为治国理政的新理论、新政策。实践反复证明，随机性的、碎片化的廉政研究已经难以担当起促进廉政理论深入发展的任务，从学科化角度对廉政建设实践进行系统化研究，成为关系到国家长治久安的十分紧迫的重大课题。因此，廉政学已经不再处于论证必要性和重要性的时期，而已经进入如何建设、如何发展的重大理论攻坚阶段。

各种学科的建立，都有一些标志性的事件。研究同一类问题的学者普遍认同或高度关注的专业性刊物，则是其中一个不可缺少的要件。没有代表行业研究水平的专业性杂志，大家缺乏一个用共同的知识体系进行交流对话的平台，很难说一门学科建设任务已经完成。学科类专业杂志的有无和多寡，也是衡量一个学科兴衰的指标。专业杂志越多，意味着参与的研究专家越多，学科也就越兴旺发达，发挥的作用就越大。专业性杂志的缺乏，在某种程度上表明，无论是在组织形态还是在知识形态方面，学科建设都存在很多的障碍和问题。《廉政学研究》杂志的创办是廉政学界的大事，牵动着每个廉政研究参与者的神经。因此当国内外较有影响的廉政研究专家谈及办刊的重要性和迫切性时，大家都深有同感，意见高度一致，无一例外地表示愿意作为廉政学学科建设的学术

“志愿者”，甘为后人当“铺路石”。

《廉政学研究》是廉政研究学术共同体创办的集刊，采取合作开放的组织原则，打破单位、地域、学科等界限，整合国内外研究力量共同办刊。其宗旨是聚焦廉政建设，从理论和实践、历史和现实、国际和国内等多个视角，对腐败、作风、效率等问题现象的性质特征、产生原因、政策措施、治理效果、环境条件等进行系统性、科学化的研究，为国内外廉政研究学者提供优秀成果的展示平台，推动理论研究水平和质量不断提升，促进廉政建设实践持续有效，为国家和社会廉洁治理做出理论贡献。

目录 Contents

专家特稿

何谓反腐败的成功?

——理论与实践 公 婷 杨丽天晴 肖汉宇 / 3

党和国家监督体系

——要素、结构与发展 任建明 洪 宇 / 24

学科建设

为何廉政建设缺乏专门学科的支撑?

——廉政学发展的历史与未来 蒋来用 / 47

反腐败研究

受贿罪中“利用职务上的便利”的动态界定 蔡士林 / 71

新时代反腐败斗争语境下的利益集团问题研究 王尘子 / 100

山西全面构建良好政治生态的对策建议

..... 山西省社科院廉政中心课题组 / 118

国家监督体系和政治生态建设

从线性监督到环形监督

——中央巡视制度的权力监督逻辑分析 崔会敏 / 137

中国特色政治生态三圈层结构及优化战略分析 李姗姗 / 153

反腐倡廉政策的柔性传播探析 肖生福 孙舒飞 / 175

英文目录及摘要 / 188

稿 约 / 195

专家特稿

何谓反腐败的成功？^{*}

——理论与实践

公婷 杨丽天晴 肖汉字^{**}

摘要：虽然学界关于腐败的研究已经非常丰富，但是很少有研究深入地探讨什么是成功的反腐败。本文首先区别了反腐败成效与反腐败措施之间的差别。反腐败成效指的是反腐败改革的产出或者结果，而反腐败措施则是指反腐败的投入。区别这两个概念的意义在于：虽然反腐败措施可能存在非常大的差异，但是如何定义反腐败成功却有着大致共通的标准。我们认为，反腐败有其逻辑规则，必须做到多维度的治理、全方位的参与以及深层次的预防，只有在这三方面达标的腐败治理才堪称成功。我们的分析主要基于中国香港特别行政区的经验，通过以上所述的“三维”框架探讨成功反腐的关键因素。

关键词：反腐败；反腐败成效；反腐败措施；腐败治理社会规范

* 基金项目：本文获得香港政府研究资助局优配研究金（项目号 9042104，9042596）和香港城市大学（课题号 6354020）的资助。

** 作者简介：公婷，香港城市大学公共政策学系教授、复旦大学国际关系与公共事务学院特聘讲座教授；杨丽天晴，香港城市大学公共政策学系博士后；肖汉字，香港教育大学亚洲及政策研究学系助理教授。

一 引言

由于腐败对社会、经济、政治等各方面造成极大危害，控制和预防腐败已在大多数国家成为政府工作的重点。据不完全统计，迄今为止，全球有150多个官方反贪机构，它们以各种方式，在不同程度上推进反腐败工作。腐败问题也引起了国际组织的关注。联合国于2005年颁布了《反腐败公约》，目前有140个签署国和172个缔约国，这是唯一一份具有法律约束力的国际性反腐败法律文件。^①世界银行、国际透明组织等国际机构也各自提出了反腐败的理念和看法。它们以清单式的方法列举了一些其认为具有普遍意义的反腐败举措。例如，透明国际认为，反腐败成功的评价标准包括媒体独立、言论自由、信息公开、施政透明等多个方面。^②同时，它每年对180个左右的国家和地区的清廉状况通过民意调查进行排序，做出直观判断，定期公布“全球清廉指数”。无论是宏观指标还是微观感知，在评判反腐败成效方面都容易出现偏差。前者有过于宽泛之嫌，往往难以具体测量；而后者通常只是反映人们的感受。社会中的每个人有不同的法律意识和道德准则，对腐败和反腐败成效的感知也就不尽相同。感知也会受到个人社会经历的影响。一些学者以及社会上的不少人以惩治贪官的数量来评判反腐败的成效，尤其在腐败较为严重的国家和地区。一般会认为，贪官抓得越多，反腐就越成功。诚然，对腐败分子的揭露和打击反映了反腐败的力度和成果，但仅就抓捕贪官的数量来判断反腐败的成效，未免失之偏颇，公开披露的数字未必一定反映问题的全貌。

现有的腐败研究文献对何谓反腐败成功没有明确的定义，也没有深入进行过讨论。对反腐败的研究往往聚焦于反腐败的意义、方式以及具

① 联合国中文官方网站，<http://www.un.org/zh/issues/anti-corruption/uncac.shtml>。

② 透明国际官方网站，https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017。

体措施。我们认为，探讨如何反腐败固然重要，讨论怎么算是反腐败的成功以及如何测量它，也具有同样重要的理论和现实意义。首先，我们必须区分反腐败举措与反腐败成效这两个不同的概念，两者并不具有必然的关联。前者指的是推动反腐败的措施，并不一定具有普遍性，各个国家和地区都应该根据具体情况，采取与自身条件相适应的反腐败方式。从时间维度和地域维度来看，都不存在“放之四海而皆准”的反腐举措。而后者，即什么是反腐败成效，应当是有客观标准的，可以测量与评估的。找出这些标准可以为反腐败工作提供更清晰的方向和目标。同时，也有利于我们更深入地理解反腐败改革，为寻求切实可行的反腐败措施提供明确的基准。其次，从政策过程的角度来看，反腐败举措是投入，而反腐败成效则是产出，是不同层面的东西。各个政府的政策投入在质和量上都会有很大的差别，但是目标都是控制腐败。也就是说，尽管有不同的反腐败投入组合，但是最终的目标是一致的，因而衡量它们产出的标准也应该是一样的。

为此，本文旨在探讨两个问题。第一，反腐败成功必须满足哪些条件？第二，为什么这些条件是不可或缺的？要回答这两个问题，必须要对已有的成功案例进行解剖。世界上称得上清廉的国家和地区不多，所幸的是，我国的香港地区是其中之一。因此，本文将中国香港为例展开讨论。

二 成功反腐的三个要素

本文认为，反腐败的成功必须具备三个要素，即多维度的治理、全方位的参与和深层次的预防。

首先，多维度的治理指的是反腐败的努力是否已经在组织和制度规则的运行方面成为一个国家或地区的制度化行为。多维度的治理可以简单分为两类：自上而下的治理机制和自下而上的或是社会层面的治理机制。我们把一个独立高效的反腐败机构理解为自上而下的治理机制。毫

无疑问，具有独立高效的反腐败机构已被证实是达到反腐败成功的必要条件。^① 成功的例子包括我国香港的廉政公署以及新加坡的贪污调查局。独立高效的反腐败机构离不开政治领导人强有力的反腐败决心、领导能力以及政治稳定等因素的支持 (Idemudia et al., 2010; Quah, 2010)。另一方面，自下而上的治理机制则是指由民众参与或主导的各种反腐败机制，例如民众举报腐败行为，企业组织主动向反腐败机构了解各种有可能触及贿赂的行为并积极预防，以及社会组织积极参与预防腐败的各种宣传活动等。

多维度的治理机制强调的是反腐败机制的全面性以及各个机制之间的协调与相互支持。自上而下和自下而上这两个维度并非相互独立的，更不是相互排斥的。相反，它们之间有着非常密切的关系。现有研究已经非常有说服力地证实了只有当不同的机制有效地协调合作时才能够达到反腐败的最佳效果。在微观层面，一项实验探讨自上而下的审计与民众举报腐败官员两个机制结合的研究发现，在这两个机制有机配合的情况下，反腐败效果最好 (Serra, 2011)。在宏观层面，研究也证实了社会反腐败机制之间的相互促进作用。例如，Themudo (2013) 发现，富有活力的社会组织对于监督政府的腐败行为有作用，但是这个作用要通过新闻媒体的支持来实现。如果缺乏新闻媒体的帮助，那么社会组织在反腐败中的作用就会大打折扣。也有研究指出，只有激发其他的问责机制，例如通过选举与惩罚腐败的政治家，民众反腐败的作用才能有效发挥 (Schatz, 2013)。民众的单向度参与并不一定能导致反腐败的成功，国际实践中就有这样的例子。学者发现，在苏哈托当政期间，印度尼西亚的市民社会在反腐败活动中非常活跃，但是对实际效果的评估发现，他们并没有有效地改善当地的腐败程度 (Setiyono and McLeod, 2010)。这也进一步印证了单独依靠社会组织是很难取得反腐败成功的。

① 独立的检察机关对抑制腐败也有非常显著的影响 (Van Aaken et al., 2010)。

其次，只有社会全方位参与的反腐败工作才称得上是有成效的。换言之，反腐败的成功需要各方参与者的共同努力。任何形式的反腐败都不可能仅仅通过某些政治家、政府部门、民众组织或者企业单独完成，因为腐败可能发生于任何领域，也会涉及不同的社会群体，这就要求不同的地方政府、社会组织间的配合（Gest and Grigorescu, 2010），尤其是在腐败范围较广和治理难度较大的情况下。因此，只有当社会所有成员都能够有效地发挥自身的优势，积极参与到反腐败过程中去，反腐败才能够获得有效持久的结果。研究表明，发展中国家的腐败治理很可能较为集中于治理和惩罚官僚的腐败行为，而忽略其他方面，例如商业领域的腐败。但是在发展中国家，尤其是当经济迅速发展时，商业领域的腐败贿赂行为会十分盛行。研究者甚至发现，商业领域贿赂发生率与需求比个人的贿赂发生率与需求更高（Chatterjee and Ray, 2012），因此，商界的积极参与是防治贿赂的必要条件。除此之外，全方位的参与还可以防止反腐败沦为某些政治人物排除异己的政治工具，非洲的一些反腐败改革就面临着这方面的挑战（Lawson, 2009）。反腐败的参与者越多、越积极，就越有可能防止反腐败改革中的结党营私和排除异己行为，也越能够保证反腐败的目标得到公平透明的实施。

再次，有了比较发达的反腐败治理机制和一定程度的市民参与，是否就可以实现有效的腐败治理？答案是未必。这里有例可鉴。在过去20年中，欧盟的中东欧国家纷纷进行了法律改革，建立起系统的反腐败法律，以兑现它们加入欧盟时的承诺。但是研究发现，腐败仍然在那些地区盛行。究其原因，主要是法律过于注重惩罚的功能而未能考虑反腐败目标群体的反腐败意识，也没有考虑当地涉及腐败行为的社会规范（Batory, 2012）。类似的，研究者发现，俄罗斯市民的贿赂行为是他们处理与公共部门关系的一种常规行事方式（Rimskii, 2013）。也就是说，整个社会并不认为贿赂是一个问题。我们基于香港大学生所做的一项调查研究也发现，非正式制度（比如，在香港生活时间的长短）对大学生是否容忍腐败具有非常显著的影响，其影响甚至大于正式制度