

中国青年政治学院学科建设基金资助项目

廉政体系的 国际比较



*International Comparison of the
National Integrity Systems*

主编◎李秀峰



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

*International
Comparison of the
National Integrity
Systems*

廉政体系的国际比较



主编◎李秀峰



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

前 言

腐败是当代世界各国政府和公众普遍关注的热点问题之一。自新中国建立以来，特别是进入改革开放的新时期之后，党和政府高度重视腐败的治理与防范，积极探索惩治预防腐败的方法与策略，不断丰富着中国特殊国情下腐败防治的理论总结与实践积累。审视中国防治腐败宏观战略的走势，可以发现一条非常清晰的发展轨迹，这就是逐渐从“惩罚为主、侧重遏制”向“标本兼治、逐步加大治本力度、推进源头防治工作”的战略转变。党的“十五大”提出，反腐败斗争必须进行综合治理，通过深化改革不断铲除滋生腐败的土壤和条件。党的“十六大”要求，坚持标本兼治、综合治理的方针，逐步加大治本的力度，从源头上预防和解决腐败问题。胡锦涛同志在中纪委第二次全会的重要讲话中强调，在继续下大力气惩处腐败的同时，加强教育，发展民主，健全法制，强化监督，创新体制，把反腐倡廉寓于各项重要政策措施之中，从源头上预防和解决腐败问题，更好地为实现全面建设小康社会的奋斗目标服务。党中央的这些重大战略思考与工作部署，无疑为腐败的治理与防范确立了正确的方向。

配合中央腐败治理方略的转变，中国的反腐败实践也实施了相关重大举措。一是严令军队武警部队、政法机关一律不再从事经商活动，实现了预期目标，受到国内外舆论的好评；二是不遗余力地推进行政审批制度改革，取得了重要的阶段性成果。2004

年中央又提出，要适应建立和完善社会主义市场经济体制和加强对领导干部行使权力监督的需要，深化行政审批制度、财政管理制度、投资体制和干部人事制度四项改革，完善并严格执行建设工程招投标、经营性土地使用权出让、产权交易和政府采购四项制度，逐步建立科学的权力配置机制、规范的权力运行机制和严密的权力监控机制。

正是在上述背景下，为了向中国廉政体系的建立提供重要参考和有益借鉴，我们将世界主要国家和地区的“廉政体系”作为本项廉政课题研究的主题。“国家廉政体系（National Integrity System）”最早由国际透明组织提出，是指能够长期预防腐败、建设廉洁政府的体系结构，其最终目的就是使腐败行为变得“高风险”和“低回报”。一般而言，廉政体系的支柱应包括行政机关、议会、司法机关、公务员系统、监督机构（公共账目委员会、审计总署、监察特使、警察部门、反腐败机构等）、公民社会、大众媒体和国际行动者。但是，由于世界各国的具体情况千差万别，建立良好的“国家廉政体系”，必须在深入辨析各国在政治、经济、文化等方面的诸多差异的基础上，及时全面地加强相应的制度性支柱，并把其纳入到一个统一的框架里面。尽管人们在“国家廉政体系”的研究方面还存在争议，但至少可以肯定的是，这一概念的提出为各国腐败的治理提供了系统工程的视角与长期战略的观念。

根据研究对象及其经验的代表性、可借鉴性和资料可收集性的原则，我们选取美国、英国、瑞典、日本等西方发达国家，韩国、新加坡、中国香港地区等东亚新兴工业化国家和地区，以及透明国际（TI）、经济合作与发展组织（OECD，简称经合组织）、世界银行等国际金融组织和联合国、欧盟等全球或区域性国际组织作为本书研究的对象，具体考察各国廉政体系构成与运

作的基本情况，介绍国际组织反腐的实践及政策建议，以期为中国腐败防治实践提供有益的启示。

本课题研究的分工情况如下：除确定研究的内容框架和负责全书最后统稿之外，笔者具体承担了第一章《导论》、第五章《日本的廉政体系》、第六章《韩国的廉政体系》的撰写；孙佳负责第二章《美国的廉政体系》；王胜娟执笔第三章《英国的廉政体系》；孙广厦撰写了第四章《瑞典的廉政体系》和第七章《新加坡的廉政体系》；高旺负责第八章《香港的廉政体系》；而第九章《国际组织的反腐败行动》则由孔德生执笔完成。

正当课题组成员陆续提交研究成果的时候，中共中央发布了《建立健全惩治和预防腐败体系实施纲要》，以中央文件的形式确立了“到2010年建成惩治和预防腐败体系基本框架”，“建立起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”，“建成完善的惩治和预防腐败体系”等主要目标，这无疑是对课题组成员研究工作的一个巨大鼓舞。到2005年3月初，成员们几经修改的成果先后交至笔者手中，经一个月紧张的统稿工作后最终完成。

本课题受到了中直工委科研基金的资助，在统稿和筹划出版的过程中，又得到了中国青年政治学院科研处和社会科学文献出版社的大力支持与帮助，在此一并表示感谢。

最后需要指出的是，受研究能力及时间的局限，本课题研究还存在着许多不足。尽管课题组成员在整个研究过程中广泛收集资料，不断完善研究框架，但是由于腐败在内涵上的不确定性、因果关系上的非线性、治理对策的复杂性，以及研究途径的多元性，加上此次研究涉及的变量繁多、体系庞大，不可避免会存在一定的局限。因此，我们只能把此次研究视为一个学习的过程，既是向他国学习经验的过程，也是课题组成员不断提高的过程。

同时，我们也只能把它视为一个初步的尝试，既尝试分析和检验他国经验的效度及其与中国实际的耦合程度，也尝试建构和完善课题组成员的知识体系与理论框架。在这里，也敬请学界同仁批评指正。

李秀峰

2005年3月12日

目 录

前 言	1
第一章 导论	1
第一节 腐败研究的理论背景	1
第二节 “国家廉政体系”的提出及其意义	6
第三节 本书的研究思路	11
参考文献	18
第二章 美国的廉政体系	19
第一节 反腐败的政治、经济、文化环境	20
第二节 廉政立法	26
第三节 廉政机构	35
第四节 政府改革	51
第五节 公民社会的监督	62
第六节 美国廉政建设的回顾与展望	64
参考文献	68
第三章 英国的廉政体系	70
第一节 反腐败的政治、经济、文化环境	72
第二节 廉政立法	80

第三节 廉政机构	88
第四节 政府改革	107
第五节 非政府组织和媒体的监督	115
第六节 英国廉政建设的回顾和展望	118
参考文献	120
第四章 瑞典的廉政体系	123
第一节 反腐败的政治、经济、文化环境	124
第二节 廉政立法	132
第三节 廉政机构	137
第四节 政府改革	147
第五节 社会监督	157
第六节 瑞典廉政体系的特点与展望	160
参考文献	162
第五章 日本的廉政体系	164
第一节 反腐败的政治、经济、文化环境	165
第二节 廉政立法	171
第三节 廉政机构	178
第四节 政府改革	185
第五节 媒体和民间非营利组织的监督	201
第六节 日本廉政建设的特点和展望	206
参考文献	208
第六章 韩国的廉政体系	211
第一节 反腐败的政治、经济、文化环境	212
第二节 廉政立法	220

第三节 廉政机构	231
第四节 政府改革	238
第五节 非政府组织的监督	252
第六节 韩国廉政建设的回顾与展望	256
参考文献	261
第七章 新加坡的廉政体系	263
第一节 反腐败的政治、经济、文化环境	265
第二节 廉政立法	273
第三节 廉政机构	283
第四节 政府改革	291
第五节 社会监督	303
第六节 新加坡廉政建设的特点和展望	305
参考文献	307
第八章 香港地区的廉政体系	309
第一节 反腐败的政治、经济、文化环境	311
第二节 廉政立法	317
第三节 廉政机构	326
第四节 政府改革	337
第五节 公民社会与反腐败	346
第六节 香港廉政建设存在的问题和发展趋势	349
参考文献	352
第九章 国际组织的反腐败行动	353
第一节 概述	354
第二节 经合组织的反腐败行动	371

第三节 透明国际的反腐败行动·····	390
第四节 国际金融组织的反腐败行动·····	403
第五节 联合国及其他地区性组织的反腐败行动·····	428
参考文献·····	447
 附录 1 透明国际 2003 年度腐败印象指数 ·····	 449
附录 2 透明国际 2002 年行贿指数 ·····	456

第一章 导 论

第一节 腐败研究的理论背景

一 腐败的定义

社会科学研究对象的特点决定了研究中所涉及的概念的复杂性和模糊性。由于人们的行为标准受到时代、社会制度、传统文化、民族和地区等因素的制约，各个学科和不同学者对“腐败”的界定也存在着一定的差异。

现阶段经济学者多倾向于从寻租的角度界定腐败。寻租通常是指人类社会中非生产性的追求经济利益的活动，是维护既得经济利益或对既得利益进行再分配的非生产性活动（胡鞍钢，2001）。对于经济当事人而言，寻租就是用较低的贿赂成本获取较高的收益或者超额利润，而这种寻租活动寻求的是非生产性的直接利润。对于政府官员而言，寻租就是运用自己手中的行政权力来谋取私人经济利益（倪星，1997）。此外，理性经济人假设、交易理论、委托—代理理论等也是经济学研究腐败的重要途径。

政治学者力图从传统的公共权力与私利的交换角度来定义腐败。他们认为，所谓腐败，就是指国家公职人员滥用公共权力谋取私利的行为，其实质是以权谋私，权力腐败是腐败的核心问题

(张彤、牛华, 2000)。在这里, 腐败的主体是公共权力主体; 腐败谋取的是不正当的私利; 腐败现象违反和背弃公共权力规范和法则。

在关注行政伦理的学者眼中, 腐败行为包括: 公职人员不忠于职守或者滥用职权; 任何人(包括公职人员)做了能导致公职人员不忠于职守或滥用职权的事; 任何人(包括公职人员)做了有损于公务的事, 并参与了诸如欺诈、贿赂、失职、暴力等范围广泛的事情中的任一事情; 公职人员(或前公职人员)失信于公众; 或者公职人员(或前公务人员)滥用在执行公务时得到的信息和资料(王伟, 1997)。

在腐败的诸多定义中, 目前学术界引用较多的是界定腐败的三种模式(信春鹰, 1997)。第一种是以公共职务为中心的界定模式, 即强调腐败是公共官员滥用公共权力, 违反权力行使规则的行为。这种观点不仅提到了腐败行为的动机是利己, 而且指出了腐败行为的实质是违反了公职人员的行为准则。第二种是以市场为取向的界定模式。这种模式关注的是早期西方国家和现代非西方国家在发展市场经济的过程中出现的腐败。这种观点认为, 一个贪污、受贿的官员就是一个商人, 他把职权作为牟利的资本, 其获利的多少则在一定程度上取决于“市场行情”。第三种是以公共利益为中心的界定模式, 即认为腐败是公共官员为了谋取私利而偏离其公共角色并损害公共利益的行为。持这种观点的学者认为, 第一种模式太狭窄, 第二种模式太宽泛, 而只有以公共利益为中心才能准确涵盖腐败的范围。

韩国学者金令钟和金泽则对国际上的官僚腐败定义进行了归纳(见表1-1), 并认为, 尽管各种定义的着眼点不同, 但具有共同的要点, 即腐败的主体是政府官员, 目的是谋取个人私利, 其方式是有意识地滥用公共权力。

表 1-1 有关官僚腐败的概念界定

研究途径	主要内容	分析单位	代表学者
伦理及道德说	公职非伦理和非道德	官僚和社会	E.C.Banfield J.T.C.Liu
制度学说	制度的脆弱	发展中国家的官僚制度	S.P.Huntington G.Myrdal: E.V.Roy
市场/交换视角	市场交换关系	官僚和顾客集团	R.Tilman: H.Simon A.Heidenheimer
公共利益视角	损害公益	官僚的行为、决策过程	R.W.Friedrich H.D.Lasswell
功能主义	发展过程的副产品	官僚制度、企业家和社会	N.H.Leff J.S.Nye
后期功能主义	普遍现象和自我持续性	各国的官僚制度	S.B.Werner
权力关系	官僚权力的滥用和反作用的副产品	官僚制的权力	F.W.Riggs J.C.Scott
社会文化视角	社会文化环境和传统的副产品	社会文化环境、官僚制的历史性	E.Simpsons
整合方法	复合行政现象：发达国家和发展中国家的共同性和特殊性，腐败各种变量的复合多面现象	先进国家和发展中国家的比较：官僚制度、行为以及社会文化环境的主要变量的整合分析	金令钟
贪财视角	官僚贪财价值观的“多米诺现象”	官僚制病理现象的逆功能、官僚文化	金泽

资料来源：金令钟，《腐败学》，汉城（现称首尔），崇实大学出版社，2001，第38页；金泽，《官僚腐败理论》，汉城（现称首尔），（株）韩国学术情报，2003，第16~17页。

二 腐败的成因与反腐对策

1. 腐败的成因

由于对腐败界定的差异，人们对腐败成因的分析也有一定的区别。关于腐败成因的研究，目前比较有代表性的观点有“人性理论”、“公共权力派生论”、“经济寻租理论”、“经济理性与预期效用理论”、“社会心理因素论”、“社会转型理论”及“思想文化因素论”等。这些观点有不同的侧重点，但也有一定的交叉（马文保、雷玉翠，2003）。

“人性理论”认为，腐败是由人性中恶的因素所导致的，即人性是有欲望的，而人的欲望又是无限扩张的，当人对权力的欲望和追求不受制约或制约力薄弱时，就会产生腐败。这是“腐败”成因问题上比较普遍的观点。

“公共权力派生论”认为，腐败是公共权力的派生物。无论在世界上哪一个国家，无论实行什么样的体制，腐败都有一个共同的根源，即对公共权力的滥用。这些公共权力包括管制和授权、税收、支出决策、以大大低于市场价格提供商品和服务、其他形式的任意处置决策权等等。

“经济寻租理论”认为，腐败是经济寻租的必然结果。一般而言，一个严格限制经济竞争的政府将产生经济租金，因而更大地刺激和提供了人们寻租的腐败机会。导致腐败的这类因素主要有贸易限制、政府补贴、价格控制、多重汇率体系和外汇分配计划等等。

“经济理性与预期效用理论”认为，腐败源于私人收益大于私人成本，即公共决策与决策者私人利益的矛盾是腐败的客观基础，对代理人和科层组织中的雇员来说，只要腐败给他带来的私人收益大于私人成本，就会诱发腐败。

“社会心理因素论”认为，腐败是由其当事人、当事人的社会关系以及整个社会的心理因素所致。腐败现象产生的根源在于：第一，腐败现象当事人的心理根源；第二，腐败现象蔓延的社会心理因素；第三，社会关系的心理因素对当权者的影响。

“社会转型理论”认为，腐败现象的产生与泛滥往往与社会转型有关。一系列的政治变化，使以往正常的社会政治制度和秩序受到冲击与破坏，不仅使原来隐蔽的腐败现象显现出来，而且迅速地传播与蔓延。在市场转型国家，集权控制的消除，地方化（分权化）、私有化和经济的对外开放在短期内极大地提高了腐败的可能性。

“思想文化因素论”认为，腐败作为一种历史与现实问题，有其产生的思想文化根源，如腐朽思想文化、价值失范、道德约束乏力，等等。

2. 反腐对策

根据腐败的界定和成因的分析，人们也从不同的角度提出了治理腐败的对策，笔者从微观、中观和宏观层面对此进行了归纳：

（1）微观层面的治理。主要是通过对公职人员的教育，加强行政伦理和道德的建设。有的观点认为，国家廉政建设只靠法律和制度来约束公职人员是远远不够的，因为无论制度多么严实，也不管法律条文多么缜密，都不可能完全阻止腐败动机和腐败行为的转化，因此只有在反腐战场上筑起一道道德防线，才能有效减少腐败现象的发生。但公职人员的行政伦理和道德一般不会自发地在政治、行政体系中产生，它需要有意识地培育和扶植，而行政道德教育正是实现上述目标的基础途径。

（2）中观层面的治理。主要是利用法律和制度建设遏制腐败。具体可分为两种途径：一种是从事前预防的角度，通过一系

列制度创新和改革减少易于产生腐败的机会，铲除滋生腐败的温床。如，确保规则制度的透明度、积极利用市场功能、扩大民营化的范围；提高公务员的福利待遇、强化公务员的身份保障、奖励廉政公务员、公务员任用和晋升制度的改革，等等。此外，还包括腐败防止法的制定、财产登记制度和防止洗钱制度的实施，公民申诉制度和电子政务的建设等一系列防止腐败的政府改革措施。另一种则是事后的惩治和监督腐败的措施。对腐败的惩治包括廉政立法体系的建立、反腐机构建设和完善。监督分为内部监督和外部监督。内部监督是指，上下级机关之间的垂直监督和同级机关之间的水平监督；外部监督主要是指公民社会的监督，如非政府组织和新闻媒体的监督等。

(3) 宏观层面的治理。主要是指社会文化的改造和宪政层面的宏观制度改革。社会的整体文化环境对公职人员的行为有着直接的影响，而改造文化环境则是一个漫长的过程，它不仅需要国家领导人的关注和支持，更需要企业、媒体以及市民社会的共同努力。宪政层面的制度是指界定国家—社会关系和公民基本权利的政治和经济体制。与社会文化的改造类似，宏观层面政治和经济体制的改革也并非是反腐专门机构力所能及的范围，但它对一国的廉政建设至关重要。

第二节 “国家廉政体系”的提出及其意义

一 “国家廉政体系”的提出

“国家廉政体系 (National Integrity System)” 是 20 世纪 90 年代中期以来引起世界各国广泛关注的一个重要概念。它最早由透明国际提出，并且很快就成为反腐改革家们的常用词汇。

根据透明国际的界定，“国家廉政体系”是指由国家建立的，

旨在长期预防腐败、实现廉洁政治的体系结构（见图 1-1）。建设国家廉政体系的最终目标，是使腐败行为变得“高风险”和“低回报”。正因为如此，该体系被设计成预防腐败在先，而不是依靠事后的惩罚。

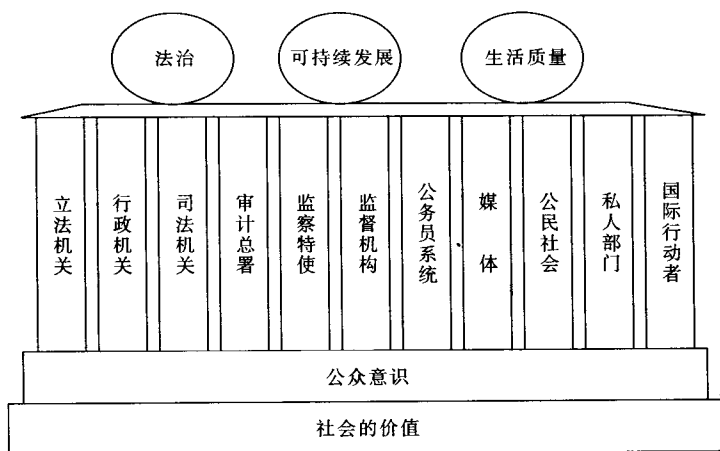


图 1-1 国家廉政体系的结构

资料来源：《制约腐败——建构国家廉政体系》，透明国际 2000 年（英文版），清华大学公共管理学院廉政研究室译，中国方正出版社，第 53~56 页。

国家廉政体系的图形像一座希腊神庙：这个庙顶部（即国家的廉洁）的每一端都有一系列支柱支撑着，每根支柱都是国家廉政体系的一个要素。该庙的一端是制度支柱——司法机关、议会、审计总署、监察特使、自由媒体、公民社会之类。在另一端则有上述这些支柱要发挥作用所必需的核心工具。例如，媒体必须要有言论自由权；而公民社会必须要有自我组织和发挥作用的法定空间。