

论制度反腐

LUN
ZHIDU FANFU

李永忠◎著

依靠改革和制度的力量，把权力关进制度的笼子里



全国百佳出版社
中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

论制度反腐

李永忠◎著



全国百佳出版社
中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目 (CIP) 数据

论制度反腐 / 李永忠著. —北京: 中央编译出版社, 2016.8

ISBN 978-7-5117-3067-1

I. ①论… II. ①李… III. ①反腐倡廉—研究—中国 IV. ① D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 179488 号

论制度反腐

出 版 人: 葛海彦

出版统筹: 贾宇琰

责任编辑: 邓永标

责任印制: 尹 珺

出版发行: 中央编译出版社

地 址: 北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座 (100044)

电 话: (010) 52612345 (总编室) (010) 52612367 (编辑室)

(010) 52612316 (发行部) (010) 52612317 (网络销售)

(010) 52612346 (馆配部) (010) 55626985 (读者服务部)

传 真: (010) 66515838

经 销: 全国新华书店

印 刷: 北京紫瑞利印刷有限公司

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

字 数: 139 千字

印 张: 7

版 次: 2016 年 8 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 32.00 元

网 址: www.cctphome.com 邮 箱: cctp@cctphome.com

新浪微博: @中央编译出版社 微 信: 中央编译出版社 (ID: cctphome)

淘宝店铺: 中央编译出版社直销店 (<http://shop108367160.taobao.com>) (010)52612349

本社常年法律顾问: 北京嘉润律师事务所律师 李敬伟 问小牛

凡有印装质量问题, 本社负责调换, 电话: 010-55626985

前言

如何走出反腐困境

——为什么要制度反腐？

1982年至2011年30年中，因违犯党纪政纪受到处分的党员、公职人员达420余万人，其中省部级官员465人；因贪腐被追究司法责任的省部级官员90余人，其中从2000年到2007年，一共处死了5名省部级和1名副国级高官（不含军队数据）。

截至2015年11月11日，全国各省（市、区）均有省部级高官落马。2016年4月11日《中国纪检监察

察报》载文指出，“天涯无净土，各地区各部门只有问题多与少的区别，没有没问题的。党中央对形势的判断是政治，也是警讯。”（把握运用“五条体会” 推进全面从严治党之五）

“十八大”以来三年多落马的 163 名高官中，地方副省部级以上 110 人；军队副军级以上 53 名（其中 3 名上将、6 名中将、39 名少将，还有 5 名大校）。163 人中：包括副国级以上 5 人，本届中央委员 8 人，候补委员 12 人，中央纪委委员 2 人。

“十八大”以前，只要不搞运动，全国年平均处分率通常在 1.5% ~ 1.7% 徘徊。2013 年突破 2.1%，2014 年突破 2.6%，2015 年突破 3.9%。三年来全国共处分党员、公职人员 75 万人，移送司法机关 3.6 万人，占 75 万人中的 4.67%。

三年来，中央管理干部被立案 189 人，移送司法机关 80 人，占 189 人中的 42.3%，接近一半。

三年来，本届中央委员、候补中委、中央纪委委员落马 22 人，占“两委”委员总数 5.5%，年均 1.8%，而且几乎都要进监狱，面临重刑。

十七届政治局委员 25 人加书记处 5 人，减去既

是政治局委员又是书记处成员 3 人，实为 27 人，已有周永康、徐才厚、郭伯雄、薄熙来、令计划 5 人落马，占上届中央领导成员总数的 18.5%。除了徐才厚已死，其余均为无期徒刑。

上述数据折射出一个重大问题：为什么越是位高权重，越容易犯错误，越容易落马，越容易受重处分，越容易被判重刑？

其实，在常人看来难以理解的问题，无不同我们沿用至今的苏联模式有关——不科学的权力结构和不合理的选人用人体制，是造成上述问题的两大根本性原因！

苏联老大哥在成为全球第二个超级大国的过程中，也曾集中精力搞经济建设，也满满地自信过……但他们既忽视了自身权力结构的先天不足，又忽略了选人用人体制的后天不良！苏联模式的这两大根本性弊端，无法支持其长期执政的愿望！苏联共产党每十年翻一番查处腐败案件，证明其反腐并非不坚决；苏联共产党各级党委、组织部每年都从少数人中挑选少数人，证明其选人并非不认真！然而，一个偶然的“8·19”事件，让拥有近 2000 万党员（亡党前有 420 万党员退

党)的执政党,在几天内便结束其执政生命;让拥有2200多万平方公里国土的苏联,在几个月内便分崩离析悄然瓦解……

对这样一个结局,不仅苏联党内外无人料到,各社会主义国家难以逆料,乃至包括西方在内的全世界都莫名惊诧……

然而,苏联亡党亡国的前后,采用苏联模式的东欧各社会主义国家,传来一片多米诺骨牌的倒塌声……

四分之一世纪来,研究分析苏联亡党亡国的文章著作成千上万!有说错选接班人,有说“两杆子”失控,有说石油价下滑,有说民族矛盾激化,有说西方势力操纵……却少有人分析其长期治标的权力反腐之殇,也鲜有人研究其权力结构和选人用人体制的深层次弊端……

其实,邓小平在36年前的“8·18”讲话中就找到了“权力过分集中”这一“总病根”,30年前又从“苏联模式”中查找了总根源……

受其启示,30多年前,我开始了对制度研究,特别是对权力结构研究的兴趣。1984年撰写了《略论

我国封建社会监察制度》，1985年撰写了《改革党内监督制度》和《改革党委‘议行合一’领导制度》，1986年撰写了《必须把制度建设作为党的根本建设》，当时没有报刊刊登我这篇文章。直到1994年11月20日才登载在《人民日报》内刊《理论参考》上。

2002年党的“十六大”报告中，第一次提出了“把党的制度建设贯穿于党的思想、组织、作风建设之中”；2007年“十七大”报告中将“思想建设、组织建设、作风建设、制度建设、反腐倡廉建设”相并列；2012年“十八大”报告中，第一次把制度建设放到党的“五大建设”的最后，作为前“四大建设”的托底。

这些研究的点滴积累，使我明白，在20世纪80年代末、90年代初，世界社会主义运动遭遇严重挫折时，同样采用苏联模式的中国却能一枝独秀。其奥秘就在于当时中国十多年的改革开放，在经济领域（主要是民营企业）大多摒弃了苏联模式的两大根本性弊端。几乎所有的民营企业家都是市场经济用脚投票“选举”出来的，而非各级组织部培养考察选拔并按等级授职的方式任命。正是这快速做大的“蛋糕”，

支撑了中国在苏东剧变中的一枝独秀。

但是，经改的快速做大蛋糕，与政改的严重滞后，也造成了两极分化加速，党群关系疏离，干群关系紧张，腐败越演越烈……

三年多的高压反腐，既体现了新一届党中央的坚定决心和明显成效，也折射出30多年权力反腐留下的巨大腐败存量和呆账，同时反映出我们还要从政治领域摈弃苏联模式的决绝态度。

习近平总书记尖锐指出：“我们国家无论在体制、制度上，还是在所走的道路和今天所面临的前所未有的境遇，都与前苏联有着相似或者相近乃至相同的地方。弄好了，能走出一片艳阳天；弄不好，苏联的昨天就是我们的明天。”

我以为，苏联在亡党亡国前，一没有形成我们如此严重的两极分化；二没有经历过我国十年“文革”的浩劫；三还有相当多的人保持着一定程度的宗教信仰。因此，如果我们不能通过制度反腐，走出多年的反腐困境，不能恢复和重建党和政府的公信力，一旦亡党亡国，将可能是人类史上最血腥、最惨烈的浩劫

……

正是清醒地认识到可能的危险，担任过村党支部书记、县委书记、市委书记、省委书记，直至总书记的习近平同志，为了国家、民族、政党的明天，“十八大”以来积极推进四个全面战略布局。这既是对此前主要失误的纠偏，也是他40多年治国理政的深思熟虑。而即将召开的中共中央六中全会，其主题就是研究全面从严治党重大问题。

全面从严治党，既要解决严厉问题，更要解决严密问题。在我党的历史中，先后经历过战争反腐、运动反腐、权力反腐三个阶段。以战争为载体的反腐，与血与火的年代是适应的。以运动为载体的反腐，与计划经济的建设时期也基本相适应。但是，尽管依靠隔三岔五的群众运动，遏制了腐败的滋生蔓延，却严重干扰了经济建设的正常秩序，同时还造成了党内关系的人人自危。30多年的改革开放，由于政治体制改革的严重滞后，以权力为载体的反腐，与市场经济却严重的不相适应——致使腐败“越演越烈”（习近平语）。

2013年1月，在十八届中央纪委第二次全会上，习总书记下定了“把权力关进制度的笼子里”的反腐

决心；2014年1月，在中央纪委第三次全会上，习总书记明确了“形成科学的权力结构”的反腐或政改目标；2015年1月，在中央纪委第五次全会上，习总书记作出了“制度治党”、“重构政治生态”的战略规划。制度反腐开始发轫。

如果说战争、运动、权力三大载体，在反腐中主要是解决严厉的问题；那么以制度为载体的反腐，则主要解决严密的问题。

制度一词有两层含义：一为浅层含义上的规章、守则，即要求大家共同遵守的行为准则，表现为说在嘴上、写在纸上、贴在墙上的条条款款；一为深层含义上的组织体系（其核心为权力结构）。即决策、执行、监督相互制衡的“专门机构”，以保证上述规章、守则（即那些嘴上、纸上、墙上的条条款款）制定公正、实施有效、监督到位。

判断好制度有三要素：第一，客观性。不能脱离和超越其产生的那个十分确定的前提和条件。第二，代表性。必须体现大多数人的整体意志和利益。第三，可操作性。制度是否健全、完善，取决于构成其权力结构的决策机关是否公平，执行机关是否高效，

监督机关是否有力。也即这三个子系统的设置是否科学、结构是否合理，操作时能否有效的相互制衡并相互促进。

30 多年前，我在潜心于制度建党、制度监督、制度反腐的自选课题研究中，明白了这样一个道理——防止腐败（我将腐败称之为权力事故），制度比人更重要。

其一，制度虽然是由人制定的，但符合客观发展规律的制度，人们却不能随心所欲的加以制定。因而，能被称之为好的制度，必然是人们对客观发展规律的正确认识和反映。

其二，好的制度一旦制定出来，包括制定者都无法随心所欲去违反。因而好的制度，必然以强制性为后盾，而非仅以自觉性为前提；必然以科学分权的“专门机构”有效权力制衡为保障，而非只以颁布若干规章、守则为目的；必然体现客观发展规律，成为一种客观存在，而非仅是人的主观意志的产物，所以也不是人的主观愿望所能轻易改变。

但遗憾的是，时至今日，大多数人包括相当数量的领导干部，对于制度的认识，仍然停留在制度浅层

含义上的条条款款，而忽略制度深层含义上的组织体系（核心是权力结构），对于习总书记“形成科学的权力结构”这一重要论断严重缺乏认识和理解。

我在多年前，对制度反腐作过如下定义：通过对沿用于苏联模式的现行党和国家领导制度的全面深化改革，形成新的、科学的权力结构来防治腐败。

领导制度的核心，是权力结构；组织制度的核心，是选人用人体制。

权力结构则是决策权、执行权、监督权的排列组合方式。

自建党以来，中国共产党的领导制度（权力结构）和组织制度（选人用人体制）采用的都是苏联模式。因此，1980年8月18日，改革开放总设计师邓小平，在中共中央政治局扩大会议上讲话的标题就是《党和国家领导制度的改革》。这篇讲话是《邓小平文选》中含金量最高的论著，时隔36年，仍然是指导我国政治体制改革，特别是党和国家领导制度改革的纲领性文件。

30多年反复研读邓小平“8·18”讲话，并在理论研究和实践探索中，我懂得了：制度反腐，必须以权

力结构改革为前提，必须以设立政改特区为条件，必须以“把权力关进制度的笼子里”为取向。而权力结构改革，则必须以摈弃苏联模式为前提，必须以合理分解权力为条件，必须以“形成科学的权力结构”为目标。

实践证明：问题的复杂性，通常不来自于问题本身；而是因为解决问题的方法，远离原点的缘故。

如果只满足于权力反腐的思维定式，无论纠多少风，查多少案，抓多少人，判多少刑，只要腐败的病根不除，一旦反腐高压无法继续，所有努力，都会瞬间归零。

反腐的压力当然在案中，功夫却必须在案外，成功则只能靠改革！

对于恶化多年的政治生态，靠什么来净化，靠什么来重构？

从战术而言——靠查案。但是，查处一案只能净化一时，案又滋生则污染一片。

从战役而言——靠用人。但是，用一君子虽然所属皆净，用一小人则此地全污，何况靠什么阻挡君子变小人？

从战略而言——靠制度。因为，制度好则坏人难干坏事，制度坏则好人易变坏人。

再好的权力反腐，也只能治标；通过政改，形成科学的权力结构的制度反腐，才能治本！

有鉴于此，我将这三十年来我发表于各类报刊中有关制度反腐的文章集结成书，以此说明什么是制度反腐，制度反腐有哪些要素，并以此求教于各位读者。

作者

2016年7月30日于北京

目 录

前言 如何走出反腐困境——为什么要制度反腐? /01

制度反腐开篇谈 /001

第一章 制度反腐须构建科学的权力结构 /005

一、把权力关进制度“笼子”需要科学的权力结构

/006

二、当前我国政治体制下的权力结构之困 /011

三、当前权力结构失衡的历史原因 /040

四、如何构建科学的权力结构 /061

第二章 制度反腐须改革现行选人用人体制 /091

一、正视现行干部人事制度的六大硬伤 /092

二、对干部“年轻化”的辩证思考 /106

三、改革选人用人体制的路径和重点 /124

第三章 制度反腐须化解腐败呆账 /131

一、正视腐败已经形成的呆账 /132

二、有条件赦免以化解腐败呆账 /136

三、对“反腐败特别行动”的再认识 /140

第四章 制度反腐须发动群众有序参与 /147

一、人民群众是反腐败的主力军 /148

二、提高人民群众反腐的技能 /152

三、完善人民群众参与反腐的措施 /153

第五章 制度反腐须设立试点 /163

一、试点关乎改革成效 /164

二、尽快设立试点 /171

三、制度反腐是治本的试金石 /178

四、新常态下的制度反腐展望 /180

后记 石墨与金刚石的启示——为什么要尽快设立
政改特区？ /190