

FOREIGN SCHOLARS
AND POLITICIANS
ON HONEST
GOVERNMENT

外國學者政治家

談廉政

〔美〕馬國泉 編譯



华南理工大学出版社
SOUTH CHINA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS

FOREIGN SCHOLARS
AND POLITICIANS
ON HONEST
GOVERNMENT

外國學者政治家

談廉政

[美] 馬國泉 編譯



华南理工大学出版社
SOUTH CHINA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

外国学者、政治家谈廉政/(美) 马国泉编译. —广州: 华南理工大学出版社, 2019. 3
ISBN 978 - 7 - 5623 - 5946 - 3

I. ①外… II. ①马… III. ①反腐倡廉 - 世界 IV. ①D523. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 044959 号

外国学者、政治家谈廉政

[美] 马国泉 编译

出 版 人: 卢家明

出版发行: 华南理工大学出版社

(广州五山华南理工大学 17 号楼, 邮编 510640)

<http://www.scutpress.com.cn> E-mail: scutc13@scut.edu.cn

营销部电话: 020 - 87113487 87111048 (传真)

责任编辑: 吴翠微 陈 蓉

印 刷 者: 广州市新怡印务有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16 印张: 19 字数: 501 千

版 次: 2019 年 3 月第 1 版 2019 年 3 月第 1 次印刷

定 价: 98.00 元

版权所有 盗版必究 印装差错 负责调换



编译者简介

马国泉博士，富布赖特公共行政学资深专家，美国洛杉矶加利福尼亚州立大学政治学荣休教授，华南理工大学廉政理论研究中心学术委员会委员，中山大学中国公共管理研究中心客座研究员，广东外语外贸大学政府管理学院客座教授，广东省预防腐败工作专家咨询委员会第一届委员会委员。美国图书馆协会属下大学和研究图书馆协会的机关刊物《选择》的书评撰稿人。

论文曾发表于《太平洋事务》《亚洲考察》《中国行政管理》《国际公共行政》《亚洲政治学》《政策研究评论》等学术期刊，以及《经济发展手册》（1998）、《行政改革和国民经济发展》（2000）、《腐败生存之处》（2001）、《从全球视野看行政文化》（2005）、《变迁中的公共行政》（2007）、《全球性的环境挑战》（2008）、《亚洲的防腐：机制设计与政策能力》（2009）等学术著作。

中文著作有《美国公务员制和道德规范》（清华大学出版社，1999）、《行政道德文选》（复旦大学出版社，2003）、《行政伦理：美国的理论与实践》（复旦大学出版社，2006）、《行政道德文选（第二卷）》（中山大学出版社，2013）。



编译者的话

近年来，中国反腐倡廉的步子越迈越快，越迈越大。一是抓廉政建设从小处抓起，从日常抓起，从苗头性、倾向性问题抓起，有效地遏制了腐败势头的蔓延。二是抓自我监督，树立规矩，严格纪律，有效地增强了制约、监督官员的力度。三是抓制约的制度化，把反腐倡廉的成功经验不断地转化成制度成果，不断地致力于健全长效的制约机制，在廉政建设制度化、常态化的道路上迈出了重要的一步。四是抓全面，深入地落实廉政教育，通过政府内、社会上、校园里多管齐下的廉政教育，从治标着手，逐步树立廉洁奉公、一心为民的组织文化，逐步形成诚信朴实、遵纪守法的良好社会环境。

在着力构建一个不敢腐、不能腐、不想腐的廉政机制的进程中，中国的学、政两界对西方反腐倡廉方面的努力及其经验和教训更为关注，对进一步了解国外廉政建设的各个方面的需求也更显必要。为适应这一形势的发展，本着洋为中用的原则，本书主要收录国外有关反腐倡廉的一些观点和看法。这些观点和看法涉及美国以及其他国家的行政文化、政府官员的组织行为、行政腐败的表现、反腐倡廉的措施等，对建立一个廉洁的政府所面临的复杂性和艰巨性也进行了认真的分析，提出了一些值得我们参考的看法，对世界各国的政界、学界如何认识、改进行政道德在不同程度上都有着重要的影响。

这些观点和看法从不同的角度提出了一些值得我们考虑的问题，如：为什么官员腐化是个老大难的问题，始终无法根绝？为什么一些反腐措施只能收一日之功，无长久之效？为什么道德规范轻而易举地成为一纸空文，变作摆设？廉政建设的努力为何往往是走过场，徒见形式，乃至收效甚微？怎样才能改变对腐败眼开眼闭、熟视无睹的社会风气？世界各国的反腐努力有哪些成功的经验和不足之处？西方体制在反腐过程中面临着哪些挑战？什么样的反腐措施才是从长远目光出发、有长期疗效的治本策略？政府公务员作为人民的公仆如何才能做到廉洁奉公，落实服务社会、造福人类的使命？等等。

值得一提的是，这些观点和看法还涉及廉政建设中的一个重要方面，即教育在反腐倡廉中的作用。一个社会的教育体制、教育内容以及教育目标不但会左右个人德育的成长、单位组织文化的建设，更会影响到全社会对不正之风是姑息还是抗拒，对腐败行为是容忍还是抵制，对坏人坏事是包庇还是揭发。常言道，十年树木，百年树人。加强“如何做人”的教育关系一个国家的未来、一个民族的前途，关系子孙后代的千年大计、万年大计。所以说，文化教育在廉政建设中的作用绝不能轻易低估。而培养廉洁诚信的新一代人不可能一蹴而就，要求我们付出长期而艰辛的努力。正因为如此，反腐倡廉，任重而道远。而反腐倡廉的教育，同样任重而道远，甚至更加艰巨。因为廉政教育不单要深入人心，更要深入童心。但是，我们也应该记住，正如马丁·路德·金所说的，“一个国家的繁荣，不取决于它的国库之殷实，不取决于它的城堡之坚固，也不取决于它的公共设施之华丽，而取决于它的公民的文明素养，即在于人民所受的教育、其远见卓识和品格气质。这才是真正的利害所在，真正的强大和力量所在。”

本书收录的这些观点和看法中有选自外国政治人物的言论，如被称为“美国宪法之父”的第四任总统麦迪逊的经典名言：“如果凡人都是天使，我们就不需要什么政府。如果由天使来治理凡人，政府就无需内在的或者外界的制约。在规划一个由凡人来管理凡人的政府时，老大难的问题在于：你必须首先设法让政府能够控制被统治者，然后又强制政府去控制它自己。毫无疑问，要控制政府首先要依靠民众，但是，经验告诉人们，我们依然需要更多的防范措施。”

还有些观点和看法则取自外国政治学和公共行政学的学界精英的著作，如被学界视为现代公共行政学鼻祖的沃尔多。他提出了针对美国公共行政官员的伦理指南，即公务员应尽的十二条义务，包括对宪法的义务、对法律的义务、对民族和国家的义务等等。这份伦理指南至今依然收录在美国高等院校大部分公共行政学的教材之中。

也有一些观点和看法来自外国政治学和公共行政学以外的其他学科的学界人士，如堪称为美国最知名的人士之一，著名的幽默大师、小说家、作家马克·吐温。他说的“这就是政府和百姓的区别。政府不介意，但百姓介意”，促人深思。

本书介绍的外国政界、学界的这些观点和看法涉及反腐倡廉的各个方面，如廉政、相互制衡、反腐、内外制约、制约机制、道德规范、道德教育等等。此外，为加深读者对美国政治史上腐败和反腐败的认识，本书还

附有美国涉及政坛高官的三起反腐大案：①水门事件，“星期六大屠杀”和尼克松总统被迫黯然下台；②白水案，白宫实习生莱温斯基小姐和克林顿总统被弹劾；③中情局特工身份被泄和切尼副总统办公室主任被判入狱。他山之石，可以攻玉，这些案例供广大读者参考，以从另一个角度说明，反腐倡廉为什么任重道远。

值得强调的是，法国哲学家、政治家迈斯特曾经说过，“每个国家都有其符合各自国情的政府。”（Every country has the government it deserves. —Joseph de Maistre, 1753 – 1821）同样道理，反腐倡廉是世界各国政府面临的共同任务，而每个国家的廉政措施都是从其国情出发，符合其各自的国情的。所以，外国在廉政反腐方面的一些做法和成功经验，可以作为参考，但绝不能盲目照搬。比较政治学的一个共识是：在世界各国，政治制度因各自的国情而具有多样性，并无一个模式。正如英国是君主立宪的议会内阁制，实行“议会至上”；法国是行政权主导下的兼具议会制和总统制特征的混合制；瑞士是联邦委员制，联邦委员轮流行使国家元首的权力；美国是总统制，立法、行政、司法三权分立。而美国的贴邻加拿大，采取议会制，却又设了一个参议院，故加拿大学者称其为美国政制和英国政制孕育的“混血儿”。在廉政建设方面，这些国家都从自身的国情出发探求与自身国情和制度相适应的做法，也没有一味照搬照抄他国。

中华民族有自立于世界民族之林的能力和信心，在廉政建设的过程中，有能力也有信心了解外国的经验和教训，走出自己的路子，增强中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信。相信中华民族将以“心忧家国，胸怀天下”的豪情，通过反腐倡廉，为新的时代谱写新的篇章，作出新的贡献。

马国泉博士

Dr Stephen Ma

富布赖特公共行政学资深专家

Fulbright Senior Specialist in Public Administration

二〇一七年十一月初稿

二〇一九年三月完稿

美国洛杉矶

目 录



第一部分 廉政	1
第二部分 相互制衡	65
第三部分 反腐	95
一、概述	97
二、内外制约	147
三、制约机制	159
四、道德规范	183
第四部分 教育	217
附录一 水门事件，“星期六大屠杀”和尼克松总统被迫黯然下台	281
附录二 白水案，白宫实习生莱温斯基小姐和克林顿总统被弹劾	284
附录三 中情局特工身份被泄和切尼副总统办公室主任被判入狱	288
参考文献	291

第一部分

廉 政



人生的每一个阶段，不论在何时何地，待人接物时都必须秉公行事。他首先要铭记于心的应该是绝不让自己的诚信受任何人的干扰。为此，他不应该依靠公职来养家糊口。他要有自己的职业，诚实地生活，之后如果应邀出任公职，则可以遵循独立的、不为人操纵摆弄的原则从事公共事务。

——约翰·亚当斯

Integrity should be preserved in all events...through every stage of his existence. His first maxim then should be to place his honor out of reach of all men. In order to do this he must make it a rule never to become dependent on public employment for subsistence. Let him have a trade, a profession...where he can honestly live, and then he may engage in public affairs, if invited, upon independent principles.

—John Adams



注：约翰·亚当斯（John Adams, 1735—1826），美国政治家，本职律师，因追求自由平等而加入美国独立战争。曾参与《美国独立宣言》的共同签署，被美国人视为开国元勋之一。并在1789—1797年间，出任美国第一任副总统。其后，在1797—1801年间，接替华盛顿（George Washington）成为美国第二任总统。他的长子约翰·昆西·亚当斯（John Q. Adams）之后当选为美国第六任总统（1825—1829），首创该国父子皆任总统的记录。

亚当斯不但力主秉公行事，诚信务实，更强调廉政一定要制约权力。他曾说过这样一段话：“在我的政治信仰中，最根本的一条就是，无论是出现在一个民选议会的多数、贵族院，还是出现在寡头军事集团、一个国王手中，专制，或者说不受制约的治权，或者说绝对的权力，在邪恶卑劣的各个方面，都会是同样的专横武断、残忍无情、嗜血如命。”（The fundamental article of my political creed is that despotism, or unlimited sovereignty, or absolute power is the same [whether] in a majority of a popular assembly; an aristocratic council; or oligarchical junta and a single emperor—equally arbitrary, cruel, bloody and in every respect diabolical.）



建立政府，是为了谋取大众福利，是为了保护民众，是为了民众的安全、繁荣和幸福，而不是为了某个人、某个家庭或者某个阶层的得益、声誉或者私利。因此，只有民众才拥有不容争议的、不可剥夺的、不能废除的权利，去建立政府，或者当民众的保护、安全、繁荣和幸福需要的时候，去改革、变动或者完全改变政府。

——约翰·亚当斯

Government is instituted for the common good; for the protection, safety, prosperity and happiness of the people; and not for the profit, honor, or private interest of any one man, family, or class of men: Therefore the people alone have an incontestable, unalienable, and indefeasible right to institute government; and to reform, alter, or totally change the same, when their protection, safety, prosperity and happiness require it. —John Adams



注：身为政治家，亚当斯也谈到子孙后代学习其他科学的重要性：“我有责任要学习的，首先就是政府科学，立法、行政和谈判的艺术，在某种程度上，都应该置于其他学科之上。我必须学习政治与战争，以使我们的子孙后代有暇去学习数学和哲学。他们必须学习数学、哲学、地理、自然历史、造船、航海、商业、农业，以使他们的子孙后代有权利学习绘画、诗歌、音乐、建筑、雕塑、织锦以及瓷艺。”（The science of government it is my duty to study, more than all other sciences; the arts of legislation and administration and negotiation ought to take the place of, indeed exclude, in a manner, all other arts. I must study politics and war, that our sons may have liberty to study mathematics and philosophy. Our sons ought to study mathematics and philosophy, geography, natural history and naval architecture, navigation, commerce and agriculture in order to give their children a right to study painting, poetry, music, architecture, statuary, tapestry and porcelain. —*Letters of John Adams Addressed to His Wife*）

今天的各级政府太多了。我们应该记住，政府是由民众治理的，是属于民众的，是为民众服务的。
——雷·布拉德伯里

There is too much government today. We've got to remember the government should be by the people, of the people, and for the people.
—Ray Bradbury



注：雷·布拉德伯里（Ray Bradbury, 1920—2012），作家。此句引自经典的林肯名言。美国第十六任总统林肯（Abraham Lincoln）在其著名的《盖蒂斯堡演说》（*Gettysburg Address*）中有这么一段话：

“可是，从更广的意义上看，我们无法奉献这片土地——无法将之尊为一方圣土——也无法把它变成万众景仰的场所。那些曾经在这里浴血奋战的勇士们，不论是活着的还是逝去的，早就以远非我们卑微能力所及的气势，将这里孕育成为圣地。我们在这里所说的一言一语，世人将不会怎么留意，更不会长久铭怀在心，然而他们在这里创立的功绩，世人将永远不会忘记。而我们这些仍然活在世上的人，则应该献身于那些曾在这里战斗的人们所开辟而未竟的崇高的事业。我们应该献身于留在我们面前的宏伟的任务——为了继承先烈的遗志，更坚定地投身于他们为之洒尽鲜血的事业——为了庄严宣誓，他们的鲜血不会白流——为了让这个国家在上帝的庇荫之下，获得自由的新生——为了使这个民众所拥有的、由民众治理的、为民众服务的政府永不从地球上消失。”

(But, in a larger sense, we can not dedicate—we can not consecrate—we can not hallow—this ground. The brave men, living and dead, who struggled here, have consecrated it, far above our poor power to add or detract. The world will little note, nor long remember what we say here, but it can never forget what they did here. It is for us the living, rather, to be dedicated here to the unfinished work which they who fought here have thus far so nobly advanced. It is rather for us to be here dedicated to the great task remaining before us—that from these honored dead we take increased devotion to that cause for which they gave the last full measure of devotion—that we here highly resolve that these dead shall not have died in vain—that this nation, under God, shall have a new birth of freedom—and that government of the people, by the people, for the people, shall not perish from the earth.)



我们的政府……应该以自己的榜样来教导民众。如果政府带头违法乱纪，它就是在教唆对法律的藐视，它就是在鼓动每个人都自行其是、我行我素，它必将招致无政府状态。

——路易斯·布兰迪斯

Our government... teaches the whole people by its example. If the government becomes the lawbreaker, it breeds contempt for law; it invites every man to become a law unto himself; it invites anarchy.

—Louis D. Brandeis



注：路易斯·D. 布兰迪斯（Louis D. Brandeis, 1856—1941），曾于1916—1939年间出任美国联邦最高法院大法官。他曾经说过：“公众经常得不到合适的代表，或者完全得不到代表，这对公众是极大的不公。结果是，许多法案，如果公众的利益得到公正的代表，本来是不会在立法部门通过，从而变成法律的……你们中间，那些有意投身法律事务这个职业的人可以确信，你们将会在这个领域发现可以大显身手的大好机会。投身法律事务，为这个国家开创一番伟大的事业，这是历史的召唤。”（The public is often inadequately represented or wholly unrepresented. That presents a condition of great unfairness to the public. As a result, many bills pass in our legislatures which would not have become law if the public interest had been fairly represented... Those of you who feel drawn to that profession may rest assured that you will find in it an opportunity for usefulness probably unequaled. There is a call upon the legal profession to do a great work for this country.）

布兰迪斯还说过：“我们需要一个政府，它要能够代表从事体力劳动的人、专业人士、商人以及富人。我们需要一个好的政府，并非因为这是一门好的生意，而是因为，接受一个坏的政府是可鄙可耻的。”（We want a government that will represent the laboring man, the professional man, the businessman, and the man of leisure. We want a good government, not because it is good business but because it is dishonorable to submit to a bad government.）

诚挚而又认真的批评，如果是由那些自身利益最受触动的人所提出来的，如读者对作者的批评，被统治者对政府的批评，被领导者对领导的批评，那这些批评就是民主的灵魂，现代社会的保障。

——W. E. B. 杜波依斯

Honest and earnest criticism from those whose interests are most nearly touched, criticism of writers by readers, of government by those governed, of leaders by those led, this is the soul of democracy and the safeguard of modern society.

——W. E. B. Du Bois



注：W. E. B. 杜波依斯（W. E. B. Du Bois, 1868—1963），美国社会学家、历史学家。他是哈佛大学第一个取得博士学位的非裔美国人。毕业之后，杜波依斯在亚特兰大大学任教，教授历史学、社会学和经济学。杜波依斯也是 1909 年美国全国有色人种协会的最初创建者之一。

种族主义是杜波依斯坚持奋斗终生的主要对象。他坚信，资本主义是种族主义的主要原因。杜波依斯一生都支持社会主义事业的建设。他是一个积极的和平运动者，支持核裁军。在杜波依斯去世后一年即 1964 年，民权法案颁布。民权法案体现了他一生为之奋斗的大部分目标。

民权领袖斯平加恩（Arthur Spingarn）对杜波依斯的一生给予高度评价。斯平加恩说，杜波依斯“用他的生命和无知、偏执与懒惰作斗争，创造出只有他才能理解的思想，提出了改变社会的愿望，而这种改变也许一百年后才能被人们所理解。”



对文明来说，幸运的是，以公谋私已不再是人类不可避免的命运。人们寻求公职，不再是为了谋求私利，而是为着更崇高的事业，为着客观地治理社会。他们能够认清，哪些行为是与公职格格不入的，从而立法去禁止这些行为，将贪腐埋葬，对违法者严加处罚。钟摆已经向着廉正的方向前进，在一些国家，滥用公权被视作可耻的行为，意味着仕途的末日，意味着身败名裂，意味着遗臭万年。更高的行为标准指日可待，正在官员的心中孕育，并落实在他们的工作中。这将有助于提高公职的威望，加强政府官员和民众间的彼此信任，推动政府为全社会而不是为少数特权阶层服务。我们这些凡夫俗子，只需要堂堂正正做人，清清白白做事，这样的要求并不太高。

——杰拉尔德·凯登

Fortunately for civilization, the exploitation of public office has not been the inevitable fate of mankind. People seek public office for nobler causes than pure self-interest and try to rule objectively. They recognize conduct unbecoming public office, legislate against it, and drive it underground with harsh prosecution of offenders. So much has the pendulum swung that, in some countries, misuse and abuse of office is considered shameful, spelling the end of any further public career with disgrace lasting beyond their grave. A higher standard of conduct can be expected, inculcated, and practiced. That adds stature to public office, strengthens loyalty between rulers and ruled, and makes government work in the interests of all, not just a privileged few. It is not asking too much of mere mortals to act properly.

—Gerald Caiden



注：杰拉尔德·凯登（Gerald Caiden, 1936—），美国著名的政治学家、行政伦理学家。

凯登的这段话，是对反腐倡廉比较乐观的看法。要在政府官员中提倡有道德的行政行为，重点就是抓好一“立”一“破”。要立的是政府官员为全社会服务的公民道德；要破的是无视公共利益、只顾自己、光为少数特权利益阶层服务的行政腐败。

事实上，腐败是造成官僚病变的特殊病毒。如果讳疾忌医，它终会把受害的肌体吞噬殆尽。即使及时治疗，也不能保证一劳永逸，不再复发。心术不正的人往往比我们走快一步。只要个人诚信还是社会上的短缺物质，他们总会得逞。但是，正如凯登所说，“我们这些凡夫俗子，只需要堂堂正正做人，清清白白做事，这样的要求并不太高。”

政府官员已经明白，要保持公众对他们的信任，他们就必须更为公开、更有能力、更让人放心。过去十年间，总部位于柏林并在 70 个国家设有分部的透明国际，就是专门为打击腐败并改进官员行为而建立的。许多国际组织都为反腐倡廉提供技术援助，包括联合国经济及社会理事会、联合国开发计划署、世界银行、国际货币基金组织、经济合作与发展组织、欧盟、英联邦秘书处以及国际行政科学协会。越来越多的反腐倡廉的会议在世界的各个角落召开。真正的官员道德观正在逐步形成，越来越多的国家意识到，从长远的角度来看，腐败除了害人害己之外，只有百弊而无一利。当然，这一系列力图改进官员行为的努力将会见效到什么程度，还有待时日的考验。

——杰拉尔德·凯登

Public officials have come to understand that to retain their credibility, they have to be more open, competent and trustworthy. Within just the last decade, Transparency International headquartered in Berlin and with national branches in over 70 states has been established specifically to combat corruption and improve officials conduct. Technical assistance is now available from a whole host of international organizations including the United Nations ECOSOC, United National Development Program, World Bank, International Monetary Fund, Organization for Economic Cooperation and Development, European Union, Commonwealth Secretariat and the International Institute of Administrative Sciences. Conferences are to be found in every corner of the world with increasing frequency. A veritable official ethics business is emerging as more and more countries realize that corrupt practices bring little if any benefit in the long run except to the corrupt at much dysfunctionality to everyone else. How effective these efforts will be at improving official conduct only the test of time will tell.

—Gerald Caiden



注：在诸多国际组织中，透明国际（Transparency International）在反腐倡廉方面的工作较为人们熟悉。透明国际成立于 1993 年，是一个监察贪腐的国际非政府组织。从 1995 年起，该组织每年公布的清廉指数（Corruption Perceptions Index, CPI），提供了一个可供比较的国际贪污状况。透明国际表示：“透明国际是一个领导反腐斗争的全球性的公民组织。它把各国人民组织成一个强大的全球性同盟，以消除腐败对全球男女和小孩的毁灭性影响。透明国际的任务是为了作出改变，以迈向一个没有腐败的世界。”

透明国际最大的成就在于把腐败问题提上国际议事日程。一些国际机构，如世界银行及国际货币基金组织，如今已视腐败为经济发展的一大障碍。还在 1990 年代以