

TONGWANG LIANJIE ZHILU

通往廉洁之路

中外反腐败的经验与教训研究

季正矩/著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press



通往廉洁之路

中外反腐败的经验与教训研究

季正矩/著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

通往廉洁之路/季正矩著.

—北京:中央编译出版社,2005.6

ISBN 7-80211-152-8

I. 通…

II. 季…

III. 廉政建设—研究—世界

IV. D523.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 071165 号

通往廉洁之路

出版发行:中央编译出版社

地 址:北京西城区西直门内冠英园西区 22 号(100035)

电 话:66560272(编辑部) 66560299 66560273(发行部)

h t t p://www.cctp.com.cn

E m a i l:edit@cctpbook.com

经 销:全国新华书店

印 刷:北京金瀑印刷有限责任公司

开 本:880×1230 毫米 1/32

字 数:490 千字

印 张:19.5

版 次:2005 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

定 价:50.00 元

【作者简介】

季正矩，山东诸城人，1992年毕业于北京师范大学法政所，获法学硕士学位。现为中央编译局当代世界与社会主义杂志社主编、中央编译局政党研究中心副主任，曾任国务院发展研究中心国际经济技术所客座研究员。先后发表文章100多篇，出版《中国政治发展若干问题研究》、《列宁传》、《全球化时代的国家安全》、《国家至要——当代国家政治安全新论》等论著，主持和参加中央和国家有关部门的大型研究和调研课题6项，30多篇文章先后被《新华文摘》、《人大报刊复印资料》、《改革内参》、《书摘》等转载，有的研究成果受到了中央领导同志和有关部门的好评。



中 外 反 腐 败 的 经 验 与 教 训 研 究

责任编辑 / 徐元宫
组稿编辑 / 戴隆斌
版式设计 / 尹 琨

封面设计 · 田路工作室 (010) 87712237

前 言

从 20 世纪 90 年代初起,我开始关注和研究腐败问题,并断断续续地写点东西。令我料想不到的是,有不少成果被转载,有的成果还得到了中央领导同志和中央有关部门的好评和肯定,一些读者和朋友还通过来信、电话和面谈等形式就有关问题与我交流和探讨,这一切都是对我莫大的鼓励和鞭策。回想自己成长的经历和在研究之旅上的甘苦,不禁百感交集。

求学时,老师便谆谆教诲:所谓学问,因学而有问,惟问而有识,因识而有用。近 20 年来,我秉承师训,努力在“学、问、识、用”四方面上下功夫。我生性愚钝,但好在干事还比较执着认真,能耐得住理论研究的寂寞和清苦,面对一些难题和困惑,用心去思考,尽力去探究,常常在激动与懊恼中艰难地行进。如果说写的一些东西能引起社会上的共鸣甚至认同,那也是我这个愚者千虑偶有一得的结果,从不奢求能有什么高深的惊人之论,更不敢妄想有什么非凡之作。

腐败是一个全球性、历史性难题。在正处于深刻转型过程中的当代中国,腐败也是大家茶余饭后、街头巷尾的一大谈资。这些年来,我之所以致力于腐败问题的研究,决不是心血来潮和赶研究时髦,而主要有以下几个原因:一是家乡人和周围朋友的求答,促使自己进行思考。作为农民的儿子,我十分关心父老乡亲的生存状态。这些年,三农问题之所以十分突出,与乱摊派、乱收费、乱罚款、乱占耕地等腐败现象密切相连。被国人争相阅读的《中国农民

调查》一书中所描述的一些情况和我家乡中的某些境况有着惊人的相似之处。我一向认为,自己只不过是一介手不能提、肩不能扛的书生(甚至百无一用),但在农民父母和家乡人眼中,我是一个“有学问”和“有本事”的人,所以他们经常向我倾诉他们的一些苦恼、无奈、义愤和困惑,希望我说出个子丑寅卯,甚至要我帮着“讨个说法”。我深知自己才疏学浅,而且“吃不了几碗干饭”,爱莫能助,但面对真诚、真情的渴望和诉求,我没有理由回避,所以我力求尽最大所能地把问题解释得透彻和明白一些,当然他们满意或者不满意的时候都有。二是苏东剧变对自己的触动。苏东剧变是20世纪的一件巨大事件,它使世界社会主义运动遭受重大挫折。苏东剧变和苏联共产党的垮台是各种因素综合作用的结果,但其中有一个不容忽视的因素,就是腐败,特别是形成了一个脱离人民群众的特权阶层。腐败可以亡党亡国。从以俄为师到以俄为鉴,苏联的教训深刻、惨痛,值得我们深刻地总结。三是近些年来,拉美、中亚、东南亚、非洲一些国家政局出现严重动荡,一些大党、老党由盛而衰,尽管其中的原因十分复杂,但腐败往往是一个绕不过去的话题。从这几个方面讲,我认为,研究腐败问题具有重要的理论和现实意义。

对于腐败研究,我本着多维的、饱满的、个性化的研究目标,主要循着以下思路和原则:(1)热话题冷思考。腐败是一个全球性热门话题,打开电视、报刊和网络,世界各地五花八门的丑闻接连不断,真真假假的信息铺天盖地,各种高谈阔论不时涌出。作为一名理论工作者,对于腐败问题仅仅出于义愤、满腹牢骚甚至人云亦云、道听途说,传播一些子虚乌有的东西,都是不行的,应该本着理性、严谨、求实的精神进行深入的研究和思考,多挖掘现象背后的东西,多总结一下一个个具体个案所蕴涵的一般性、规律性东西。坦率地讲,在重商主义和浮躁之风盛行下,能静下心来潜心思考问题也不是件容易的事情。(2)经世致用和责任感。宋朝真德

秀把文人的人格追求和价值实现概括为：格物致知，诚以诚心，修身，齐家，治国，平天下。今天看来，这句话并没有完全过时。天下兴亡，匹夫有责。作为一名知识分子应该具有社会责任感、使命感和社会关怀精神，充分认清和承担起应有的责任和社会角色（有一种说法是：知识分子是社会的良心、智慧的传播者、真理与神圣的怀疑者），探求真谛，激浊扬清，为社会的和谐发展和全面进步作出应有的贡献。（3）历史眼光和世界视野。任何现象和问题都是具体的、特定的，但又是历史的和世界的。在全球化的今天，历史和现实、理论与实践、国内和国外的联系更加紧密。研究腐败问题也是如此。因此，在本书中我既对中国封建王朝的兴衰成败进行了腐败解读，又对世界上一些国家在反腐败问题上的经验教训进行了梳理和概括，还从国际共产主义运动的角度总结了前苏联东欧地区共产党失去政权的教训，并对构建有中国特色的预防和惩治腐败体系进行了探讨。（4）跨学科的综合性研究。腐败像千足之虫，涉及到方方面面，要从政治、经济、社会、文化、法律、心理等方面进行综合的深层次、多视角的研究。因为在学科的交叉点上，往往容易催发出创新。如果单纯局限于某一学科或某一方面，可能会形成盲人摸象或者“深刻的片面性”。我曾经在报上看过一篇描述经济学家应该如何搞研究的文章，感到在一定程度上也吻合于一般意义上的反腐研究。特摘录如下：经济学家不是数学家，他们不能只会运算，写出一大堆吓人的公式，却不知道如何观察、描述、提炼、分析和解释经济与社会问题及其相关现象；经济学家不是预言家，更不是巫师、占卜士或赌徒，不能只靠猜测和运气，然后再当总是有理的“事后诸葛亮”；经济学家不是政治活动家或御用文人，不能没有大众平民化立场和独立的人格和见解，更不能放弃科学精神与学术观点；经济学家不是媒体作秀者，不能只顾迎合媒体或观众的口味，整天揣摩媒体和受众关心或需要什么，却忘记自己的研究对象；经济学家不是死扣教条的书本考据者，不能只会用术语

在圈内说话,并且每一句话中至少有三个脚注,涉及五篇参考文献;经济学家不是方法论专家,不能只关注范式、命题、假设、逻辑、认识论、唯名论、形而上学,不能只搞似是而非的玄学;经济学家不是文学家,更不是煽情做作的文人,不能只想着如何煽动或吸引他人,把修辞看得比内容实质更重要,并且任意夸张和幻想;经济学家不是企业家,不能把理论当作投资秘诀或赚钱高招,误导或“谋杀”那些成天做着发财梦的投机者。反腐研究必须建立在历史的、实践的基础之上,否则玄而又玄、空而又空、纯而又纯的理论研究便成了无源之水、无本之木、无用之理。

由于本人水平有限,加上时间和资料限制,书中一定不乏欠缺和不足之处,敬请各位专家、学者提出宝贵意见。

目 录

上篇:他山之石——国外反腐之道与倡廉之措

第一章 腐败:现代文明的毒瘤	(3)
一、腐败:一个世界性历史通病	(3)
二、全球性腐败:侵蚀人类社会肌体的“政治之痛”	(15)
三、向腐败宣战:世界各国的一项紧迫任务	(22)
第二章 消除孕育腐败的温床——体制改革和制度建设	(35)
一、“无赖假定”:反腐败制度设计的一个理论前提	(36)
二、扬汤止沸莫如釜底抽薪:铲除滋生腐败的体制性土壤	(38)
三、体制的公开与透明	(44)
四、清扫“政治厩房”:政党政治的净化与调适	(52)
五、改革吏治模式,建立现代文官制度	(66)
六、寻求适应市场经济规律的干预	(86)
第三章 跳出治乱循环圈——以法治腐	(92)
一、政变与运动:反腐败的超常之举	(92)
二、划出一条清白与否的界限:有法可依,有法必依	(103)
三、依法生廉:执法必严,违法必究	(117)
四、反腐利器:高效廉洁的反腐机构	(131)

第四章 以权制权——监督和约束权力	(139)
一、防止权力的裂变和倾斜:全面而有机的监督机制	(139)
二、议会监督:预防高官不法,纠正不良行政	(141)
三、政党监督,朝野互掣	(146)
四、“第四种权力”:新闻舆论监督	(152)
五、“免费的线民”:公众监督	(163)
六、司法监督:阻遏政府滥用权力	(166)
七、权力部门的内部监督	(168)
八、财政监督:保证政府合理合法用钱	(173)
九、经济监督:管住企业的“钱”	(175)
十、文官工会监督:对政府人事管理的监督	(183)

第五章 减少腐败的诱因和动机——官员自律,	
以薪养廉	(188)
一、官员自律品自高:不想腐败	(188)
二、建立明晰的个人努力和报酬之间的因果联系:以薪	
养廉,不必腐败	(202)

第六章 反腐支点——重建社会道德,提高民众素质	(211)
一、从身份到契约:建立现代化的新型人际关系	(211)
二、振兴社会道德,倡导人文精神	(215)
三、加强社会管理,提高民众素质	(220)
四、清除“腐败有利论”	(227)

第七章 反腐败国别研究	(233)
一、腐败对菲律宾社会经济发展的危害及其教训	(233)
二、腐败:越南革新开放之路上的拦路虎	(241)
三、腐败与格鲁吉亚政局的动荡	(252)

四、韩国经济起飞过程中的腐败问题	(258)
五、腐败:俄罗斯社会转型的一道坎	(267)
六、英国现代化过程中的政治腐败	(272)
七、古巴:清正廉洁的“国风”	(278)
第八章 一面镜子——腐败与苏东剧变	(290)
一、苏共自己打败了自己	(290)
二、权贵阶层的掘墓和权力的异化	(298)
三、最根本的要从体制上找原因	(317)
四、学风的败坏和理论研究的畸形	(325)
五、被扭曲的监察机构	(339)
六、腐败与东欧共产党的垮台	(347)
中篇:历史镜鉴——中国历史王朝兴衰的腐败解读	
第九章 在腐败泥淖中挣扎的历史王朝	(369)
一、腐败:一个古老的历史沉疴	(369)
二、昏庸残暴演绎的注定是悲歌	(376)
三、奢靡逸豫中江河日下	(384)
四、吏治腐败祸国殃民	(395)
五、奸佞弄权乱纲害民	(409)
六、不惜民力自断根基	(414)
七、文化专制扼杀思想活力	(419)
第十章 私有制下反腐何以可能	(427)
一、漫漫长夜中的昨日星辰:清官与反腐败	(427)
二、谏议制度:君权的附庸和独裁政治的饰品	(443)
三、中国古代的反腐败思想	(450)
四、监察和监督机制	(457)

五、惩贪与倡廉、养廉、保廉相结合	(465)
六、严刑峻法反腐败	(473)
七、天不变,道亦不变:私有制下反腐努力为何不成功	(480)

下篇:千里之行——构建有中国特色的惩治和预防腐败体系

第十一章 正确认识中国反腐败斗争	(495)
一、中国反腐败斗争取得的巨大成就	(495)
二、充分认清中国反腐败所面临的严峻形势	(504)
三、社会转型中值得注意的一些腐败现象	(514)
四、关于反腐败斗争的一些对策	(546)
第十二章 反腐败热点理论问题探讨	(552)
一、让阳光照耀财富:“问题富人”的罪与罚	(552)
二、官场“逆淘汰”现象剖析	(559)
三、“末位淘汰制”解析	(567)
四、从反腐高度治理“制服之乱”	(574)
五、干部不说真话漫议	(580)
六、把脉医疗腐败	(585)
七、对“垂直管理”的几点看法	(591)
八、“以薪养廉”的必要性与可行性	(594)
九、分配与反腐败	(599)
结束语:走向更加美好的未来	(605)
主要参考文献	(609)
后记	(613)

上篇：他山之石——
国外反腐之道与倡廉之措

第一章 腐败:现代文明的毒瘤

一、腐败:一个世界性历史通病

自历史进入阶级社会后,腐败就同人类形影相随,连绵不断,从而成为一个古老的历史性难题(据透明国际的材料,公元前13世纪叙利亚的拉卡的楔形文字记载中,就有官员受贿的记载)。但二战后尤其是当今世界,腐败凸显为一个全球性现实问题,成为制约人类社会健全发展的一大陷阱。世界经济论坛一份有关1997年全球竞争的报告指出:“腐败将在未来的时间里成为全世界共同面临的最大挑战。”^①

放眼世界,各地频频爆出的丑闻千奇百态,花样迭出,令人目不暇接,眼花缭乱,诸如声色犬马的刺激,阴暗心理的满足,残暴统治的“荣光”,尔虞我诈的倾轧,民脂民膏的搜刮。腐败正在或已经渗入各国政治、经济、社会、文化等各个领域,似乎难寻一方政治净土。

在东南亚,“腐败到处盛行,从官僚政权的最高级到最低级,腐败已成为所有当权人物的一种生活方式”^②。“有钱才能搞政治,

^① 《法制日报》1997年12月18日。

^② [英]亚历克斯·乔西:《李光耀》,上海人民出版社,1976年版,第384页。

搞政治就会有钱”成为不少政客们的座右铭，政府首脑带头贪赃枉法，成为纲纪松弛、法制沦丧的元凶，中下级官员也不甘落后。韩国在国际上素有“腐败”、“舞弊”的王国的美称，前总统全斗焕、卢泰愚利用职权贪污政治资金分别达 5000 多亿韩元。2003 年 10 月，韩国检察机关逮捕了韩国总统卢武铉的心腹崔导术，因为他涉嫌在 2002 年的总统大选中接受 SK 集团的秘密资金。这桩丑闻在韩国政坛掀起了轩然大波，处境尴尬的卢武铉甚至提出了举行全民信任投票的建议。韩国国会作出决定：引进特别检查员制，全面调查朝野几大党派的竞选资金问题。2003 年，韩国反腐败委员会进行的一个民意调查显示：58% 的受访者认为“公务员腐败”，其中最腐败的部门依次是：建筑 75%、税务 61%、法律事务 57%、警察 55%、国防及兵役 48%。在 2002 年反腐败委员会发表的“2001 年 71 个公共机构清廉度”报告中，令人大跌眼镜的是，排在第 71 名的竟是中央检察厅。^① 2005 年 1 月韩国副总理兼教育人力资源部部长李基俊因财产来历不明被迫辞职，2005 年 3 月韩国副总理兼财政经济部部长李宪宰因涉嫌土地投机辞职。

菲律宾前总统马科斯在其独裁专政 20 多年中聚敛了 100 多亿美元，使国家遭受了 1000 多亿美元的损失，当时国家一年的财政开支只有 31 亿美元。据一些专家估计，菲律宾前些年国民生产总值有 40% 被各级政府官员贪污掉，而泰国政府官僚们的腐败所得占政府全年预算的 50% 左右。2003 年 8 月，菲律宾第一家庭曝出经济丑闻，反对党参议员潘菲洛·拉克松指责菲总统阿罗约的丈夫何塞·米格尔·阿罗约开设了秘密银行账户，并在这一账户中存入了 350 万美元的非法所得。

在马来西亚，1999 年前国家副总理安瓦尔面对以权谋私、贪污受贿的指控说，其他领导人“也不一定清白”，即使清白，也“清白

^① 参见《党风文汇》2004 年第 5 期。