

医陈疴治痼疾诚言进谏：

反腐九策

——构建有中国特色的廉政体系设想

戴立然

如果您是一位领导，请在决策时参考；如果您是一位专家，请多多赐教；如果您是一位编者，请在挑剔和宽容中审稿；如果您仅仅是一位有责任感的普通公民，也请留下信心和思考。

如果不巧，哪些贪官通过其它渠道得到此稿，敬请千万别看，否则你会寝食难安！

- 课题研究初始时间：2002年2月
- 课题内容公开通报时间：2004年3月
- 课题初稿征求意见时间：2004年7月
- 课题二稿征求意见时间：2004年10月
- 课题修改稿呈送时间：2005年1月

目 录

前 言	1
内容提要	3
一、体制重构之策	10
构建有中国特色的循环监督体制设想	
二、典明法厉之策	28
构建典明法厉的反腐法制体系设想	
三、中薪高保之策	38
创新国家廉政保障制度设想	
四、治腐离间之策	47
惩防贿赂犯罪的离间制度设想	
五、秘密测控之策	56
反腐测试监控制度设想	
六、釜底抽薪之策	63
创建有中国特色的遗产税制设想	
七、终端治腐之策	73
拾遗补阙：重修财产申报制度设想	
八、立体问责之策	85
创建科学的立	
九、亡羊补牢之策	96
修法补漏：堵塞贪官洗钱之路	
后 记	109

前 言

廉政兴邦，腐败亡国。纵观古今、横看东西，腐败如同沉疴、痼疾、细菌、毒瘤，无处不在，无时不有。如果任其泛滥，不仅会阻碍和破坏社会的发展，甚至会剥夺人类生存的希望。

产生腐败的原因是多方面的：既有历史的，也有现实的；既有体制的，也有机制的；既有制度的缺失，也有人性的弱点。对反腐败的研究也是多方面的：既有理论上的探索，也有实证性的研讨。但总的看，空洞的理论、肤浅的说教，远远多于实用性的策略和具有可操作性的办法。在如何预防和惩治腐败的问题上，真可谓措施多多，办法多多，但管用的不多。怎么办？笔者认为，我国要遏制和消除腐败，当务之急，就是要取古今之精要、采东西之所长，通过体制创新、机制创新、制度创新，构建起一个更加科学合理、切实可行的、有中国特色的国家廉政体系。

然而，要构建起这样一个廉政体系又谈何容易？因为从目前的情况看，我国既无成熟的理论研究成果可循，也无丰富的实践经验可依，故而困难重重、阻力多多。但是，严峻的反腐现实又时不我待地要求我们，必须抱着求真务实的态度，尽快科学大胆地设计和构建起一个超常规的、有中国特色的廉政体系。正是基于这样的思考，怀着“天下兴亡匹夫有责”的责任感和使命感，历时三年，我终于完成了《反腐九策》的研究、思考和写作。在研究方法上，在博采众长的同时，我更多地采取了批判性思维、

创造性思维和逆向思维，因此这些观点和建议不仅具有原创性和开拓性，同时也有很大的局限性，甚至可能是“异端邪说”；在文章的写法上，也打破了旧有的“体裁模式”，既不像公文、也不像论文，说理、阐述，“随心所欲”。但在每篇文章的结构上，基本分为三块，即“基本构想”、“设计理由”、“保障措施”。《反腐九策》尽管还很幼稚、粗浅，但它毕竟是我的一片赤诚和心血的结晶。我十分清楚，《反腐九策》所提供的还仅仅是一种方法和“路径”，不仅存在着诸多缺憾和不足，离实际操作也有着相当大的距离，甚至还有可能无人问津，成为一堆废纸。但是，作为中华人民共和国的一个普通公民和一名中共党员，尤其是一位纪检干部，我无怨无悔、心地坦然。因为无论如何，我毕竟为加强社会主义政治文明建设和党的执政能力建设做了一件有意义的、应该做的事。

当然，作为制度的设计者，我更热切地期待着这些设计和建议能够引起有关领导和专家的关注，并得到有关媒体的支持，以期对我国的反腐败斗争有所裨益。

2004年12月29日

内 容 提 要

《申鉴·杂言》中说：“先其未能谓之防，发而止之谓之救，行而责之谓之戒。防为上，救次之，戒为下。”此言，对指导反腐败斗争意义深远。

我认为，就反腐败而言，构建科学有效的国家廉政体系是关键。这个体系应该是由相互支撑、相互制衡的廉政体制，相互契合、运行良好的廉政机制，科学周密、规范管用的廉政制度构成的在宏观与微观上环环相扣、互相依存、相互作用，确实能够有效预防和惩治腐败犯罪的政治制度和综合战略。用一句形象的话说，就是要建立起一个能够最大限度地使“苹果”长久保鲜，并保证在最短的时间内发现和清除“腐烂苹果”的体系。根据自己的所学、所研、所思，现将旨在构建有中国特色廉政体系的《反腐九策》简要概述如下。

1. 体制重构之策。其核心内容是，在坚持一党执政的大前提下，尽快构建起“三个垂直独立”、“一个自由公开”、“四个相互制衡”，适合我国国情，有中国特色的“循环监督体制”。

“三个垂直独立”：一是以现在的纪委、监察局、反贪局为“班底”，成立“中国反腐败总局”（或称廉政总局），加挂监察总局牌子，由中共中央政治局垂直领导（或与国务院共同领导），独立行使反腐之职，在党和国家中享有广泛、有效、科学、合法的监督权；二是将国家审计总署和地方审计厅（局）从政府系列中剥离出来，隶属全国人大常委会和地方各级人大垂直领导，独立行使

经济审计、廉政审计、效能审计之职，使人大监督具有“有效载体”和“真正实权”；三是建立起自上而下垂直领导的、独立的司法系统，以避免其受到同级或上级党政机关及其地方领导人的干扰。

“一个自由公开”：即从法律上赋予新闻媒体相对独立的法定地位，明确新闻工作者“自由”揭露腐败现象和腐败犯罪行为的法定权利和义务；保证记者有足够的渠道获得政府资讯；对揭露腐败事实的编采人员要严格保密、重点保护、积极鼓励；对向媒体透露腐败事实的国家公职人员既要保密，又要免于追究。从某种意义上说，有了“自由公开”的新闻监督，才会有有效的社会监督。

“四个相互制衡”：即“反腐败总局”（监察总局）、审计总署（局）、司法系统（法院、检察院）、新闻媒体，这四个监督主体都在一个水平的“环形框架”之中，彼此支撑、相互监督、相互制衡，没有谁处于绝对的支配地位；每一个监督主体都是看守者和被看守者，都是起点和终点。如此一来，就构成一个“各自独立、权力分解、相互制约”的、有中国特色的“循环监督体制”，从而将会有效防止“绝对权力”导致的“绝对腐败”，有效解决“谁来监督监督者”这个古老而现实的难题。

保障措施：高层领导要有反腐决心；要建立健全良好的保障制度；要进一步完善其它辅助性措施。

2. 典明法厉之策。其核心内容是，必须直面立法偏疏、惩治偏宽、法治乏力、人治滥用的现实，迅速构建起以“典明、法厉”

为核心，以司法独立、执法从严等为保障的有中国特色的反腐法制体系。所谓“典明”，就是法制健全、法典严明、法规公开；所谓“法厉”，就是法治严厉、法网严密。在这里，“典明”是“法厉”的基础和前提，“法厉”是“典明”的要求和目的。而司法独立、执法从严等，则是“典明法厉”的依托和保障。

应坚持八项原则：一是坚持立法修法先行原则；二是坚持绝对确定法定刑原则；三是坚持治吏严于治民原则；四是坚持科学界定范围原则；五是坚持罪名推定原则；六是坚持逐项量刑合并计算原则；七是坚持一罪并罚原则；八是坚持权重罚重原则。

3. 中薪高保之策。其核心内容是，仅靠“高薪”，不能养廉；“后顾之忧”、“心理失衡”，必然不廉。其最佳选择是，在全国公职人员中实行“中薪高保”制度，即“中等薪金”（与当地人均收入水平相比）、“高额保险”。我所设计的“中薪高保”制度，与目前国际、国内正在实施和探索的“高薪养廉”制度、“廉政保证金”制度、“廉政奖励金”制度、“廉政退休金”制度等，虽然在设计理念上有相同之处，但它已突破了原有的框架，是一种有别于以往的全新的“廉政保障”制度。它与已有的廉政保障制度相比，最大的优势在于借助保险公司这个载体，运用市场机制运作，弥补政府资金来源不足的大问题，提高“保障金”的额度，加大公职人员的“预期收益”，增加“腐败成本”、遏止“腐败欲望”，是一项集“养廉”、“促廉”、“保廉”，“防腐”、“治腐”为一体的策略和制度。

需要进一步探讨和解决的几个问题：如何获得高额保险回报问题；

如何规避商业保险的保险风险问题；如何确保保险公司“依法监督”的问题；如何使“廉政保险金”发挥长效作用的问题。

4. “治腐离间之策”。即惩防贿赂犯罪的“离间制度”。它也是古今中外尚无人尝试过的制度形式。其核心内容是，为了增加行贿者、受贿者败露和被查处的概率，以及腐败者潜在的腐败成本和心理压力，所采取的非常措施——只要行贿者或受贿者在规定的时间内举报相对人（另一方），并且有足够的证据证明对方有行贿或受贿事实，一经查证，即可获得重奖，同时免于处罚、免于追究，而被举报者则要受到重罚、重处。

必要的法律支持：要对贿赂犯罪重新界定；要有“重奖和保护举报人”的法律条款；要明确类似于“公民可自由取证”的法定权利和义务。

5. “秘密测控之策”。即秘密的、点面结合的、立体的反腐测试、监控制度。其核心内容是，动用测试、监控、特情等手段，对国家公职人员，尤其是“党政官员”实施“特殊目标”特殊测控、“重点目标”重点测控、“普通目标”随机测控，以测试和了解“官员”的腐败状况，掌握、控制和惩处公职人员的腐败行为。概括地说，它既是一种特殊的清除腐败、制止腐败、减少腐败的方法，也是一种特殊的“逼官”廉洁、“促官”勤政、“遏官”贪欲的手段和实用工具。

注意事项：要遵守法定程序和规则；要严禁设置圈套和陷阱；要保护个人隐私和国家机密、商业机密；要进一步研究相关的辅助措施。

6. 釜底抽薪之策。即“抽贪念之薪，灭恶欲之火”，从根本上减少腐败动机的反腐策略。在此是指，通过创建适合我国国情的以“分类征免、分级累进、分代递增”为特点的遗产税制，从源头上遏制人类贪欲的办法和措施。作为一种全新的制度设计，它既从人类已有的遗产税制中吸取了精华，也从国内外专家、学者的研讨中得到了启发，是集众家之长、区别于以往的有中国特色的遗产税制。

原创性观点：一是为刺激民营经济的发展和引导资产流向，解决征收遗产税与发展经济的突出矛盾，国家应免征生产资料这部分遗产的遗产税。尽管目前在国内还没有人提出这一观点，在国外，也未发现哪个国家如此征税，但我认为它是一种适合中国国情的积极可行的设想。二是根据遗产继承者的继承“代别”不同，按不同标准征收遗产税。这里的“代际关系”并不是指传统意义上的“辈份”关系，而是继承人与被继承人之间的“继承代次”关系。建议对“第一代继承人”和“第二代继承人”所继承的遗产分别按照“两个层级”计税：当公民作为“第一代继承人”继承遗产时，按正常的起征点和税率计算；当公民作为“第二代继承人”继承遗产时，按“上一代”留存的遗产原值缴纳最高可达60%至70%的遗产税；而由“第一代继承人”重新创造的那部分财富，则应按正常的起征点和税率，由“第二代继承人”直接继承。由于这种“分代递增”的征税方法完全是自己的首创，所以还需要进一步论证和补充。三是开征遗产税是提高腐败成本，遏贪欲促廉政的需要。遗产税的开征将从根本上淡化公职人员的腐

败动机，使人的贪欲逐渐减弱，变得适度而有节制。其一，遗产税直接增加了腐败者的“经济成本”，这些人冒着巨大风险所得到的收入，最终将有相当一部分以税收形式上缴财政。其二，遗产税大大增加了腐败行为暴露的可能性。因为遗产税的开征，必将会促进金融实名制、家庭财产申报制等相关制度措施的制定和完善，当政府官员的家庭财产置于公众的监督之下时，其趋利心理自然会有所收敛。其三，开征遗产税后可以将腐败者相当一部分的灰色收入和非法所得通过税收方式转化为国家收入，而且继承次数越多，转化越彻底。如果说严厉的法律惩处对腐败行为有“堵”的作用，那么遗产税的征收对腐败行为则能起到“疏”的效果。

7. 终端治腐之策。财产申报制度被人们普遍称之为“终端治腐之策”。这里所提出的“拾遗补阙：重修财产申报制度”的设想并不是要着力研究“为什么”或“有没有必要实行财产申报制度”的问题，而是要重点研究如何完善这一制度和防止“存心不良”者规避这一制度的问题。其核心内容为，“谁该申报”、“申报什么”、“涉及范围”、“申报周期”、“向谁申报”、“查核方法”、“公开范围”等八个方面的基本构想和五个方面的设计理由。此外，为防止《财产申报法》出现设计上的漏洞，给贪官留下可乘之机，还提出了六项具有原创性的“拾遗补阙”建议。

8. 立体问责之策。其核心观点是：如果仅有问责制度，而无科学的问责体制和相应的保障措施，这种“问责”只能是暂时的、短命的，不可能长期而有效地发挥作用。而要把问责制真正落到实处，就必须突破现有体制的局限，迅速建立起一个全方位的、

相互制衡、相互依存的问责体系，即一个包括科学的问责体制、健全的问责法制、完备的问责保障措施在内的“立体的问责体系”。

主要内容：问责体制及相互关系；问责主体及问责类别；问责客体及问责范围；问责程序及问责方法。此外，还有四个方面的设计理由和四项保障措施。关键词：我所说的“问责体制”，就是以“水平问责制”为主体，以“垂直问责制”为补充，以相互制衡为突出特点的问责体制。

9. 亡羊补牢之策。即关于修订反洗钱法草案，堵塞贪官洗钱之路的 11 条建议。其核心内容是，重新界定洗钱罪的“上游犯罪”范围；重新界定腐败犯罪的“罪与罚”；重新界定洗钱罪的“犯罪主体”范围；重新界定洗钱罪的“主观要件”范围；重新调整经济类犯罪的最高刑罚；重新细化洗钱罪的刑罚标准；明确“特定义务”增设“不作为罪”；明确“赃款分割原则”加强国际合作；实行“累进制”调整大额款项统计方式；奖励金融监督和调整“为客户保密”制度；实行“大额支出实名制”倡导使用银行卡。

构建有中国特色的循环监督体制设想

权力易于腐败，绝对的权力绝对会腐败。

——1887年，洛德·阿克顿

遏制腐败，体制创新是关键。没有科学合理的体制，再好的机制也无法运行，再好的制度也不能落实。作为资产阶级民主政治重要组成部分的两党制或多党制，并不是构建科学合理、相互制衡的监督体制的惟一途径。西方国家的政治体制并不适合我国国情，中国共产党法定的执政地位决不能动摇。但是，与此同时，我们也必须清醒地认识到，调整、重构具有中国特色的政党监督体制和国家监督体制已成当务之急，刻不容缓。

一、基本构想

在我国的实际政治决策和政治运行中，党与国家机构的功能在某种程度上是融为一体的。怎样才能既保持原有权力结构的基本框架不变，又能克服原有权力结构存在的监督不力的缺憾，是党和国家政治体制改革，尤其是廉政监督体制改革的核心问题。我的建议是，应尽快构建起“三个垂直独立”、“一个自由公开”、“四个相互制衡”的“循环监督体制”。

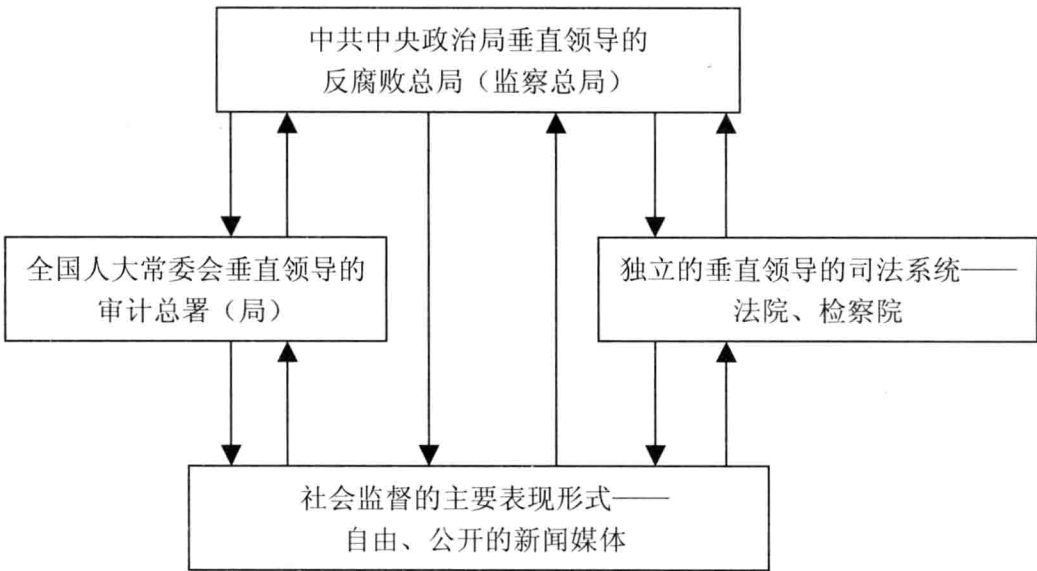
“三个垂直独立”：一是以现在的纪委、监察局、反贪局为“班

底”，成立“中国反腐败总局”（或称廉政总局），加挂监察总局牌子，由中共中央政治局垂直领导（或与国务院共同领导），独立行使反腐之职，在党和国家中享有广泛、有效、科学、合法的监督权；二是将国家审计总署和地方审计厅（局）从政府系列中剥离出来，隶属全国人大常委会和地方各级人大垂直领导，独立行使经济审计、廉政审计、效能审计之职，使人大监督具有“有效载体”和“真正实权”；三是建立起自上而下垂直领导的、独立的司法系统，以避免其受到同级或上级党政机关及其地方领导人的干扰。

“一个自由公开”：即从法律上赋予新闻媒体相对独立的法定地位，明确新闻工作者“自由”揭露腐败现象和腐败犯罪行为的法定权利和义务；保证记者有足够的渠道获得政府资讯；对揭露腐败事实的编采人员要严格保密、重点保护、积极鼓励；对向媒体透露腐败事实的国家公职人员既要保密，又要免于追究。从某种意义上说，有了“自由公开”的新闻监督，才会有有效的社会监督。

“四个相互制衡”：即“反腐败总局”（监察总局）、审计总署（局）、司法系统（法院、检察院）、新闻媒体，这四个监督主体都在一个水平的“环形框架”之中，彼此支撑、相互监督、相互制衡，没有谁处于绝对的支配地位；每一个监督主体都是看守者和被看守者，都是起点和终点。如此一来，就构成一个“各自独立、权力分解、相互制约”的、有中国特色的“循环监督体制”，

从而防止了“绝对权力”导致的“绝对腐败”，解决了“谁来监督监督者”这个古老而现实的难题。具体设计如下：



水平位置上的“循环监督体制”示意图

1. 独立的反腐总局。概括地说，它既是一个“党政合一”的监督机关，也是一个执纪、执法机关。其职能与新加坡的反贪污调查局、香港的廉政公署相类似，既具有监督、调查、逮捕、搜查等较大的法定权力，又要受到立法、司法、新闻媒体的监督和制约。

（1）基本框架。一是机构设置要有独立性。省级以下的“反腐局”（监察局）必须是独立于同级党委、同级政府、同级人大之外的“同级监督机关”。“国家反腐败总局”（廉政总局）由中共中央政治局垂直领导，省级“反腐局”，由“国家反腐败总局”直管，地、市级“反腐局”由省一级“反腐局”直管，县、区级“反腐

局”由市级“反腐局”直管；在大型国有企业及中央、省、市的党政机关中派驻“反腐特使”，由上一级反腐机关“直管”。这种管理模式不仅要写进党章，更要写进《宪法》，以法律的形式加以明确。二是人财物要有独立性。“反腐局”的人员编制、工资、福利、经费来源、干部任免等不能受制于同级党政机关。尤其是所需经费应自上而下，由国家或上一级财政单列，“垂直拨付”；干部任免，由上一级“反腐局”提名，上一级人大任命。三是办案活动要有独立性。四是协调、调度要有权威性。为了便于指控、证实犯罪，保证侦察活动的有效进行，在“反腐局”的建议下，公安机关、审计机关等必须积极配合。五是要加强自身监督。在反腐局内部必须建立起科学、规范、有效的全方位的监督体系和制约机制，确保既有程序方面的监督，也有实体方面的监督。同时，“反腐局”还要自觉地接受审计监督、司法审查、立法机关的质询、民众的申诉、媒体的批评等，以使其通过“垂直问责”和“水平问责”，确保反腐行为的公正性，防止权力的异化和滥用。

（2）权责划分。应尽快制定和出台《中国反腐败法》，并在条款中明确规定，“国家反腐败总局”（廉政总局）对所有的党和国家机关、企事业单位、群团组织及国家公职人员都有教育权、监督权、侦察权、控告权、依法惩处权。确切地说，“反腐局”既是“党内监督”主体，又是“政府内”的监督主体，同时也是党监督其它公职机构的权力主体。根据我国已是“市场经济国家”的现实，该局的权限还应延伸到对私营企业雇员腐败行为的查处。

用一句形象的话说，“反腐局”“可以而且应该将灯光照射到任何阴暗的地方”。

它的主要职责应包括五个方面：一是受理对国家公职人员及其私营企业雇员腐败行为的投诉，其工作重点是侦办党的领导干部和政府官员的贪污受贿、营私舞弊案件；二是调查公职人员的其他违纪违法行为，并依据情节给予纪律处分或移交检察机关起诉法办；三是对党政机关的依法行政情况、工作效能情况进行监督；四是对公职人员的财产增减、负债情况进行监督，对新任职和离职的公职人员进行财务审查；五是负责反腐教育、反腐研究、反腐情况通报（主要是向媒体）等其它各项与反腐有关的工作。需要强调的是，无论是党的总书记、全国人大委员长、国务院总理、全国政协主席，还是超过半数以上的政治局常委、人大常委、国务委员、政协常委均有权启动既定的法定程序要求和提请“反腐败总局”对国家机关中的任何一位高官展开反腐调查。即，任何组织、任何机构、任何人，都要生活和工作在监督之中，即便是国家的最高领导人，也无“规避监督”的“豁免权”。

2. 独立的审计总署。这里所说的审计署已不再是传统意义上的国家审计署。它担负着经济审计、廉政审计、效能审计三项重任，是独立于政府之外的审计监督机构，代表人民（纳税人）并通过人大行使职能。而人大则通过它的审计工作来保证对执政党和政府的有效监督。

（1）基本框架。一是审计总署和“反腐败总局”一样，在全

国范围内实行自上而下的“垂直领导”，具有宪法赋予的独立地位，并直接向立法机关负责，同时接受立法机关的审查和反腐机关、司法机关及新闻媒体的监督。在这个系统中，国家审计总署将由全国人大常委会“直管”，省级“审计厅”由国家审计署“直管”，地市级审计局由省厅“直管”，县、区级审计局由市局“直管”。二是审计署（局）的办公经费、人员工资、福利待遇等由国家或上一级财政单列和拨付；干部的选拔任用由上一级审计部门提名，并报上一级人大批准。由此一来，审计机构就能够更加大胆而强硬地开展监督工作，即便是同级政府、司法或“反腐局”被少数腐败分子控制，其腐败行为也会被审计机关揭露和遏止。与此同时，如果对审计结果不满，有关机构或人员也可向上一级审计机关或“反腐局”投诉，由他们协调、调查、核实。

（2）权责划分。审计总署（厅）有权对所有党的机关、政府机关、企事业单位、司法机关，包括“反腐局”和同级人大机关进行审计。一是经济审计。党政官员必须按要求，定期将其使用 and 管理的公共资金和财产状况向审计部门报告；年度预算、决算必须经审计部门审查，同级人大将依据审计机关的审查来保证对党政机关、司法机关、反腐机关经费使用情况的把握和监督。二是反腐审计。除涉及国防、国家安全的信息外，各公职机关、部门、机构必须保证将各类信息向审计机关公开，始终保持信息“透明”。而审计机关则要通过全方位的审计监督，有效地降低党政机关、反腐机关、司法机关腐败犯罪的发生率，并提高其被发现的