



上海社会科学院党风廉政建设研究中心

中国廉政建设 的 路径分析

刘杰 等◎著

时事出版社



上海社会科学院党风廉政建设研究中心

中国廉政建设的路径分析

刘杰 等◎著

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国廉政建设的路径分析/刘杰等著. —北京: 时事出版社, 2012. 8
ISBN 978-7-80232-536-4

I. ①中… II. ①刘… III. ①廉政建设—研究—中国
IV. ①D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 148111 号

出版发行: 时事出版社
地 址: 北京市海淀区巨山村 375 号
邮 编: 100093
发行热线: (010) 82546061 82546062
读者服务部: (010) 61157595
传 真: (010) 82546050
电子邮箱: shishichubanshe@sina.com
网 址: www.shishishe.com
印 刷: 北京百善印刷厂

开本: 787 × 1092 1/16 印张: 21.25 字数: 250 千字

2012 年 8 月第 1 版 2012 年 8 月第 1 次印刷

定价: 58.00 元

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)

目 录

CONTENTS

第一章 中国的廉政建设：现状、问题、 前景	(1)
一、当代中国廉政建设的现实与趋向	(1)
二、反腐与倡廉的两种标准与两条路径	(15)
三、为中国廉政建设走出困境探寻出路	(20)
第二章 价值路径：“以人为本”的廉政理念 ...	(30)
一、理想信仰重建与共产党人对廉政的历史担当 ...	(30)
二、邓小平的廉政思想：中国特色廉政理论的 价值基点	(45)
三、廉政重在树立约束理念	(53)
四、中国的廉政宣传：理念变迁与实践	(61)
第三章 政党路径：为廉政建设提供政治 保障	(70)
一、从严治党：中国共产党的“中国特色反腐倡廉”	

体系之精髓	(70)
二、职位风险防范：中国共产党防范权力腐败的 基本经验	(85)
三、以党内法规建设推动廉政建设	(104)
四、提高领导班子贯彻民主集中制的质量	(113)
 第四章 制度路径：对传统规范的超越和 创新	 (126)
一、构建反腐倡廉的制度体系	(126)
二、制度反腐：误区与现实路径	(134)
三、强化廉政监督、完善领导干部家庭财产 申报制度	(144)
 第五章 司法路径：强化检察权	 (152)
一、中国现行国家权力结构中配置的检察权	(152)
二、国家权力结构中检察权运行的效果	(158)
三、国家权力优化配置过程中的中国检察权 定位	(165)
四、提升检察机关职务犯罪查办能力的路径	(180)
 第六章 社会路径：以社会建设推动廉政 建设	 (191)
一、把公民监督纳入有序的监督轨道	(191)
二、理性的变革：新时期我国网络反腐的 模式和路径	(200)
三、以公车改革为突破口消除特权腐败	(208)
四、学风建设是廉政建设的一部分	(216)

五、微博参与廉政文化建设	(227)
第七章 心理路径：塑造廉政文化	(247)
一、深入推进廉政文化建设	(247)
二、制度反腐与心理建设	(258)
三、廉政建设中的人情关系问题	(265)
四、建立反腐倡廉教育长效机制	(277)
五、腐败成因的文化解读：以传统文化的 “公”“私”观念为视角	(289)
第八章 科技路径：廉政建设走向科学化	(297)
一、以科学发展观指导廉政建设	(297)
二、“制度加科技”：中国特色的廉政路径	(306)
三、“制度加科技”范式：与西方廉政思潮的 比较	(311)
四、科研动态管理信息系统（DMISSSR）对 社科研究机构学风建设的推动作用	(320)
后记	(330)

第一章 中国的廉政建设：现状、问题、前景

一、当代中国廉政建设的现实与趋向

从政治学的视角来说，廉政建设是一种旨在制约腐败现象、维护权力公共性及政治有效性的政治行为。对当前中国廉政建设现状与趋势的认识和把握，必须联系中国政治发展的不同阶段并兼顾廉政建设的连续性、发展性及现实性。通过对近年来中国廉政建设的经验描述与理论推演的相互印证，我们认为，当代中国的腐败进入了一个多发期和平稳期，同时，当前中国廉政建设也进入到了一个发展期。对于转型期的中国来说，体系化反腐仍显得必要。当代中国廉政建设与民主成长及执政—治理体系之建设密切相关，并与执政党转型构成一种相互需求的共生关系，廉政建设之成效是反腐行动增进现实政治有效程度的逻辑后果，因而当代中国廉政建设必须超越针对腐败的“追身式防御”模式，应从增强新时期、新阶段下政治有效性的战略高度来谋篇布局。

在当前的中国，一个基本的事实是：腐败问题及反腐倡廉建设越来越成为学界和社会大众共同关注的焦点问题之一；同

时，另一个基本的事实是：关于腐败现象及廉政建设的现实及态势，可谓言人人殊、众说纷纭、莫衷一是。单就学界而论，由于不同学科具有不同的概念界定、研究方法与研究视角，因而往往导致对于当代中国腐败问题及廉政建设迥然不同的认识及判断，以及基于这种不同认识及判断之上的，常常是相互睽违的战略主张。此种现状，就学术研究本身而言，固然无足惊异；然而对于当代中国反腐倡廉建设的实践来说，此种认识上的分歧在现实之中将会造成某种程度的负面影响。换言之，通过严密、一贯的学理分析达成对于当前中国腐败现状及廉政建设态势的理性认识及科学判断，对于当代中国廉政建设的深入推进具有重要意义。

（一）基本概念：政治、腐败与反腐败

政治学家往往对作为其研究对象的“政治”有不同的理解和定义。譬如伊斯顿以“政治”为“价值的权威性分配”；拉斯维尔把“政治”看作“谁获得什么？什么时候获得？如何获得？”^①；《政治科学新手册》的编者罗伯特·古丁和克林格曼则视“政治”为“社会权力在约束条件下的行使”^②等等，不一而足。概言之，政治行为有其主体，政治行动有其指向的对象（通过权威加以分配的价值），政治过程有其中轴（权力行使）。政治领域的这些基本要素，诸如行为主体、指涉对象与中轴权力，既反映了人类社会对政治权威的基本需求，即人类社会构建一个良性政治的可能，同时又预留了政治领域在某些

① [美] 哈罗德·D. 拉斯维尔：《政治学：谁得到什么？何时和如何得到？》，杨昌裕译，商务印书馆，1992年版。

② [美] 罗伯特·古丁、汉斯—迪特尔·克林格曼主编：《政治科学新手册》（上册），三联书店，2006年版，第8页。

条件下走向衰变的空间，腐败现象即为这种衰变的一个表现和一个方面。

1961年《韦伯斯特第三版新国际字典》对贪污的定义是“公职被不当的考虑所诱导，致违犯责任”；印度政府对腐化的定义为：“在公职或公共生活中位居特殊职位的人，不当地和自私地运用其权力和影响力”；a dictionary of the social science methods 将腐败界定为：“在公共生活里，以公共权力取得私人利益、升迁或特权，或取得一个团体或阶级的好处，这种方式且破坏了法律或优良的道德行为标准”。亨廷顿认为，腐化可界定为政府官员为达到私己目的而违反公认之规范的行为。贝里（D. H. Bayley）指出，腐化是指因考虑私人利得而误用权威的一般名词。^① 概言之，腐败作为政治社会的一种普遍现象，是指“公共权力为谋求私利的不当行使或滥用”。正如很多学者所指出的，腐败是一种古老的、自然的、不易铲除的政治现象。另一方面，为了维护政治之有效性，使得作为政治之伴生现象的腐败不至于毁灭政治本身，反腐败作为一种制约腐败现象的政治行为，也伴随着政治发展的历史进程。

只有从上述意义上，我们才能清晰地理解政治、腐败与反腐败之间的关系，即政治是公共权力在约束条件下的行使；腐败是公共权力的不当行使或者滥用，因而可视为政治生活的某种病变；而反腐败，或者说反腐倡廉建设，是一种旨在制约腐败现象，维护权力公共性及政治有效性的政治行为，因而构成现实政治建设不可或缺的有机组成部分。三者之间的关系告诉我们：第一，无论我们对于腐败行为如何深恶痛绝，只要人类社会存在着对政治的需求，换言之，只要社会共同体之中存在

^① 陈鸿瑜：《政治发展理论》，吉林出版集团有限责任公司，2008年版，第201—203页。

着政治过程，也就相应存在着或大或小、或多或少、或显或隐之腐败的可能性，这种可能性或者会因政治清明、制度完备而得到遏制，但不会因之而完全绝灭。第二，腐败的严重性与现实政治的有效性之间，乃是一种此消彼长之互动关系。换言之，一方面，腐败现象的存在及其恶化，最终将损毁作为现实政治存在与发展之基础的政治有效性本身；另一方面，不论采取何种措施或者办法，不论得自何种渠道，现实政治有效性的增强最终也必有利于遏制腐败的可能性及其实现。第三，与上述两点相联系，反腐败或者说廉政建设的成效大小，从长远来看，与其说是反腐力度（重视程度及猛烈程度）的直接后果，毋宁说是反腐行动增进现实政治有效程度的逻辑后果，用一个简单的公式表示，即：反腐行动——政治有效性——廉政建设成效。这个公式可以导出两个推论：其一，由于政治有效性内涵及重心依据现实政治发展之不同阶段而有所不同，所以反腐战略、措施及行动本身亦须与时俱进、相机而变，不可抱残守缺、拘泥不化；其二，务必将反腐败行动纳入当前中国政治建设的整体部署之中，通过建设、生长的战略求得对腐败行为及现象之遏制，以“立”求“破”，以“破”促“立”，这是澄清政治、腐败及反腐败三者间关系所应给我们最大的启示。

（二）影响因素：影响廉政建设发展态势的基本方面

根据上述界定，在现实政治中，廉政建设的发展态势主要受到两方面因素的制约：其一是当下社会腐败现象的新变化、新态势；其二是廉政建设在整个政治建设中之地位与作用，以及社会对此种地位与作用之认识的变化。归根结底，这两个影响因素均可以交汇到一点上，那就是当代中国政治的发展阶段。因为无论是腐败的形势与特征，还是廉政建设的地位与作

用的变化，都与现实政治的发展阶段密切相关，都需要从其发展阶段去理解。因此，从政治学的视角来说，要理解和解释当前中国廉政建设的新态势，就必须首先理解当前中国政治的发展阶段。

简单地说，当前中国政治发展阶段对廉政建设的影响与作用，可以分析为三个层面：

第一，政治形态的一贯特征。所谓政治形态，系指“在一定社会形态下，政治上层建筑与经济基础和社会意识形态相互作用所形成的、以政治权力为中轴的政治生活的总和”，“根据政治形态的内涵，构成政治形态的要素主要有政治权力、政治结构、政治过程与政治意识”。^① 新中国成立六十年来，中国政治形态既有变迁，也有延续。这里主要涉及其延续性的一面，因为当代中国政治形态中的这种延续性因素，既是把握当前中国政治发展脉络的出发点，也是理解当前中国廉政建设的基本前提。具体而言，中国政治形态的三个基本特征值得重视：其一，基于当代中国作为社会主义国家的性质以及作为发展中国家的现实，公共权力在中国经济、社会发展中具有重要地位，扮演着独特角色，这一点在评估腐败（多发）风险时需要考虑；其二，中国共产党在当代中国政治权力结构中的特殊地位决定了执政党反腐在廉政建设中具有特殊地位，执政党反腐成效在相当大程度上事关当前中国反腐倡廉建设的最终成败；其三，无论是作为一种延续六十年的“传统”，还是作为当前中共及中国政府的庄严宣告，当代中国意识形态中对于腐败的“水火不容说”或者是“零容忍说”，也对当前中国廉政建设发展方向具有重要影响。概言之，上述政治形态之基本特征，

^① 林尚立：《当代中国政治形态研究》，天津人民出版社，2000年版，第40页。

事实上构成了中国廉政建设相对稳定的制度结构，它更多地使廉政建设呈现出一种连续性。

第二，政治建设的核心取向的阶段性变化。如同经济建设有重心转移一样，六十年来中国政治建设也存在核心取向的转移，大略言之，凡历三变：自建国后至改革开放之前，为“公平与正义”；自1978年至中共十六大之前，为“改革与发展”；自中共十六大以来，为“民主与治理”。^①这种核心取向的阶段性变化，推动现实政治中反腐倡廉建设从“严刑重典”惩治腐败到“为改革与发展保驾护航”，再到参与政治发展的建设效应的充分显现^②，也呈现出次第演进的态势。因此，政治建设核心取向的变化深刻影响了中国廉政建设的重心转移，更多地使当前中国的廉政建设呈现出一种发展性。

第三，政治发展的客观水平。客观评估当代中国政治发展的现实水平，对于准确把握当前中国廉政建设的现状及趋势具有重要意义。从政治建设与政治发展的角度来说，一方面，当代中国各种体制、机制，特别是关涉到公共权力运作的若干体制、机制还不完善，法治化水平仍有待于进一步提高；另一方面，我们也应当看到，改革开放以来，中国社会自主性有相当之发展，信息技术及网络空间亦得到进一步发展。当前中国的廉政建设必须有效回应这两方面的影响或者说挑战。换言之，

① 当代中国政治建设必须在实践中贯通这三大主题，其基本思路应当是：以“民主和治理”之成长为主体，使“民主和治理”之成长观照“公平与正义”之实现，并为“改革与发展”之深入提供坚实的政治保障。概言之，“公平与正义”是当代中国社会主义政治形态之本质，“改革与发展”是当代中国社会主义政治形态之基础，“民主与治理”是当代中国社会主义政治形态之生命。当代中国政治建设必须着眼于其生命之成长、其本质之回归以及其基础之夯实。

② 如干部选任、预算改革、官员问责制等，既同当代中国反腐倡廉息息相关，也与当代中国国家建设与政治发展密切关联。

当代中国政治发展的客观水平构成了廉政建设的现实基础，决定着廉政建设可能采取的形式与战略，更多地使廉政建设呈现出一种现实性。

因此，对当前中国反腐倡廉新态势的认识和把握，必须联系中国政治发展的不同阶段，并需要兼顾廉政建设的连续性、发展性及现实性。笔者赞同一些学者的判断，即十六大以后的中国政治发展进入了一个新的历史阶段^①，并且认为，人本性、关联性和自主性是这一时期政治发展的显著特征。^②这三大特征亦深刻制约着作为当前中国政治建设有机成分的廉政建设的发展态势：“人本性”要求在反腐倡廉建设中积极发挥不同主体之相对独立性与创造性，充分尊重并切实保障人的权利与自由之实现；“关联性”要求高度重视反腐倡廉各项举措、制度、部署之间的交互性与渗透性，并力图实现反腐倡廉与当下中国政治建设之间的良性互动；“自主性”客观上要求当前中国的廉政建设超越相对于腐败行为、腐败现象的单纯适应性、防卫性行动，从增强新时期、新阶段下政治有效性^③的战略高度来谋篇布局。

① 比如，郑永年教授认为，自中共十六大以来，中国已经进入了一个以社会改革为主体的新阶段。参阅郑永年：《国际发展格局中的中国模式》，《中国社会科学》，2009年第5期。

② 张树平：《科学发展观融入中国政治发展》，参见刘杰主编：《中国政治发展进程2010年》，时事出版社，2010年版。

③ 林尚立教授曾对“政治有效性”概念作过深入分析，所谓“政治有效性”，即“以有效的政治发展来保障政治对经济和社会发展的有效作用”。参见林尚立等：《政治建设与国家成长》，中国大百科全书出版社，2008年版，第21页。笔者认为，对于“政治有效性”问题应作两个方面的理解：一是经济、社会依据其自身发展向政治体系提出的客观诉求；二是政治体系保持自身有效运作以及回应前述诉求的能力与有效程度。

（三）经验观察：对近年来中国廉政建设的白描

近年来，廉政建设呈现“体系化反腐”基本态势。“体系化反腐”并不单纯依赖某一种反腐手段或者方式，而是包含一系列相辅相成、对立统一的反腐机制，即高层反腐与基层反腐并存、权力反腐与权利反腐互动、法律反腐与组织反腐共济、预防腐败与惩治腐败并重、专项反腐与常态反腐并举。随着社会主义市场经济的发展以及与之相适应的个体独立与社会成长，以及中国政治民主化、法治化水平的明显提高，当代中国廉政建设已经出现了一系列面向制度化、法律化的可喜趋势，但是应该看到，这种趋势仍在行进的路途之中；另一方面，即使中国政治达到了民主化、法治化的理想状态，对于反腐倡廉来说，仍然不能否定权力反腐、组织反腐、专项反腐等方式和手段的建设意义。因此，在可预见的未来，中国廉政建设仍然不能不体现出“体系化”反腐时代的独特景观。^①

当前中国的反腐倡廉工作正向纵深推进，以辩证思维和系统战略推进当代中国廉政建设的特征更加明显，廉政建设兼具遏制腐败现象、打击腐败行为的清除效应与助推政治建设、加速政治发展的生长效应的特征亦更加明显：一是反腐倡廉在司法领域深入推进，对承担维护社会公平正义之责任的司法机关的监督与规范有所加强；二是反腐倡廉的范围在两个方向上有效扩展。一方面，反腐倡廉向更为广泛、更为“微小”的领域推展，另一方面，反腐倡廉向更为专业、更为“隐蔽”的领域

^① 张树平：《中国进入反腐倡廉的体系化时代》，参见刘杰主编：《中国政治发展进程 2008 年》，时事出版社，2008 年版。

和机构拓展；三是反腐倡廉更为借重民众和社会的监督，特别是舆论监督和网民监督；四是反腐体系的拾遗补缺加速推进，不断挤压腐败生存的空间。^①

当前，中国的廉政建设以整体性、建设性思路推进，在领域（对象）、机构（主体）、制度、平台四个方面做出了持续努力：其一，延伸反腐领域，完善反腐倡廉的监控系统。一方面，反腐倡廉工作增强了“传统重点领域”反腐的力度；另一方面，更为重要的是反腐倡廉向以往重视不够的新领域拓展，诸如吏治腐败、国企腐败、中介组织腐败、涉外腐败等，被纳入更为严密的监控系统。其二，规训反腐机构，打造反腐倡廉的过硬队伍。在当代中国，执政党的纪检监察机关、政府内部的监察机构以及政治体系内的司法机关，构成了廉政建设的主体力量，反腐机构本身的有力、高效与廉洁，直接关系到当代中国廉政建设的成效和水平。其三，出台反腐新规，建构反腐倡廉的制度体系。反腐倡廉系统建设在制度创新方面成效显著，有效地减少了体制障碍和制度漏洞，完善了防治腐败的体制机制。其四，创新反腐方式，构建反腐倡廉的网络平台。网络在廉政建设中的作用明显提升，但如何将网络反腐整合进当代中国反腐倡廉系统之中，实现其与其他反腐方式之间的有效互动，仍是必须思考的重要课题。^②

那么，从当前中国廉政建设的这三幅白描图景中，我们能捕捉到哪些最值得我们注意的态势呢？其一，当代中国对

① 张树平：《在新起点上寻求科学的政治发展道路》，参见刘杰主编：《中国政治发展进程 2009 年》，时事出版社，2009 年版。

② 张树平：《科学发展观融入中国政治发展》，参见刘杰主编：《中国政治发展进程 2010 年》，时事出版社，2010 年版。

腐败行为的遏制保持了一种持续性的积极姿态，腐败现象蔓延到哪里，反腐就进行到哪里，腐败现象可能发生在哪里，廉政建设就进展到哪里。其二，这种对于腐败现象的“追身式防御”最初以追求即时的反腐成效为首要目标，这也许能为当代中国反腐倡廉基本格局提供较好的解释：当前中国廉政建设承袭了始于邓小平时代的对法律与制度的重视，并且继续重视组织、权力等要素在反腐实践中的运用，同时自近年来越来越倚重公民及大众参与的反腐效应。其三，随着权力反腐、网络反腐等公民政治参与形式的发展，民主要素在廉政建设中获得累积性的成长，与之相联系的是，廉政建设的治理效应逐步呈现。其结果和表现之一是，反腐倡廉在司法领域及权力系统内部的反腐机构本身深入推进，此举表明廉政建设的纵深发展必将越来越多地推动当下中国治理体系本身的转型。其四，无论是否出于自觉的规划，随着当前中国廉政建设与民主化的中国模式以及当代中国国家治理的发展越来越紧密地联系在一起，当代中国持续数年的、对于腐败现象的“追身式防御”模式必须也必然从内部实现自我超越，取而代之的将是旨在提升政治有效性的、立足长远的廉政建设模式，至此，我们才能说反腐倡廉本身真正回归到了其作为政治建设有机成分的原始立场。

（四）值得进一步探讨的若干观点

毋庸讳言，对当前中国廉政建设的描述式的归纳不可能足够“深刻”，但当这种经验描述与理论推演相互印证时，就能得出比较可信的关于当代中国廉政建设新态势的若干总结性的观点。

第一，所谓腐败的多发期、平稳期以及廉政建设的发展期

问题。从上文分析以及“透明国际”的一些数据来看^①，当前中国的反腐形势依然严峻，反腐倡廉任重道远。但是另一方面，也正是从“透明国际”相关数据，以及近若干年来中纪委监察部公布的相关数据来看^②，当前中国的腐败也进入了一个相对平稳的时期。此外，应当指出的是，这个腐败的多发期和平稳期，也正是当前中国廉政建设的发展期。发展期的含义是指，在这个时期或者阶段，廉政建设能够更多地、更为有效地发挥其政治建设效应（相对于其“破”的方面，即做减法的方面来说，更好地呈现其“立”的方面，即做加法的方面）。

第二，制度反腐与体系化反腐。多年以来，不少学者相继指出中国的反腐倡廉已经实现从权力反腐到制度反腐的转变。但制度反腐仅仅是作为一种方向，作为一种现实则言之尚早；并且，权力与制度并非学术上的对应关系，因而权力反腐与制度反腐也并非非此即彼的两个选项。此外，制度反腐需要某些基本的条件，正如一些学者指出的——制度与环境、制度与权力结构、制度与其实施之间的适应性，经常会造成“制度虚置”问题。在这种情形下，就有必要澄清何种廉政制度是有效的制度，何种制度安排乃是低效、甚或无效的制度安排。对于转型期中国的廉政建设来说，一方面面临有效制度供给不足的问题；另一方面又同时面临着低效甚至无效制度供给膨胀的可

① 中国2006年清廉指数为3.3分，2007年为3.5分，2008年为3.6分。可参阅蔡娟：《基于国际比较的中国廉政文化建设》，《社会科学》，2009年9月；以及田湘波、杨燕妮：《中国廉政制度的适应性分析》，《湖南大学学报》（社会科学版），2008年第2期。

② 从中纪委向党的十三大、十四大、十五大、十六大、十七大工作报告中的数据来看，改革开放以来我国腐败发案率呈现出了明显的波动性，从趋势上看表现为M型形态波动，并日渐好转逐年下行。参见马建斌：《当代中国廉政建设：现状、理论分析与指标体系构建》，《桂海论丛》，2008年第2期。