



中国法学会优秀课题成果文库

ZHONGGUO FAXUEHUI YOUXIU KETI CHENGGUO WENKU

刘艳红等◎著

中国反腐败 立法研究

ZHONGGUO FANFUBAI LIFA YANJIU

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

中国法学会优秀课题成果文库

ZHONGGUO FAXUEHUI YOUXIU KETI CHENGGUO WENKU

刘艳红等◎著

中国反腐败 立法研究

ZHONGGUO FANFUBAI LIFA YANJIU

撰稿人：刘艳红 魏昌东 钱小平 李 川 梁云宝
冀 洋 孟星宇 刘 春 夏 伟 凌 霞



本书是中国法学会“深入研究党的十八届四中全会精神”重点专项课题“加快推进反腐败国家立法研究”【课题编号CLS（2015）ZDZX04，主持人刘艳红教授】的主要成果，课题鉴定等级为优秀。

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国反腐败立法研究 / 刘艳红等著. —北京: 中国法制出版社, 2017.12

ISBN 978-7-5093-8283-7

I. ①中… II. ①刘… III. ①反腐倡廉—立法—研究—中国 IV. ①D922.110.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 039759 号

策划编辑 舒 丹

责任编辑 马 颖 王雯汀

封面设计 李 宁

中国反腐败立法研究

ZHONGGUO FANFUBAI LIFA YANJIU

著者 / 刘艳红等

经销 / 新华书店

印刷 / 北京京华虎彩印刷有限公司

开本 / 787 毫米 × 960 毫米 16 开

版次 / 2017 年 12 月第 1 版

印张 / 17.5 字数 / 206 千

2017 年 12 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-8283-7

定价: 49.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码: 100031

网址: <http://www.zgfs.com>

市场营销部电话: 010-66033393

值班电话: 010-66026508

传真: 010-66031119

编辑部电话: 010-66060794

邮购部电话: 010-66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010-66032926)



编委会



顾 问：王乐泉

主 任：陈冀平

副主任：鲍绍坤 张鸣起 张文显（常务） 王其江 张苏军

委 员：（按姓名拼音排序）

卞建林	蔡守秋	陈卫东	陈兴良	陈泽宪	付子堂
公丕祥	韩大元	何勤华	胡建淼	黄 进	怀效锋
贾 宇	李 浩	李 林	李 龙	李明德	李仕春
梁慧星	林 嘉	刘春田	马怀德	莫纪宏	沈国明
沈四宝	孙宪忠	王利明	王振民	吴汉东	吴志攀
姚建宗	叶 青	应松年	张保生	张庆福	张守文
张卫平	张新宝	赵秉志	赵旭东	郑成良	周叶中
朱孝清	朱 勇				

编辑部主任：李仕春

编辑部副主任：李存捧 彭 伶 张 涛

编 辑：曹 菲 姚国艳

课题主持人：刘艳红 东南大学法学院教授

课题撰稿人：刘艳红 东南大学法学院教授

魏昌东 上海社会科学院法学研究所教授

钱小平 东南大学法学院副教授

李 川 东南大学法学院副教授

梁云宝 东南大学法学院讲师

冀 洋 东南大学法学院博士生

孟星宇 东南大学法学院博士生

刘 春 东南大学法学院博士生

夏 伟 东南大学法学院博士生

凌 霞 东南大学法学院博士生

中国法学会优秀课题成果文库

出版说明

为了全面推进课题研究成果的应用转化，繁荣法学研究，服务法治实践，推进法治中国建设，中国法学会特设立“中国法学会优秀课题成果文库”，集中推出反映当前我国法学研究前沿水平，具有重大理论价值、重大学术价值、重大应用价值的学术精品，充分发挥优秀成果和优秀人才的示范引领作用。凡入选成果文库的作品，均为中国法学会年度招标课题或委托课题中鉴定等级原则上为“优秀”，选题价值较大，创新性强，对重要领域或重要问题有较为系统深入的研究，具有较高学术价值或应用价值，文风严谨，符合学术规范和出版形式要求。从2016年开始，每年从当年结项的课题成果中精选出符合上述条件的作品，纳入“中国法学会优秀课题成果文库”，予以出版。

中国法学会

2016年12月

导 论

人类与现代腐败斗争的历史证明，将腐败治理纳入社会公共治理系统，建构完备而科学的反腐立法体系，是根治腐败的关键所在，对世界反腐立法体系发展进程与规律的科学把握，将有助于中国反腐立法体系完善战略的选择。建构与现代社会发展相同步的反腐败立法体系，是18世纪中叶以来率先步入现代化进程的英美等国立法建构与发展的重点内容。综观世界反腐立法体系的发展，在总体上是循着两条路线生成与发展的，不同反腐立法发展路线，产生了具有显著差异性的腐败治理效果。

一是以强化腐败预防立法体系建设为核心的发展路线，主要为英美、欧陆等率先进入现代化的国家所采用。扩张公共权力作为现代化的结果，导致了现代腐败的泛滥，为有效控制腐败，这些国家尝试从探究腐败发生的根源性原因入手，建构以防范、制约公共权力为中心的反腐法律制度体系，将腐败治理与国家治理、社会发展有机结合，从腐败发生的源头探寻使公共权力不能腐败、公共权力行使者不敢腐败的制度体系，从根本上缓解了公共权力与公共资源分配之间的紧张关系。根据对腐败的根源性思考而形成的积极治理主义理念为导向，这些国家相继建立起控制公共权力分

配与运行中滥用机会与可能的制度体系。先现代化国家的反腐立法,由权力控制法、权力透明法与滥用权力惩治法三个子系统构成,以权力控制法的优先发展为起步,将权力透明法作为连接权力滥用法的桥梁,建构起具有内循环性的腐败控制系统。对英美腐败犯罪控制法的研究发现,腐败控制法始终是立法最为活跃的领域,其立法变动、调整速度远大于权力滥用惩治法的修正频率,以英国腐败惩治法为例,从1916年英国颁布修正的《预防腐败法》,进一步严格腐败犯罪的罪过原则,最大限度地提升惩治法的效力,直至2003年英国才根据社会经济发展变化的现实情况,特别是针对海外腐败犯罪治理的需要,再次提出修正《预防腐败法》的动议,在此期间,对权力控制法的修正已经过了多次大规模的调整,而权力滥用惩治法却基本保持稳定,美国的情况大体如此。

二是以强化腐败惩治立法体系为核心的发展路线,主要为中国以及其他后现代化国家所采用。基于加快社会发展、缩短现代化进程的需要,此类国家的公共权力得到了前所未有的扩张,由此导致腐败的盛行。面对腐败的泛滥,为迅速扼制腐败蔓延扩张的趋势,特别是受到此类国家法律文化传统中所固有因素的影响,这些国家普遍采取了以突出腐败惩治性措施为核心的立法战略。强调不断完善腐败惩治法,注重腐败的事后惩治,这种立法模式尽管使腐败得到了一定程度的控制,但是,根本无法实现腐败有效控制的目标,腐败治理的形势正日趋严峻。反腐败立法体系建设与发展路线选择,对腐败治理成效的影响重大。不仅如此,两种反腐败立法模式最根本的差异在于,所奉行的立法理念不同,前者是以积极治理主义为导向的立法活动,而后者则是以消极治理主义为导向的立法活动。

在我们看来,反腐立法体系的构建,不仅需要国家治理者与全社会的

共同关注与积极推进,先进的立法理念、准确的立法功能定位、建构于对现代腐败衍生机理科学分析与准确把握基础上的立法体系与机制设计,是各国反腐立法现代化中受到特别关注,带有根本性与基础性的问题。当下中国的腐败治理,是中国社会发展与法治社会构建中的热点问题,建构起“不能腐”“不敢腐”与“不愿腐”,以及与之相配套的监督机构组织法体系,以提高立法对腐败“陈账”的清算能力、强化对腐败蔓延趋势的扼制能力、优化腐败治理机制的协同治理能力,是党的十八大以来以习近平同志为核心的中国共产党新的领导集体实施积极国家治理战略的重要方面。党的十八届四中全会明确将“坚定不移反对腐败”,与创新经济发展模式、推进党的群众路线教育实践活动,列为党的十八届三中全会以来中央政治局统筹国内国际两个大局的“三大支柱”,进一步显示了党中央对反腐败在新时期中国社会发展中所承载的重要使命的深刻认识。在此背景下,诸多新问题正成为反腐战略选择的重点。以强力推进“治标”为“治本”节省下来的时间应投向何方?如何从国际腐败治理中汲取经验,并加速其向本土资源的转化?反腐立法基点与重点应如何向前推移,法治化导向的“不敢腐”“不能腐”“不愿腐”立法体系应如何设计?权力必然衍生腐败而又必须得到扼制的目标,应当如何通过立法得到实现?以上述重大问题为导向,探寻合理的解决方案,使得本书的研究具有重要的理论价值与实践意义。

目 录

Contents

导 论.....	1
第一章 国家现代化进程中的腐败问题.....	1
一、国家现代化进程中的腐败类型及衍生根源	3
二、中国现代化进程中的腐败类型	10
第二章 现代化过程中的国家腐败治理模式.....	17
一、腐败消极治理模式	19
二、腐败积极治理模式	26
三、两种腐败治理模式之基本评价	34
第三章 消极治理模式下中国腐败治理发展与困局.....	37
一、中国现代化进程中的反腐败	40
二、中国现代化进程中的腐败治理困局	46

第四章 惩治腐败犯罪的立法运行效果实证分析..... 59

 一、反腐犯罪整体趋势考察基本方法的选择 62

 二、腐败犯罪整体趋势的具体考察 72

 三、腐败犯罪整体趋势考察的基本结论 87

第五章 加快推进中国反腐败立法之战略选择 101

 一、中国反腐败立法理念之修正 104

 二、中国反腐败立法模式之协调 106

 三、中国反腐败立法体系之构建 109

 四、中国反腐败立法原则之明确 110

 五、中国反腐败立法步骤之选择 112

第六章 加快推进中国反腐败立法之实施方案 121

 一、作为基本法的《反腐败法》 124

 二、“不敢腐”立法之加快完善 132

 三、“不能腐”立法之重点选择与完善 153

参考文献 176

附 录..... 182

 《中华人民共和国反腐败法（专家建议稿）》制定说明 182

 中华人民共和国反腐败法（专家建议稿） 188

 《中华人民共和国反腐败法（专家建议稿）》立法理由说明（逐条） 199

第
一
章

国家现代化进程中的腐败问题

我们共处在一个和平的时代，如果要找到一个全球性的公敌，恐怖与腐败是当之无愧的对象，腐败的治理也由此成为现代国家必然而唯一的选择。自人类开启现代化进程以来，现代化在推进人类文明发展的同时，也异化为加速社会腐败的催化剂，传统腐败类型因现代化进程而发生的根本变化，对传统的腐败治理理念与模式提出挑战。中国自步入现代化进程以来，始终受到腐败问题的严重困扰，腐败治理成为影响国家治理能力提升的重要原因。尽管国家不断推进立法更新的进程，但腐败的“恶性化”发展趋势却并未随反腐“制度大爆炸”的发展得到根本扭转。全面解构中国现代化进程中腐败类型，挖掘腐败衍生根源，是加快推进国家反腐败立法，实现腐败治理从“从困境中突围”之前提。

一、国家现代化进程中的腐败类型及衍生根源

发端于工业革命的国家现代化有其内在的、普遍性的规律，无论主动或被动地选择不同路径的现代化，终究无法脱逃国家权力对经济活动进行制度性干预的宿命，国家权力的极度扩张，使现代化进程中的腐败与现代

化具有了同步性，成为现代发展的历史必然。

世界现代化理论研究将现代化生成模式划分为“内生型”与“应激型”，前者通常是指在前现代的传统社会中，传统性与现代性之间存在着一种较强的兼容关系，它们的现代化主要是从社会自身不断发展出有利于现代化的因素来实现的，其自身已经成为现代化的代表，英、美等国家是其典型。后者是指由于社会内部的传统性与现代性之间的兼容关系较弱，无力从社会内部产生出推动现代化的强大因素，而是在英、美等国现代化起步后而产生的外部刺激下，或者说外部压力下，开始作出反应而逐步实现现代化的，欧洲大陆国家属这种类型。^①在现代化进程中，不同国家的历史传统，决定了现代化模式与类型选择的差异。而这种模式选择本身决定着特定国家经济利益分配的基本模式以及与之紧密相关的利益冲突解决机制，并对一国特定时期腐败犯罪的发生与发展产生影响。根据各国现代化模式的不同，可将现代化进程中的腐败划分为两种基本类型：

（一）根源于经济支配政治的腐败

这种腐败类型，源自国家对经济的消极干预，一般存在于以“内生型”模式进入现代化国家的起步阶段。“内生型现代化”国家，通常是传统性与现代性兼容程度较高的国家，其现代化起步于因工业革命所引发的经济迅猛发展，以及由此引发的工业化、城市化进程。经济优先于政治获得更为快速的发展，为寻求政治权力庇护及获取更多经济利益，经济主体

①[美]西里尔·E.布莱克编：《比较现代化》，杨豫、陈祖洲译，上海译文出版社1996年版，序言，第19页。

开始自发地向政治主体施加压力或直接渗入政治集团，为腐败的发生与蔓延提供了条件，产生了区别于传统腐败的新形式。

17 世纪末至 19 世纪中叶是英国历史上政治腐败最猖獗的时期，由经济对政治的支配所产生的腐败主要有三种形式：卖官鬻爵、吏治黑暗；官商勾结、损公肥私；贿选议员、政治腐败。在这些腐败形式中，经济是打开政治的缺口、成为获得由政府控制的资源分配权最有力的武器，英国在现代化的起步阶段，工业革命推进、刺激了经济的迅猛发展，使社会新型经济资源与财富呈几何倍地增长，尽管政府规模小、功能尚不完备，但作为掌握资源分配权的主体，仍成为新生的利益集团进行利益腐蚀的对象，由此使此类腐败成为英国现代化之初最突出的犯罪形式。经济对政治的支配最突出的表现在于，“在资本市场开拓过程中，一些商人大肆贿赂收买政府官员和议员，以便获得特权。这种官商勾结的活动不仅严重地腐蚀了政府的权力，而且破坏了正常的资本市场秩序”。^①“美国在 1815 年至 1975 年间，也经历了一段腐败事件层出不穷的高峰期到锐减并维持在一个低水平稳定期的过程，19 世纪 70 年代是腐败现象的高发期，其腐败指数近乎美国进步主义时期至 20 世纪 70 年代之间腐败水平的 5 倍。”^②与英国现代化起步阶段较为相似的是，19 世纪末至 20 世纪初美国的腐败，也是来自于“经济对政治的支配，即商人集团对官僚集团的收买和控制，它们之间

① 季正矩：“英国经济高速发展过程中腐败例举”，《中国监察》2001 年第 10 期。

② Glaeser 和 Saks 以“腐败”“欺诈”作为关键词检索了纽约时报和 Ancestry.com，统计包含出现这些词的文章数或页数。然后，分别用“一月”“政治的”作为缩减字在结果中再度检索，计算并绘制出三条“腐败与欺诈的指数曲线”。以分析腐败事件发生的概率。张宇燕、富景筠：“美国历史上的腐败与反腐败”，《国际经济评论》2005 年第 5 期。

的关系类似于经济学中的‘委托—代理’关系。政府之所以成为被俘获的对象，主要是因为它手中握有大量公共资源，其中包括财政预算支出、诸如土地和矿产等公共财产、非中性的法律规章制度的设立等；同时，运转政府的公职人员在分配公共资源的过程中拥有一定的自由裁量权”。不仅如此，“作为等级结构，政府各层次的公职人员之间存在着严重的信息不对称，从而对其有效监督变得困难。所有这些，都为商人集团掌控公职人员以牟取私利提供了刺激”。^①

（二）根源于政治支配经济的腐败

这种腐败类型，源自国家对经济的主动干预，甚至强刺激的过程，主要存在于“应激型现代化”的国家，以及“内生型现代化”国家在经济发展模式向国家干预主义转变时期。

当代现代化理论研究表明，现代化是涉及人类生活所有方面的深刻变化。概括起来，现代化可以看作是经济领域的工业化，政治领域的民主化，社会领域的城市化以及价值观念领域的理性化的互动过程。这种转变的动力从根本上来说是产生于人类在科学革命的推动下所获得的空前增长的知识，从而不断增强对环境的控制能力。^②“应激型现代化”国家，“由于内部的传统性与外部的现代性之间的兼容关系较弱，难以从社会内部产生推动现代化的强大动力，而是在外部的刺激或压力下，开始自己有组织的现代化长征，国家被寄予重望”。“为尽快缩短差距，追赶先进，国家不

① 张宇燕、富景筠：“美国历史上的腐败与反腐败”，《国际经济评论》2005年第5期。

② [美]西里尔·E.布莱克编：《比较现代化》，杨豫、陈祖洲译，上海译文出版社1996年版，序言，第7页。