

制度反腐与廉政文化 建设的互动研究



Zhidu Fanfu yu Lianzheng Wenhua
Jianshe de Hudong Yanjiu

林伯海 田雪梅

等著



西南交通大学出版社
[Http://press.swjtu.edu.cn](http://press.swjtu.edu.cn)

四川省哲学社会科学研究委托项目
西南交通大学社科基金项目
西南交通大学出版基金资助出版

制度反腐与廉政文化建设的 互动研究

林伯海 田雪梅 等著

西南交通大学出版社
· 成 都 ·

内容提要

本书探索了腐败治理中制度与文化互动的课题,即制度反腐与廉政文化建设的理论与实践。第一章导论,考察学界对腐败治理研究的现状及存在的问题,分析制度与文化、制度建构、廉政文化建设与腐败治理的关系;第二、三、四章从历时性与共时性维度考察本土和异域腐败治理的丰厚资源,提取其制度反腐与廉政文化建设的有益成果,以供当今中国腐败治理中的路径选择;第五章总结当代中国治理腐败的经验教训,探索全球化背景下中国制度反腐与廉政文化建设良性互动的机制,提出制度反腐与廉政文化建设互动并举的对策建议。

图书在版编目(CIP)数据

制度反腐与廉政文化建设的互动研究/林伯海,田雪梅等著.
—成都:西南交通大学出版社,2009.12(2010.3重印)
ISBN 978-7-5643-0537-6

I. ①制… II. ①林… ②田… 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(2009)第242343号

制度反腐与廉政文化建设的互动研究

林伯海 田雪梅 等著

*

责任编辑 万方

特邀编辑 郝丹立

封面设计 墨创文化

西南交通大学出版社出版发行

成都二环路北一段111号 邮政编码:610031

发行部电话:028-87600564

<http://press.swjtu.edu.cn>

成都蜀通印务有限责任公司印刷

*

成品尺寸:148 mm×210 mm 印张:8.1875

字数:267千字

2009年12月第1版 2010年3月第2次印刷

ISBN 978-7-5643-0537-6

定价:22.00元

图书如有印装质量问题 本社负责退换
版权所有 盗版必究 举报电话:028-87600562

目 录

第一章 导 论	1
第一节 腐败治理研究的现状	1
一、学界对腐败治理的研究	2
二、腐败治理研究的成績与问题	7
第二节 制度反腐——腐败治理之体	11
一、制度与制度主义	12
二、制度与行为的关系	16
三、制度构建与腐败治理	19
第三节 廉政文化建设——腐败治理之魂	23
一、文化与政治文化	23
二、文化与制度的关系	29
三、政治文化与腐败治理	35
第四节 研究的思路、方法和意义	38
一、课题的基本思路	38
二、研究的方法及意义	40
第二章 制度反腐与廉政文化建设的本土资源	44
第一节 我国古代的监察制度	44
一、我国古代监察制度的发展	45
二、我国古代监察制度的演变特点	51
三、我国古代监察制度的运作机制和方式	53
第二节 尚贤和重典的廉政文化	58
一、对廉政的阐释与倡导	58
二、防贪必须尚贤	61
三、治贪必须重典	65
四、加强舆论监督，净化社会风气	68

第三节 德主刑辅的治国理念	69
一、德主刑辅治国理念的形成	70
二、德主刑辅实践要处理好两对关系	79
第四节 中国传统的腐败治理资源的现代转化	82
一、德主刑辅治国理念的推广	82
二、传统监察制度的借鉴与改造	85
三、选贤任能廉政文化的弘扬	89
第三章 制度反腐与廉政文化建设的西方资源	92
第一节 权力分立与制衡制度	92
一、权力分立与制衡理论的发展	93
二、权力分立与制衡制度的实践	97
三、权力分立与制衡制度在腐败治理上的应用	103
第二节 法治主义的政治文化	108
一、法治主义的来源	109
二、法治主义的表现及原则	118
三、法治主义文化在腐败治理中的应用	121
第三节 基督教政治文化	124
一、基督教的原罪观	125
二、基督教的拯救观	128
三、基督教的超越观	131
四、基督教文化在腐败治理中的功效	136
第四节 西方国家腐败治理资源的中国化	139
一、制度反腐资源的借鉴	139
二、廉政文化建设资源的吸收	144
第四章 制度反腐与廉政文化建设的东亚资源	149
第一节 东亚国家与地区反腐制度的建构	149
一、反腐败制度的建立与完善	149
二、反腐败机构的独立运行	154
三、严格的公务员选拔和监督制度	159

第二节 东亚国家与地区廉政文化的建设	163
一、传统文化资源的合理挖掘	163
二、公民廉洁教育的广泛推行	170
第三节 精英示范与公众参与的结合	174
一、社会精英示范效应的发挥	175
二、公众对反腐败的积极参与	178
第四节 东亚国家与地区腐败治理资源的本土化	180
一、制度反腐的常态化	181
二、廉政文化建设形式的多样化	185
第五章 制度反腐与廉政文化建设的互动	191
第一节 健全反腐倡廉的制度外壳	191
一、坚持和完善人民民主制度	192
二、建立健全国家廉政体制与运行机制	198
第二节 培育反腐倡廉的文化之魂	213
一、公仆政治文化之建设	213
二、法治政治文化之培养	216
三、德治政治文化之转化	220
第三节 制度反腐与廉政文化建设的良性互动	222
一、加快廉政文化建设,发挥廉政文化建设的功能	223
二、把握改革时机,加快制度反腐创新的步伐	227
三、注重整体设计,促进制度反腐与廉政文化 建设的良性互动	236
参考文献	244
后 记	254

第一章 导论

腐败治理既是所有发展中国家所面临的一个棘手的现实问题，也是一个世界性难题，更是当前国内外学界研究的热门课题之一。所谓腐败，一言以蔽之，就是公职人员利用公权谋取私利的行为。自 20 世纪 90 年代以来，伴随传统计划经济向市场经济模式的转变，腐败在我国进入了的一个高发时期，进而给国家造成了巨额经济损失，^①形成了最大的社会污染，影响了社会稳定，同时也构成了对执政党及其政府合法性的严重挑战。换言之，腐败已经成为当今中国社会的一大毒瘤。能否割除这一毒瘤，已构成事关执政党能否长期执政的一场考验；如何割除这一毒瘤，也已成为对中国政府治理智慧高低的一场考验。而这场考验的背后，在相当程度上则体现着中国学人对腐败治理研究的智慧和水平。

第一节 腐败治理研究的现状

自国家产生以来，人类腐败治理的方式多种多样，有政治的方式，有经济的方式，有道德的方式，有法律的方式，有宗教的方式，也有文化的方式。这些治理方式既直接反映出各时代的政治家们相互间治国理念的不同，又表现了既定社会条件下不同的思想家和学者对腐败治理研究的各自学理路数的差异。在本章中，我们仅对当代腐败治理研究的国内现状做初步的考察。

① 有学者初步估计，在 20 世纪 90 年代后半期，腐败所造成的经济损失和消费者福利损失平均每年在 9 875 亿~12 570 亿元，占全国 GDP 总量比重在 13.2%~16.8%。见胡鞍钢：《腐败造成了多少经济损失》，《中国改革》，2002 年第 5 期，第 36-37 页。

一、学界对腐败治理的研究

(一) 腐败及其治理——制度论者的研究

制度论者认为,中国目前的反腐败问题主要在于制度的缺失,故需要通过制度完善、体制改革来解决问题。如有学者认为,新中国成立以来,中共对腐败的治理经历了三个阶段:(1)新中国成立初期采用“运动”来防止腐败,用以解决干部脱离群众的问题。(2)改革开放后,不搞“运动”了,很长一段时间我们基本上是“权力反腐”。权力反腐的随意性大,反腐败往往因领导人的改变而改变,因领导者注意力的转移而转移。(3)十六大以后,寻找到新的反腐“载体”,这个新“载体”就是“制度”。制度论者认为,监督与反腐败是两个不同的概念,而没有制度的监督是软弱的监督。^①

反腐败制度归纳起来主要有五个方面,有学者就此提出建议:建立中国公民信用保障号码制度;民法打击贪官外逃;废除贪贿犯罪死刑;建立刑事缺席审判制度;加强国际合作打击外逃贪官——这是五个撒手锏,一个也不能少;并提出了制定“中华人民共和国反腐败法”的构想。^②

也有学者从制度、体制和机制上寻找原因和对策,认为要解决从20世纪90年代中期以来,中国腐败现象的发展演变呈现出从经济领域向政治领域转变的趋势,“一把手腐败”、用人腐败、司法腐败,“公贿”、行政腐败等政治领域腐败案件居高不下的问题,构筑反腐倡廉制度体系的重点应当放在政治领域,即改革党政领导体制,从源头上预防和治理“一把手腐败”;改革现行的干部人事制度,从源头上预防和治理买官卖官等用人腐败;在宪政制度、司法体制和司法运行机制等三个层次上进行制度创新,遏制司法腐败。^③

① 孙展:《制度反腐发轫——专访反腐败专家李永忠》,《新闻周刊》,2004年第1期。

② 王明高:《国家级课题组构想反腐败法》,《瞭望东方周刊》,2006年第138期。

③ 何增科:《构筑反腐倡廉的制度体系》,《决策探索》,2005年第6期。

胡鞍钢等学者则认为,中国腐败已经属于行政制度性腐败,即现行政治体制和经济体制的严重缺陷以及各类管理制度的种种漏洞不断制造和滋生各种腐败,并使腐败日益盛行。这主要是由于政府机构发展的不成熟性和政府转型的不成熟性造成的。这使得我国的腐败既有发展中国家腐败的特点,又有转型国家腐败的特点。因而有效解决腐败问题的关键是从制度入手,着眼于经济体制和政治体制的制度缺陷。为此,他们提出了防治腐败的10个基本方面制度设计及重大措施:(1)进一步认识腐败的严重危害,做出反腐败的政治承诺;(2)分析防治腐败的重点部门和关键领域,确定优先治理对象;(3)推行经济改革和市场开放,打破行业垄断;(4)建立健全各种规章制度,减少行政制度性腐败;(5)严厉打击腐败行为,大幅度增加腐败的查处概率和成本;(6)推进公务员制度改革,建立公务员行为规范;(7)规范政府采购行为,增加招投标过程透明度;(8)确保反腐败机构独立性,提高反腐败队伍专业化水平;(9)加强社会宣传教育力度,增加公众参与舆论监督;(10)充分利用国际资源,加强反腐败的国际合作。^①

以上学者对腐败治理的研究,更多的是在寻找制度缺失的原因,他们的出发点和探寻问题的方向本身没错,提出的反腐败对策建议也应当说是正确的,因为中国在从传统计划经济体制向市场经济体制转轨的过程中,原有的制度已经失效,新的制度却并未生成,制度缺失的确是导致腐败高发的主要原因之一。然而,问题是,不少腐败是在有制度规则的情况下发生的,这个现象又该如何解释呢?显然,光靠制度反腐还难以彻底地解决问题。

(二) 腐败及其治理——监督论者的研究

监督论者认为,腐败之所以发生,是由于权力缺乏应有的制约,反腐败重在建立中国特色社会主义新型监督体制和权力制约机制。

有学者认为,我国的腐败是由于以下的体制病引起的:新旧体

① 胡鞍钢等:《转型期防治腐败的综合战略与制度设计》,《管理世界》,2001年第6期。

制转换造成的宏观分配体制失衡,致使大量的单位和个人不能不想方设法获取必要的资源 and 价值,使公共权力被引向非公共的运用;各级权力机构之间的失衡使得有权者觉得有进行腐败的便利;基层公共权力运作的失衡导致腐败的“法不责众”现象的产生。^①其治腐对策是设计一套政治监督体系和运行机制,它包含党内监督、人大监督、行政监督和检察监督体系和运行机制。^②

也有学者认为,目前我国社会中权力滥用和腐败现象之严重是由于我国现行的监督体制与运行机制本身存在以下方面的不足与缺陷:权力过于集中,人治现象严重,横向监督弱化。^③治理腐败应当重点发挥在国家监督体系中居于主导地位的人大监督权,通过完善和强化人大监督制度(完善人大代表的选举监督机制、代表履职运行监督机制、人大常委会运行监督机制;设置宪法监督委员会、财经监督委员会和人大监督专员署),进而把党的领导、人民当家做主和依法治国有机关地结合起来。^④

还有学者认为,腐败滋生的原因在于公权配置不当,今后反腐败要着重抓“源头”治理,从约束公权入手。^⑤另有人认为,缺乏制约和监督的权力容易产生腐败。加强对权力的制约和监督,是党风廉政建设和反腐败斗争的一个重要内容,是提高党的执政能力、巩固党的执政地位的一项政治任务。当前,我国权力监督机制的建设,必须紧密结合实际,针对现实生活需要和现实机制的缺陷,一要完善对权力运行启动的监督机制;二要建立健全对权力运行过程的经济监督机制;三要建立和完善权力运行过程中的制约机制。^⑥

①② 莫吉武:《当代中国政治监督体制研究》,北京:中国社会科学出版社,2002年版,第67-69页,第83-255页。

③ 林伯海:《我国监督体系及其运行机制的缺陷分析》,《理论与改革》,2002年第4期。

④ 林伯海:《人民代表大会监督制度的分析与构建》,北京:中国社会科学出版社,2004年版,第279-376页。

⑤ 王一民:《约束公权:从源头上预防和治理腐败》,《中共杭州市委党校学报》,2001年第2期。

⑥ 王葵:《关于建立权力监督制衡机制的思考》,《湖湘论坛》,2005年第4期。

诚然，通过制约和监督权力的行使有利于遏制腐败，然而，由于权力的不平等和信息的不对称，以及大量行政、司法自由裁量的存在，监督也并非处处有效。实际上，社会政治生活中“监督灰灰，疏而有漏”的现象大量存在。显然，监督只是预防腐败的一个环节而已，尚需另寻他路。

（三）腐败及其治理——思想道德论者的研究

张联瑜认为，现阶段腐败现象孳生蔓延的思想文化原因有：封建残余思想的影响；资产阶级腐朽思想文化和生活方式的影响；封建残余思想文化与资产阶级腐朽思想文化渗透结合的影响；小资产阶级的旧习惯势力和私有制观念的影响。其治理对策是：用邓小平反腐败斗争的理论来武装广大干部和党员的头脑；把思想建设放在首位，整党整风，发扬艰苦朴素的优良作风；加强理想信念教育，培养拒腐防变的高素质干部队伍；继续批判和肃清封建残余和资产阶级腐朽思想的影响；抵制剥削阶级腐败文化的侵蚀，建设有中国特色的社会主义文化。^①

有人认为，改革开放以来，随着以经济建设为中心的确立，忽视了党的思想政治教育工作，削弱了党内思想、作风、纪律、组织方面的建设，造成了相当一部分干部腐化堕落，以权谋私。要想从根本上遏制腐败，就必须强化思想政治教育，努力提高领导干部的思想道德素质，从源头上预防和治理腐败。^②

有人研究认为，权力腐败往往有其很强的道德原因，因而寻找消除权力腐败的思路决不能忽略道德反腐治腐的价值，只有加大对权力道德的治理，从根本上改善管理者的职业道德状况，才能有效地遏制权力腐败。^③

① 张联瑜：《腐败思想文化探源及治理对策研究》，北京：中国社会科学出版社，2003年版，第3-52页，第176-184页。

② 赵保胜等：《加强思想政治教育是从源头预防和治理腐败的根本》，《黑龙江政法管理干部学院学报》，2001年第3期。

③ 乌晓晔等：《论权力腐败及其道德治理》，《内蒙古师范大学学报》（哲学社会科学版），2005年第5期。

德治的确是一项从源头预防和治理腐败的途径之一，它既能弥补制度的缺陷，又能弥补监督的缺失，通过慎独和自律来防止腐败的发生。然而，鉴于社会的复杂和人性的弱点，慎独和自律并不是多数人能做到的，以德治腐常常收效甚微，令人失望。若缺乏刚性的制度，腐败现象势必层出不穷。因此，要真正预防和惩治腐败，仍需要软硬兼施才行得通。

（四）腐败及其治理——综合论者的研究

金太军等认为，腐败产生的原因在于人性、体制、文化和社会等几个方面，即人有卑劣的贪欲，传统的政治、经济体制的影响，腐朽思想，公民低下的文化素质，道德的软弱，以及政府功能的膨胀和社会组织管理的薄弱等是滋生腐败现象的根源。^①对于腐败（行政腐败）的治理方式则是借鉴它山之石，转变政府职能，加强权力制约，完善公务员制度，推行民主行政和法治，克服地方保护主义和进行综合治理。^②

唐东平等认为，我国现阶段腐败现象的滋生与蔓延，有其复杂而深刻的社会根源和思想根源。腐败作为一种历史现象，从本质上说是私有制和剥削阶级的产物；腐败作为一种现实行为，往往是经济转型和社会变革过程中的伴生物；腐败作为一种社会现象，个人主观因素往往起着关键作用。鉴于腐败问题成因的复杂化，只有把教育、制度、监督整合为一个有机体系，才能有效地预防和惩治腐败。^③

牛先锋认为，培养廉洁的政治文化是反腐败的基础；完善制度建设是反腐败斗争的根本保证；建立健全民主监督机制是反腐败的关键；不断深化改革，加快社会主义现代化建设步伐，是克服腐败的有效途径。^④

①② 金太军等：《行政腐败解毒与治理》，广州：广东人民出版社，2003年版，第122-162页，第165-412页。

③ 唐东平等：《防止腐败体系研究》，北京：中国方正出版社，2004年版，第2-5页。

④ 牛先锋：《我国现代化进程中的腐败治理》，《党风党纪》，2001年第1期。

有学者认为,腐败治理关键在于反防结合,以防为主。对腐败最根本的预防措施,是建立使人既不想腐败也不能腐败的机制,并且处理好不想腐败与不能腐败的关系;反腐败则是多管齐下,通过经济、政治、文化等多种手段齐头并进,同时要建立单向垂直监督与多向横向监督相结合的机制。^①胡鞍钢也有此观点。

有人分析了以德治腐与依法治腐各自的作用,提出了以德治腐能够预防腐败,使人不想贪;依法治腐能够惩治腐败,使人不敢贪。以德治腐是根本,依法治腐是保证。提出反腐防腐斗争应将以德治腐与依法治腐相结合,二者相辅相成才能达到标本兼治之目的。^②

综合论者关注到了制度反腐与德治防腐二者的综合作用,提出要反防结合,发挥二者功效,以求标本兼治。这显然超过了前面提及的腐败治理单一论者的视野,有其全面性与完整性。然而,制度、教育和监督三者究竟如何结合,制度反腐和德治防腐的内核和层次涵盖哪些,如何才能发挥其整体之和大于局部的功效,综合论者的研究给我们留下了不少仍需进一步开垦的处女地。

二、腐败治理研究的成绩与问题

通过上述考察,可以看出,中外学者对腐败及其治理的研究是多方面的、全方位的,特别是我国学者对腐败治理的研究,自 20 世纪 90 年代中期以来可谓成绩斐然。具体表现在以下方面:

第一,完成了研究态度的转变。学者们不再以简单的贴标签的方式去研究腐败及其治理问题,即不再过分强调其阶级属性、社会制度属性和意识形态属性。换言之,不再简单地把腐败看成是生产资料私有制的产物,是资本主义的专利,与共产党执政的社会主义国家无关。尽管如此,鉴于腐败一词的敏感性,在 20 世纪 90 年代之前,无论在我国官方还是学界,对国内存在的腐败现象大多还是以“不正之风”来称谓的。直到进入 90 年代之后,才开始以科学的

① 马郑刚:《反腐败:亟待深化探讨的几个问题》,《理论前沿》,1999 年第 11 期。

② 贾凤姿等:《以德治腐与依法治腐》,《大连海事大学学报》(社会科学版),2002 年第 6 期。

态度来承认和看待社会上存在的腐败现象，才开始较为客观地分析和对待腐败及其治理的课题。

第二，基本完成了研究范式的转变。新中国成立后，执政党及其主要领导人通常采用“运动”方式来防止腐败，用以解决干部脱离群众的问题，于是学界的研究范式也主要停留在如何实施“运动”反腐上。改革开放后，不搞“运动”了，但由于改革初期的一段时间我们基本上是推行的存量改革，加之双轨制的实施，导致“权力腐败”现象一度盛行，执政党及其主要领导人往往采用“权力反腐”；于是，学界从“运动”反腐转向权力反腐的研究模式。但权力反腐的随意性大，反腐败往往会因领导人的改变而改变，因领导者注意力的转移而转移，因而局限性也很大。于是，学界经过长时间的研究和探讨，并吸收和借鉴西方发达国家以及国际社会反腐肃贪的经验，提出了“要把制度建设贯穿于反腐倡廉的各个环节，体现到各个方面”的制度反腐范式，获得官方的认可。^①今天，在腐败及其治理的研究方面，以制度反腐为核心的“教育、制度与监督‘三位一体’的反腐倡廉”研究框架已基本确立。

第三，体现了研究学科与方法的多样化。对中国转型期腐败成因及其治理，学界往往从不同的学科视阈并采用不同的方法来加以分析和研究。如政治学的视角与方法：（1）权力失监导致腐败；（2）现代化导致腐败；（3）强国家弱公民社会的非均衡造成腐败。经济学的视角与方法：（1）政府干预市场导致寻租活动高涨和腐败猖獗；^②（2）用新制度主义的方法来研究腐败及其治理的问题；^③（3）成本

① 中共十六大对制度反腐进行了总结，把制度建设提到了一个很高的位置，就证明了这一点。

② 过勇等：《行政垄断、寻租与腐败——转型经济的腐败机理分析》，《经济社会体制比较》，2003年第2期；《经济社会体制比较》编辑部编：《腐败寻根：中国会成为寻租社会吗》，北京：中国经济出版社，1999年版。

③ 胡鞍钢：《胡鞍钢集·以制度创新根治腐败》，哈尔滨：黑龙江教育出版社，1995年版；何清涟：《现代化的陷阱——当代中国的经济社会问题》，北京：今日中国出版社，1998年版；李雪勤：《反腐败的根本出路在于深化改革》，《瞭望·新闻周刊》，1998年第18期；何增科：《中国转型期腐败与反腐败问题的研究》（上篇），《经济社会体制比较》，2003年第11期。

—收益分析、委托—代理理论等分析腐败及其治理的课题；^①（4）低薪导致腐败。社会学、伦理学的理论与方法：（1）价值失范道德约束乏力导致腐败；^②（2）历史因素和外来因素导致腐败；（3）从思想文化的视角来研究腐败。^③这些学科理论与方法都提供了分析腐败及其治理的不同视角。

第四，视野更加开阔，分析更加深入。进入20世纪90年代以来，相关学者对腐败及其治理的研究是在整个国际反腐败的大背景下进行的，从而使研究的视野更加开阔；同时，他们已不再满足于对西方腐败及其治理范式的介绍与说明，而是力图分析各国腐败产生和形成的具体社会历史背景，各种反腐制度的内在运行机制及其弊端，对各国腐败及其治理的方式与路径进行比较研究，并试图科学预测我国遏制腐败高发态势的具体时间表与频度。^④

第五，形成了较为稳定的研究群体。在这20年的发展中，对腐败及其治理课题的研究形成了具有一定规模的学者群体，有些学者已经成为某个方面、某个领域的专家。如胡鞍钢、郑利平、倪星等对腐败的经济学的研究，何增科对腐败的制度主义研究，王沪宁、何增科等对国外腐败及其治理的研究，蔡定剑、孔令望、陈哲夫、陈国权、石柏林、莫吉武、林伯海等对监督制度与机制的研究，金太军、谭世贵对行政腐败及廉政学的研究，等等。

在这十多年的研究中，也存在着诸多的缺陷与不足。主要反映在：

第一，对腐败及其治理的研究较少涉及“政治文化”的视阈。

-
- ① 参见胡鞍钢等：《转型期防治腐败的综合战略与制度设计》，《管理世界》，2001年第6期。
- ② 李建荣：《德治与法治并重 加强党风廉政建设》，《理论学习与探索》，2005年第2期。
- ③ 李统书：《腐败产生的思想文化根源及其治理对策》，《特区理论与实践》，2000年第4期；赵保胜等：《加强思想政治教育是从源头预防和治理腐败的根本》，《黑龙江省政法管理干部学院学报》，2001年第3期。
- ④ 参见何增科：《政治之癌——发展中国家腐化问题研究》，北京：中央编译出版社，1995年版；王传利：《给腐败号脉：新中国腐败频度与控制强度相关性研究》，北京：群众出版社，2005年版。

无论国内还是国外,当今研究腐败及其治理的学者往往偏重于以下三个领域:(1)权力制约论。权力制约论者坚信权力具有自蚀性,认为“权力倾向于腐败,绝对的权力倾向于绝对的腐败”^①，“任何拥有权力的人，都易滥用权力，这是万古不易的一条经验”^②，认为最大限度地制约公共权力的影响范围是实现腐败预防及治理的最为现实也是最为有效的路径选择，并提出了从权力主体和权力运行过程两个方面对权力进行制约的一些具体思路。^③(2)监督机构重构论。持此种观点的研究者认为，目前腐败治理效果不理想的原因主要在于监督机构设置不科学，监督方式缺乏，监督渠道不畅通，造成了监督效率的低下，进而提出了重构监督机构、拓展监督方式、疏浚监督渠道，以反对和遏制腐败的种种方案和设想。^④(3)制度反(防)腐论。制度反(防)腐论者认为，完善的制度和法律是预防腐败的最为重要的手段，而我国目前腐败治理效果欠佳的主要原因即在于制度和法律的供给不足。其方案是尽快制定和完善腐败治理的制度及相关法律、法规和条例，并在法治的框架下建立各种监督体制，以实现对腐败的有效预防和治理。^⑤以上研究固然有其优点和合理之处，但忽视了制度背后的文化因素，难以解释有法不依、执法不严、违法难究的制度无效性现象，难以让我们走出腐败及其治理的误区。

① [美]博登海默著，邓正来等译：《法理学——法哲学及其方法》，北京：华夏出版社，1987年版，第347页。

② [法]孟德斯鸠著，张雁深译：《论法的精神》(上册)，北京：商务印书馆，1964年版，第154页。

③ 主要参见金太军：《行政腐败解读与治理》，广州：广东人民出版社，2002年版，第255-300页。

④ 主要参见[加]里克·斯塔彭赫斯特，[美]萨尔·J.庞德主编，杨之刚译：《反腐败——国家廉政建设的模式》，北京：经济科学出版社，2000年版，第135-138页；孙载夫：《防治腐败体系研究》，北京：中国方正出版社，2004年版，第163-206页。

⑤ 主要参见林喆：《权力腐败与权力制约》，北京：法律出版社，1997年版，第236-271页；陈卫东：《腐败控制论》，北京：中国方正出版社，1999年版，第81-133页。

第二，对腐败治理的具体制度的研究尚不够深入和全面。如在反腐败的教育上，学者们往往对廉政理念予以较多关注，却对具体的内容和与之相匹配的方式研究不够；对反腐败研究得多，对防腐研究得少。在反腐败的制度上，对于司法制度和行政制度的研究较多，而对立法制度的研究似乎关注不够；在腐败的监督上，对政党监督、行政监督和司法监督的研究较为深入，而对人大监督和新闻监督的研究尚有较大的空间；随着经济全球化和国际交往的频繁，腐败分子外逃的机会和人数随之增多，因而反腐败的国际合作的空间和作用越来越大，国内学者也应对此予以更多的关注。

第三，对制度反腐与廉政文化建设二者的良性互动机制关注不够。纵观这些年来学界对腐败治理的研究，我们不难发现，单纯研究制度反腐、教育反腐和监督反腐的成果不少，单纯研究廉政文化建设的成果有之，然而，既研究制度反腐又涉及廉政文化建设的却不多见。实际上，腐败之所以发生，既有制度缺失与不完善的问题，也有廉政政治文化建设方面的原因，二者之间本身存在着一个相辅相成的互为因果的关系。因而，腐败的有效治理既应从反腐制度的建立与完善着手，也应从一个社会的廉政文化建设出发，更应从该社会的制度反腐与廉政文化建设二者之间的良性互动机制构建上做文章，推动二者的良性互动，使反腐制度与廉政文化间始终处在一种齐头并进、相互补充的良性发展态势，进而取得最大限度地预防和惩治腐败的效果。因此，在腐败及其治理的研究上，对制度反腐与廉政文化建设二者的良性互动机制的关注应予以加强。

第二节 制度反腐——腐败治理之体

早在 20 世纪 80 年代初期，邓小平同志在总结“文化大革命”的经验教训时就提出了制度建设的重要性，他说：“我们过去发生的