



中国特色反腐倡廉道路研究

ZHONGGUO TESE FANFU CHANGLIAN DAOLU YANJIU

邓频声等◎著

无论是资本主义国家还是社会主义国家，腐败问题都是各国执政党和政府面对的最危险的敌人。以毛泽东、邓小平、江泽民、胡锦涛为核心的党的三代领导集体，都高度重视执政党的反腐倡廉问题，对腐败现象的危害表示出高度的警惕性，他们始终把反腐倡廉作为执政党建设的一件大事来抓。

时事出版社

中国特色反腐倡廉道路研究

ZHONGGUO TESE FANFU CHANGLIAN DAOLU YANJIU

邓频声等◎著

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国特色反腐倡廉道路研究/邓频声等著. —北京:
时事出版社, 2011. 1

ISBN 978 - 7 - 80232 - 392 - 6

I. ①中… II. ①邓… 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 (2010) 第 230837 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮 编: 100081

发行热线: (010) 88547590 88547591

读者服务部: (010) 88547595

传 真: (010) 68418647

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网 址: www.shishishe.com

印 刷: 北京昌平百善印刷厂

开本: 787×1092 1/16 印张: 18 字数: 200 千字

2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月第 1 次印刷

定价: 45.00 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 腐败与反腐倡廉概论	1
第一节 腐败的定义	1
一、西方学者对腐败定义的界定	2
二、国内学者关于腐败的定义	6
三、腐败概念的界定	11
四、腐败的特点	13
第二节 反腐倡廉:执政党和全社会面临的重大	
政治任务	21
一、腐败的危害	22
二、反腐倡廉建设:党的建设的重要内容	34
 第二章 中国共产党对中国特色反腐倡廉道路的	
实践探索	45
第一节 党的第一代领导集体对反腐倡廉道路	
的探索	45
一、思想政治教育	47

二、严惩腐败分子	50
三、民主治腐,群众路线	54
第二节 党的第二代领导集体对反腐倡廉道路	
的探索	57
一、反腐倡廉关系党和国家生死存亡的思想	57
二、“两手抓”理论	59
三、邓小平反腐倡廉的思路	60
第三节 党的第三代领导集体对反腐倡廉道路	
的探索	65
一、“三个代表”重要思想	66
二、反腐倡廉的领导体制和工作机制	68
三、标本兼治的思想	70
第四节 科学发展观与中国特色反腐倡廉道路的	
新探索	76
一、以人为本	77
二、全面、协调、可持续发展	80
第三章 中国特色反腐倡廉道路的理论基础	85
第一节 权力制约的一般理论	85
一、近代西方资产阶级思想家关于权力制约	
的理论	87
二、西方权力制约的一般理论	96
第二节 马克思主义权力制约理论	98
一、一切权力属于人民	99
二、人民监督政府,反对官僚主义	101
三、无产阶级政党必须加强自身建设和党内	
监督	103

四、应该加强社会主义法制建设的思想	105
第三节 中国特色反腐倡廉理论	106
一、高度重视人民主权原则,强调立党为公, 执政为民的公权力宗旨和目的	107
二、高度强调意识形态建设和执政党政治 道德和政党伦理的建设	109
三、高度关注制度创建在反腐倡廉建设中的 作用	112
四、坚持中国共产党在反腐倡廉建设中的 领导核心地位	114
第四章 中国特色反腐倡廉道路的基本内涵	117
第一节 “中国特色反腐倡廉道路”命题的提出	117
一、“中国特色反腐倡廉道路”命题的提出	117
二、正确认识“中国特色反腐倡廉道路”	119
第二节 中国特色反腐倡廉道路的内涵	122
一、党对反腐倡廉建设经验的总结	122
二、中国特色反腐倡廉道路的基本内涵	130
第三节 中国特色反腐倡廉道路的特点和优点	138
第五章 中国特色反腐倡廉道路的经验	144
第一节 中国反腐倡廉建设的成就	144
一、反腐倡廉实现了战略地位的提高	144
二、丰富和发展了反腐倡廉理论	145
三、反腐倡廉建设走向制度化、法制化	150
四、纪检监察机关走向专业化、权威化,成为 反腐倡廉建设强有力的组织保证	153

五、加强了反腐败机构的整合	155
六、严惩腐败现象,强化反腐倡廉威慑力	156
七、廉政文化建设体系化发展,干部廉洁自律 能力增强	158
八、反腐倡廉辐射面拓宽	160
九、建立与进一步完善了惩治和预防腐败 体系	161
第二节 中国反腐倡廉建设的基本经验	162
一、反腐败思路实现了战略转变	162
二、执政党治理腐败的决心使反腐效率 很高	164
三、重视制度反腐	165
四、治理腐败与改革同时进行	167
五、健全民主制度,实行全方位监督,努力将 反腐倡廉纳入全社会监督的过程	169
六、建立相对独立的反腐败机构	170
七、加强官员廉洁自律,消除腐败的动机	171
八、重视反腐败领域的国际合作	172
九、惩治与预防并举,重在预防体系建设	174
 第六章 世界各国反腐败道路的经验借鉴	176
第一节 腐败横行的历史	176
第二节 由腐败到廉洁:各个国家与地区的经验 ...	178
一、加强对腐败的打击与惩处	178
二、反腐败改革与腐败预防	189
第三节 反腐败道路的借鉴:普遍性与特殊性 的结合	198

第七章 中国特色反腐倡廉建设存在的困难及其根源	204
第一节 反腐倡廉建设存在的主要困难	205
一、反腐专门机构的权威性不足	205
二、反腐倡廉法规体系不健全	207
三、反腐倡廉制度执行的困难	210
四、反腐技术存在的困难	214
五、廉政文化建设进程受阻	219
第二节 反腐倡廉建设存在困难的根源	223
一、“德育反腐”功能弱化	224
二、公共权力运行机制不健全	227
三、权力监督乏力	228
四、公众参与反腐的工作机制欠缺	236
五、惩处制度的运行成效不明显	238
第八章 坚定走中国特色反腐倡廉道路	241
第一节 以改革创新精神推进反腐倡廉建设	242
一、向历史学习,向他人学习	242
二、坚持对官员的“无赖假定”	244
三、坚持对腐败的“零容忍”	245
四、破除各种“万能论”	246
五、做好“持久战”的准备	247
第二节 推进反腐倡廉制度建设	248
一、加强民主政治建设	249
二、强化法治建设	252
三、推进廉政制度建设	254
第三节 完善权力监督机制	257
一、强化党内监督	258

二、完善党外监督	259
三、加强人大监督	260
四、完善司法监督	262
五、加强社会监督	263
六、强化对重点对象的监督	265
第四节 严惩腐败	266
一、坚定决心	266
二、加强反腐立法	268
三、严格执法	270
第五节 加强廉政文化建设	271
一、加强道德建设	272
二、加强廉洁教育	274
 主要参考书目	 278
后 记	280

第一章 腐败与反腐倡廉概论

第一节 腐败的定义

科学地界定腐败，对开展反腐败研究、推进反腐倡廉建设具有重要的意义。对腐败进行科学界定既有助于形成研究腐败的共同话语平台，也有助于防止腐败概念的泛化与误用。对腐败概念的界定是反腐败研究的基础，因此在反腐败研究领域，许多学者从各自认为合理的角度出发对腐败定义进行了不同的界定。但是，从总体上来看，研究者并未对腐败的定义达成一致的認識，以致美国政治学家米彻尔·约翰斯顿曾经谈道：“在反腐败问题的讨论中，没有哪个问题像腐败的定义这样长期争论不休，也没有哪个问题像腐败的定义这样在那些具有重要意义的讨论中经常占据优先的位置。”^① 从不同角度对腐败定义的界定都是在一定范围内的概括总结，了解这些不同的腐败定义，对于我们把握腐败的本质，了解腐败的特征，寻找更适合我国国情的腐败的定义还

^① 于凤政：“论“腐败”的定义”，《新视野》2003年第5期。

是有一定的参考价值的。

一、西方学者对腐败定义的界定

西方学者对腐败的定义五花八门。如亨廷顿认为腐败“是指国家官员为了谋取个人私利而违反公认准则的行为”^①；迈克尔·约翰逊认为腐败“是指对公共角色或资源的滥用，或公私部门对政治影响力的不合法的使用形式”^②；阿拉塔斯认为“腐败乃是基于私人利益而对信任的利用”^③；乔治·C·S·本森等把腐败定义为“所有出于对个人或政治收益的考虑非法地和非道德地使用政府权力的行为”^④。大体来说，西方学者对腐败的定义主要有以下四种基本模式或者类型：第一种是以公共职位为中心，第二种是以市场为中心，第三种是以公共利益为中心，第四种是以社会舆论和道德价值为中心。

（一）以公共职位为中心的界定

这是最常见的一种腐败定义方式。这种定义从公共权力滥用的角度出发，把腐败界定为公职人员违背法律和规则滥用公共权力以取得非正当利益的行为。为了有效地管理公共

① [美] 塞缪尔·P·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，三联书店1989年版，第54页。

② 胡鞍钢：“腐败与发展”，载胡鞍钢《中国：挑战腐败》，浙江人民出版社2001年版，第3页。

③ [英] 保罗·海伍德：“政治腐败：问题与透视”，《马克思主义与现实》，1998年第6期。

④ George C. S. Benson, *Political Corruption in America*, Lexington, MA.: Lexington Book, 1978, p. viii.

事务，法律赋予特定的公共职位以相应的权力，而腐败就是背离了公共职位的正当权力范围和目的，对公共权力加以非正当使用。这一类定义强调公职人员有谋取私利的动机，通过滥用公共权力得到物质、金钱、地位或影响上的好处。较为经典的表述是美国学者 J·S·内伊的定义，他把腐败界定为：“因考虑（家庭、私人团体）金钱或地位上的好处而偏离公共角色规范职责的行为；或者违背某些规则而以权力谋私的行为。这些行为包括贿赂（运用报酬改变处于委托职位上的人的判断）、裙带关系（以亲属关系而非功绩用人）和不正当的占有（非法占有公共资源以供己用）。”^① 这种概念是最流行的，也是最易为公众接受的定义。这种以公共权力的滥用为标准来界定腐败的定义方式是对政治领域权力腐败的本质描述——公共权力的异化，也界定了腐败的主体、目的等，但是也有人认为这种定义仍然是不完备的，如海登海默就认为“以公共职位为中心的定义的缺陷是它完全排斥了对前科层化体制中腐败行为的讨论”^②。此外，也有人认为它并没有把政治领域外的其他领域纳入到这个腐败的范围，比如商业贿赂等，也没有把那些不直接为个人谋取私利的滥用权力的行为包括进来。

（二）以市场为中心的界定

有的学者从经济学中市场的需求、供给、交换等角度来定义腐败，把腐败视为将公共权力商品化，实现公共权力和

① [美] 阿诺德·J·海登海默：《对腐败性质的分析》，载王沪宁编：《腐败与反腐败——当代国外腐败问题研究》，上海人民出版社 1990 年版，第 17—18 页。

② 同上，第 23 页。

私人及团体利益的交换。在社会生活中，公共权力是作为稀缺性资源而存在的，而在一些人眼里，权力是可以作为商品的形式存在的，为了获得这种稀缺性的商品，便出现了各种形式的不合法或者不合理的交换。腐败的政府官员通常被比做商人，他把这种稀缺性的公共权力视为自己拥有的资源，通过市场的调节，根据需求状况完成交换。如雅科布·范·克拉弗伦认为：“一个腐败的文官视其公共职位为一种经营，他将寻求最大限度地扩大这个职位的收益。因而职位成了一个‘最大化的单位’。他收益的多寡有赖于市场状况以及他在公共需求曲线上发现最大赢利点的能力。”^① 这种定义方式的最大特点就是腐败的非法性进行了过程性的描述：权力和私利的交换。但是这种定义缺少对腐败本身的深刻剖析，多限于纯理论研究，很难将它应用到反腐败实践中去。

（三）以公共利益为中心的界定

这一类型的定义认为，腐败是为了特殊利益（私人的、小团体的或者某个政党的）而忽略或者损害公共利益的行为。按照这一定义，公共权力行使的目的或结果是维护公共利益还是维护特殊利益就成了腐败与否的重要依据。这一定义方式的经典表述是卡尔·弗里德里奇的说法：“只要是有权者，不管是否有公职或只是担负着一定的社会功能，在他做事情时，如果有金钱或其他好处被非法地提供给他，从而诱使他采取行动施惠于那些向他提供好处的人，而且由于他

^① [美] 阿诺德·J·海登海默：《对腐败性质的分析》，载王沪宁编：《腐败与反腐败——当代国外腐败问题研究》，上海人民出版社1990年版，第18页。

的行动而使公共利益受到损害，那么腐败就产生了。”^① 这种观点认为权力本身就应该为社会公共利益服务，但权力行使者为了自己的私利而被其他人或团体所收买，做出了有损公共利益的行为。这种定义把腐败看作是对社会公共利益的损害，因而是对腐败行为客观后果的准确描述。有些学者认为上述腐败的第一种定义过于狭隘，而第二种定义过于宽泛，可这种定义在范围上更趋于合理。但是，这里会碰到一个难题：如何界定公共利益？在理论上，公共利益都难以明确界定，在实践中要准确把握和辨别它面临的问题就更大。

（四）以社会舆论和道德价值为中心的界定

20 世纪 70 年代，在西方国家的腐败研究领域曾短暂兴起的公共舆论学派认为，判断腐败不能仅靠法律标准，社会的舆论与道德价值也是重要的判断标准，即腐败应该参考某一社会在特定时期的道德标准来衡量。如海登海默就认为，对腐败的研究不能流于对腐败现象的空泛评价，而应该深入探究社会对公职行为扩张能够容忍到什么程度，不同时期、不同民族和不同的政治体制下，对公共职位和公共利益的理解和限定是不同的，而且从不同的社会规范和不同文化传统的角度出发，结论也会不同。他说，只要一个共同体中 99% 的人不同意，尽管认定某种行为是腐败有很好的法律依据，该行为也不会被视为腐败。基于此，他提出了黑色腐败、灰色腐败、白色腐败这一组很有影响的概念：黑色腐败是指共同体的大部分上层人物和公众都一致谴责并加以惩罚的腐

^① Carl Friedrich, *The Pathology of Politics: Violence, Betrayal Corruption, Secrecy and Propaganda*, New York: Harper & Row, 1972, p. 127.

败；灰色腐败是指有些人尤其是上层人物希望惩罚，其他人不希望，公众则模棱两可的腐败；白色腐败是指上层和公众的多数人认为可以容忍的，因而可能都不积极支持加以惩罚的腐败。^①但是，以公众舆论和道德价值来衡量腐败也遭到强烈质疑，因为：第一，公众情绪难以确定或者说的不稳定的；第二，公众舆论可能存在分歧，也容易变化；第三，不同社会的舆论和道德价值会存在差异甚至是重大差异，如果以舆论和道德标准来定义腐败，则不仅不同社会的腐败行为差异甚大，而且很可能趋向于把腐败看做是一种文化现象。

二、国内学者关于腐败的定义

从我国有关腐败的研究来看，有关的学者也从不同的角度进行了阐述，在姜向红编著的《近年来我国反腐败理论观点综述》中做了很好的概括和总结。^②现将国内学者关于腐败的代表性观点简介如下：

（一）从经济学的角度来定义腐败

腐败是公共权力与金钱等物质及非物质利益的交易，是一种寻租行为。特别是市场经济条件下，政府官员利用公共权力对社会资源进行配置的特殊作用，将这种权力作为交易的资本，与企业等进行了交换，完成了权钱交易。胡鞍钢、康晓光提出：“腐败是一种寻租活动。它是指少数人利用合

① [美] 阿诺德·J·海登海默：《对腐败性质的分析》，载王沪宁编：《腐败与反腐败——当代国外腐败问题研究》，上海人民出版社1990年版，第40—41页。

② 姜向红编著：《近年来我国反腐败理论观点综述》，中国方正出版社1999年版。

法或者非法的手段谋取经济租金的政治活动和经济活动，通俗地讲，寻租就是利用较低的贿赂成本获取较高的收益或者超额利润。”^① 吴敬琏等学者也有类似阐述，认为腐败是权力与货币的交换，这种以权谋私现象用经济学术语表述为设租和寻租活动。从这个角度出发的定义可以很清晰地指出腐败的过程是权钱交易，但是正如不少人指出的：寻租导致腐败，但腐败并不限于寻租。这种定义缩小了腐败的范围，仅仅说明了腐败的过程，并没有涉及腐败的结果，而且在腐败的目的、腐败的形式和手段等方面也倾向于较狭隘的方面。

（二）从政治学的角度来定义腐败

国内有关腐败定义的表述中，大多数学者还是从政治学的角度来定义腐败的。最一般的观点就是，腐败是公职人员利用公共权力谋取私利的行为，即不正当地使用公共权力以获取好处。有关这方面的具体表述有很多，如王沪宁认为，腐败是运用公共权力实现私人目的的行为，其基本特征是公共权力和公共资源的非公共、非规范（不符合公认的法律或道德规范）的运用。^② 李雪勤认为：“腐败是由党或国家机构的一级组织，党政机关工作人员，包括国家机构任命的其他人员，利用权力为个人或小集团利益而实施的违背党纪政纪、违反国家法律的行为。从腐败行为所谋取的利益来看，有物质利益和非物质利益之分。像权钱交易就是典型的谋取物质利益，而权权交易、权色交易、给予荣誉称号等，就属

① 胡鞍钢、康晓光：《以制度创新根治腐败》，《改革与理论》，1994年第3期。

② 王沪宁著：《反腐败——中国的实验》，三环出版社1990年版，第6页。

于谋取非物质利益。”^① 这种以滥用公共权力为中心的腐败定义揭示了腐败的实质，即公职人员掌握的公共权力发生了异化。这种角度的定义还涉及腐败产生的特殊的内外部环境，如权力制约失范、政治制度不完善等深层次的原因，可以比较清楚地认识国内腐败的原因。腐败的方式不仅仅局限于权钱交易，还包括权权交易、权色交易等。在 20 世纪 90 年代的一些研究中，国内的一些学者根据中国的具体国情，将腐败主体中的公职人员确定为党政机关工作人员。在今天看来，这是不够的，国有企业内部的管理人员也应属于这个主体的范围。所以，也有人认为，这种腐败定义还存在一定的不足，它并没有涉及与公共权力无关的其他领域的腐败，也没有揭示腐败行为的客观结果和腐败的基本形式。

（三）从法学的角度来定义腐败

从法学的角度定义腐败，就要把法律作为衡量是否腐败的标准，而且还要考虑法律本身的特殊性质，突出法律要求准确、具有现实可操作性的特点。在这里腐败就是指违背法律规范滥用权力，危害社会，应承担法律后果的行为。法学意义上的腐败可以分为两种情况：“一是指违反诸如经济法、行政法等一般法律，有一定社会危害性的行为；二是违反刑法，具有社会危害性，应受到刑法惩罚的犯罪行为。”^② 因此我们需要认清，并不是所有的腐败行为都是犯罪行为，后者只是腐败行为最严重的表现形式。也有学者这样来描述腐

① 李雪勤：“反腐败斗争几个问题的思考”，《内部文摘》，1998 年第 13 期。

② 蔡陈聪：“腐败定义及其类型”，《中国青年政治学院学报》，2001 年第 2 期。