

权力监督

与廉政法律制度建设研究

李光明 寇学军◇著

经济日报出版社

权力监督与 廉政法律制度建设研究

李光明 寇学军 著

经济日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

权力监督与廉政法律制度建设研究/李光明,寇学军著.

—北京:经济日报出版社,2009.4

ISBN 978-7-80180-990-2

I. 权… II. ①李…②寇… III. ①国家权力机关—监督—研究—中国 ②廉政建设—法制—研究—中国 IV. D630.9
D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 043357 号

权力监督与廉政法律制度建设研究

-
- | | |
|--------|---------------------------------|
| 作 者 | 李光明 寇学军 |
| 责任编辑 | 汤雪梅 |
| 责任校对 | 李美清 |
| 出版发行 | 经济日报出版社 |
| 地 址 | 北京市宣武区右安门内大街 65 号(邮政编码:100054) |
| 电 话 | 010-63567684(编辑部) 63567683(发行部) |
| 网 址 | www.edpbook.com.cn |
| E-mail | jjrb58@sina.com |
| 经 销 | 全国新华书店 |
| 印 刷 | 北京振兴源印务有限公司 |
| 开 本 | 880×1230mm 1/32 |
| 印 张 | 7.25 |
| 字 数 | 188 千字 |
| 版 次 | 2009 年 5 月第一版 |
| 印 次 | 2009 年 5 月第一次印刷 |
| 书 号 | ISBN 978-7-80180-990-2 |
| 定 价 | 20.00 元 |
-

版权所有 盗印必究 印装有误 负责调换

序

20 世纪 90 年代以来，领导干部涉及腐化堕落、贪污受贿等腐败犯罪现象屡见不鲜，成为当今中国社会最严重的社会问题之一。据统计，从 1993 年起，全国纪检监察机关查办案件数量的年递增率在 9% 以上，受党纪政纪处分的官员人数的年递增率在 12% 以上；1993 年全国各级纪检监察机关共查结案件 12 万多件，受处分的县处级领导干部 2793 人，地厅级领导干部 205 人，省部级领导干部 6 人；1999 年全国查结案件 13 万多件，受处分的县处级领导干部 4092 人，地厅级领导干部 327 人，省部级领导干部 17 人；2001 年全国查结案件 17.4 万多件，受处分的县处级领导干部 6076 人，地厅级领导干部 497 人，省部级领导干部 16 人。从 1989 年到 2002 年的 13 年间，全国纪检监察机关查办案件 200 多万件，共处分县处级领导干部 60000 多人，地厅级领导干部 5000 多人，省部级领导干部 200 多人。全国检察机关 1990 年到 1999 年共受理各类领导干部腐败犯罪案件 110 多万件、立案 50 多万件，涉案领导干部达 60 多万人。诸如成克杰、胡长清、李纪周、刘方仁、程维高、田凤山、陈良宇等大批高官纷纷落网。这些数据足以证明，领导干部的腐败犯罪案件的发案率呈上升趋势，官员的级别越来越高，涉

案的金额越来越多，贪官的胆量越来越大，腐败犯罪行为的方式越来越新。同时，被查办的大案要案、窝案串案也大量增加。一些领导干部沦入腐败犯罪分子，中国反腐倡廉不容乐观。

腐败犯罪现象的发生，既有人类政治发展史上的一般性原因，也有体制、机制和制度的特有原因。这就需要从基本的制度框架、政治经济结构、法律规范、文化传统等方面进行多角度全方位的考察。特别是首先要从现实中个别、具体的权力主体腐败案件的研究分析出发，然后再由许许多多具体的权力主体腐败案件中抽象出一般规律来，只有获得规律性的结论，才能对大量的个别现象作出具有普遍意义的答案来。公共权力是借助于国家强制力来控制、支配、影响他人的一种力量，是支撑、推动现代社会正常运转和发展必不可少的一大能源。但是，权力具有两面性，即权力被正确运用，能促进经济社会的发展和人类的发展进步，反之权力被滥用，就会导致腐败，祸及社会，殃及百姓。因此有了权力就必须有权力规范、监督与之相伴随。加强权力监督与规范应成为我国今后政治法律建设和政治体制改革的重要举措。

权力监督是现代政治发展的基本要求。理顺公共权力之间的关系，实现公共权力的合理配置，以达到民主政治取向的价值目标，是现代政治的基本要求。要实现这一目标，就必须建立起强有力的权力监督机制。权力监督机制支持有效的社会管理，防止权力的滥用。权力本身有腐化、滥用和导向专制的可能，“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不变的一条经验”。无论是个人运用权力，还是组织整体运用权力，如果缺乏监督，就有可能导致权力越轨，侵犯政治自由，从而使公共秩序混乱，使公共利益受到损害，只有权力监督机制才可以有效地防止或遏制这种情况的发生。权力监督有利于促进社会稳定和经济发展。政治稳定和经济发展是现代化的必备条件，而政治稳定必须依赖于公共权力和谐、合理、有序、高效的运转，才能强有力地推动经济的高速发展。而实现这

一目标的前提是对公共权力的有效监督。权力监督有利于推进依法治国，建设法治国家。权力监督是法制建设的重要方面，是推进国家政治经济生活法律化、制度化、规范化建设的必经过程。权力监督必须具有健全的法律体系，依靠法律手段，遵循法律程序遏制和消除权力腐败行为。法治是政治制度的核心，是人类迄今为止最重要的政治文明成果。法治之路是政治和谐的必由之路。政治制度源于国家的诞生。一但诞生了国家，便产生了公共权力。而要对公共权力进行有效的监督，除了法治之外别无选择。

本论著力图通过对中国社会转型期阶段权力商品化与市场化的分析，深入探讨对公共权力的监督的法治化、制度化的内在逻辑关系，从而构划出廉政法律制度建设的体系结构，力求把腐败犯罪减少和降低到最小范围和最低限度。

目 录

CONTENTS

序	(1)
第一章 社会转型期权力主体腐败演变心理特点	(1)
第一节 权力主体腐败心理形成的内外因素	(1)
一、权力主体腐败犯罪的严峻形势	(1)
二、社会转型期阶段的价值观念冲突	(3)
三、权力主体腐败心理的形成过程	(5)
第二节 权力主体腐败心理的主要特点	(7)
一、特权心理导致“公仆”变“主人”:唯我独尊,胆大妄为	(8)
二、贪欲心理导致官员私欲膨胀:毫无顾忌,疯狂逐利	(11)

三、攀比心理使当权者见利忘义:攀富比阔,及时享乐	(14)
四、侥幸心理诱发领导干部“下水”:不惧前车之鉴,隐蔽顶风作案	(17)
五、投机心理为谋取私利巧立名目:挖空心思钻挤漏洞,设法取得“灰色收入”	(20)
六、从众心理导引串案窝案:相互包庇依存,组成利益同盟	(22)
七、失衡心理驱使官员信念失落:铤而走险,大捞特捞	(25)
第三节 研究权力主体腐败演变心理的重大意义	(27)
第二章 社会转型期权力主体腐败演变的行为特点	(29)
第一节 腐败行为的隐蔽性——在主体与环境上呈现出“合法”与“黑数”的发展趋势	(30)
一、封闭信息、暗箱操作是权力腐败行为最基本的手段	(30)
二、“官场两面人”的公众形象具有很大的迷惑性	(33)
三、以“合法”的形式捞取不合法的利益是常用的方式	(35)
四、腐败官员的作案手法多样化,具有明显的隐蔽性	(37)
五、惩罚失当使腐败的“危险系数”小于“保险系数”	(39)
第二节 腐败行为的连续性——在时间与数量上呈现出长期且反复的发展趋势	(41)
一、规模上,腐败的发生具有普遍性	(42)
二、手段上,腐败行为具有掠夺性	(44)

三、表现形式上,腐败的滋生蔓延具有体制性和有 组织性	(46)
第三节 腐败行为的传染性——在形式与手段上呈现出 团伙型和智能化的发展趋势	(47)
一、既得利益是形成团伙性腐败的前提和基础	(48)
二、腐败文化是滋生团伙性腐败的深层次因素	(49)
三、团伙性腐败的实质就是利益上和命运上的共同体	(51)
四、团伙性腐败的结构性行为特点	(53)
五、团伙性腐败恶化从政环境	(55)
六、团伙性腐败使权力行为进一步呈现高智化状态	(57)
第四节 腐败行为的广泛性——在职级与层次上呈现出 向低龄向高层两端发展的趋势	(58)
一、腐败问题涉及到官员的各个层面	(58)
二、群体性高官腐败犯罪现象明显上升	(60)
三、腐败现象在年轻领导干部和年轻公务员群体中 逐渐蔓延	(63)
第五节 腐败行为的多样性——在范围与领域上呈现出 纵横交错辐射渗透的发展趋势	(65)
一、腐败发展的势头愈演愈烈	(65)
二、以“一把手”为首的集体性腐败日趋严重	(68)
三、涉黑腐败发展迅速	(70)
四、色情腐败成为难治的公害	(72)
五、节假日腐败是集中腐败的高发期	(74)
六、家庭腐败愈现突出	(76)
七、涉外腐败日益增多	(79)

第三章 绝对的权力是腐败犯罪滋生蔓延的最大载体…………… (80)

第一节 社会转型期的政治体制缺陷是造成腐败的
制度性成因…………… (80)

第二节 权力腐败的政治根源是权力过于集中的社会
结构…………… (83)

一、一把手权力过大是权力过分集中的主要体现…………… (84)

二、权力过分集中并缺乏必要的监督必然走向腐败…………… (89)

第三节 公共权力产生变异的内在特质…………… (91)

第四节 公共权力异化的根源…………… (93)

第四章 权力商品化与市场化是权力腐败的集中表现…………… (98)

第一节 权力商品化是腐败的主要表现形式…………… (98)

第二节 权力市场化是腐败的外在特征…………… (100)

第三节 权力商品化与市场化的基本成因…………… (102)

第四节 公共权力商品化与市场化的法律性质…………… (104)

第五章 权力的失控是腐败滋生和蔓延的主要根源…………… (106)

第一节 权力是腐败产生的客观基础和前提条件…………… (106)

第二节 腐败的本质是权力失控…………… (109)

第三节 权力的负面特性的多维度透视…………… (110)

第六章 监督体制的严重缺陷致使权力必然失去有效的监督
…………… (120)

第一节 监督机制侧重于单向运行…………… (121)

第二节 监督权缺乏权力刚性使监督难以到位…………… (122)

第三节 监督系统的不协调弱化了整体效能…………… (123)

第四节 监督制度缺乏严谨性使监督规定过于单薄…………… (124)

第五节	对一把手的监督是监督制度中最为薄弱的环节	… (126)
第六节	群众监督缺乏必要的权力性力度	… (127)
第七节	法律惩防体系的缺失导致腐败犯罪难以得到有效监控	… (129)
第七章	从源头上构建起长效完善的防治腐败的廉政法治体制	… (133)
第一节	加强廉政法治建设是有效防治腐败犯罪的根本途径	… (135)
第二节	我国廉政法律制度建设的基本设计与构思	… (139)
一、	创新授权制度和选人用人失察的责任追究制度	… (139)
二、	着力改革行政审批制度,减少政府对经济的干预概率	… (150)
三、	健全政务公开制度,使权力运行受到有效的监督制约	… (156)
四、	理顺监督体制,确保监督权的法治化	… (159)
五、	实行财产申报登记制度,对官员的财产收入进行监控	… (163)
六、	建立廉政获益的引导机制,实行廉政重奖的从政制度	… (167)
七、	强化廉政法治宣传教育制度,营造抑制腐败的社会氛围	… (173)
八、	加大惩治力度,提高腐败犯罪行为的受惩成本	… (180)
九、	建立健全举报法律制度,形成强劲为群众监控网络	… (189)
十、	依法设置陷阱取证手段,迅速侦破腐败犯罪案件	… (197)

- 十一、实行举证倒置责任制度,由腐败官员承担
 举证责任 (199)
- 十二、设立全面的资格刑制度,增加腐败官员的各种
 代价 (204)
- 十三、组建高效廉洁、高度独立的反腐败斗争的专门
 机构 (208)
- 十四、《公约》为我国防治腐败提供了基本的法律指南
 (214)



第一章 社会转型期权力主体腐败演变的心理特点

第一节 权力主体腐败心理形成的 内外因素

一、权力主体腐败犯罪的严峻形势

权力主体的腐败犯罪问题是随着改革开放而日益凸现出来的，尽管党和政府从未放弃过惩治腐败犯罪，也取得许多反腐败斗争的重大成果，但未能从根本上遏制住腐败蔓延的态势。腐败问题已超出了政治、经济的范围，扩散为多方面、多层次的社会问题。应该说，腐败问题已成为中国社会现代化进程中绕不过去的社会难题，在透明国际组织发布的 2005 年国家清廉指数（TI—CPI）中，共评价了全世界 159 个国家和地区，中国得分 3.4，标准差 3.0—3.8，排第 78 位，有 16 个国家和地区得分超过了 8 分。尽管透明国际组织的腐败指数在对中国的评价上并没有完全客观地反映中国

反腐败工作的进展,但是,从总体上来看,该指数还是国际上公认的最为权威、最为全面、最为准确的一个依据。中国近几年的腐败程度是属于比较严重的,特别是进入20世纪90年代以来,领导干部涉及腐化堕落,贪污受贿等腐败犯罪现象越来越多,呈现出直线上升的势头,成为当今中国社会最严重的社会问题之一。据统计,从1993年起,全国纪检监察机关查办案件数量的年递增率在9%以上,受到党纪政纪处分的官员人数年递增率在12%以上,1993年全国各级纪律检查机关共查结案件12万多件,受处分的县处级领导干部2793人,地厅级领导干部205人,省部级领导干部6人;1999年全国查结案件13万多件,受处分的县处级领导干部4092人,地厅级领导干部327人,省部级领导干部17人;2001年全国查结案件17.4万多件,受处分的县处级领导干部6076人,地厅级领导干部497人,省部级领导干部17人。从1989年到2002年的13年间,全国纪检机关查办案件200多万件,共处分县处领导干部6万多人,地厅级领导干部5000多人,省部级领导干部200多人。全国检察机关1990年到1999年共受理各类领导干部腐败犯罪案件110多万件、立案50多万件,涉案领导干部达60多万人。诸如成克杰、胡长清、李纪周、刘方仁、程维高、田凤山等大批高官纷纷落网。这些数据足以证明,领导干部腐败犯罪案件的发案率呈大幅度上升趋势,官员的级别越来越高,涉案的金额越来越多,贪官的胆量越来越大,腐败犯罪行为的方式越来越新。同时,被查办的大案要案、窝案串案也大量增加。

中国的官员腐败犯罪问题的发生,既有人类政治发展史上的一般性原因,更有现行的体制、机制和制度方面的特有原因。这就需要从其基本的制度框架、政治经济结构、文化传统等方面进行多角度全方位的考察。首先要从现实中个别、具体的权力主体腐败案件的研究分析出发,然后再由许许多多具体的权力主体腐败案件中抽象出一般规律来,只有获得规律性的结论,才能对大量的个别现象

做出具有普遍意义的答案来。本书就是力图通过对社会转型期权力主体异化的心理机制特点和行动进行分析,从大量典型的数据中,进行归纳、整理、分类、总结、提炼,从而得出科学结论,深入探析权力主体异化腐败的内在演变规律的逻辑关系,并力求从多角度多层面勾划出一系列体制性创新的对策思路,把腐败犯罪减少或降低到最小范围和最低限度。查结案件并不意味着反腐败工作的终结,而是应当通过个案透析追溯发案原因,从领导干部权力运作的全过程,及时发现体制、机制、制度及管理上的漏洞,提示腐败官员灵魂和行为嬗变的规律,全方位地探索有关加强超前防范的途径和方法,最大限度地预防和减少同类案件的重复发生。

二、社会转型期阶段的价值观念冲突

现代社会压力越来越大,许多领导干部的心理健康也越来越为社会所关注,首当其冲的是价值观念的冲突。改革开放的深入,外来异质文化大量涌入,对领导干部的心灵世界产生了很大震动。一些领导干部对外来文化未能正确地加以认识和对待,对中国传统文化中的合理内核和潜在功能有所忽视,因此,在短期内很难实现外来文化和本土传统文化的有效整合,使很多领导干部在价值观念上产生人格冲突。文化撞击所带来的人格冲突主要表现在:社会主导价值观的动荡不安;原有的社会价值观逐渐丧失功能,新的价值观零散杂乱而不成系统。在这个新旧价值观并存的复杂环境中,领导干部难以依据自己已有的认识经验,合理而准确地选择和认同某一社会价值观念系统,因此,导致相当一部分领导干部认知失调,行为失范,社会适应能力下降,并由此形成双重人格乃至多重人格,社会适应发生危机和困难。如果说30年前人们还处于一种相对封闭的生活环境里,满足于“日求三餐,夜求一宿”的生活节奏,那么,30年后的今天,随着社会现代化的发展,每个领导干部则面

临着巨大的心灵震撼，再加上诸如金钱诱惑、吸毒卖淫、灯红酒绿、腐化奢侈等社会现象如一股股强劲的潜流冲击着许多领导干部的精神世界，使人格冲突更加激烈。社会生活的多元化发展，给领导干部带来更多的自由选择的余地，如升迁、待遇、荣誉以及生活方式等。正因为有了这些自由选择的机会，便有了选择时的种种心理矛盾。随着市场经济竞争机制被广泛引入社会生活的各个领域，许多领导干部有了更多的展示自己才能的机会，但由于种种原因，诸如竞争机会不均、竞争起点不同等使很多人成为竞争的失败者。所以，日趋激烈的竞争在给领导干部以展示机会的同时，也增大了领导干部产生挫折感、失败感和恐惧感的几率。

中国脱胎于半封建半殖民地社会，缺乏法治传统。领导干部的政治行为往往不是由法制来规范，而是由内心的道德信念来支配。道德信念具有不稳定的特征，在经济加速发展过程中，一些领导干部道德信念在重重社会矛盾面前会发生动摇，手中的权力失去了内心道德信念的制约，滥用权力在所难免。随着现代化的发展，中国积极倡导法制建设，然而，这将是一个相当长的发展过程。制定切合实际的规范需要时间，领导干部自觉接受它的规范需要更长的时间。只有形成尊法为荣、违法为耻的法治文化，国家才会进入法治社会，违法乱纪的腐败现象才会受到全社会的谴责和惩治。对于中国而言，离法治社会还有相当大的距离。因此，近几年来，随着党和国家反腐败工作的力度不断加大，一批又一批领导干部纷纷落马。调研中发现，在近几年查处的党政领导干部腐败犯罪案件中，腐败官员贪婪欲望之大、冒险意识之强、敛财速度之快，令人触目惊心。不少原本辛勤工作、艰苦创业并取得骄人成就的领导干部，短短几年内就蜕变为一方巨贪，腐化堕落，党性原则乃至社会良知荡然无存。在其腐败犯罪行为的表象背后，掩藏着其党性意识、政治理智、道德观念蜕变乃至崩溃的心态变化，同时也反映出干部人事制度的严重缺陷与弊端。

三、权力主体腐败心理的形成过程

行为是由动机支配的，腐败行为来自于贪婪的动机。产生腐败现象的经济原因、政治原因、历史文化原因都要通过官员的内在心理才能发挥作用，或者说，这些因素仅仅是导致腐败的外在条件。外因要通过内因起作用，在同样的外部条件下，有的领导干部以权谋私，有的领导干部则秉公办事，其中个人的内在主观心理因素起着关键性的作用。因此，从心理学的角度透视腐败现象背后的主观心理因素，对于提示腐败现象的成因特别是领导干部腐败演变的基本规律无疑是非常重要的。腐败行为是权力主体在一定的腐败心理影响和支配下，所实施的利用公共权力谋取私利的行为，是腐败心理作用于权力主体的结果。腐败心理的形成是以权力主体的主客观内外因素相互作用和转化的结果，是一个由量变到质变、部分质变到心理结构总体质变的过程。

腐败官员的面目各不相同，一百个腐败官员就有一百个不同的面目，千奇百怪的面目暴露了腐败官员形形色色的作案手段、贪婪心态以及殊途同归的人生结局。心理严重扭曲，极度趋利，是他们走上腐败犯罪道路的内在原因。那么，官员的腐败心理又是如何形成的呢？官员的腐败心理的形成，既不是与生俱来，后天无法改变的，也不是完全由客观环境决定、个人无力抗拒的，它是权力主体的内在动因和外在诱因相互作用、转化的必然结果。在腐败心理的形成及权力主体实施腐败行为的过程中，外因始终起着土壤、养分和气候的作用，腐败心理不可能脱离外因而孤立存在。外在诱因包括三个层面的环境因素：一是微观社会环境，即与权力主体在各个方面保持着长期而密切联系的家庭环境和工作环境，二是中观社会环境，即以权力主体的交际圈为范围，包括亲戚、朋友、同学、同事、同乡、领导等；三是宏观社会环境，指一定时期的党风、民风