

高校哲学社会
科学成果文库
GAOXIAO ZHIXUE SHEHUI
KEXUE CHENGGUO WENKU

刘贤明◎著

国家行政学院出版社

宪法与公约视角下

中国反腐败立法研究

.....

Research on China's Anti-corruption Legislation
from the Perspective of Constitution and Convent

高校哲学社会
科学成果文库

GAOXIAO ZHIXUE SHEHUI
KEXUE CHENGGUO WENKU

刘贤明◎著

国家行政学院出版社

宪法与公约视角下

中国反腐败立法研究

.....

Research on China's Anti-corruption Legislation
from the Perspective of Constitution and Convent

图书在版编目 (CIP) 数据

中国反腐败立法研究/刘贤明著. —北京: 国家
行政学院出版社, 2013. 9

ISBN 978 - 7 - 5150 - 0950 - 6

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 (2013) 第 220793 号

书 名 中国反腐败立法研究

作 者 刘贤明

责任编辑 刘正刚 马刘艳

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

(010) 68920640 68929037

<http://cbs.nsa.gov.cn>

编 辑 部 (010) 68928800

经 销 新华书店

印 刷 北京天正元印务有限公司

版 次 2013 年 9 月北京第 1 版

印 次 2013 年 9 月北京第 1 次印刷

开 本 710 毫米×1000 毫米 16 开

印 张 19

字 数 331 千字

书 号 ISBN 978 - 7 - 5150 - 0950 - 6

定 价 57.00 元

本书如有印装质量问题, 可随时调换。联系电话: (010) 68929022

序

改革开放以来，得益于经济体制的改革，我们的经济得到了很好的发展。然而，相对于经济体制改革，政治体制改革就严重的滞后了，因此，在经济快速发展的同时也暴露出来一系列的问题，其中，贪腐问题尤为突出，尽管国家三申五令要对贪腐问题从严治理，但从效果来看，问题不但没有得到有效解决，反而变得更加严重了。要根除腐败，我们就必须进行政治体制改革，加强制度建设，让公权力在透明的状态下运行。

本书作者刘贤明先生立足于我国当前的具体国情，对贪腐问题产生的原因进行了系统、深入的剖析，不乏深刻的理论思索。作者认为，对中国贪腐问题的治理，应当在以《联合国反腐败公约》和《宪法》为视角的前提下，借鉴代表性国家或者地区的先进经验，制定《行政程序法》、《公务员财产申报法》和《司法绩效量化评价法》三部法律，使公权力得到有效的限制，私权利得到充分地保护。我相信，这些问题的研究对我国今后进一步完善立法会有很大裨益。

作为法学研究者，应当不断致力于让社会对法治思想逐渐地从了解、认识到认同和支持，肩负起导向理想社会秩序的理论使命，为建设既符合国情又符合法治理念的法律制度体系作出自己的努力，从而引领中国向理性的法治社会发展。同为法学研究者，我为本书作者敢于面对重大社会问题和理论问题的勇气而欣慰。

是为序。

Handwritten signature and date. The signature is stylized and appears to be 'Jing'. To its right is the date '2012年12月' (December 2012).

前 言

“腐败可致亡党亡国”！振聋发聩。

“十八大”报告指出：反对腐败、建设廉洁政治，是党一贯坚持的鲜明政治立场，是人民关注的重大政治问题。这个问题解决不好，就会对党造成致命伤害，甚至亡党亡国。

中国共产党自诞生之日起就把马克思主义庄严地写在自己的旗帜上，新中国自诞生之日起党和政府就把“反腐倡廉”庄严地写在自己的旗帜上，并始终有清醒的认识，有坚决的态度和实施的力度。特别是党的十六大以来，党始终保持惩治腐败的强劲势头，反腐败工作的方向更加明确，思路更加清晰，初步探索出一条适合中国现阶段基本国情的，有效反腐倡廉的路子，走出一条中国特色反腐倡廉道路。

在全球化趋势与民主法治日显的背景下，世情、国情、党情也发生了深刻的变化，精神懈怠危险、能力不足危险、脱离群众危险、消极腐败危险也更加尖锐地摆在全党全国人民面前，反腐败形势更是严峻，其任务更是繁重；而广大人民群众也对反腐败有着更高期盼和要求：期盼和要求党的十八大对反腐做出纲领性部署，期盼和要求反腐败在未来5到10年能更加深入，期盼和要求高层拿出更大的决心和勇气，来推行诸如“依法行政、权责对应”、“官员财产申报”、“司法绩效量化评估”这一在国外成功实践的好制度，以此防治和遏制花样翻新的腐败。

这些花样翻新指诸如“三公”消费、变相偷漏税，变相欺压弱势群体、市场垄断、“小金库”、“钱权规则”、“官商勾结”、“基层政府共谋现象甚至裸官现象”、“地方保护主义甚至黑保护伞”、“地方党政一把手权力过于集中”等社会腐败因子。对此，应当有其更为有效地规制，以防治和遏制腐败。

可见，我国反贪腐斗争已进入“深水区”，应当有壮士断腕的果决和勇气。然而，腐败是在整个人类文明社会都尚未找到根本良方的“世界性顽疾”，所以，党和政府对此特别重视，人民群众对此有着更高期盼和要求，学

术界对此给予分析、研究、探讨则显得更为必要。

“坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，全面推进惩治和预防腐败体系建设”，要“深化重点领域和关键环节改革，健全反腐败法律制度，更加科学有效地防治腐败”，要“坚决查处大案要案，着力解决发生在群众身边的腐败问题”……这样的“回应”，字字珠玑，掷地有声！顺应了人民群众的反腐期待和要求，折射出强劲反腐的民心所向，让人听之振奋，闻之感慨！

对应如何消除“四个危险”，如何做到“干部清正、政府清廉、政治清明”，进而“渐入佳境”，赢来更多的掌声，无疑是对中国共产党执政能力和执政水平的又一次“大考”。

“国家兴亡，匹夫有责”，以反腐败为命题就是基于这样一种社会责任感。为此，作者以宪法与公约的视角，结合详实的典型案例考察这一重大命题，其思路即：

前提：防治和打击腐败是人类社会的共同责任，《联合国反腐败公约》（本书简称“公约”）即在此背景下应运而生。

现实：有鉴于中国当今腐败的严重性，须寻求防治腐败的良方，这与中国宪政建设，人权保障，构建社会主义法治社会与和谐社会的时代进程同步。

结论：“三大”反腐败法典的出台就是防治与遏制腐败的良方；顺理成章应尽快出台“三大”反腐败法典。

于是作者根据这一逻辑思路布局谋篇，组织结构，形成该书“三编”共“六章”的编排体例：

一、绪论编：包括第一章 引言；第二章 基于宪法与公约中国应尽早出台“三大”反腐败法典。

“引言”部分（第一章）指出研究的时代背景，国际国内的研究动态与立法概况，以便立法借鉴；确立该命题的研究目的，重点与难点。接着进入正文（第二章）直截了当表明观点：基于宪法和公约中国应尽早出台“三大”反腐败法典。

二、分论编：由行政程序法、公务员财产申报法、司法绩效量化评价法三部分（共三章）组成。即行政程序法是规范行政行为保障合法实体权益的刚性法（第三章）；公务员财产申报法是公务员身份的题中应有之义法（第四章）；司法绩效量化评价法是防治源头腐败的权力制衡法（第五章）。

1. “行政程序法是规范行政行为保障合法实体权益的刚性法”一语破的，重点考察了权责对应原则和单一制国家如何反腐？尤其难能可贵地研讨了以

党委为中心的国家政权结构反腐的特殊性。行政透明与程序严格循法是行政程序法最基本的要素。

2. “公务员财产申报法是公务员身份的题中应有之义法”同样一语破的，并揭示了“法典难产”的社会心理，特别是对既得利益者阶层这些阻碍“法典难产”的社会因素给予本质性分析，破解了“申报法”是公法而不是私法这一关键性焦点。

3. 司法绩效量化评价法是防治源头腐败的权力制衡法；不仅一语破的，而且作必要性与可行性分析，重点考察其前沿性问题与数据及其制度性设计安排，同时援引可靠理据，移植相邻学科精华，以期设计出行之有效的司法绩效评估与量化评价方案。

三、结论编：“三大”反腐败法典具有反腐强劲张力与价值取向（第六章）。即最后一章，对上文各章节的内容（“三大法典”的各自阐述）给予归纳，得出结论。

其结论是：“三大”反腐败法典（行政程序法、公务员财产申报法、司法绩效量化评价法）具有系统与功能的特性，其系统性指“三者”之间动态建构，构成反腐败法律系统的核心要素，是中国反腐败法律的主干；其功能性指“三者”的互动与制衡产生的强劲张力，共同指向价值目标——法治的社会效益。

借此前言，最后表达作者的谢意：本书写作过程中借鉴与参考了国内外诸多专家学者的学术文献和学术见解，参阅了许多报刊杂志和文献资料，特别是网络文化载体的相关资讯；在此特表鸣谢！

※※※※※※※※

由于时间和水平有限，书中难免有欠妥和尚待改进之处，敬请学界同仁和广大读者不吝指正；敬请联系（联系邮箱：a1236698@163.com），由衷感谢！

刘贤明

2012年11月于广州

微微之辞、绵绵之意、拳拳之心（自序）

这部书是我的法学博士论文，早已完稿，可谓“长在深闺人未识”。今天让其付梓与广大同仁见面，实为献上微微之辞，尽余绵绵之意，聊表拳拳之心！

不过，这绵绵之意所涉之命题，也并非如此微微，其立意表达了我的拳拳之心：为党的凝聚力，为国家的长治久安，为人民的尊严与福祉以献平民之辞，聊表拳拳之心！

胡锦涛在“七一”讲话中指出：90年来党的发展历程告诉我们，坚决惩治和有效预防腐败，关系人心向背和党的生死存亡，是党必须始终抓好的重大政治任务。我们党对长期执政条件下滋生腐败的严重性和危险性，对改革开放和社会主义现代化建设过程呈现出的腐败现象有着清醒的认识。我们党旗帜鲜明、一以贯之反对腐败，反腐倡廉建设不断取得新的明显进展，为推进改革开放和社会主义现代化建设提供了重要保障。

在世情、国情、党情发生深刻变化的新形势下，我们党面临精神懈怠危险、能力不足危险、脱离群众危险、消极腐败危险，反腐败斗争形势依然严峻！要“把反腐倡廉建设摆在更加突出的位置，以更加坚定的信心、更加坚决的态度、更加有力的举措推进惩治和预防腐败体系建设”。四个“更加”再次彰显了我们党惩治腐败的坚强决心。

十八大报告再次吹响重拳反腐号角！

本书遵循“中国特色社会主义道路”的科学理念，基于中国公民的社会责任感及其对党和社会主义祖国的真挚情感，以反腐败为主题，探索“处在改革进入‘深水区’的中国怎样沿着中国特色社会主义道路”防治和遏制腐败的重要命题——《中国反腐败立法研究》的题旨，其意义重大。

十八大报告指出：“我们既不走封闭僵化的老路，也不走改旗易帜的邪路。”所谓封闭僵化的老路就是指改革开放前的传统社会主义路子，当然也包括苏联式的社会主义路子。改旗易帜的邪路主要表现在两个方面：一个是完

全放弃社会主义的旗帜，走资本主义的路子；还有一个也是指我们也不能照搬一些由社会民主党执政的发达国家所主张的民主社会主义道路，因为这不适合我国国情。我们只能走中国特色社会主义道路，这是党和人民经过长期实践探索出来的正确道路。

既不走封闭僵化的老路、也不走改旗易帜的邪路，这是中国共产党人的坚定信念，也是对当今世界格局、人类社会发史的正确把握。唯有重拳惩治腐败，深入推进反腐败的制度建设，处在改革“深水区”的中国才能沿着中国特色社会主义道路走向更加光明的未来。

在十八大分组讨论会上总理指出：“当前，国际金融危机没有结束，影响可能还要有几年时间。我们一定要保持经济平稳较快发展，并推进改革和结构调整，努力改变经济发展中不稳定、不平衡、不协调和不可持续的问题。要深化经济体制改革，完善社会主义市场经济体制。同时要推进政治体制改革，建设法治政府，实现公平正义，保护群众的自由和平等权利，调动和发挥群众的积极性和创造精神。在完成今后5年或更长时间的任务当中，有几件群众最为关注的事情，我们要特别重视，并切实抓好。”

一是在经济发展的同时，不断增加城乡居民的收入，完善社会保障体系，逐步缩小城乡和地区发展差距，努力解决收入分配不公的问题。

二是把反腐败放在重要位置，因为这关系到党和国家的生死存亡。这项工作从根本讲，是要加强制度建设，实现干部的清正、政府的清廉和政治的清明。

三是办好中国的事情，关键在党，我们要加强和改善党的领导，特别是要推进党和国家领导制度的改革，发展民主，健全法制，实现依法治国。我们现在面临的问题很多，改革发展的任务很重，但我以为这三件事情重大而迫切。

《中国反腐败立法研究》面世时适逢党的十八大胜利召开，得力于中联学林的学术性公益赞助，其诞生的时代背景与社会环境独特，能生逢其时值得庆幸，可喜可贺！

众所周知，腐败问题及其研究不仅是国内的重要命题，而且是国际的重要命题，《中国反腐败立法研究》在此背景下应运而生。

腐败如蛀虫般无时不在侵蚀一个国家和民族的根基，一个腐败盛行的国家是没有希望的国家，一个缺乏正义的社会是丧失理智的社会。防治和打击腐败是人类社会的共同责任，《联合国反腐败公约》（本书简称“公约”）的诞生及中国对该公约的承诺，有助于中国针对当今腐败的严重性，在中国宪

政建设，人权保障，构建社会主义法治社会与和谐社会的时代进程中寻求防治腐败的良方，有鉴于此，我们认为必须尽快出台“三大”反腐败法典。

“三大”反腐败法典（行政程序法、公务员财产申报法、司法绩效量化评价法）具有系统与功能的特性，其系统性指“三者”之间动态建构，构成反腐败法律系统的核心要素，是中国反腐败法律的主干；其功能性指“三者”的互动与制衡产生的强劲张力，共同指向价值目标——法治的社会效益。国家权力机关制定的反腐败法律，在国家强制力后盾下，无疑可以疗救腐败痼疾，规制“既得利益者阶层”的权力（公共权力、权利、义务），遏制不法行为，为提升执政党的公信力，保障政府廉洁度和社会稳定与提升人民福祉的永恒主题提供强有力的法律保障。

基于忧国忧民之心，怀抱党国之情，我们在社会实践与学术考察中获得充分的资料与案例，以“宪法与公约”及其“全球化”视角，根据法科命题范畴，在此基础上博采历史伟人、学术哲人的理论与思想及其学说，并移植相关学科的精华以及域外行之有效的反腐经验作为我们的立法借鉴与学术资源，以便进行综合分析 with 深入探究。行文中启用“腐败要素”、“腐败链”、“腐败渐变心理”、“腐败拒斥与发难”、“基层组织共谋现象”、“裸官现象”、“社会制度‘木桶效应’”、“权责对应原则与透明原则”、“民心定律”等相关概念，有一定的创新和独到见解，并希望这些概念和原理能在反腐理论探讨与社会实践中得到验证。

“‘三大’反腐败法典具有衔接性、系统性与功能性，‘三者’形成反腐强劲张力，共同指向法律价值目标”；“公务员财产申报法迟迟未能出台的根源在‘既得利益者阶层’的保守心理”；“革命先行者的‘权能分治’理论值得反腐败立法者学习与借鉴”。这些概念、见解和原理构成其内在的逻辑联系，体现“宪法与公约视角下中国反腐败立法”的中心论点和议题。——成书，以示“抛砖引玉”；并希望能为反腐败法典的立法，能为反腐败社会实践的重任提供一点可资参考或“行之有效”的建言。

微微之辞，悠悠我心！

刘贤明

2012年11月于广州

目 录

CONTENTS

绪 论 编

第一章 引言	3
第一节 研究的提出和背景	/ 3
一、“三个”悖论与选题因素	/ 3
二、竭诚维护宪法的绝对权威与尊严	/ 3
三、熔铸学术界新近研究成果移植相关学科精华	/ 4
第二节 国际国内的研究动态与立法概况	/ 4
一、国际领域反腐败立法的强势与弱势	/ 4
二、纸上谈兵不少,实际监控不力	/ 5
三、学术领域呼声迭起、立法机关行为疲软	/ 6
第三节 研究的目的和内容及其重点与难点	/ 7
一、为挖掘腐败的深层原因与难治的根本所在而研究	/ 7
二、基于《宪法》与《公约》而制定“三大”反腐败法典	/ 8
三、中国反腐败有何特征、特点与特色	/ 8
四、从“投入”与“产出”视角看反腐带来的经济效益与社会效益	/ 9
五、什么是“三大”反腐败法典	/ 13

第二章 基于宪法和公约中国应尽早出台“三大”反腐败法典	16
第一节 中国反腐败立法根据所在	/ 16
一、中国反腐败立法的历史根据与事实依据	/ 18
二、中国反腐败立法的法理根据	/ 22
三、中国反腐败立法的“他山之石”	/ 32
四、中国反腐败立法更应注重立法质量和实施的社会效益	/ 37
第二节 “借一斑而窥全豹”的典型案列佐证反腐立法的必要性	/ 38
第三节 反腐败立法弥补制度缺陷针对“木桶效应”	/ 41
一、对于腐败的诠释	/ 43
二、“社会制度缺陷说”的含义与对腐败动机的堵截	/ 45
三、腐败成因分析及其“要素”说	/ 47
四、腐败造成的社会后果	/ 49
五、腐败裂变式扩散及其针对性根本措施	/ 58
第四节 基于宪法和公约中国应尽早出台“三大”反腐败法典	/ 60
第五节 《宪法》与《公约》没有根本性冲突	/ 63
一、《联合国反腐败公约》简介	/ 63
二、《宪法》与《公约》具有高度兼容性	/ 65
第六节 “三大”反腐败法典的衔接性、系统性与逻辑性	/ 66
一、“三大”反腐败法典的位阶与衔接	/ 66
二、“三大”反腐败法典的系统性与功能性	/ 69
三、“三大”反腐败法典的规范性与逻辑性	/ 73

分 论 编

第三章 行政程序法是规范行政行为保障合法实体权益的刚性法	79
第一节 权责对应,用权规范	/ 79
一、行政程序法的规制性与尊严性	/ 81
二、“法律正当程序原则”——来自他域的启示	/ 82

三、行政问责现代化:问责公众化、公权阳光化	/ 83
四、行政公示制:让具体行政行为循着民意的轨道	/ 88
五、“共谋现象”:移植并躬行行政保留原则,抑制腐败权术	/ 90
六、市场经济与公众对具体行政行为的法治期待	/ 96
第二节 以党委为中心的国家政权与运作模式	/ 104
一、以党委为中心组成的机构系统应如何反腐	/ 104
二、单一制(国家结构形式)国家反腐有何特点	/ 107
三、人民政权组织形式下测评指标体系的基本框架	/ 111
第三节 行政程序法的刚性	/ 113
一、立法程序的刚性	/ 113
二、实施过程的刚性	/ 114
第四节 行政程序不合法的种种表现与相应责任	/ 117
第五节 相应责任的严肃性与立法技术的对应性	/ 121
一、行政事务:在合理性与合法性之间	/ 121
二、行政责任:以法律规范表述技术的逻辑性设计体现依法行政	/ 125
三、程序的内质与逻辑:有权必有责,侵权要赔偿,滥权应追究	/ 133
四、行政主体各类责任的界定、衔接与转换	/ 137
第六节 行政透明是行政程序法的重要法条之一	/ 138
一、行政透明基于依法行政、执政为民和政府信息公开	/ 141
二、信息公开基于行政相对人满意度以顺乎民意提升政府公信力	/ 148
三、行政文书体现行政程序的严谨与规范	/ 149
 第四章 公务员财产申报法是公务员身份的题中应有之义法	152
第一节 公务员财产申报法的立法依据	/ 155
第二节 立法滞后的客观性和思想观念的保守性	/ 157
第三节 现实问题的严重性和相关概念的混淆性	/ 162
第四节 立法的应然性及其与和谐社会的关系	/ 170
第五节 执政党地位、“三个代表”重要思想与既得利益者阶层	/ 177
一、马克思主义者对既得利益者阶层的辩证剖析	/ 180

二、何谓既得利益者和既得利益者阶层	/ 185
三、与时俱进及其“四化”不容既得利益者阶层	/ 189
四、工人阶级先锋队的执政党地位与光荣传统	/ 195
五、中国工人阶级先锋队中国共产党永远不是既得利益者阶层	/ 201
第五章 司法绩效量化评价法是防治源头腐败的权力制衡法	209
第一节 制定一部司法绩效量化评价法的缘起	/ 210
一、司法腐败的“源”、“流”因素,疏导与矫治	/ 221
二、时代诸因素共同催生司法绩效量化评价法	/ 232
第二节 创制司法绩效量化评价法的必要性与可行性	/ 237
一、创制司法绩效量化评价法的必要性与可行性 (数据与表格设计)	/ 240
二、司法绩效量化评价法的制定依据(应然性)	/ 249
第三节 司法绩效量化评价法的立法技术与司法绩效量化评估	/ 252
一、司法绩效量化评价法的立法技术	/ 254
二、司法绩效量化评价法的司法绩效量化评估	/ 256
第四节 以宪法为经、民意纬,编织司法绩效量化的指标与维度	/ 258
一、以宪法为经、以民意纬,编织司法绩效量化指标	/ 258
二、宪政建设:与行政问责同步中国更需要严厉的司法问责	/ 264
三、可行性设计(绩效量化指标、表格设计与程序规则)	/ 265
四、立法原则:科学、民主、公平、正义	/ 266
五、立法意义:评价、激励、促进、导向	/ 267

结 论 编

第六章 “三大”反腐败法典具有反腐强劲张力与价值取向	271
第一节 宪法与公约视角下“三大”反腐败法典的功能与结构	/ 271
一、“三大”反腐败法典具有衔接性与系统性	/ 271

二、“三大”反腐败法典具有互动性与制衡性	/ 272
三、“三大”反腐败法典具有对立统一性与良性互动性	/ 273
第二节 “三大”反腐败法典所具有的合力与张力	/ 274
第三节 “三大”反腐败法典形成反腐强劲张力指向价值目标	/ 275
跋	276
参考文献	278

01

| 绪论编 |

