

廉政理论与实践丛书 黄先耀 郑德涛 主编
廉政研究学术系列 倪星 主编



廉政制度创新的中国经验

倪星 李泉 主编

中山大学出版社

廉政理论与实践丛书 黄先耀 郑德涛 主编
廉政研究学术系列 倪星 主编



廉政制度创新的中国经验

倪星 李泉 主编

中山大学出版社

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

廉政制度创新的中国经验/倪星, 李泉主编. —广州: 中山大学出版社, 2013. 12

(廉政理论与实践丛书/黄先耀, 郑德涛主编. 廉政研究学术系列)

ISBN 978 - 7 - 306 - 04759 - 5

I. ①廉… II. ①倪… ②李… III. ①廉政建设—制度建设—中国—学术会议—文集 IV. ①D630.9 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 297035 号

出版人: 徐 劲

策划编辑: 嵇春霞

责任编辑: 王 睿

封面设计: 林绵华

责任校对: 陈 霞

责任技编: 何雅涛

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84113349, 84111997, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275

传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 东莞虎彩印刷有限公司

规 格: 787mm × 960mm 1/16 17.875 印张 359 千字

版次印次: 2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 46.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

目 录

CONTENTS

第一部分 制度变迁与反腐倡廉

- 廉政特区：中国反腐败成功的关键策略选择 任建明 孟庆莉 /3
中共十八大对反腐倡廉政策的新发展 李斌雄 姜向红 /17

第二部分 反腐机构建设与改革

- 中国地方纪检监察机构改革模式与发展趋势研究 过 勇 宋 伟 /29
我国“反腐败”四种模式的变迁及其折射的社会
治理理念转向 陈 建 /50

第三部分 廉政领域实证研究

- 管理、民主与再分配：多重逻辑冲突下的公车改革 倪 星 陈兆仓 /61
世俗主义与腐败——基于跨国数据的一项定量分析 李 辉 /76
土地市场中开发商行贿与政府干预的量化关系 张红霞 谭术魁 /100
房地产领域腐败案件实证分析 张孜仪 /112

第四部分 网络、社会环境与腐败

- 社会权力的生成：公民网络反腐行动的社会建构——基于网络反腐
事件的研究 樊红敏 /135
自媒体时代微博倒逼制度化反腐的成因及出路
杨爱平 黄泰文 陈景云 /155
“强社会”：廉政的首要前提——以典型国家的经验为借鉴 黎 民 /166

第五部分 预防腐败指标体系构建研究

反腐倡廉之议程设定：非政府组织与媒体的角色与功能

余致力 苏毓昌 陈伟华 杨和缙 /173

廉政政策质量评估指标体系设计及其实践应用研究——以教育系统

20个廉政政策为分析对象 庄德水 /188

客观型腐败预警指标体系的构建：以行政审批领域为例

杨 君 孙宗锋 /210

我国官员财产公开实践的现状和困境分析——基于全国20个试点

样本的研究 黄卫平 刘王裔 /224

基于跨年追踪的台湾地区廉政测评指标体系建构与民意变化研究

田蕴祥 /236

论“三公消费”网络监督体系的构建 杜治洲 /249

第六部分 廉洁教育与社会领域反腐败

论“蚁贪”现象的成因与消解 黄 建 /261

中国内地落马官员带“病”提拔现象研究 刘九龙 赵民兴 /270

第一部分

制度变迁与反腐倡廉



廉政特区：中国反腐败成功的关键策略选择

任建明^① 孟庆莉^②

摘 要

把中国的一些地方设为“廉政特区”以进行综合、深入的反腐败改革试验，并首先在特区范围内取得反腐败成功，是整个中国反腐败能否最终取得成功的一个核心策略，也是中国反腐败总战略中的一个核心部分。廉政特区构想的提出已有几年时间了，为了能够使之早日服务于中国的反腐败实践，本文将首次对其予以全面的阐述。全文细致地回答了什么是廉政特区，为什么一定是廉政特区，如何建设廉政特区，廉政特区试验和中国反腐败总战略之间的关系是什么等一些重要问题。

关键词：腐败；反腐败；廉政特区；中国

“廉政特区”构想由笔者提出，被认为是中国^③能否最终取得反腐败成功的一个关键策略选择，也是中国反腐败总体战略中一个核心组成部分，正式提出也有两三年时间了，但始终没能对这个构想进行过完整的阐述。虽然一些学者同仁对笔者的这个构想表达了认同和支持，但也有一些不赞成甚至坚决反对的声音，在进行个别沟通之后，笔者发现分歧主要是由于双方在理解上的偏差造成的。本文将首次全面地阐述廉政特区构想，这不仅是为了消除不必要的歧义和误解，也更是为了使这个战略构想能够早日进入决策，服务于中国的反腐

① 任建明，男，1965年生，山西乡宁人，北京航空航天大学公共管理学院教授、北航廉洁研究与教育中心主任、中国监察学会常务理事、透明国际中国会员（TI-China）副主席，主要研究领域有：政府管理、廉政建设和公共组织领导。

② 孟庆莉，女，江苏徐州人，北京航空航天大学公共管理学院博士后，美国内卡罗莱纳大学夏洛特分校中国问题国际研究中心副主任，主要研究领域有：公共政策、廉政建设、比较政治。

③ 文中使用的中国在多数情况下仅指中国大陆或中国内地部分地区，不包括台湾、香港和澳门地区。

败实践。

什么是廉政特区？为什么是或一定是廉政特区？如何建设廉政特区？廉政特区和中国的总体反腐败战略是什么关系？本文将对相关的一些重要问题进行深入、细致的回答。

所谓廉政特区，就是把中国的一些地方设立为能够深入、综合地进行反腐败改革试验的区域，以使这些地方能够在全国率先取得反腐败的突破和成功，从而为中国能够最终从整体上取得反腐败成功探索出一条路子。这样的特区十分类似于30年前搞过的“经济特区”，只是试验的目的、内容不同，其名称也可以叫做“反腐败改革试验区”、“反腐败改革试验特区”、“廉政试验区”或“廉政特区”等，为了简便，本文还是继续使用“廉政特区”这一概念。

一、为什么是廉政特区

中国要最终取得反腐败成功，为什么要或一定要经历廉政特区这样一个一部分地方率先取得反腐败成功的步骤呢？这样一个特殊的成功过程也可以被称之为反腐败的中国模式。要回答这个问题，需要逐个回答以下一组问题。

第一，中国的反腐败还能不能成功？或者是否还存在成功的可能性？

中国共产党自1949年在中国执政以来，尽管腐败一直有，反腐败也基本没有间断过，但客观地说，中国的腐败是在改革开放之后，伴随着转型与发展才逐渐严重起来的。改革开放初期，在官方部门，还不公开使用“腐败”这一概念，那时使用的主要是“不正之风”、“党风”问题或经济犯罪，其中当然也包括腐败问题。那时，官方对“不正之风”等问题程度的判断是“极少数”，即党内涉及“不正之风”问题的人数或比例都很小。这一估计是基本符合事实的。当时的问题主要是一些领导干部搞特殊化，走后门等。自1984年城市经济体制改革开始以后，主要是在沿海城市实行对外开放政策以及出现计划和市场“双轨制”之后，走私贩私、倒买倒卖、“官倒”等经济犯罪问题（其中包括腐败问题）开始出现。到1989年前后，也是由于1989年“学潮”的触动，官方意识到腐败问题的严重性，首度公开使用腐败概念，并随即展开了正式的反腐败行动。一个具体的标志就是1989年8月15日发布的“两高通告”^①。

自那时以来，正式的反腐败行动已开展了20多年，但成效到底如何呢？

^① 最高人民法院、最高人民检察院：《关于贪污、受贿、投机倒把等犯罪分子必须在限期内自首坦白的通告》[法（研）发〔1989〕21号]，1989年8月15日发布，简称“两高通告”。



一个基本的判断是：不论主观上的反腐败努力如何孜孜以求，但客观上却从未扭转腐败不断发展蔓延的总趋势。也就是说，过去二三十年，中国的腐败一直在严重化。腐败在中国政府和社会蔓延的范围越来越广，至今已几乎没有哪个系统不存在腐败问题了；从腐败案件数据的统计分析和腐败个案的比较来看，腐败的情节也在持续严重化；即使考虑“腐败黑数”因素，通过一些特例的分析，也可得出腐败范围和情节持续严重化的判断。

有鉴于此，怀疑论、不成功论、失败论的产生就是一种很自然的反应。“一党制”必然腐败，中国共产党不可能克服自身的腐败；中国的腐败已经渗透到社会的边边角角，特别是政权的核心层，已成为顽疾，积重难返了，凡此等等。对于这些看法，还真需要认真对待，而不能简单地予以否认。

毕竟中华文明数千年来从未跳出过“掌权—腐败—垮台”的“历史周期率”。中国是一个古老的国家，在数千年的文明史上，曾创造出灿烂的文化，为人类文明做出过巨大的贡献，但却从未在反腐败上成功过，从未跳出腐败的“历史周期率”。从制度维度来看，当代中国的很多宏观制度也仍然是很传统的，几千年来并无大的差别，如集权、人治、“官主”^①的色彩仍然很浓厚。

近代中国还有一些现代版的“历史周期率”案例，其中，最经典的莫过于中国国民党在大陆的失败。在电影《建国大业》里，蒋介石有句台词：“反腐蚀党，不反腐蚀国。”在大陆失败前夕，蒋介石本人或许比任何人都清楚，国民党败于腐败。但当他意识到这个问题的时候，已经不可逆转了。反腐败已经到了进退维谷的地步，反腐必然导致那个党众叛亲离，因为那个党早已不是孙中山先生等创建的国民党，而是一个腐败透顶的党，大部分成员都成了反对的对象，因此，反腐党必亡；不反腐蚀国则更不需要解释。不论哪个灭亡，因为“党国”体制之故，最终都免不了失败的命运。这个现代版的腐败“历史周期率”是多么的生动鲜活啊！这说明，腐败一旦在一个政权中渗透到一定的程度，就导致该政权的性质发生了质的改变，就越过了一个临界点，将不可避免地走向“历史周期率”的终点。

既然如此，那当代中国和中国共产党为什么就能战胜腐败、跳出腐败的“历史周期率”呢？它到底和过去有什么不同？当然，如果我们得出的结论是中共也不能跳出腐败的“历史周期率”，那么，继续讨论“廉政特区”构想就

^① “官主”是笔者对当代中国民主发展所处阶段的一个概括。从人类政治文明演进过程及趋势来看，经历了从君主（主权在君）到民主（主权在民）的飞跃。但当代中国还没有完成这个过程，官员还是这个社会的一个特殊阶层，其背后当然是一系列制度的支撑，在此基础上，“官本位”意识还十分盛行。有鉴于此，笔者把当代中国民主发展所处阶段称之为“官主”，或主权在官。

显得没有任何意义了。显然，笔者并不这么认为，至少是认为当代中国还是有成功的可能性的，尽管随着时间的推移，随着腐败的不断严重化，可能性也在不断减小，但毕竟还是存在的。理由有以下五个方面：

(1) 虽然腐败已严重侵蚀执政党、政府和社会很长时间，但健康的力量还在，还可以成为一股力量，腐败并未发展到不可逆转的程度。

(2) 30 多年经济社会持续发展的成就，为战胜腐败提供了一个重要的物质基础。也主要是因为这个缘故，人民对于执政党、政府的信任还在，执政党的“合法性”在一定程度上还是存在的。

(3) 30 多年的改革开放，为战胜腐败提供了一个重要的社会基础。30 多年来，人民的思想得到了极大的解放，公民社会力量得到重要的发展，当下人民通过网络参与反腐败的热情和所显示出来的强烈社会责任感就是一个很好的例证。新社会阶层、专家学者也是一支重要的社会力量。即使仅以从事反腐败研究的学者群体来看，在过去 10 多年间，也从无到有、从小到大，得到了很大的发展，也必定会为中国的反腐败做出重要的贡献。开放的中国社会比历史上的任何时候都更加自立、成熟和自信，而不再唯执政者是从。

(4) 经过 30 多年的改革，已经形成了一股改革的力量，为了战胜腐败所需进行的各种改革，特别是政治体制改革，尽管阻力重重，但改革的脚步不会轻易停止。

(5) 党的十八大产生的新的中央领导班子所显示出来的反腐败政治决心值得期待，也增加了未来战胜腐败的可能性。

综合这些因素，说明当代中国同历史上的情况相比，包括同国民党在大陆败亡之前的情况相比，都是显著不同的。从政治上来看，中国共产党也完全不同于当时实行一党专政的国民党，因此，不能由历史的惯性就得出当代中国也一定跳不出腐败“历史周期率”的结论。总之，当代中国战胜腐败的可能性和机会还在，取得反腐败成功的机遇期还在，虽然这个机遇期或许只剩接下来的 10 年。

第二，多年来所形成的一套办法是否足以战胜腐败？能否自上而下、总体一次性成功？

虽说从宏观、总体的角度来看，当代中国取得反腐败成功的可能性还存在，但这并不意味着仅仅沿用过去 20 多年反腐败所形成的一套办法，就能水到渠成地取得成功。事实上，如果不实施重大的改变，依旧萧规曹随，就只会继续重复过去 20 多年所经历的“越反越腐”，并最终走到不可逆转的程度。

中国过去 20 多年的反腐败就是采取了一种自上而下的、“齐步走”式的反腐败行动。这个行动的一个目的当然就是试图从总体上、一次性地取得成



功。到底这种可能性存不存在呢？回答是几乎不存在这种可能性，理由主要有以下几个方面。

(1) 从过去 20 多年反腐败的实践来看，也就是按照“实践是检验真理的唯一标准”来评判，这种可能性不大存在，而最大可能的情况则是“越反越腐”。如果说今后有扭转的可能，那这种可能性应该在过去就出现了，然而事实却并非如此。

(2) 具体地分析那些曾经实施的、自上而下的为反腐败所做出的努力，发现也是阻力很大，困难重重。例如，反腐败体制改革一直在推行，比较大的改革包括 1993 年的纪检和监察合署办公，党的十六大之后的派驻机构统一管理改革和巡视制度的建立；但像李真案件那样，在举报 5 年之后，才由中央纪委和最高检察院联合成立专案组展开调查的情况并没有从根本上发生改变。我国现行的反腐败体制仍然呈现出“条块分割”^①的特征，权威性不够，职能交叉重叠，这一体制仍然严重束缚着“反腐败生产力”。要继续深化和完成反腐败体制的改革是不是很容易呢？其实不然，因为继续深化下去就会碰到一些敏感的政治问题。比如，派驻机构统一管理改革，至今都还没有达到派驻机构和驻在部门彻底脱钩的程度。再如，中央纪委曾计划在 2001 年由现职省部级领导干部开始推行官员家庭财产申报制度，后来却由于遇到巨大的阻力而不得不搁浅。这样一些改革都难以深化到位，更复杂、更敏感的改革能否出台和成功，就可想而知。

(3) 试图自上而下，全面地、一次性地清理历史上积累下来的腐败问题，将很可能酿成一个重大的危机事件，引发巨大的政治风险，从而危机政权和社会的稳定。在腐败严重到一定程度的情况下，即使仍有成功的可能，也会将反腐败置于一种两难境地，使反腐败行动骑虎难下、进退维谷。由于腐败势力已渗透太广、太深，反腐败就变得十分复杂和困难。蒋介石所说的“反腐亡党”在当代中国并非没有现实性。弄不好，鲁莽冲动的反腐败行动可能导致政权更快地垮台。经过 30 多年的腐败蔓延，中国执政党和政府已经背上了沉重的腐败包袱，特别是在腐败已经渗透到各级领导者的家庭、身边人甚至他或她本人。在这种态势下，腐败已经形成一种强大的恶势力，反腐败触发政治和社会动乱甚至导致政权失败并非是危言耸听。1970 年代中期，香港地区在试图肃

^① “条块分割”是中国行政体制的一个基本特征。反腐败体制也具有这种特征，反腐败机构由不同的系统和不同的政府层级纵横分割。在当下中国，承担反腐败职责的五个机构在纵向上隶属于三个系统，分别是党的系统的纪委，行政系统的监察和预防，以及检察院系统（又属于司法系统）的反贪和职务犯罪预防（俗称“条条”）。这五个机构在横向上又隶属于各层级政府，如 31 个省级政府、近 3000 个县级政府（俗称“块块”），并主要接受各层级政府的领导。

清腐败过程中就酿成这种危机局面。反腐败要成功，不消除历史上积累下来的腐败是绝对不行的，但要在全国进行类似于香港地区曾经搞过的试验，其危险程度远比香港高得多。

由此来看，从过去 20 多年的反腐败历程来看，试图沿用过去已经形成的一套办法，不做重大改变，而试图自上而下、总体一次性地获得成功的可能性几乎不存在。即已有的一套还不行。但这并不是说要把过去所做的工作都统统否定掉，而是说，过去所做的还是不够的，还不具备战胜腐败的条件，还没有达到战胜腐败的程度。反腐败与腐败好像两种力量的博弈，如果反腐败力量无法超越腐败，就不可能获得成功。俗话说，“压倒骆驼的最后一根稻草”。如果把腐败比作骆驼，那我们还没有找到压倒它的最后一根稻草，甚至不只一根，而是几根。这就是说，要使未来中国的反腐败能超越腐败，就必须诉诸一些重大的改变，主要是制度上的改革，包括政治体制上的改革。

到底要做哪些重大的改变呢？笔者曾基于新加坡、中国香港地区成功案例的研究，提出在国家层面上获得反腐败成功的五个条件，其中比较关键的是反腐败机构和体制条件，实现起来也是比较复杂和困难的。其实，这只是相对比较微观的观察，还存有一定的局限性。真要取得反腐败成功，还需要一些宏观制度条件，主要是民主政治发展条件。基于当代中国民主政治制度发展还比较滞后的现状，要在这些方面进行突破，复杂性和难度就会更大。也正是基于这样的考虑，作者曾认为，中国建设“廉洁乡村”计划成功的可能性比建设“廉洁城市”的还要大些，因为基层农村在民主政治发展方面远超前于城市地区^①。

总之，试图自上而下整齐划一地推动这些变革，为反腐败成功创造条件，其复杂性、难度、阻力、风险是很大的。即使反腐败不力的状况发生了改变，要试图整体一次性地清除历史上积累下来的腐败，在当下腐败十分严重的情况下，也是一件非常复杂甚至十分危险的任务，因而必须要找到其他可行的办法和策略。

第三，自下而上、完全基于地方自愿的反腐败改革努力能否成功？

中国过往 30 多年改革发展的成就，在很大程度上取决于自下而上的改革首创，实际成就也主要局限在经济体制改革方面。要试图在廉政建设和政治体制改革方面继续依赖于自下而上的改革首创并取得成功，就不那么容易了。近些年来，不少地方也都进行了综合性的或单项的反腐败试验，要么是没有实质内容，要么是有一些实质内容但结果大多都以屡屡受挫而告终。下面

^① 任建明：在“廉洁镇村·幸福村居”专家学者问策会上的讲话，广东梅州，2012 年 8 月 30 日。



是一些具体的例子。

近几年来,我国的一些地方积极开展了“廉洁城市”、“廉洁乡村”这样的综合性廉政建设试验,杭州在2008年年初就提出“打造廉洁杭州”战略,但这几年试验的结果并没有发生什么明显的改变,共性的原因都是缺乏实质性的举措。没有实质性的举措出台,试验结果难有变化也就理所当然了。

而更多的地方则是搞了一些单项试验。新疆阿勒泰、浙江慈溪、湖南浏阳等地先后推行财产申报制度,有的还搞了公示,最后不但没有搞成,甚至一些改革者还由于压力过大而遭遇不好的结局。张家界下派纪委书记的试验在坚持了10年之后最终放弃。2012年9月,珠海横琴新区挂牌成立了“廉政办”,名字听起来不错,但只不过是把原来分散在各系统的几个机构搬了个家。2010年,广东佛山市试图合并重组市监察局、审计局和反贪局。2010年年底,他们为此专门召开了一个研讨会,省检察院参会的一位领导的发言通篇就是“五个不可行”。“不可行”的理由很牵强,甚至在玩概念游戏。其实不能说出来的真实理由是,这项改革一旦推行,就动了检察院系统的奶酪,触动了他们部门的核心利益。事实上,广东学香港从20世纪80年代末期就开始了,1989年全国第一个反贪局成立就是学习的成果。应该说,佛山市、珠海横琴新区的改革也是试图学习香港的后续努力,但这多年下来仍在邯郸学步。学一个廉政公署都困难,学习香港的一整套反腐败经验就更遥不可及了。

这些完全基于地方自愿的改革试验之所以受挫,主要原因是缺乏来自中央的政治支持和正式授权,特别是在像中国这样一个实行单一制的国家,仅凭地方的改革者,根本无法克服那些来自四面八方的阻力,特别是那些来自上面的、条条的阻力,更是无法撼动。佛山的改革就是由于遭遇到整个检察院系统的抵制而止于襁褓之中。这就是说,仅凭地方的首创精神,试图实现反腐败的成功的路子也是走不通的。

第四,为什么是或一定是“廉政特区”模式?

当代中国的反腐败虽有可能成功,但既然自上而下、一步到位和自下而上、仅凭地方改革首创都走不通,哪还有什么样的可能途径呢?答案就是作者提出来的“廉政特区”构想。该构想能否成功的关键,或第一步,就是地方特区能率先取得成功。之所以这个构想可能成功,主要是以下几个原因。

(1)“廉政特区”的设立,结合了自下而上的首创精神,同时得到了来自中央政府的明确支持和正式授权,也就是拿到了充分进行改革试验的尚方宝剑。廉政特区的特殊边界,就好像悟空用金箍棒在地上为唐僧所画的圆圈,可以有效地隔离来自外面的种种阻力。这样,就不再像单纯的地方自愿改革那样,克服阻力的力量将大大增强,改革试验成功的可能性就会大大提高。

(2) 该模式可显著分解自上而下总体一次成功的复杂性、困难度和风险性。全国自上而下的改革，往往难度很大，但如果从一些地方开始试验，其复杂性、困难度就可被有效分解。清理历史上积累下来的腐败的反腐风暴可能引发的政治风险也容易掌控，不至于引发全局性的政治危机。

(3) 该模式体现了“中国特色”的深层规律。这主要是通过历史的观察而得到的一个理论假设。几年前，纪检系统提出要探索一条“中国特色反腐倡廉道路”。这条“道路”已被写入中央纪委向党的十七大的工作报告，并且认为“已经走出”了。“中国特色的反腐倡廉道路”是个很不错的设想，但我并不认为探索过程已经完成。从中国革命和中国建设道路来看，都带有一个共同的基本特征，即“渐进性”特征，或说“渐进模式”。这或许都是由“中国特色”所决定的。基于这个历史观察，当代中国的反腐败成功，或许也要遵从这样一个“渐进性”特征，即：当代中国的反腐败不大可能总体一次成功，而最大可能的情况是一部分地方先取得成功，最后再逐步走向总体成功。“廉政特区”正是这样一个带有渐进特征的构想。

(4) 一个国家中的一个地方为什么能够率先取得成功？人类迄今为止的反腐败实践表明，仅有在国家层面或像香港这样的特殊地区获得成功的先例。在一个国家里的一个常规地方，还没有成功的范例。“廉政特区”是当代中国中的一个地方，中国又是一个实行单一制的国家，还具有特殊性和复杂性，是否具有率先取得成功的可能呢？从中国过去30年改革开放实践的实际经验来看，这种可能性是存在的。这也主要是源于中国的改革首创，即可以在一个国家的一个地区设立改革特区，授予进行特殊改革的权限，同时划出一个边界以隔离那些可能的阻力。经济特区就是这样的创造，廉政特区也可能效法之，并获得成功。

二、如何建设廉政特区？

在文章的开头，已经给出了一个简单的廉政特区的定义。围绕廉政特区还有一些重要的问题需要具体回答。例如，廉政特区的实质是什么？肩负着怎样的使命？什么样的地方适合设立为廉政特区？到底如何建设廉政特区？在本部分将对这些问题予以具体回答。

1. 廉政特区的实质是什么

通过与经济特区的比较，可以更为直观地看到廉政特区的特征与实质。为此，很有必要先介绍一下中国经济特区的设立及其主要情况。

中国的第一批经济特区是广东的深圳、珠海、汕头和福建的厦门，建于



1979年7月15日。标志是在7月15日这一天，中共中央、国务院批转广东省委、福建省委关于对外经济活动实行特殊政策和灵活措施的报告，决定在深圳、珠海、汕头和厦门试办特区。1980年5月16日，中共中央、国务院批转《广东、福建两省会议纪要》，正式将“特区”定名为“经济特区”。据当时的国务院副总理谷牧回忆，“特区”名词的发明人就是邓小平本人。

经济特区经历了地方首先提出，后经中央批准予以正式授权这样一个过程。1979年6月6日，广东省委向中央提出《关于发挥广东优越条件，扩大对外贸易，加快经济发展的报告》，希望在深圳、珠海和汕头市试办出口特区。1979年6月9日，福建省委向中央提出《关于利用侨资、外资，发展对外贸易，加速福建社会主义建设的请示报告》，希望在厦门试办出口特区。7月15日，中共中央、国务院批准了这两个报告，同意把这四个地方设立为出口特区。在中央的批复中，并非一次性予以同意，而是：关于出口特区，可先在深圳、珠海试办，待取得经验后再考虑汕头、厦门的设置问题。

经济特区的设立还经过了人大的批准程序，可见政府对此是多么的重视和严肃。1980年4月15日，广东省五届人大常委会第三次会议通过了《广东省经济特区条例》。1980年8月2日，国务院提请全国人大常委会审议《广东省经济特区条例》的议案。1980年8月26日，五届全国人大常委会第15次会议决定：批准国务院提出的《广东省经济特区条例》。这种多重正式授权为以后特区试验能够充分实施并取得成功提供了重要的保障。

关于经济特区的权限，在中共中央、国务院的批准授权中有这样一些主要内容：广东、福建两省靠近港澳，华侨多，资源比较丰富，具有加快经济发展的许多有利条件。中央决定，对两省对外经济活动实行特殊政策和灵活措施，给地方以更多的主动权，使之发挥优越条件，抓紧当前有利的国际形势，先走一步，把经济尽快搞上去。……特区内允许华侨、港澳商人直接投资办厂，也允许某些外国厂商投资办厂，或同他们兴办合营企业和旅游事业。……外汇收入和财政实行定额包干、一定五年不变的办法，每年财政上缴12亿元；在国家计划指导下，物资、商业实行新的经济体制，适当利用市场的调节；在计划、物价、劳动工资、企业管理和对外经济活动等方面，扩大地方管理权限。

廉政特区和经济特区相比有什么异同呢？从表层来看，相同点都是把一些地方设立为特殊区域，可以实行特殊政策和体制，进行特殊的改革试验；不同点是经济特区是为了发展经济，把经济搞上去，而廉政特区是为了战胜腐败，找到一条实现廉洁的路子。从深层次上看，虽然经济特区和廉政特区都肩负着制度或体制改革的重任，都会面临很大的阻力和风险，但廉政特区风险更大，也更困难。因为经济特区一旦发展起来，就会迅速地给本地区以回报，也就是

说有正的激励。何况，中央在批准设立经济特区的决定中也明确了经济激励的政策。虽然廉政特区在廉洁实现之后也能给本地区带来重要的激励，但在廉洁最终实现之前，主要面对的都是阻力和风险，激励并没有那么立竿见影。治理腐败，尤其是查处腐败案件，都会给试验地区的官员群体，尤其是那些已经腐化了的官员带来实实在在的成本。另外，由于廉政建设涉及的主要是政治体制的改革，阻力和风险也更大。总体而言，廉政特区主要是为全国作贡献，对本地区包括本地的官员而言，在一个较长的时间内，承担的主要都是成本和风险。也就是说，廉政特区对全国有着很大的正外部性，而对于本地，至少在反腐败成功和廉洁实现之前，有着很大的负外部性。因此，地方会比较缺乏积极性。

由此来看，廉政特区主要是政治特区，相比于经济特区，对本地区而言，风险大而激励少。有鉴于此，中央政府应当予以廉政特区更坚定的支持，更充分的授权；同时，还应当尽最大的努力给予特区官员，特别是主要官员以额外的激励。

2. 什么样的地方适合设立为廉政特区？

首先，什么样的地方更适合设立为廉政特区？或者说，廉政特区应该具备什么条件呢？最初的经济特区之所以选上述四个地方，是考虑了区位以及有利于发展经济的其他优势条件等因素。这是基于经济的特点。甚至，最初的经济特区只是在深圳等四个城市划出了一个特定的区域^①。但廉政特区属于政治特区，因此首先就必须是完整的一级政府。中国的地方政府包括省（市、区）、地市（或设区的市）、县市和乡镇等几个层级，准确地说，还有副省级城市。一般而言，这些层级的政府都可以作为廉政特区。甚至像深圳的前海新区、珠海的横琴新区，由于它们被作为特区中的特区，也都可以作为廉政特区的候选地区。

其次，考虑到廉政特区试验的复杂性、风险性以及成功经验的可推广性和推广价值的大小，候选地方政府的层级既不能过高，也不能过低。过高，如省级行政区，复杂性、风险性比较大，成功的难度大；过低，如乡镇级，可推广性和推广价值比较小。由此来看，在副省级城市、地市、县市三个层级挑选会比较好。作者曾认为，单纯从民主政治发展的条件来看，“廉洁乡村”成功的可能要比“廉洁城市”的还要大^②。但考虑到廉政特区的政治性特点，村级显

^① “在广东省深圳、珠海、汕头三市分别划出一定区域，设置经济特区。”参见《广东省经济特区条例》第一条。

^② 参见任建明在“廉洁镇村·幸福村居”专家学者问策会上的讲话，广东梅州，2012年8月30日。