

ZHIDU FANFU SHIZHENG TANXI



重大课题系列研究报告

制度反腐实证探析

杨鸿台 著

上海人民出版社



重大课题系列研究报告

制度反腐实证探析

杨鸿台 著

图书在版编目(CIP)数据

制度反腐实证探析/杨鸿台著. —上海: 上海
人民出版社, 2013

(上海市社会科学界联合会“全面建成小康社会”重
大课题系列研究报告)

ISBN 978 - 7 - 208 - 11996 - 3

I. ①制… II. ①杨… III. ①反腐倡廉—研究—中国
IV. ①D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 306956 号

责任编辑 鲍 静

封面设计 范昊如

· 上海市社会科学界联合会“全面建成小康社会”重大课题系列研究报告 ·

制度反腐实证探析

杨鸿台 著

世纪出版集团
上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635 × 965 1/16 印张 11.75 插页 2 字数 140,000

2014 年 1 月第 1 版 2014 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 208 - 11996 - 3/D · 2420

定价 26.00 元

“全面建成小康社会”重大课题系列研究报告

出版说明

为深入学习宣传研究党的十八大精神,上海市社会科学界联合会于2012年12月在《文汇报》发布公告,公开征集“全面建成小康社会”重大课题系列研究报告。经专家评审,最终确定15项专题报告,由上海主要社科院校、科研机构的专家学者分别牵头承担。报告内容涉及:人口迁移流动与城市化问题研究,地区差异与地区平衡发展研究,社会公平与收入分配问题研究,社会多元、社会矛盾与公共治理研究,社会风尚与道德领域突出问题专项治理研究,腐败新情势与反腐新战略研究,信息时代的民意表达、甄别与吸纳问题研究,干部竞争性选拔的制度优化与程序规范研究,社会自治组织的培育与发展研究,环境、生态与可持续发展研究,依法治国与完善司法体制研究,政治体制改革与发展民主政治研究,国际金融体系变革与上海金融中心建设研究,“第三次产业革命”与上海产业布局研究,农业现代化与城镇化协调发展研究等。该系列报告的出版得到了上海市社会科学界联合会的资助,在此谨表谢意。

上海人民出版社

2013年12月

代序：“三制反腐”——根治腐败的必由之路

所谓必由之路，泛指事物必须遵循的规律或做事必须遵守的法则。而探索我国根治腐败的必由之路，在于体制反腐、机制反腐与法制反腐，即所谓“三制反腐”及其相得益彰的有机结合。令人欣慰的是，2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过出的《全面深化改革的若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）再次提出：“加强反腐败体制机制创新和制度保障”；“健全反腐倡廉法规制度体系”。可谓要言不烦、一语中的。

纵观古今中外各国反腐的成功之道，走的无一不是制度反腐之路。而人治反腐，抑或权力反腐、运动反腐，至多只是仅能奏效一时的反腐死路。中国历史上的人治反腐，最为典型的莫过于明朝开国皇帝朱元璋草菅人命的肃贪，他以个人喜怒加减刑赏，随意订法、改法，脱口下诏，常常是“任意不任法”。官吏贪赃六十两以上，一律枭首示众，并处以剥皮植草之刑。从洪武元年到洪武十九年，全国13个省从府到县的官员，竟没有一个做到任期结束的，往往未及终考便遭到贬黜或杀头。洪武四年甄别天下官吏，仅空印案和郭桓贪污案，连坐被冤杀者竟高达七八万之众！朱元璋杀贪官甚至杀到有些衙门无人办公的地步，最终闹出一旦衙门有事，关在监狱里的官员戴着枷锁和镣铐赴衙办公的笑话。朱元璋大惑不

解地哀叹：“我欲除贪赃官吏，奈何朝杀而暮犯！”吴晗一针见血地指出：“他能够杀人，却改变不了社会制度。”历史教训告诉后人：明代官场的“前腐后继”，是封建社会腐朽政治体制的不治之症；朱元璋的肃贪，则是徒劳的人治反腐之举。

在我国，一个必须正视的问题，就是长期执政的中国共产党能否根治腐败？答案应该是肯定的。现代一些国家长期执政党的反腐实践业已反复证明，它们之所以能够长期执政，在于致力于制度化的政治清廉和执政绩效。简而论之，它们的制度反腐实践有如下几点值得比较和借鉴的共同之处：

第一，注重于构建反腐败制度的完整性。

如瑞典是世界上公认的最廉洁的国家之一。长期执政的瑞典社民党，其成功做法之一就是较好执行了公务员的高薪养廉政策。瑞典国家公务员不仅可以享受普通公民的福利待遇，而且工资收入特别高，让公职人员能够过上富足的生活，从而降低对腐败的需求。此外，瑞典还形成了较为健全的对公共权力进行监督制约的良好机制，权力监督有议会监督、司法监督、政党监督、审计监督、监察专员监督、新闻媒体监督等主体和环节，为防止政府滥权提供了制度保证。瑞典于1919年、1962年、1978年制定和完善了《反行贿受贿法》。瑞典于1998年成立国家经济犯罪署，专门治理经济犯罪，主要管辖斯德哥尔摩—哥德堡等大城市。在中小城市和边远地区，则通过与地方检察机关和警局合作实现目标。2003年，瑞典又成立国家反腐败办公机构，专门负责调查政府腐败和各种贿赂案件。

越南共产党先后制定了《反腐败法》、《申诉控告法》等，为惩治腐败、加强群众监督提供了法律依据。同时采取在全党开展党的建设和整顿运动，加强制度建设、加大监督力度等一系列措施，有效遏制党员干部贪污腐败现象。实行干部交流制度，规定总书记连任不得超过两届，县级

以上主要领导干部在同一个地方担任同一职务不得超过两届任期。为了加强对干部的监督,越南共产党在原有干部收入申报制度的基础上,制定和实行了干部、公务员财产申报制度,干部、公务员要申报个人房地产情况及其配偶和子女在国外自费留学的经费来源。为防止国有资产的浪费和流失,越南共产党本着“公开、透明”的原则,加强了对银行系统、预算管理、招投标项目等极易滋生贪污腐败的领域的检查与管理,进一步完善财政、资产和经济管理机制。

新加坡人民行动党主政下建立了完善的立法体系,为政府廉洁从政和预防腐败提供了有效的行为规范。新加坡相继出台了《防止贪污法》、《没收贪污所得利益法》、《公务员纪律条例》、《公务员惩戒规则》等法律法规,并数次修订、完善,使这些法规与刑法、刑事诉讼法等法相得益彰,互为补充,构筑起一张惩腐反贪的严密法网。新加坡法律规定的“贿赂”的含义非常宽泛:不仅包括金钱、礼物、有价证券等任何形式的财产或财产性利益,还包括无法用金钱计量的职位、就业、契约、义务的放弃、责任的免除以及各种服务、恩惠、好处等非财产性利益,以及任何对上述报酬的表示、着手和许诺。根据新加坡法律,贪污犯可判5年监禁或至少10万新元的罚款,或判处监禁并处罚款;违纪公务员,将面临革职、降职、停止加薪、延迟加薪、罚款、警告、强制退休、失去工作(或公积金和其他利益)的处分。新加坡在1960年颁布了该国第一部《防止贪污法》,此后又根据形势变化的需要对其进行了多次修改,从而使其更加完善,且更具可操作性。同时,新加坡政府还推出了《公务员惩戒规则》,这是对《防止贪污法》的补充。1988年又出台一部专门惩治腐败犯罪的程序法——《没收贪污所得利益法》。

第二,注重于反腐制度的实效性。

新加坡人民行动党建立廉洁政党、打造廉洁政府的决心为世界瞩目,李光耀曾明确指出:“要实现毫无例外地治理腐败、惩罚所有违规者

的良善目的,领导必须具备治贪的强大意志与决心。”李光耀认为:“治理腐败只能自上而下地、系统地进行。这是一个艰苦的、长期的过程,因此,只有自身廉洁且具备了坚强意志与道德权威的强大领导群才能做到。”李光耀治理腐败的决心首先从其严以律己、以身作则上得以体现。人民行动党惩治腐败的决心还体现在对党内反腐败的严厉查处。2009年9月5日,新加坡《海峡时报》在报道中指出:“人民行动党政府对铲除贪污的毅力可从它坚决取缔党内腐败的内阁部长中体现出来。”没有选择性的执法,坚持法律面前人人平等,制度面前没有特权,制度约束没有例外,确保了新加坡法律的威严及其对腐败分子的震慑作用。新加坡于1952年设立贪污调查局。2000年,该机构与专事查处非法交易的商业事务局合署办公。它不但拥有很大的权力而且直接隶属政府首长,还有独立而不受政府官员干扰的法庭作支援,其职能主要有三方面:接受举报和调查相关情况;调查公职人员的腐败行为,《防止腐败法》第15条还授予调查专员可以在没有逮捕证的情况下逮捕违法人员;通过审查公共部门的工作方法和程序发现存在的问题来预防腐败。

越南共产党针对党内腐败问题频发,也开展了一系列严厉的打击行动:一些中央委员、公安部副部长、副总监察长等高官相继落马。该党在全国开展了一场雷厉风行的反腐“无禁区”活动,大力开展公务员财产申报、腐败案件问责制,还加入了亚洲反腐行动计划,加强国际组织的反腐合作。据统计越共九大以来,已处分了1%以上的党员,其中30%是各级党委委员。这些行动虽然未能从根本上解决腐败问题,却使越南腐败局势得到了有效的控制。从1998年开始,除了个别年份,越南的清廉指数一直比较稳定。这表明,越南采取的反腐措施遏制了腐败问题的进一步恶化。

第三,注重于政党自律与他律的统一性。

政党在社会政治生活中发挥着举足轻重的作用,尤其是执政党掌控

着巨大的行政资源和权力,加强对执政党的监督和约束是权力正确行使的根本保证。

新加坡政党在廉洁自律方面无疑堪称典范,新加坡政府 20 世纪 70 年代末发动了自上而下的“文化再生运动”,推动以儒家文化为核心的东方价值观。1991 年正式发表了《共同价值观白皮书》,确立了新加坡国民“国家至上,社会为先;家庭为根,社会为本;关怀扶持,同舟共济;求同存异,协商共识;种族和谐,宗教宽容”的五大价值观,并提出“忠孝仁爱礼义廉耻”八德作为新加坡人的具体行为准则。其中,廉耻就是廉洁奉公,反对各种形式的腐败。在廉洁自律文化氛围的长期熏陶下,“不愿腐”成为绝大多数官员的习惯行为准则和牢固信念。

控权制度则是丹麦行之有效的刚性他律做法。过去该国警察局内部设有纠察处。1995 年,丹麦议员认为,警察不能自己监督自己,必须实行他律,所以在当年取消了纠察处,在全国各地警区设立了由议员、群众代表和律师组成的警察诉讼委员会,负责处理诉讼警察案,有权决定对警察渎职及其他违法行为进行调查。

他山之石,可以攻玉。由于国情不同,国外反腐经验也许并不完全适合我国,但至少给了我们许多有益启示,其中最重要的莫过于帮助我们揭示出古今中外反腐成败的规律性或反腐成功之道,在于制度反腐。反腐制度是否有效,不在于数量的多寡,而在于其组织体系是否健全,在于构成其结构的决策、执行、监督三个子系统的设置是否科学,其结构是否合理,操作时能否有效地相互制约和相互促进。否则反腐制度制订得再多,也是白搭。

早在延安时期,在回答民主人士黄炎培提出如何跳出“历史周期率”支配的问题时,毛泽东胸有成竹地说:“我们已经找到新路,我们能跳出这周期率。这条新路,就是民主。只有让人民监督政府,政府才不敢松懈。只有人人起来负责,才不会人亡政息。”

时至今日,我们党作为长期执政党,对如何走这条“新路”有了愈来愈深刻的规律性认识:新中国成立后,中国共产党作为中国的唯一执政党,能否经受住长期执政的考验,需要认真总结历史经验,必须在执政实践中树立和坚持先进科学的执政理念,遵循执政规律,不断提高执政能力、改进和完善执政方式。所谓执政规律,是执政党在执政的实践中,对人类社会发 展规律的具体把握和正确运用。20 世纪八九十年代开始,一些国家和地区长期执政的大党、老党相继失去了执政地位。其根本原因在于这些政党违背执政客观规律,从而受到规律的惩罚。可见一个政党夺取政权不易,执掌好政权尤其是长期执掌好政权更难。正确认识和遵循执政规律,必然成为长期执政的中国共产党的重大理论与实践课题。正确认识和遵循执政规律,打造科学合理的权力结构,要处理好三个关系,一是要正确处理好权力的授受关系。权力只有来自权利,权力才会代表权利。二是要正确处理好权力的制衡关系。权利只有制衡权力,权力才会服从权利。三是要正确处理好权力的回归关系。权力只有回归权利,权力才会属于权利。

早在 1980 年,邓小平的《党和国家领导体制的改革》在总结我国以及国际共产主义运动历史经验的基础上,从改革党和国家领导制度的高度,对各种权力之间的关系问题作了系统分析之后,提出了“权力不宜过分集中”的精辟论断。党的十六大在权力结构问题上形成了新的共识,强调“要建立健全决策权、执行权、监督权相互制约又相互协调的权力运行机制”。十七大报告将“决策权、执行权、监督权”明确概括为“权力结构”。十八大报告进一步推出从体制机制上加强对各级干部的监督,切实让权力在阳光下运行,加快形成健全的惩治和预防腐败的制度体系,这反映出中国共产党对执政规律和反腐倡廉规律的认识,达到了一个崭新的高度,实现了反腐倡廉工作的又一次与时俱进。能否从根本上铲除滋生腐败现象的土壤和条件,关系反腐败的功败垂成,关系到执政党的

自身建设和生死存亡的问题。必须深入研究腐败新情势,深入研究把反腐败与体制改革、机制改革和法制建设有机地结合起来,深入研究和充分发挥这三者之间不可分割的内在统一性、互补性与联合效应。唯有如此,党才能不断加强执政能力建设,才能经受住长期执政期间面临的各种风险的考验,才能领导人民把中国特色社会主义事业继续推向前进,才能实现中华民族的伟大复兴之梦。

目 录

出版说明	001
代序：“三制反腐”——根治腐败的必由之路	001
第一章 腐败新情势与腐败新类型	001
第一节 我国腐败现状十分严重	003
第二节 我国现阶段腐败类型分析	006
第二章 法律政治学分析：以体制创新遏止腐败	029
第一节 建立党代会常任制研究	032
第二节 纪委体制改革设计	049
第三节 建立健全人大监督执政党制度	056
第三章 法律社会学分析：以机制创新遏止腐败	067
第一节 建立健全不敢腐的惩戒机制	070
第二节 建立健全不能腐的防范机制	084

第三节	建立健全不易腐的保障机制	099
第四节	建立健全不愿腐的自律教育机制	118
第四章	刑事法律学分析:以法制创新遏止腐败	127
第一节	我国反腐败法律体系建设的历史进程与基本建成	131
第二节	我国反腐败法律体系的缺陷	136
第三节	理顺党纪党规与国家反腐法律的关系	139
第四节	“国家反腐败法”立法构想	143
第五节	制定若干反腐败单行法律与地方法规	153
第六节	加快国际反腐法律合作	159

第一章

腐败新情势与腐败新类型

第一节 我国腐败现状十分严重

党的十八大以来,党中央对惩治腐败频频亮剑,既打苍蝇又打老虎,收到了显著效果,但是目前腐败形势依然严峻,各地贪官被立案查处率仍持高发状态。

2013年3月10日,最高人民检察院检察长曹建明在十二届全国人大一次会议作最高人民检察院工作报告中披露,五年来,依法惩治危害民生犯罪。突出查办征地拆迁、社会保障、生态环境、安全生产等领域职务犯罪,深入持久开展查办危害民生民利渎职侵权犯罪专项工作。立案侦查问题奶粉、瘦肉精、地沟油、毒胶囊等事件背后涉嫌渎职犯罪的国家机关工作人员465人。加强公民个人信息司法保护,起诉非法出售、提供、获取公民个人信息的犯罪嫌疑人640人。依法介入火灾、矿难等重特大事故调查,立案侦查涉嫌渎职等职务犯罪的国家工作人员4365人。共立案侦查各类职务犯罪案件165787件218639人,其中县处级以上国家工作人员13173人(含厅局级950人、省部级以上30人)。加大惩治行贿犯罪力度,对19003名行贿人依法追究刑事责任。严肃查处执法司法不公背后的职务犯罪,立案侦查行政执法人员36900人、司法工作人员12894人。会同有关部门追缴赃款赃物计553亿元,抓获在逃职务犯罪嫌疑人6220人。^①

① 《曹建明在十二届全国人大一次会议作最高人民检察院工作报告》,新华社,2013年3月10日。

2013年6月20日,广州市纪委监察局召开新闻发布会通报,截至今年5月底,共立案查处该市白云区62名党员干部,其中涉及市管局级干部4名、处级干部19名、科级干部11名、村社干部28名。白云区包括常务副区长、副区长及原区委书记在内的3名主要领导涉案落马。广州市白云区常委、常务副区长钟向东,副区长吴锦明,原区委书记谷文耀三人,均因涉嫌严重违纪被市纪委立案查处。根据广州市纪委一次会议公布的最新数据,时隔一月,广州白云区被立案查处干部已由上62名上升至81名。有媒体报道称,白云区政府相关人士感慨:“现在区政府常务会议都不够人数!”上述三人未被查处前,白云区政府领导班子共8人,事发后,6名副区长中2人涉案,再算上此前被“双规”的白云区政府党组成员刘健生,该区政府领导班子仅剩5人,减少近一半。广州市纪委常委、新闻发言人梅河清在6月20日的新闻发布会上称,白云区大批干部被查处主要因在“两违”(即违法用地、违法建设)建设中受贿,还涉及在项目审批、工程建设、人事提拔等领域存在违纪违法问题。在已查处的案件中,白云区政府党组成员刘健生、白云区城管执法分局原局长兰海峰等违纪、受贿行为都与“两违”有关。^①

据北京青年报2013年11月19日刊登的“中纪委首晒成绩单”一文披露,从去年年底中央八项规定实施以来,至2013年9月30日,短短9个月内,各省区市共查处共查处地厅级以下干部违反“八项规定”1.48万余件,处理1.6万余人。从被处理干部的级别上来看,乡科级的最多,为16080人,占到总人数的96%,县处级有594人,而地厅级有25人,仅占被处理人数的0.1%。在被给予党政纪律处分的人中,乡科级为3500余人,占到了95%,县处级为176人,地厅级为10人。从处理人数的月份上来看,9月份被给予党政纪律处分人数为741人,占到被处分总人数

^① 《广州白云区肃贪:查处干部太多 开会人数不够》,《新民晚报》2013年7月10日。