



## 建构现代国家廉政制度体系——有效惩治和预防腐败的体制机制问题研究

何增科

2009-07-20

**【内容摘要】**现代国家廉政制度体系是以选举制度和分权制衡原则为核心、保障政权对公民负责的一系列机构和规则所组成的体系。建构现代国家廉政制度体系是有效预防和惩治腐败、提高对各级党委和政府的问责度的必由之路，同时也是破除腐败魔咒、走出政权兴亡周期律的必由之路。完善纵向和横向的问责机制，加强各个廉政机构支柱的能力建设，健全完善各个廉政支柱所需要的核心规则，应当成为建构现代国家廉政制度体系下一步努力的重点。

**【关键词】**现代廉政制度体系 预防腐败 惩治腐败 有效性

现代国家廉政制度体系是以选举制度和分权制衡原则为核心、保障政权对公民负责的一系列机构和规则所组成的体系；建立现代国家廉政制度体系是有效防治腐败、走出政权兴亡周期律的根本途径；建构现代国家廉政制度体系需要“路线图”和行动计划。

### 一、 现代国家廉政制度体系：目标模式与有效性标准

现代国家廉政制度体系概念是从透明国际“国家廉政体系”（National Integrity System, NIS）的概念衍生而来的。①按照这一理论，国家廉政体系建设的根本目标是促进可持续发展，实行法治和提高民众生活质量。实现这些目标需要由各种廉政支柱来支撑这座廉政大厦，这些廉政支柱包括各种组织或机构行动者和相应的核心规则或实践所共同组成的制度支柱。由选举制度所构成的纵向问责机制和机构行动者之间分权制衡所形成的横向问责机制贯穿于所有的“廉政支柱”。深入公众内心的廉洁意识和社会价值构成了这座大厦的地基。

透明国际所倡导的国家廉政制度体系是建立在市场经济、公民社会和民主治理基础之上的，因而是一种现代国家廉政制度体系。市场经济是与自给自足的自然经济和指令性计划经济相对而言。资源的市场化配置机制为私人经济部门的发展提供了重要保证。私人部门作为独立于政府的经济力量，能够为公民社会的发展提供必要的资源和空间，同时在国家廉政制度体系中成为制约公共权力的一种重要力量。公民社会是与市场经济和私人部门相伴而生的。它是相对独立于国家和私人部门的各种民间组织和民间关系的总和，是公民自由结社和自由交往的民间公共领域。②公民社会的崛起改变了国家与社会的力量对比和关系格局。公民社会对政治国家构成了有力的制约。公民社会参与国家廉政建设并成为重要的廉政支柱，这是现代廉政制度体系区别于传统廉政制度体系的重要标志。透明国际所倡导的国家廉政体系中的规则体系以选举制度为核心，体现了透明、问责等基本原则，使所有的廉政支柱成为相互独立又相互制约的机构体系，在这个机构和规则体系中任何一种权力都处于监督和制约之下，这是现代民主治理的基本特征。私人部门、公民社会与政党和政权机关共同参与廉政建设，相互协作支撑廉政体系大厦，保证了整个廉政制度体系的透明性和问责度，反映

了从政府统治向多主体协作共治的转变，是治理和善治思想的具体体现。因此我们说，这种国家廉政制度体系是现代国家廉政制度体系。同时它又是当今全球化时代的国家廉政制度体系，国际行动者和国际合作成为各国廉政制度体系的重要组成部分。

新中国成立60年来，中国在建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家过程中也在逐步形成有自己特色的国家廉政体系。中国共产党和政府所提出“教育、制度和监督并重的惩治和预防腐败体系”就是有中国特色的国家廉政体系的蓝图。这个国家廉政体系在现阶段的根本目标就是促进科学发展，保障社会和谐，实现全面小康。反腐倡廉教育和廉政文化建设对于廉洁光荣、腐败可耻的荣辱观深入公众意识和社会价值体系具有重要意义，后者构成中国国家廉政体系大厦的基础，“基础不牢，地动山摇”。而构成国家廉政体系大厦之廉政支柱的则是国家廉政制度体系。从现代国家廉政制度体系的基本原理来看，中国的现代国家廉政制度体系应当包括以下内容：

表一：中国现代国家廉政制度体系框架

序号	机构性支柱	相应的核心规则与实践
1	中国共产党的各级委员会	选举问责
2	各级人民代表大会及其常务委员会	保障否决权行使的规则
3	民主党派和政治协商会议	保障参议和言论免责的规则
4	政府行政机关	处理公私利益冲突的规则
5	审计机关	独立性
6	纪检监察信访机构	保障其独立于监督对象的规则
7	检察院和腐败预防局	可执行且被严格执行的法律
8	法院	独立性
9	公职人员系统	融入干部人事体制的公共服务的道德准则
10	条块关系中的地方政府	体现辅助性原则的规则
11	公共部门	透明、参与、问责的治理结构
12	民营经济部门	鼓励竞争的政策
13	媒体包括网络媒体	表达自由
14	公民社会	保障知情权和参与权的规则
15	国际社会	有效的相互的法律或司法协助

资料来源：笔者根据透明国际有关理论结合中国国情制作。

在这个理想的现代国家廉政制度体系模式中，中国共产党作为执政党成为首根廉政支柱。中国共产党的各级委员会作为整个党和国家政权的领导核心和决策中心，担负着制定公共政策纲领的重大职责。为了保障党的各级委员会对全体党员和全体民众负责，建立有效的选举问责机制，实行公平的、竞争性的选举制度，成为必不可少的核心规则。只有对各级党的领导人实行党内直接选举，才能建立起党内纵向问责机制；只有随后实行人民直接选举，使各级党的领导人进入国家政权机关担任主要领导人，才能建立起全社会对执政党的纵向问责机制。将党内民主选举和人民民主选举有机统一起来实行联动，才能最终使各级党的领导人不仅对本党成员负责，而且向全体公民负责。

政策制定权、政策参议权和政策审议权的相互分离和彼此制约可以减少政策失误，防止滥用决策权谋取私人利益。民主党派和政治协商会议以及人民代表大会分别拥有政策参议权和政策审议权。保障政策参议权的核心规则是民主党派领导人和政协委员能够真正参与到重大公共政策讨论中，并可以自由发表不同意见而不用担心受到追究。保障政策审议权行使的核心规则是审议机构对政府提出的立法和政策建议以及人事提名拥有否决权，否则审议权就会流于形式。

政府行政机关、公职人员系统、公共部门、部委和地方政府是公共权力的行使者，保障他们的问责度对

于国家廉政体系来说十分重要。对于政府行政机关及其官员来说，防范他们的公共职位所代表和所要维护的公共利益与他们的私人利益可能发生的冲突，是防止公职人员滥用受委托的权力谋取私人利益的关键，因此处理利益冲突的规则是保证行政机关及其官员公正行使权力的核心规则。对于公职人员系统来说，将公共服务的道德准则与干部人事管理体制有机结合起来，在考试录用、绩效考核、升降奖惩、培训提拔等各个环节体现尊重廉能的原则，是保障公职人员系统自愿遵守廉洁从政行为准则的关键，因此构成了公职人员系统的核心规则。部委和地方政府分别是中央政府和地方政府的重要权力主体，体现辅助性原则(凡是下级政府可以履行的职责，上级政府只应发挥辅助作用)的职权、资源、责任配置规则可以减少下级贿赂上级的公贿等腐败行为，因此构成处理条块关系的核心规则。以国有企业事业单位为主体的公共部门是公共资源的占有者和使用者，建立透明的、问责性的治理结构和财政体制是保证公共部门廉洁的重要保证，构成了公共部门的核心规则。

专门监督机构在现代国家廉政制度体系中发挥着专业化的监督和监察作用，是保证各级党委和政府问责度的重要机构。他们有效发挥作用需要自身的核心规则。独立审计并公开发布审计报告是启动权力机关监督和社会监督并进而推动政府领导人和被审计部门采取行动的主要手段，因此它构成审计机关发挥财政问责作用的核心规则与实践。纪检监察信访机构作为受理民众投诉、处理不良行政行为的专门监督机构，只有真正独立于被监督的党政机构和官员，才能有效履行监督职责。因此，保障监督机构独立于监督对象的规则构成其核心规则。信访机构只受理民众投诉而不处理不良行政行为是职能不完整的表现，可以与负责处理不良行政行为的纪检监察机关加以整合。检察院作为专职的反腐败机构，拥有一部全面系统的、可执行的、授权充分的反腐败法律是保障它履行自身职责的核心规则。法院是对其他政权机关进行司法监督的主要机构，保障各级法院和法官审判权的独立行使不受外部干预是司法监督有效运转的前提条件与核心规则。

现代国家廉政制度体系既包括党政机关和专门监督机构等廉政支柱，同时还包括了发挥监督制约作用的社会廉政支柱。新闻媒体包括网络媒体是现代社会中公民监督党和政府的重要机构或载体，只有享有新闻报道和批评性言论的意见表达自由，媒体才能发挥舆论监督的作用。因此保障言论自由的法规构成媒体舆论监督有效性的核心规则。民营经济部门是现代国家廉政制度体系的重要廉政支柱，只有实行反垄断、反不正当竞争的政策，取消不合理的市场准入门槛和歧视性政策，鼓励自由、公平的竞争，民营经济部门才能远离商业贿赂，消除公共采购中的行贿动机。因此我们说，鼓励竞争的政策是民营经济部门作为廉政支柱发挥作用的核心规则。公民社会是现代国家廉政制度体系的重要支柱，只有享有知情权和参与权的公民社会组织才能在监督党和政府及其官员方面发挥重要作用。因此，保障公民知情权和参与权的规则构成公民社会发挥监督作用的核心规则。

全球化时代的反腐败需要国际合作。国际社会构成了现代国家廉政制度体系的外部“廉政支柱”，而促进反洗钱、贪官引渡、资金返还的双边或多边法律援助协议构成了国际合作机制有效运转的核心规则。现代国家廉政制度体系在预防和惩治腐败方面的有效性标准包括综合有效性标准和分机构类别有效性标准。总体有效性标准包括三个方面：国家廉政制度体系各个机构性支柱得到均衡的发展，它们既相互依存又相互制约，共同支撑起国家廉政体系大厦；机构性支柱所需要的核心规则得到普遍的确立，机构性支柱得以充分履行其职责；权力监督和制约呈现闭合性，以选举制度和分权制衡原则为核心的纵向和横向问责机制贯穿于机构与规则体系之中，不存在不受监督和制约的公共权力和公职人员。对各个廉政支柱所包含的机构和规则的有效性也可以进行分门别类的评估。机构的有效性主要是衡量机构行动者的职责、功能或作用是否能够得到有效发挥。影响机构有效发挥作用或履行功能的因素包括：法定地位和外部关系、角色的多重性、技能和知识、资源和授权、组织结构和工作方式、活动过程和结果的透明度、履职结果的外部评价和问责机制。因此，对机构有效性的评价标准应当包括：独立性，机构行动者的法定地位和外部关系能否保证自身独立自主地履行职责；协调性，机构行动者是否存在多重角色的冲突而制约其履行主要职责；专业性，机构行动者的知识、技能和信息是否能保证履行职责；匹配性，机构行动者的授权和资源与所要履行的职责是否匹配；适宜性，机构的组织结构和工作方式是否适宜于职责的履行；透明度，机构行动者履行职责或功能的过程和结果是否透明以便于监测；问责度，机构行动者履行职责状况的外部评估和问责机制是否存在和发挥作用。③对规则有效性的评价标准包括：完备性，是否存在重要的规则缺失和严重疏漏；权威性，规则的权威等级或地位的高低；操作性，规则本身是否可执行、可操作；合意性，规则的制定和实施过程是否体现了透明、参与和

公正的原则;持续性, 规则本身是否具有稳定性和可预期性;多赢性, 受规则影响, 各方利益是否得到了共同增进或至少利益受损方得到了合理的补偿;兼容性, 规则之间是否相互兼容而非相互排斥和冲突。我们可以用图表表示如下:

表二:国家廉政制度体系有效性评价标准

总体有效性标准	机构有效性	规则有效性
机构支柱均衡发展	独立性	完备性
	协调性	权威性
核心规则普遍确立	专业性	操作性
	匹配性	合意性
权力监督制约闭合性	适宜性	持续性
	透明度	多赢性
	问责度	兼容性

资料来源:笔者在借鉴透明国际有关理论基础上制作。

## 二、建立现代国家廉政制度体系是走出政权兴亡周期律的需要

追求长治久安是任何一个政权都想达到的目标。但很多政权都难以逃脱从廉洁到腐败而在民众反抗中覆亡的命运, 腐败的魔咒和政权治乱兴衰的周期律成为古今中外不少执政者心头之大患。而现代国家廉政制度体系的出现正在改写着廉政建设以及与之相关的政权兴亡更替的历史。现代国家廉政制度体系用选举政治取代了选拔政治, 用分权制衡取代了单向监督, 依靠社会运动和政府改革的良性循环取代了政府内部的改革与保守的恶性循环。选举政治使民众可以采用和平的、理性的手段即手中的选票来更换腐败的政权领导人, 而不必走上街头政治、暴力反抗乃至武装起义的道路。分权制衡使得任何一个政府机构及其领导人都只享有有限的权力, 从而与其他机构及其领导人处于相互依存和相互制约的状态之中, 这样就难以独断专行、滥用权力而不受任何约束。揭露腐败丑闻、推动政府改革的社会运动构成了强大的和显性的民意压力。顺应民意要求而当选的政府领导人与民意代表有着启动政府改革的强大动力。民意力量与政府改革派力量的结盟保证了政府改革的成功, 政府改革则消除了特定的腐败形式的制度根源, 有效地降低了腐败的程度。正是依靠这三种机制, 现代国家廉政制度体系保证了国家政权在预防和惩治腐败方面的长期有效性, 不至于由廉到腐而陷于治乱兴替循环的周期律之中。

有无建立现代国家廉政制度体系与廉政建设的成效有着密切的关系。现代国家廉政制度体系的出现是与民主革命和民主化浪潮联系在一起。近代以来, 在反对王权专制主义的民主革命过程中, 欧美国家率先建立起适应本国特点的现代国家廉政制度体系。先后经过三波民主化浪潮的洗礼, 到1998年在155个国家或地区中已经有99个国家或地区成为民主国家或地区(其中70个为完全民主国家或地区, 29个为部分民主国家或地区), 占当时所有国家或地区的三分之二, 其余56个国家或地区则为非民主国家或地区。<sup>④</sup>那些完全民主的国家或地区又可分为成熟民主国家或新兴民主国家。在第一波和第二波民主化浪潮中出现的民主国家经过了民主政治的巩固阶段而成为成熟民主国家, 这些国家已经建立了现代国家廉政制度体系, 其廉政制度体系达到了总体有效性标准, 即机构支柱均衡发展, 核心规则普遍确立, 权力监督制约呈闭合状态, 廉政建设成效更为显著。而20世纪70年代特别是80年代以来第三波民主化浪潮中出现的民主国家则属于新兴民主国家, 这些国家实现了选举民主的突破, 但分权制衡机制没有充分建立, 来自公民社会和媒体的监督薄弱, 民选总统的权力缺乏有效的内外部制约, 这些国家廉政建设的成效要差一些。我们依靠透明国际清廉指数来加以分析。

根据透明国际在同一年(1998年)所发布的清廉指数(Corruption Perception Index, CPI, 从0到10分排序, 分值越高, 清廉程度越高)来分析, 当年清廉指数在7.5到10分之间的国家或地区属于清廉程度很高的国家或地区, 这类国家或地区共有18个, 其中16个属于完全民主国家或地区, 只有2个属于非民主国家或地区

(新加坡和香港)。而清廉指数在5.0到7.4以下的国家或地区有17个，其中15个属于完全民主的国家和地区，只有1个属于部分民主国家，1个属于非民主国家。⑤这说明，通过民主革命或民主改革建立起现代国家廉政制度体系的国家在廉政建设方面的成效要更加显著一些。1998年清廉指数低于5.0的国家或地区共有44个，其中完全民主国家24个，部分民主国家11个，非民主国家9个。而对这24个完全民主国家的进一步分析表明，除印度外，它们基本上都属于第三波民主化浪潮中出现的新兴民主国家。1998年时，其民主政治仍处于巩固阶段，除实现选举民主外，它们的分权制衡制度薄弱，强势总统或总理凌驾于其他机构之上，来自公民社会和媒体的监督仍很薄弱。这表明，在现代廉政制度体系没有充分建立和完备有效的情况下，廉政建设的成效难免要大打折扣。

同时有证据表明，一国现代国家廉政制度体系愈完备有效，其清廉程度愈高并能长期保持。对透明国际1998年到2008年11年间清廉指数排名的进一步统计分析表明，有5个国家连续11年来一直处于9.0以上，属于清廉程度最高的国家。这5个国家是：丹麦、瑞典、芬兰、新西兰和新加坡。而对这5个国家的廉政制度体系研究表明，除新加坡外，其余4个国家皆较早地建立了现代国家廉政制度体系，并较为充分地达到了总体有效性标准。北欧五国丹麦、瑞典、芬兰、挪威、冰岛都属于清廉程度较高国家，即使挪威和瑞典，其清廉指数也从未低于8.0。这五国实行君主立宪制或共和制。芬兰反贪污机构包括：司法总监、议会司法代表、审计署、最高法院、最高行政法院、检察机关。瑞典建立了议会行政监察专员公署、民间性的反贿赂事务所、最高行政法院、弹劾法庭等反贪污机构，丹麦则建立了以警察为主的犯罪调查机构、独立的公诉系统、独立公正的审判系统以及专业化的犯罪预防理事会。北欧国家对公职人员的监督机制既包括议会、行政、司法方面的监督，也包括政党、社会公众、新闻媒体、民间监督组织等监督机构，监督机制完善而富有权威性。北欧五国特别是丹麦的刑法典历史悠久，反贪污刑事立法详细完备。⑥新西兰是英联邦成员国，英国的立法和判例法是新西兰法律的主要渊源。新西兰实行议会内阁制，议会多数党领袖担任总理组织内阁，总督和众议院共同组成该国的立法机关。新西兰拥有一个独立的法院系统，由地方法院、最高法院、上诉法院和联合王国的枢密院司法委员会组成。新西兰反腐败机构包括独立而又授权充分的反重大欺诈局、议会行政监察专员公署和审计署。⑦总起来看，这四个国家的现代廉政制度体系的机构性支柱都得到了均衡的发展，相应的核心规则已经牢固确立，权力监督制约呈现闭合性特征。新加坡廉政制度体系发展情况与上述四国不同。新加坡是一个集权政治国家，但作为英国殖民地又继承了法治的精神，政府领导人自觉而模范地遵守法律。新加坡一党长期执政，反对党、新闻媒体、公民社会等廉政支柱相对比较薄弱，但它的执政党、行政机关、反贪污机构、公务员系统、审计机关、法院等机构性支柱得到了充分的发展，相应的核心规则牢固确立。最高领导人反贪污意志坚定，反贪污法律完备周密权威，反贪污机构授权充分、资源充足，高薪养廉和中央公积金制度别具特色，从而在一定时期内弥补了其他廉政支柱之不足。当然这样做也不是没有代价的。其代价是政治和法律监控过于严厉，言论和结社自由受到限制。

选举制度、分权制衡制度的有效运转和社会运动与政府改革的良性互动，使得腐败的领导人可以通过和平、理性的方式及时得到更换，必要的政府改革可以及时启动，从而减少了因腐败猖獗而发生革命或暴乱的几率。我们以美国、日本和印度为例来加以分析。

社会运动与政府改革的良性互动对于独立战争以后美国腐败程度的逐步降低发挥了极为重要的作用。从美国建国到19世纪末20世纪初，美国的腐败程度经历了一个由低到高的演变过程。19世纪是美国经济快速发展和现代化剧烈进行的时期，同时也是腐败的高发多发期。经济的快速发展和现代化的顺利进行开辟了新的致富渠道。政府职能的扩张和公共开支的增多，为从事腐败行为提供了大量机会。工业化和城市化的过程中，出现了具有新资源的新集团，从事腐败活动成为他们进一步改善自身境况的重要手段。在政党政治的发展过程中，出现了一批商人型政客，他们把攫取权力作为谋取私利的手段，从而加剧了政治腐败。进入20世纪后，由于历届政府为反对腐败作出了一系列改革努力，腐败的程度开始缓慢地下降。美国腐败程度的逐步降低，主要得益于持续的政府改革运动，在美国腐败程度降低的过程中，有四次大的政府改革运动起到了关键性的作用。第一次是土地改革运动。乔治·伊文思是土地改革运动的思想领袖，他发起组织了全国改革协会，并且领导了通过农地私有法案的运动。一些国会议员在议会中多次提出了相关法案。1860年，国会参众两院通过了《宅地法》，1862年该法案经林肯总统签署生效。该法案确立了无偿分配西部国有土地的原则，有2亿7千英亩土地分配给了农户。第二次是文官制度改革运动。文官制度改革运动的发轫是1865年，国会众

议员托马斯·艾伦·詹克斯是这场改革运动的领导人。詹克斯的支持者之一、改革派柯蒂斯于1870年出任文官委员会主席，积极推动文官制度的改革；1877年成立了第一个民间性的纽约文官制度改革协会，随后有更多的地方性文官制度改革协会成立；1881年成立了全国文官制度改革协会。协会积极从事宣传鼓动工作，并且起草了文官制度改革法案，即后来的《彭德尔顿法》。公众舆论对改革法案的广泛支持，直接影响到议员的态度。1883年，参众两院终于通过了由民主党参议员乔治·亨特·彭德尔顿提出的《文官制度法》（即《彭德尔顿法》），并由总统签署生效。文官制度改革运动终于结出了硕果，它对于防止由政党分赃制带来的各种腐败现象起到了十分重要的作用。第三次是进步主义运动。进步主义运动针对的是工业化和城市化所带来的各种社会和政治问题如贫困问题、腐败问题等，知识分子、新闻界和作家群体是进步主义运动的主要推动力量。他们通过著书立说，出版报刊杂志，进行调查性的新闻报道，揭露社会的阴暗面和腐败丑闻，引起公众对有关问题的广泛关注。各种民间性改革团体大量涌现，进步主义运动成为一场全社会的改革运动。1900年以来，进步主义由社会运动发展为大规模的政府改革浪潮。消除政府腐败，改善政府管理，扩大公民政治参与，成为这场改革运动的主要目标之一。这些政治改革对于改善政府管理和推动美国政治的进一步民主化发挥了重要作用，同时对于降低腐败的程度发挥了十分重要的作用。第四次是政府道德革新运动。20世纪60年代以来，揭发政治丑闻的调查性新闻报道一浪高过一浪，并在对水门事件的新闻报道中达到了高潮。这些揭丑性新闻报道，引起了公众对政治家道德品质的广泛关注，并迫使政府采取相应行动。提高公职人员道德水准成为70年代以来反腐败立法浪潮的一个主要内容。旨在革新政府道德的反腐败立法在民主党的卡特任总统期间达到了高潮。这场政府道德革新运动一直持续到80年代。它对于降低美国政治腐败的程度发挥了积极的作用。⑧美国独立建国后，由于建立了现代廉政制度体系，即使在腐败高发多发期间，这个廉政制度体系也具有通过政府改革遏制腐败的能力，因而避免了因腐败猖獗而陷入暴乱和革命之中。

媒体揭露腐败丑闻、国会监督、司法调查、政治和法律改革相结合，使得战后日本在包括首相在内的政要相继卷入腐败丑闻的情况下仍然保持了高度的政治稳定。第二次世界大战后，美国占领当局对日本强行进行了“民主改革”，并为日本制订了“和平宪法”，确定了二元君主立宪政体。日本随后几十年在政府主导下实现了经济的高速发展，成为亚洲经济的领头雁。但与此同时，日本政治腐败的程度也有所提高，出现了政治家腐败丑闻迭出和业务类公务员相对廉洁同时并存的奇特景观。战后日本经济高速发展的时期，也是政治腐败高发多发的时期。20世纪50年代和60年代，日本政治家腐败丑闻相对较少，但进入70年代后，政治家腐败丑闻频频曝光。从70年代的洛克希德案到80年代的里库路特案，以及战后日本最大的政治丑闻——新生宇宙公司案，再到90年代的佐川急便案，日本政坛政治家接受大公司非法款项为其谋取利益的丑闻层出不穷。田中角荣、竹下登、中曾根康弘、海部俊树等多位首相被卷入丑闻，内阁大臣、国会议员、执政党魁卷入腐败丑闻的更多。腐败丑闻发生后，这些政府显要被迫辞职，田中角荣首相不仅因腐败辞职，还被关进了监狱。由于对竞选资金的筹集和使用缺乏严格的法律规范，有关竞选捐款和竞选资金使用的腐败丑闻成为腐败高发多发的主要领域。日本的新闻媒体和在野党在揭露腐败丑闻推动政治改革方面发挥着不可替代的重要作用。日本的新闻媒体在揭露政府高官的腐败丑闻方面可与美国媒体相媲美。前述几起涉及日本首相的腐败大案，都是在媒体进行深入的调查报道和在野党在国会中的穷追猛打下才取得突破性进展的。特别是进入90年代后，自民党和其他国会政党中要求改革的呼声日益强烈。国会正是在这种背景下制定了“国会议员资产公开法”，让全部国会议员的资产公开。⑨日本的例子表明，现代廉政制度体系所拥有的选举问责机制和闭合性的监督制约机制，保证了即使政府首相等政要人物卷入腐败犯罪或腐败丑闻，政局也不会陷入动荡和混乱，不会出现军事政变和暴力反抗等血腥场面。这是因为在现代廉政制度体系中，卷入腐败丑闻的政府领导人会受到舆论、法律和选票的三重惩罚而黯然下台甚至锒铛入狱。执政党为了继续执政也会努力推动相关政府改革。这些无疑大大降低了因腐败而发生革命、暴乱和军事政变的机率。

媒体的调查性报道、独立的司法调查和强大的公众舆论，使印度反腐败斗争保持了活力。即使在政府领导人卷入腐败丑闻的情况下，印度政局仍然保持了高度的稳定，其秘诀在于卷入腐败丑闻的领导人难以逃脱司法调查和选举问责，而不用诉诸暴力手段。1757年印度沦为英国殖民地，1947年印度独立，1950年印度共和国成立。由于长期实行政府管制经济，印度的寻租型腐败比较严重，同时为了筹集竞选经费，各主要政党及其领导人与不法商人相勾结的事例也比较多。印度共和国成立以来，印度曾经发生多起国家最高领导人（政府总理和主要政党领导人）贪污贿赂的丑闻。印度的清廉指数在1998年为2.9，2008年为3.4，说明其廉

政状况有所改善，但仍属于腐败比较严重的国家。但另一方面，由于权力监督制约的闭合性，即使卷入腐败丑闻的是国家最高领导人，在新闻舆论的压力下，反腐败机构仍能独立地开展调查并将结果公布于众，选民也可以用选票将腐败的政府领导人赶下台。健全的法制、独立的司法系统、自由的新闻媒体和强大的公众舆论，使印度的廉政建设始终保持着活力。即使国家最高领导人卷入腐败丑闻，照样会受到司法调查，也会在选举中受到选民问责，这些都促使印度在逐步改善廉政状况时保持了政局的稳定。

建立在专制主义政治基础上的传统廉政制度体系由于缺乏选举制度、分权制衡制度和来自社会的约束和监督，难以长期有效地遏制腐败，从而也难以使当权者逃脱政权兴亡周期律的命运。中国传统廉政制度体系的历史命运就是最好的例证。

秦汉以来的中国传统廉政制度体系是建立在君主专制和官僚政治体制基础上的。分散的小农经济和大规模的灌溉农业造就了一个凌驾于社会之上的国家政权，这个国家政权在政治、经济、社会生活中处于全面支配地位，享有高度的自主性，社会相对于国家处于从属地位而无法约束国家。民众在专制皇权和官僚系统面前处于附属地位，属于臣民，臣民要么顺从要么反抗，或者乞求青天大老爷做主，既无从参与政治，也无从监督官员。<sup>⑩</sup>这样，中国传统廉政制度体系主要是依靠政权机关的自我约束来发挥作用。正如余华青所分析的那样，这种传统廉政制度是完全围绕着专制君主而展开的，以有利于加强君权为原则，无论是廉政法律还是监察机构，都是君主监控官僚系统的工具，而对专制君主本人缺乏约束力量。君主专制体制下的传统廉政制度体系在自身演变过程中出现了衰变现象。监察权和行政权相分离起到了相互制约作用，但过于强化监察权会导致监察权膨胀甚至凌驾于行政权之上的弊端，同时也会产生对监察再加以监察即不断增设新的监察机构监督旧的监察机构的弊端，其结果是治官之官多于亲民之官，民众反而遭殃。一些朝代为了解决君主监控官员中信息不对称问题，鼓励“密折奏事”，建立特务性质的厂卫制度，造成官员人人自危、谨小慎微的局面。对行政权力的人为分割导致机构叠床架屋、相互牵制、效率低下的局面。廉政法律规范过于细密严苛，惩罚过于严酷，官员如履薄冰，动辄得咎，进一步降低了行政效率。

传统廉政制度体系的效用如何取决于君主的重视程度，廉政建设的张弛同样取决于君主的态度和意愿。新王朝建立之初，统治者往往能吸收前朝因腐败猖獗而衰亡的教训，重视廉政制度的建立和完善，反贪惩腐力度比较大，王朝会出现吏治清明的景象。后任君主若淡忘前朝覆亡教训，放松反贪腐斗争，则王朝会出现二世而亡的较短的兴亡周期。有的王朝会出现中兴君主，能够坚持完善有关廉政法规制度，坚决打击贪官污吏，重振朝纲，澄清吏治，则王朝走向灭亡的周期会长一些。但当专制君主本身昏庸无能、骄奢淫逸、需索无度、残暴苛刻时，所有的廉政制度都显得无能为力，王朝会由治转乱，民众的反抗和王朝的覆亡也会很快到来。

在同一个王朝中，君主专制体制下的反贪腐斗争和相应的政府改革由于内在动力不足而呈现出虎头蛇尾和无疾而终的特点。专制君主惩治贪官污吏往往是先严酷后宽纵和选择性惩罚的特征。对于前任君主时期的贪官污吏，专制君主惩罚时往往毫不手软。但对于自己当政期间的贪官污吏惩罚时更加宽纵。专制君主对官吏的要求包括忠诚、才干和操守。为人贪污属操守问题，但此人若对自己十分忠诚或者十分有才干或者有功于朝廷，则会受到君主法外施恩，宽大处理。执法的尺度掌握在君主的手中。官僚集团是专制君主治国理政的主要依靠力量，在官僚集团普遍贪污的情况下，君主只能采取“杀鸡给猴看”和“杀一儆百”的选择性惩治的策略。选择性惩治的策略在君主与官吏反贪污与贪污的“猫捉老鼠”游戏中，由于老鼠众多而且信息不对称，其威慑效果呈现递减效应。出于肃贪倡廉目的而发起的一些政府改革，会损害到官僚集团或豪强势力的利益，而当君主不再支持改革，官僚集团中保守力量竭力反对和抵制时，由于缺乏来自民众的支持，改革往往无疾而终。反贪污斗争和政府改革由于缺乏内在动力和外在压力而难以持久，其结果是贪污腐败形成王朝痼疾，积重难返，最后引发民众反抗而导致王朝更替。

以上例证从正反两方面说明，建构与民主共和政体要求相适应的现代廉政制度体系是长期有效预防和惩治腐败的必由之路，是避免国家政权因自我约束失效而走向腐败并最终被推翻的政权兴亡周期律的客观需要。市场经济和公民社会的出现为中国现代廉政制度体系建设奠定了经济和社会基础，民主法治目标的确立则为现代廉政制度体系建设开辟了道路。

### 三、建构现代国家廉政制度体系：行动计划

建构现代国家廉政制度体系是有效惩治和预防腐败的必由之路，是避免重蹈廉政建设废弛而陷入政权兴亡周期律的民主新路。新中国成立60年来，现代国家廉政制度体系的基本框架已经初步形成，但保证机构性支柱运转的核心规则仍存在着严重缺位的问题。需要在已有成果基础上明确下一步行动计划。

(一)制定现代国家廉政制度体系建设总体战略，树立整体改革观，同时突出工作重点。

现代国家廉政制度体系建立在成熟的市场经济、公民社会和民主政治的基础之上。它是一个既相互支持又相互制约的机构和规则体系，它们共同支撑着国家廉政大厦。建设现代国家廉政制度体系需要树立整体改革观。树立整体改革观，要求把握经济体制改革、政治体制改革和社会体制改革的大局，通过全面和深入地推进这三大改革，逐步明确政治与经济、国家与社会的界限，逐步划清公共利益与私人利益、公共权力与私人权利的分界线，使得市场经济、公民社会和政治国家相互分离、各就各位，既相互分工、各司其职，又职能互补、彼此合作，形成一种良好的治理结构。树立整体改革观，意味着反腐倡廉制度建设不能零敲碎打，需要全面系统地加以规划和推动。

我国现代国家廉政制度体系既包括15根机构行动者组成的廉政支柱，也包括与这15根支柱相对应的核心规则所组成的廉政规则体系。反腐倡廉制度建设需要全面加强各个机构性支柱的能力建设，需要建立健全核心的规则，切实解决那些影响和制约廉政制度体系有效性的体制性问题。

对当前廉政制度体系有效性的评估和分析表明，各个机构性支柱的发展并不平衡，核心规则的缺失程度也不相同，权力监督体系有强有弱。那些发育不良的机构性支柱、那些核心规则完全缺失的规则领域，那些权力监督中的薄弱环节，应当成为下一步行动计划中的工作重点。在每一个机构性支柱的能力建设中，7个有效性标准中评价得分最低的环节和领域，应当成为下一步的工作重点。

(二)完善纵向和横向的权力问责机制，解决权力监督制约的闭合性问题。

只要还存在着不受监督和制约的权力，腐败就会变成政治之癌，并最终导致政权的败亡。因此，解决权力监督制约的闭合性问题，乃是有效预防和惩治腐败的关键环节。

培育发展公民社会，加强公民社会对国家政权的制衡，是防止国家凌驾于社会之上而享有不受监督和制约的自主权的基本途径。公民社会制衡国家的最有效手段是公民所拥有的选举权。通过自由的、竞争性的选举，公民可以用和平的、理性的手段将腐败的或滥用权力的领导人赶下台，从而建立起社会对国家的强有力的纵向问责机制，促使国家及其领导人真正向公民负责。这种选举问责是其他任何问责手段无法代替的。

就选举问责机制建设来说，可以先从乡镇党委领导班子“公推直选”做起，实现乡镇党委领导班子公开推荐党内直选，随后通过人大民主选举使乡镇党委领导人进入乡镇政府领导岗位，实现民主执政、科学执政和依法执政。在此基础上，各级党委领导人通过党内民主选举和人大民主选举联动机制进入政府领导岗位的层级可循序渐进、逐步提高。同时也可以首先实现区、县人大代表和党代表的直接的、竞争性的选举，建立起党代会代表和人大代表向选举产生它们的党员和选民负责的机制。随后将党代会代表和人大代表直接的、竞争性选举的层级逐步加以提高。这种选举问责机制有利于党代会和人大及其代表发挥对党政领导人当选后的监督作用。

政权机关内部实行分权制衡，实现各种权力的彼此分离和相互制约，是防止一权独大、不受制约从而被滥用的有效途径。中国共产党第十七次代表大会报告提出“要建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制”，从而为建立中国特色的分权制衡机制指明了方向。各级党委、政府、人大、民主党派和政协可以在政策制定权、政策参议权、政策审议权、政策执行权、执行评议权、执行审查权、政策修正权方面进行合理的划分并明确各自的职责，使相应的权力配置既相互分离和制约又相互协调。各级党委作为决策者享有政策制定权和人事提名权，以及政策修正权和人事调整权。这种政策制定权和政策修正权以及相应的人事提名权和调整权，保证了各级党委作为决策者和协调者的领导地位。作为对决策权的一种制衡，民主党派和政协应享有对党委决策的参与权和发言权，人大应享有对党委通过政府提交人大的政策和法案的审议否决权。这对于保证决策的正确性和防止决策权的滥用必不可少。政府享有政策执行权，是行使公共权力的重要主体。作为对执行权的一种制衡，民主党派和政协应享有对政策执行情况的评议权，评议结果应当作为党委进行政策修正和人事调整的重要参考。人大则应享有对政策和预算的审查监督权，同时为了提高审查监督权的专业性和效力，有必要将行政监察机关和审计机关划归人大，使行政监察机关包括信



访机关在人大领导下受理民众信访投诉，调查处理不良行政行为，使审计机关代表人大对行政机关和其他公共权力机关进行独立的审计并直接向人大报告审计结果。

分权制衡机制有效运转和发挥作用后，在权力监督制约方面对专门监督机关的依赖将会大大减少，同时依靠不断强化专门监督机关的权能来反腐败的必要性也将会大大减少。

(三)加强廉政法规制度建设，解决廉政核心规则的缺失问题。

机构性支柱所需的规则缺失直接影响到这些廉政支柱效能的发挥。因此需要加强廉政法规制度建设，创新体制机制制度，解决廉政核心规则的缺失问题。

建立选举问责制度，需要进行选举改革，以保证选举的竞争性和公平性。为此需要在党内和人大建立独立的和专门的选举委员会，负责党内选举和政权机关选举事务的管理。同时要改革候选人提名机制，鼓励自愿报名参选，设立争取一定数量的支持的门槛，把好资格审查关，使优秀的候选人能够在公平的选举中脱颖而出。候选人介绍程序也需要改革，应当允许候选人及其选举团队进行自我介绍和宣传，候选人之间也应鼓励展开辩论，同时制止相互人身攻击和诽谤谩骂行为。选举程序应当透明，选举过程中应设立观察员制度，由中立的观察员全程监督以保证选举的公正性。候选人用于选举的收入和支出应当公开透明，向选举委员会申报并接受选举委员会的监督管理。

人大审议审查政策法案、预算支出、人事提名时有无否决权，直接关系到人大监督权的有效性和权威性。需要制定专门的法规就人大审议审查时部分通过权、修正权、附加条款等作出明确的规定，同时也需要对人大及其常委会审议审查未通过时的处理办法作出具体规定。人大对政府领导人与组成人员的罢免权的行使需要制定具体的程序性规定。同时需要建立弹劾制度，在人大独立调查基础上展开弹劾，才能启动罢免程序。

民主党派和政协只有参与党委、人大重大决策并可以发表不同的声音包括批评性言论，才能有效地行使决策监督权。为此需要建立民主党派领导人与各级党委领导人的会商制度，在党委作出重大决策前先与民主党派领导人会商征求意见。同时建立情况专报制度，鼓励民主党派成员就各级党委和政府的决策以及现行法律法规通过内部情况直接反映制度提出自己的不同意见。对那些议政表现突出的民主党派及其成员可在参与执政方面给予优先考虑。宪法或相关法律应当专门规定，民主党派成员和政协委员在各种会议上的发言和表决不受法律追究，使他们享有批评性言论的免责权。

只有一个独立的司法系统才能对政府及其官员是否依法行政进行有效的司法监督。《行政诉讼法》的颁布标志着我国已经建立起具体行政行为的司法审查机制，这是司法权制衡行政权的一个重要内容。但在行政权由党委和政府共同行使情况下，司法权在地方层次上若不能独立于同级党委和政府，则难以有效履行司法审查职责。司法独立原则要求地方法院在党组织关系、人事任免等方面独立于地方党委，要求其人事编制、财政预算等方面单独编列，独立于地方政府。司法管理体制只有实现了这一转变，对行政行为的司法审查才能发挥应有的作用。

公职人员所代表的公共利益和他们的私人利益会发生冲突，制定防止公职人员利益冲突法已经成为国际社会的一个通行做法。改革开放以来，我国在禁止官员及其亲属经商办企业、投资入股、违反规定买卖股票等方面作出了一系列党纪政纪规定，取得了一定成效。但总的来看，这些规定的权威性不够，比较零散，有必要制定一部统一的《防止公职人员利益冲突法》，为有效预防和制止利益冲突和规范公职人员离职后行为提供详细的行为准则。防止公职人员利益冲突的一个核心举措是制定和实施《公职人员财产申报和公开法》，将公职人员家庭财产置于廉政监督机关和公众的有效监督之下。也可考虑设立透明账户制度，将各级党政领导干部、国有企事业单位和金融机构领导、从事人、财、物管理的重点岗位人员及其近亲属的财产申报纳入透明账户，由有关部门统一监管，对财产的非正常流动做到早发现早处理。

信访监察和审计机关都是对行政权的专门监督机关，监察审计权只有独立于行政权才能发挥其作用。信访监察机关可以合而为一，负责受理民众信访投诉举报，调查处理不良行政行为。这些专门监督机关应当划归人民代表大会管理，监察和审计首长的任期应比政府组成人员略长，约为六到七年，连任不得超过两届，其人事编制、经费预算、职责权限由法律单独加以规定，确保其独立性。

拥有可执行且得到严格执行的反腐败法律是专职反腐败机构发挥作用的核心规则。我国应该在现有《刑法》和《刑事诉讼法》基础上，结合《联合国反腐败公约》，制定专门的《反贪污贿赂法》，后者应包括实

体法和程序法两个部分。对公职人员的道德要求应当融入公职人员的录用、晋升、调任、惩处、退休、工资待遇、经费拨款等人事管理和预算管理的各个环节之中。为了防止一把手插手干预一般公职人员职责范围内的事项，应当对民主选举和政治任命产生的党政领导人实行任期制。前者由党的组织部门负责加以管理，而对考试录用和考绩晋升的事务类公务员实行常任制，由国家公务员管理部门加以管理并成立公务员惩戒委员会，负责纪律处分事宜。

无论是选举和任命还是考试考核的过程，都应该确保程序透明、机会平等、公平竞争并有投诉处理机制，使任人唯亲和裙带作风无藏身之地。对领导岗位和重点岗位人员可进行随机的廉洁测试，测试结果应当成为调任和惩处的重要依据。地区和部门党风廉政建设和廉洁自律情况群众满意度测评结果应当向社会公布，并与官员的升降奖惩直接挂钩。官员的工资待遇、退休养老保障和党政机关经费拨款应当有助于培养官员廉洁从政的道德感，而不是迫使他们依靠从事腐败行为来弥补收入或经费的不足。

按照辅助性原则调整条块关系，强化地方政府权能，使地方政府的权力与责任、资源与任务相匹配，将大大减少地方“跑部钱进”、“进京送宝”的公贿行为的必要性。在地方各级政府间关系中也有必要按照辅助性原则划分职权，切实解决权力和资源向上集中、责任和任务向下摊派的政府间关系格局。同时可考虑实行市县并立、互不统属、省直管县的体制，减少中间管理层次，强化县级政府的权能。

国有企事业单位构成公共部门的主体。国有企事业单位需要通过进一步推进政企分开、政资分开、政事分开，确保其独立性。同时还需要进一步完善其治理结构，加强董事会建设，董事长和总经理分设，加强权力的相互制约。同时还需要强化经济责任审计制度和决策失误责任追究制度。

鼓励竞争的政策是民营经济部门发展壮大的核心规则。实行鼓励竞争的政策，要求政府管理经济的方式从行政审批转向市场监管，减少和规范行政审批，减少对微观经济的干预。实行鼓励竞争的政策，要求深化垄断行业改革，引入竞争机制，引入民间资本。实行鼓励竞争的政策，要求对各种所有制企业平等对待，公平竞争，消除商业贿赂的诱因。实行鼓励竞争的政策，要求取消政府采购和招投标法规中所谓定点采购、议标等非竞争性的做法，探索实行电子化招投标办法和建立电子化政府采购系统，加强对政府采购和招投标以及拍卖活动的外部审计和监管。

表达自由是媒体发挥舆论监督作用的核心规则。保障言论表达自由，首先需要为媒体及时获取公共信息提供充分的保证。若不能及时获得真实的公共信息，言论表达自由就成了无源之水，无本之木。为此有必要制定《公共信息公开法》，将信息公开的范围涵盖到所有公共机构，保障媒体和公民获取公共信息以及官方记录和档案的法定权利，并由监察机构监督信息公开的执行情况和受理民众申诉。其次需要适当限制保密的范围和内容，破除不适当的保密文化，使信息公开成为原则，保密成为例外，同时为保密文件建立合理的解密期限和审批程序。保障言论表达自由，还需要实现对媒体的管理由人治化管理走向法治化管理，尽快出台《新闻法》，依法保护记者的新闻采访权和媒体对调查性和批评性报道的发表权，同时规定媒体报道失误所应承担的法律责任。

赋予公民发言权是公民社会发挥监督作用的核心规则。这就要求保障公民的知情权和参与权，实行重大决策事前公示制度，通过举行听证会、座谈会和公开向社会各界征求意见等方式，为公民特别是利益相关者提供参与立法和行政决策表达自身意见的机会。同时还可以利用民意调查、民意测验、民主评议等多种方式了解民众对公职人员、公共部门和公共服务的评价，这种评价结果应当与公职人员的升降奖惩挂起钩来。还可以通过发放公民调查卡、对各种公共服务实行社会承诺制、为内部举报者提供全面保护、建立有效的投诉处理体制等方式，鼓励公民参与到对公共机构的监督中去。由相对独立的学术机构对各地区、各部门清廉程度进行独立的民意调查和公开的排名，有利于在党风廉政方面激励先进、鞭策后进，应当予以大力支持。

加强反腐败的国际合作，要求我国适应“死刑犯不引渡”、“非法证据排除规则”、保护犯罪嫌疑人的沉默权、遵循正当法律程序原则等国际社会通则，积极推进法律改革，扫清国际合作的法律障碍。

(四) 加强廉政机构性支柱的能力建设，解决廉政支柱发展失衡的问题。

目前我国廉政机构性支柱已经全部建立，但各个机构性支柱的发展却很不平衡，其有效性也各不相同。加强廉政机构性支柱的能力建设，解决廉政支柱发展不均衡的问题成为关键。加强廉政机构性支柱的能力建设，需要从体制改革、教育培训、充实权力和资源、利用先进技术手段等方面入手加强能力建设。

加强机构能力建设，需要通过体制改革理顺党、国家和社会的关系，增强各个机构性支柱的独立性和自

主权。没有必要的独立性和自主权，各个机构就无法正常地履行自身在廉政制度体系中的作用。从党组织和国家政权的关系来看，只有实行党政分开，将党组织的路线方针政策制定权和政权机关领导人选提名权等政治领导权与立法权、行政权、司法权明确区分开来，保障立法机关、行政机关、司法机关依法独立行使各自职权，实现各自的权力和责任的归位，国家政权机关才能正常履行自身职责。从党、国家和社会的关系来看，只有实行政社分开、政事分开，推动社会组织与党政机关在行政隶属关系和经济上的彻底脱钩，恢复社会组织的民间属性，才能使社会组织与党政组织保持适度的张力，以便于前者发挥对党和政府的监督制约作用。从发挥纪检监察、检察院、法院、审计等专门监督机构的作用角度来看，为了发挥他们在监督同级党委和政府中的作用，需要通过建立无重大过错任期保障制度和实行编制经费单列等方式增强这些专门监督机构相对于监督对象的独立性和自主权。

加强机构能力建设，需要开展大规模的教育培训，提高各个廉政机构人员的素质和专业水平。对在职人员需要通过大规模的培训，更新他们的知识和信息，提高他们的专业技能。同时，在人员录用时严格坚持专业标准，录用受过正规大学专业教育的毕业生来充实各个廉政机构。同时可设立职业资格制度和信用管理制度，规定职业准入门槛，对违反诚信和职业道德的行为，可取消其从事相关职业的资格或进行信用方面的惩罚。

对那些权力、权利和资源与它们在廉政制度体系中所发挥的作用不相匹配的机构性支柱，需要充实它们的权力、权利和资源。各个专门监督机构如纪检监察、检察、审计机关等需要通过完善相关立法增强他们的调查权、侦查权或专项监督权，同时从财政上保障他们有充足的工作经费和人力资源、技术装备。地方政府、公民社会组织和新闻媒体也需要通过制定和完善相关立法增强他们的独立性和自主权，同时通过财政转移支付、政府购买服务和设立专项基金等多种方式为他们提供充足的财政支持。公职人员系统需要完善其工资待遇，消除工资发放过程中的拖欠现象，保证工资的按时足额发放，并将工资待遇同其工作量和实际贡献挂起钩来。

加强廉政机构能力建设，需要充分利用现代科技手段，加快发展电子人大，建立电子立法系统、电子代表系统和公民陈情系统。实现立法电子化，可以提高立法民主化程度，值得大力提倡。行政审批电子监察系统、电子审计、人大在线预算监督、电子化的政府采购平台和招投标系统等，可以实现实时监控和信息的及时获取，值得大力推广。反腐败侦查手段也需要现代化，需要利用先进的技术侦查手段，包括电子监听和电子监控系统等。网上行政审批将减少行政审批中腐败行为发生的几率和人情关系的影响，同样值得大力推广。

#### (五) 增强廉政制度体系建设过程中的透明度和参与度，提高廉政制度建设质量。

建构现代国家廉政制度体系的过程，应当是一个透明的和开放的过程，以确保公民享有最充分的知情权和参与权。惟有如此，才能真正提高廉政制度建设的质量。

廉政机构性支柱中党政权力系统内的监督同来自公民社会和媒体的社会监督构成一种相互补充、相互加强的关系。使党政机关向人民负责，离不开来自公民社会和媒体的社会监督。公民对各级党委和政府工作及其工作人员所享有的批评、建议、申诉、控告和检举权利的行使，需要以党委和政府工作的公开透明、财政预算和官员财产收入的公开透明为前提条件。媒体从事调查性和批评性报道同样需要党委和政府提高透明度。党政权力系统内的监督说到底是为了强化党政机关向党员和公民负责任的机制。人大监督、民主党派和政协监督均以党委、政府的决策过程透明和可参与为前提条件。专门监督机关对其他党政机关的监督同样需要后者的信息和档案的可获得性为前提条件。来自公民和媒体的信息和支持是专门监督机关同腐败现象作斗争的强大动力和宝贵资源。党政系统内的各种专门监督机关还需要接受社会的监督，它们也需要透明和开放，便于公民和媒体了解其工作状况并发表意见。只有在廉政机构性支柱建设过程中保持透明度和开放性，保障利益相关方的参与权和发言权，廉政机构性支柱建设才会始终处于社会各方的监督之下，加强机构性支柱的努力才不会偏离方向，不会成为扩张部门权力、伸张部门利益的过程。

廉政立法质量是廉政规则体系建设的生命线。推进廉政立法的民主化是提高廉政立法质量的关键。这是因为，廉政立法实质上是“管官之法”、“治吏之法”，是约束公共权力和官员行为的法律。如果任由特定官员群体和党政职能部门主导立法，而缺乏透明度和公众参与，则廉政立法要么陷于难产，要么漏洞百出，难以有效约束官员行为和制约公权力。没有廉政立法的民主化，官员群体和强势部门的既得利益就难以打

破，高质量的廉政立法就无从谈起。廉政立法的民主化，要求立法过程透明和开放，保障利益相关方充分参与立法过程和各种意见的自由表达，保障立法过程中自由的、理性的讨论和辩论。廉政立法的民主化，要求实现立法主体的多样化和公民参与，从职能部门主导立法的体制走向项目立法体制。可以成立人大牵头的专门的立法项目小组，或实行立法草案招标制或委托专家起草制度，由财政提供专项经费预算，由立法者、专家学者和利益相关者共同参与廉政法律草案起草工作。廉政立法程序也应当体现民主立法的原则，实行开门立法，法律草案向社会公布，召开听证会，通过多种方式广泛征求社会各界意见，在利益相关方充分参与和表达意见、形成共识的基础上，组织法学专家起草出廉政“良法”。对于各个地方和部门制定的大量廉政法律法规，应当建立备案审查制度和法律规范冲突裁决制度，由人大专门委员会负责审查工作并提出处理意见。对于廉政法律法规的司法解释也需要建立审查机制，防止司法解释违反立法原意。同时需要做好廉政法律的立法解释，保证行政执法和司法符合立法精神和立法意图。

总之，现代国家廉政制度体系是体现纵向的公民选举问责和横向的分权制衡问责原则的一系列机构和规则的总称。建构现代国家廉政制度体系是有效预防和惩治腐败、提高对各级党委和政府的问责度的必由之路，同时也是破除腐败魔咒、走出政权兴亡周期律的必由之路。新中国成立60年来，我国已经初步建立起了现代国家廉政制度体系的基本框架，廉政制度体系中的机构性支柱已经全部建立，与各个廉政支柱相适应的核心规则已经部分地确立起来。但各个机构性支柱的发展并不平衡，多数廉政支柱所需要的核心规则仍然缺位。完善纵向和横向的问责机制，加强各个廉政机构支柱的能力建设，健全完善各个廉政支柱所需要的核心规则，应当成为建构现代国家廉政制度体系下一步努力的重点。

注释：

①对国家廉政体系理论在中国传播过程有兴趣的读者可参阅过勇：《中国国家廉政体系研究》，中国方正出版社2007年版。

②俞可平：《中国公民社会的制度环境》，载俞可平等：《中国公民社会的制度环境》，北京大学出版社2006年版第2页。

③过勇博士从角色和职责、资源和结构、问责度、廉洁机制、透明度、申诉机制、外部关系等七个方面进行分部类评估，不足之处是描述多于评估。有兴趣的读者可参阅过勇：《中国国家廉政体系研究》，第57—115页。

④有关数据系笔者根据[美]霍华德·维亚尔达主编的《民主与民主化比较研究》（北京大学出版社2004年版第2—3页）的列表资料统计而来。

⑤1998年透明国际的清廉指数来自透明国际网站：

<http://www.transparency.org/policy-research/survey-indices>⑥梁国庆主编《：国际反贪污贿赂理论与司法实践》，人民法院出版社2000年版第492—525页。

⑦同上书，第702—714页。

⑧何增科《：美国政治腐败的历史演变》，载《中国监察》2001年第18期《；美国政治腐败演变过程的思考》，载《中国监察》2001年第19期。

⑨何增科《：透视战后日本的腐败和反腐败》，载《中国监察》2001年第20期。

⑩我曾从国家与社会关系角度分析过中国古代廉政措施的局限性。何增科：《试论我国古代反腐败措施的局限性及其主要原因》，载《天津社会科学》1994年第6期。

（来源：《马克思主义与现实》2009年第3期）（作者单位：中央编译局）

（网络编辑：胡毅）

版权所有：中央编译局

地址：北京市西城区西斜街36号 邮编：100032

设计制作：文献信息部信息技术处