

我国未来反腐败制度改革的关键： 反腐败机构与体制

任建明

(清华大学 公共管理学院, 北京 100084)

摘要:一个反腐败成功条件的分析框架,应该包括五个必要条件:领导人的政治决心、反腐败法律(立法)、反腐败机构和体制(执法)、反腐败战略、人民大众的支持。我国未来反腐败制度改革的关键是反腐败机构和体制。改革的方案应是纵向垂直、横向整合、授权充分、分步实施。一是对反腐败机构内部进行垂直化改革;二是对反腐败机构进行整合改革;三是通过体制改革和立法对反腐败机构进行充分授权;四是通过体制改革设置与反腐败机构权力对应的外部 and 内部制约机制;五是对党纪和法律的某些关系做出必要的调整。

关键词:反腐败;机制;体制;框架

中图分类号:D630.9

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2010)01-0012-07

改革开放以来,中国经济社会进入了一个持续快速发展的时期。但同期,与中国经济持续快速发展形成鲜明对照的是腐败也进入到一个“易发多发”^①阶段。改革开放之后中国正式的反腐败行动是从1989年开始的,主要标志是同年8月15日两高(高法和高检)《通告》的颁布,到现在已有20年历程。

从全社会或全局来看,中国过去20年反腐败的成效是值得肯定的。反腐败有力地保障了中心工作,为中国的改革、发展和稳定做出了巨大贡献。但如果从腐败和反腐败方面来评判,我国反腐败形势依然严峻。这可从以下几点被普遍认同的事实中得到说明。一是在过去20年间,腐败存在着从个体性(individual)向群体性^②方向发展的趋势;二是在过去20年间,腐败从主要限于党政机关向企业和科教文卫等社会领域蔓延;三是从查处的腐败案件来看,腐败情节趋于严重化。较为典型的就是腐败“大要案”的涉案金额、涉及官员职级、发生领域、腐败行为的复

① 中央纪委研究室:正确认识反腐败斗争形势,《人民日报》,2002年6月27日,第九版。另见中央纪委五次全会:“由于我国处于经济体制转型过程当中,社会主义民主法制的健全不完善,腐败现象呈现出易发多发的情况。”2000年12月25—27日。

② 媒体或专家常使用“窝案”、“串案”,准确地说是多人合作、串谋的腐败案件甚至是有组织的腐败犯罪案件越来越普遍。

杂性等情节性因素都有加重的趋势。涉案金额记录不断被刷新,干部选拔任用、司法领域等危害严重的腐败也成为高发腐败类型。官员腐败不仅表现为对财富的追逐,还存在着越来越严重的生活作风问题。本文基于新加坡和香港反腐败成功的经验,提出一个反腐败成功五因素的分析框架。

一、反腐败成功五因素框架

腐败现象在人类社会上已经存在了超过 3000 年的时间,^①很显然,这个现象还必然在较长时期内存在下去。人类虽然在短期内不能彻底消灭或铲除(eradicate)腐败,但确实可以控制腐败,甚至可以取得反腐败的成功。作者曾提出反腐败成功的两个标准:低水平、可持续。^②如果以透明国际的 CPI 指数为依据,在当今世界上,得分始终超过 8.0 分的那些国家和地区,其中的大部分是取得反腐败成功了的。以 2009 年的 CPI 来看,这些国家和地区分别是(括号中的数值为 CPI 指数评估得分):新西兰(9.4)、丹麦(9.3)、新加坡(9.2)、瑞典(9.2)、瑞士(9.0);芬兰(8.9)、荷兰(8.9)、澳大利亚(8.7)、加拿大(8.7)、冰岛(8.7)、挪威(8.6)、香港(8.2)、卢森堡(8.2)、德国(8.0)、爱尔兰(8.0)。^③

新加坡和香港是亚洲两个反腐的成功样板。新加坡和香港都是华人占多数,受中国传统文化影响较深的地区。它们的反腐败成功有一些相似的特点。例如,都经历了一个腐败发展蔓延的过程以致腐败在政府和社会上十分严重,在香港甚至引发了 1973 年的社会动乱;在反腐败行动展开之后,都经历了一个“越反越腐”、发生转折、走向成功等几个阶段。

研究这两个成功案例,可以让我们获得一些重要的启示,特别是可以得出有关反腐败成功因素的看法。案例研究的问题或逻辑是这样的:成功之前的新加坡和香港为什么也出现了“越反越腐”的问题?在迈向成功的重要转折时期,到底发生了什么样的因素变化,导致反腐败摆脱了“越反越腐”怪圈甚至走向最终的成功?前后对照的因果分析,将让我们得出有关反腐败成功因素的一些看法。简单地来说,反腐败成功需要五个必要或前提条件。这五个条件分别是:领导人的政治决心,反腐败法律(立法),反腐败机构和体制(执法),反腐败战略,人民大众的支持。五个必要条件的意思是说,只有这五个条件都具备,反腐败才可能走向成功。

(1)领导人的政治决心因素。领导人的政治决心是指国家或地区的最高领导人彻底地解决腐败问题的坚定意志。这种决心不能只停留在口头上(lip service),也不能是折中的、妥协的、不彻底的。这种决心应当有以下几个特点:一是一定要彻底地解决腐败问题,而不是把反腐败作为权宜之计;二是一定要把反腐败当作目的,而不是手段或工具;三是反腐败要以身作则,从本人、自己身边的人、自己所属的团体开始,反腐败要坚持高度的原则性和公正性,而不能是有选择性的;四是反腐败决心应当主要体现在制度性措施上,包括坚定地推进法治,建立科学的反腐败制度,而不是查办一两个有影响的腐败案件。

(2)反腐败法律因素。反腐败法律应当是有利于反腐败。有利于反腐败的法律应该具备这样一些特点:对腐败的惩处要使腐败行为成为高风险低收益的行为,成为得不偿失的行为;要使调查腐败变得容易、低成本和高效率,而不是给反腐败机构设置种种障碍;要使承担反腐败工作的各有关机构(调查、起诉、审判机关)能够有效协作,而不是互相掣肘;要赋予反腐败机构更大的权力;要让腐败分子承担更多的反腐败法律责任,例如法律中应包括巨额财产来源不明罪,且由腐败分子承担举证责任。

(3)反腐败机构和体制因素。反腐败机构应该具有必要的独立性,而不是处处受到掣肘;反腐败机构应该具有充分的授权,包括秘密调查腐败的权力,推行预防制度改革的强制权;反腐

① 腐败现象在公元前 13 世纪的亚述文明行政中心就已经出现了。参见:透明国际编写,清华大学廉政与治理研究中心翻译,《制约腐败——建构国家廉政体系》,中国方正出版社,2003 年,第 7 页。

② 任建明,我国腐败与反腐败现状与趋势的宏观分析,《中国社会科学》(内刊),2007 年第 3 期,47-62 页。

③ 透明国际于 2009 年 11 月 17 日发布,参见透明国际网站:www.transparency.org。

败机构的人员应该是职业化的、专业化的,而不是行政化的、业余化的。

(4)反腐败战略因素。反腐败战略的重要内容主要体现在战略目标和战略对策两个层面。反腐败战略的目标定位应当是彻底地解决腐败问题,取得反腐败成功,即实现成功的两个目标;反腐败的对策应当是综合性的,例如包括惩治、预防和教育,而不是只有打击一招。

(5)人民大众支持因素。人民大众的支持是反腐败成功的重要条件。有没有人民大众的支持,反腐败效率和效果都不同。人民大众的支持表现在人们敢于举报腐败,以实际行动支持政府的反腐败工作,而不是向腐败低头,容忍腐败。

上述五个因素虽然都是反腐败成功的必要条件,但它们之间的特点是有很大的差异的。从可获得性上来说,反腐败战略因素和人民大众支持因素最容易,反腐败法律因素专业和复杂一些,反腐败受到领导人政治决心以及其他因素的影响。只要认识问题解决了,制定一个科学的反腐败战略并不难。尽管反腐败法律因素专业而复杂,但基于成功者的经验,特别是在有了一些成功者之后,获得这个因素应当已经没有什么大的困难了。有利的反腐败机构和体制能否建立,除了受到领导人政治决心影响外,还必然受到人力、物力资源的约束。基于上述有关五个因素的讨论,它们相互之间以及和反腐败成功之间的关系如下图1所示:

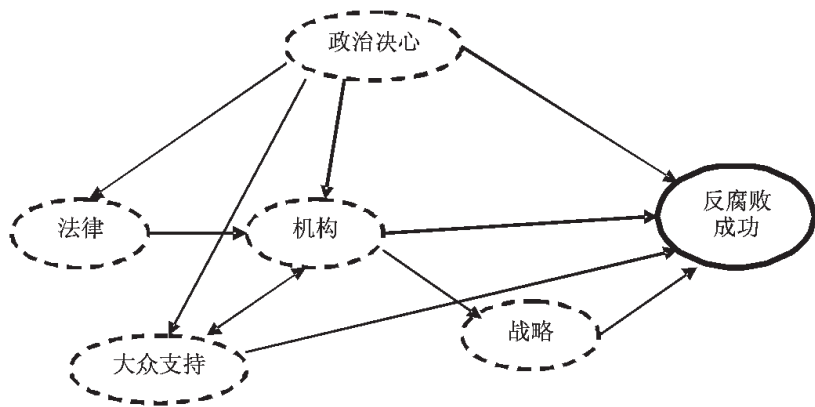


图1 反腐败成功五因素框架

现在,让我们用新加坡和香港的案例来较为详细地说明这五个成功要素的必要性。

新加坡的腐败历史可以追溯到英国殖民地早期,而且在整个殖民地时代(1819-1959),腐败都很严重。新加坡的反腐败历史也可追溯到上个世纪三四十年代。例如,1937年新加坡制定了第一个《防止贪污法》,1952年10月殖民地当局就成立了反贪污调查局(Corrupt Practices Investigation Bureau, CPIB),而CPIB的前身是殖民地时期设置于警察署刑事侦查局(CID)中的贪污处(ACB)。但是,1959年人民行动党上台以及新加坡自治开始之前,腐败都日益严重,腐败不仅在政府部门和社会领域广泛存在,在一些部门和系统还存在有组织的腐败犯罪集团。

新加坡反腐败的转折点发生在1959年自治以及人民行动党执政开始。首先发生的一个重要的因素变化是领导人李光耀的出现,他决心要彻底治理新加坡的腐败并说到做到,同时在他的推动下,新加坡也很快实现了高度的法治;之前虽然有专门的反腐败法律,但既很不完善又有很多缺陷。在李光耀和人民行动党的领导下,《防止贪污法》(Prevention of Corruption Act)分别于1960年、1963年、1989年等经过多次修订,大大地扩大了腐败的定义,使法律十分便于调查和检控,并把举证责任交由辨方提供。另外,新加坡政府于1989年制定颁布了《贪污、贩毒及其他严重罪行(利益充公)法令》[Corruption, Drug and Other Serious Crimes (Confiscation of Benefits) Act],使腐败绝对成为一个得不偿失的行为。同样,在自治之前,也有反腐败机构,但只有在自治之后,CPIB才成为一个高度独立的反腐败机构,拥有广泛的权力,才成为一个职业化、专业化的机构。CPIB的局长由总统任命,在政府总理领导下工作。基于1996年修正后的《宪法》,民选总统有权推翻被总理制止的贪污调查,总统可授权贪污调查局局长继续调查。甚

至,当总统出现腐败问题,在经过国会的弹劾程序之后,贪污调查局也可以调查总统的腐败问题。尽管人民行动党一党独大,但贪污调查局是一个非党机构,从局长开始包括所有成员,都由非党人民担任。自治之前,反腐败仅限于查处腐败案件,且只能查办一些小腐败案件。自治之后,反腐败机构执行的是综合性的反腐败战略;自治前,人民大众包括很大部分的公务人员在有可能的情况下,都会参与到腐败行为中去,根本说不上支持反腐败。自治后,这种情况发生了很大变化。政府严格保护公众的举报。另外,法律规定,被贪污调查员问话的人,有法律上的义务将他所知道的一切告知调查员,而没有保持沉默的权力。公务员有检举揭发腐败行为的责任,如果事后证明某公务员知情而没有检举,则属于犯罪行为。

在上述五个因素发生变化或主要变化之后,自1959年开始,大概到1965年新加坡独立时,在大约六七年的时间内,新加坡就取得了反腐败的成功。有关新加坡反腐败成功的经验,有两个方面值得强调。一是新加坡反腐败的转折发生在一个特殊的时期,即新的政党上台掌权。虽然全社会腐败严重,但新上台的人民行动党内是比较清廉的。所以,新加坡迈向成功的反腐败行动可以从查处“大鱼”开始,而不必有太多的顾虑。相反,如果这个转折发生在人民行动党执政一些年之后,即在1965或更晚时期新加坡才开始迈向成功的反腐败行动,自身的腐败可能就已经比较严重了,腐败的高官也不在少数,这个时候同样要从查处“大鱼”开始,难度就会大很多,反腐败的策略也需要更加复杂一些。二是新加坡的反腐败成功,特别是能迅速成功以及以较小的代价取得成功,还有赖于新加坡对激励制度建设的重视。这也就是著名的新加坡的高薪养廉制度,既包括和市场挂钩的高薪制度体系,也包括新加坡独特的社会保障制度体系——中央公积金制度。通过和香港比较,就可以更突出地显示出新加坡的这个优势。新加坡贪污调查局的人员规模只相当于香港廉政公署的1/15不到,新加坡反腐败成功的速度更快,也更平稳,而没有发生大的社会动乱。

香港的腐败和反腐败历史也和新加坡类似。香港的腐败可以追溯到19世纪中期,20世纪50—60年代,在香港经济起飞过程中,腐败严重爆发。而香港的反腐败也绝不是1974年2月廉政公署成立之后的事情,也可以追溯到19世纪末期。19世纪末期,香港就制定了反腐败的法律。该法律后经过1948年(《防止贪污条例》,Prevention of Corruption Ordinance),1959年和1971年(《防止贿赂条例》,Prevention of Bribery Ordinance)等多次修订,逐渐趋向科学和完善。香港于1952年就成立了反腐败机构,即警察系统内的反贪污部(Anti-Corruption Branch,后来升格为反贪污办公室 Anti-Corruption Office)。

香港反腐败的转折发生在1973年10月17日。这一天,新任港督麦理浩下决心要改变反腐败“越反越腐”的不利状况,并命令百里渠就所需要的改革进行调查。4个月后,百里渠拿出调查报告,即组建独立的反腐败机构,并实行打击、预防和教育“三管齐下”的反腐败综合战略。1974年2月13日,立法会通过《廉政公署条例》,15日,廉政公署正式成立。此后,经过大约10年时间,香港即取得了反腐败的成功。在转折发生之前,人民大众只得向腐败低头,没有几个人敢于站出来举报腐败。甚至在1973年6月爆出葛柏事件(Godber Affair),引发大规模的大专学生、市民大众游行示威期间,也没有人站出来举报葛柏的受贿犯罪。在廉政公署成立之后,也还花了数月时间,也没有人主动站出来提供葛柏受贿证据,以使廉政公署无法把葛柏从英国引渡回来。后来,还是另一个高级警务人员韩德,为了减轻法律对自己的惩罚,才愿意站出来举报知情另一个高级警务人员曾行贿过葛柏2.5万港元。这是把葛柏从英国引渡回来并成功定罪的唯一证据,尽管廉政公署早就知道葛柏有高达430多万港币的不法资产。后来,当政府真的显示出坚定的反腐败决心之后,香港的市民大众就开始积极地支持反腐败。今天,在廉政公署每年收到的所有贪污举报中,有超过70%的举报都是“具名”举报。这在全世界都是不多见的。

总之,在香港反腐败重要转折发生前后,在上述五个因素上,都发生了明显的变化。关键的领导人就是新任港督麦理浩,他显示出了前所未有的反腐败政治决心。当然,在麦理浩政治决心的行程过程之中,市民大众在葛柏事件后的游行示威中所展示出来的强烈呼吁也形成了有

利的压力因素。反腐败机构改革是香港跳出“越反越腐”怪圈的另一个关键因素。值得强调的是,香港的反腐败转折是在腐败十分严重,且是在同一个殖民地官僚系统下开始的,政府的严重腐败包括警察系统中的严重的有组织腐败犯罪都是迈向成功的巨大挑战。在这种情况下,香港就要比新加坡更复杂和困难一些。后来的事实证明,初期反腐败策略是有问题的。这个策略就是廉政公署誓言要查出所有腐败犯罪。这在一定程度上是1977年10月到11月间发生的“警廉冲突”以及更严重社会动乱的主要原因,即反腐败策略不当可能导致政治和社会动乱。在当时的危机状况下,港督被迫颁布特赦令。由于特赦过宽,后来又不得不纠偏,采取补救措施查处了警察系统中的严重腐败行为。

香港反腐败成功的经验和教训说明,要想取得反腐败成功,就必须清除历史上积累下来的腐败。但清除的策略,特别是在腐败严重的情况下展开反腐败成功行动,一定不是依靠执法机构一个个地查处,而是有条件的特殊。特殊政策需要同时兼顾三个维度,即时间、情节和态度。而不能像当年香港的特赦政策,只有时间,而且划在1977年1月1日之前,显然过宽——合适的时间界限应当是1974年2月15日,即廉政公署成立的日期。就情节界限来看,很难先验地制定可量化的标准。从人数比例上来看,应当能够使多数腐败行为得到赦免,甚至是完全赦免——除对腐败非法收益没收或充公。被赦免的自然是不严重的腐败行为。可以根据这个原则来设定情节界限。例如,腐败金额在多大数额以下,且没有造成其他严重后果。只有这样,才能孤立腐败的“大鱼”或“老虎”,政府和反腐败机构才能集中有限的执法资源完成打“老虎”的艰巨任务。就态度界限来看,关键是主动二字,即腐败者一定要主动坦白自己的犯罪行为,而不是消极、拖延甚至对抗,被其他人举报和揭发。总结香港的教训,后来者就可以采取更可取策略,来翻过历史腐败的一页。一个可行的策略就是推行财产申报制度,即把这个制度作为清除历史上积累下来的腐败的关键工具。与财产申报制度推行配套的当然是一套完整的特赦政策。另一个可行的策略是更换货币,同时对国民个人合法的现金财产、银行账户财产和不动产重新进行登记。后一个策略比财产申报制度更柔和,可以静悄悄地把所有现金型腐败财产、银行账户上的腐败资产和非法不动产充公,腐败历史随之一笔勾销。但弊端可能是,那些腐败大老虎也一概被赦免,这会不会给反腐败成功行动埋下隐患还不得而知。

二、我国反腐败机构和体制改革的对策与建议

以作者个人观察,未来能够推动我国反腐败进程的关键因素,应当是反腐败机构和体制的改革与创新。我国反腐败机构和体制改革的基本任务应当是改革目前“条块分割”的机构设置和体制安排。改革的目标应该是建立起一个有必要独立性、授权充分、并具有职业化和专业化特点的反腐败机构和体制。改革不必一步到位,可以选择逐步推进的路径。

改革的主要内容分为以下五个方面。第一,纵向上,在反腐败机构内部进行垂直化的改革。也就是说,中央以下的、现隶属于地方各级政府的反腐败机构从地方政府中剥离,直接作为中央反腐败机关的派出机关。剥离之后,派出机关如何派驻,是按照现有行政区划一一对应,还是按照大的地区派出,可根据工作需要决定。实际上,按照大区派出对于垂直化改革之后的反腐败派出机关脱离原地方政府的影响是有利的。而且,越是到基层,按照地区派出,越能够发挥规模效应,有利于反腐败工作的效率。

纵向垂直化改革可以充分借鉴十六大以来纪检监察机关派驻机构统一管理改革的经验。其基本原理和做法是一致的。需要说明的是,纵向垂直化改革之后,已经进行的纪检监察机关派驻机构统一管理改革成果还有必要保留,但应对迄今为止尚未彻底的派驻机关统一改革进一步深化,直到改革彻底为止。另外,派驻机构的设置不再和现有的政府部门一一对应,而应当根据政府部门的相近原则进行归并。现有的派驻机构规模过小,通常一个政府部门的派驻纪检组(监察局)就八九个编制,人力过于分散,必须要进行归并和整合。

第二,横向上,对反腐败机构进行整合改革,最终的目标是整合为只有一个反腐败机构,且

内设机构按照反腐败工作专业分工的原则来设置。实际改革可以采取先总体设计而后分步实施的办法。所谓总体设计,就是要按照反腐败工作专业分工的原则,对最终的统一的反腐败机构的内设机构做出设计。所谓分步实施,就是按照先易后难的思路把现有的多个反腐败机构逐步整合进来。

整体设计可以是这样的。首先,设置三个一线专业机构,分别是调查局、预防局和教育局,分别负责反腐败的打击、预防和廉洁教育工作;另外,根据反腐败机构内部综合行政、技术支持、政策研究等需要,设置三个二线机构,名称可以是综合行政部、信息技术部和政策研究中心。需要强调的是,内设机构内部如需要再细分,也需要遵照专业分工的原则。例如,调查局可以根据打击政府、私营部门以及社会领域腐败的需要,划分为两到三个二级机构,各二级机构内部还可以按照专业领域的不同来做进一步的划分。例如,政府部门其实包括多个专业领域,建设、规划、交通等部门的腐败具有一定的共性,可以由一个调查处来负责;海关、边检、公安、消防等纪律部门也具有自己的共性,可以由另一个调查处来负责等等。需要说明的是,改革后的调查局应当同时拥有党政纪律调查权和腐败犯罪调查权,并且将二者彻底整合而根本无需加以区分。特别是在调查环节,针对的只是违法或违纪的事实,而无需对这些事实做出到底属于违纪还是违法的裁判。倘若认为违法和违纪问题有很强的专业差异,需要区分,也无需在机构和执法过程中进行区分,而只需要在调查人员进行专业分工就可以了。例如,倘若被调查对象是党员或领导干部,在调查组工作人员中增加违纪调查人员就可以了。调查局内部分工是这样,预防局和教育局的内设机构更可以按照同样的原则来细分。在反腐败机构的规划和设计上,香港廉政公署可以作为一个具体的样板。

在分步实施中,按照彻底整合改革的规划,把目前分布于党、政、司法系统的纪检、监察、预防、反贪、职务犯罪预防,以及行政系统的工商和公安部门的部分反腐败职能都逐步纳入整合改革范围。也就是说,1993年曾经实施的纪检和监察的合署式改革应当普遍化和彻底化,应该适用于所有其他的反腐败机构以及承担部分反腐败职能的机构。具体的建议是,在对纪检和监察机关进一步整合的基础上,按照先易后难的思路,分步骤将其他反腐败机构整合进来。可以率先整合国家预防腐败局,然后把工商和公安机关的部分反腐败职能机构整合进来,最后再把检察院的反贪机构和职务犯罪预防机构整合进来。整合过程可以是一个逐步的过程,但整合进来的机构必须按照统一反腐败机构的总体设计对号入座,而不能重蹈历史上机构改革曾经出现过的因人设事、因人设置机构的覆辙。例如,国家预防腐败局和检察院的职务犯罪预防机构应该被整合到统一的反腐败机构的预防局,检察院的反贪机构应该被整合到统一的反腐败机构的调查局。

需要说明的是,进行这样的机构改革,涉及到修改现有的法律和法规,也会遇到来自现有机构的阻力,需要下决心予以推动。

纵向垂直化改革和横向整合改革并没有必然的因果联系,可以同时进行,也可以分别进行。但是,纵向垂直化改革涉及到的体制与法律法规阻力可能比横向整合改革更大一些。特别是党的纪检机关纵向垂直化改革难度更大一些。体制和法律障碍突破之后,纵向垂直化改革设计和实施其实并没有多大的技术复杂性,因为已经有历年来政府机构改革中的垂直化改革的经验可资借鉴。例如,1998年严打海关走私腐败之后,海关的垂直化改革就雷厉风行地推行了。之后,税务、工商、安监、质检等系统的垂直化改革也进行得很顺利,并没有什么技术性困难。

第三,要通过体制改革和立法对反腐败机构进行充分授权。反腐败机构要能胜任反腐败工作的需要,必须要获得充分授权,这些权力包括独立接获腐败举报、独立地对举报信息的调查价值做出判断并决定是否启动调查、秘密调查权,以及推行预防制度的强制权力等等。我国反腐败机构目前名义上都或多或少地拥有这些权力,但同时受到各种各样的限制,因此,实际上是否拥有这些权力以及拥有多少,存在着很大的不确定性。以查办案件各项权力来看,反腐败机构一般都可以接受腐败举报,但是否能够对一个案件展开调查,党的纪委需要向同级党委

报告。另外,由于干部管理权限的规定,检察院的反贪机关也难以首先对接到举报的涉及党政领导干部的腐败案件进行调查,通常只能等待纪检机关移交,或者是在极少数的情况下,由纪检机关提出组成联合专案组建议,以此方式介入调查。我国反贪机关所有一些进行秘密调查取证的法律授权,但由于上述限制,这些权力基本上是在极特殊情况下经报告批准之后才能使用。而党的纪委根本不具有秘密调查权。“双规”或“两指”是秘密调查权的一种替代性权力,但二者在威力和效果上存在着本质的区别。决定采用“双规”或“两指”时,通常只有很少一部分的腐败犯罪证据,甚至没有严格的犯罪证据,大量的证据通常要在“双规”或“两指”之后获得。而一旦决定采取“双规”或“两指”,等于把调查行动完全暴露给了嫌疑腐败分子,不仅不利于消除双方在腐败犯罪行为信息上的不对称,反而在一定程度上由于暴露调查行动而增加了调查取证的困难。因此,通过“双规”或“两指”获得腐败犯罪证据的制度成本是非常高昂的,这就是为什么,很多案件在进入“双规”或“两指”后,要旷日持久才能完成调查的原因。而秘密调查取得腐败犯罪证据的成本要低得多。当然,秘密调查权能否授予反腐败机关,取决于对反腐败机关的严密的外部 and 内部制约机制是否到位。上述分析过程中涉及到的一些情况也说明,要对反腐败机构充分授权,就必须改革相关的体制,包括权力过分集中的政治体制,改革干部管理权限的有关制度或规定。只有这样,对反腐败机关的充分授权才能兑现。总之,对我国反腐败机关授权不充分是一个严重的体制性问题,是制约反腐败机关能力的关键因素,必须要通过体制改革或修改相关法律法规予以解决。

第四,要通过体制改革对反腐败机构设置与其权力对应的外部 and 内部制约机制。对反腐败机构设置制约机制是必须的,而不论对其授权是否充分。目前我国反腐败机构在授权不充分的情况下,由于缺乏有效制约,导致内部腐败甚至严重腐败时有发生就是深刻的教训。这些教训反过来说明,制约机制并非一定要与授权充分与否挂钩。当然,授权充分之后,对应的制约机制更要跟上。否则,可能滥用反腐败权力的情形和后果也会很严重。下面主要以反腐败机关打击腐败的职能为例,说明对反腐败机构设计对应的制约机制的改革方案。首先,反腐败机构只拥有调查权,而对腐败犯罪的起诉权和审判权应当继续分别保留在检察院的公诉机关和法院。需要说明的是,在改革之后,如果仍然需要设立党政纪案件的审理机构,该审理机构也应该与只行使调查职能的调查局进行分离。例如,可以划到党和政府的其他部门或另行设立专门机构。其次,改革后的反腐败机构应该受到党代表大会以及人民代表大会的监督和制约,为了加强监督,可以在党代表大会和人民代表大会中设立专门的监督反腐败机构的监督委员会,对反腐败机构进行日常监督。第三,应该借鉴香港的经验,对改革之后的反腐败机构设置独立的、专门的监督机构。这些专门监督机构主要对反腐败机构行使职权的例外行为进行监督和制约。第四,法律要求反腐败机构内部要设置内部监督机制以及建立内控机制。在这方面,香港廉政公署的经验也值得借鉴。只有设置了与其权力对应的严密的外部 and 内部制约机制,才能保证反腐败机构有最高的清廉、道德标准,真正成为声誉卓越的、堪当大任的反腐败机构。

第五,通过改革对党纪和法律的某些关系做出必要调整。在通过横向和纵向改革,组建统一的反腐败机构之后,党纪和法律都由同一个机构来执行(主要是调查权),如果是这样,也就不再需要对党纪和法律关系另行做出调整了。这相当于李真案件调查过程中,中央纪委和最高检成立联合专案组做法彻底的制度化和常态化。而在达到这个理想状态之前,特别是当党纪和法律问题仍然分属于不同权力机关执行的情况下,就有必要对党纪和法律的某些关系做出调整。过渡时期的具体调整方案可以有三种选择:一是由党纪优先、法律后置调整为法律优先、党纪后置;二是党纪和法律调查机关之间可以自由展开竞争,坚持谁先受理、谁先调查的原则。事实上,调查部分仅针对违纪和违法的事实部分,并无需区分哪些是违纪、哪些是违法。甚至在违纪违法事实调查部分,两个调查机关可以证据、事实共享,最后一并提供给审理或审判机关。因为最终应当如何处分或惩处,并非由调查机关决定,而是由审理或审判机关决定;三是把李真案件查办中成立联合专案组的做法常态化。即凡是调查对象属于党员或领导干部,调查组工作

人员就由两方人员共同组成。

上述五个方面的改革都旨在建立一个科学有效的反腐败机构,是建立在理论原则基础之上的,因此,应当在实践中予以重视。具体的改革路径可以根据实际情况灵活安排,也可以坚持先试点后推广的经验,需要强调的是,虽然改革路径可以分步实施、循序渐进,但改革方案、特别是最终方案必须坚持总体设计。这样才能确保改革始终沿着符合科学原则的方向,并最终达到一个正确的目标。在改革任务的实施上,可以逐步地进行,而不必要求一步到位。以纵向垂直改革为例,就可以分为若干步骤实施。例如,首先实现县以下垂直。例如,四川南溪县就对乡镇纪委体制进行了改革。撤销原来的乡镇纪委而组建乡镇片区纪委,片区纪委不再有乡镇党员大会选举,而直接由县级纪委任命。其次,选择若干个省市实现省以下垂直。第三,在这些试点省垂直改革的基础上,再从中挑选几个进行中央以下垂直改革试点。试点成功之后再在全国推广,直到全部实现中央以下垂直化改革为止。在中央以下垂直改革到位之后,再考虑中央层面的宏观体制改革。一个具体的建议就是按照十七大有关建立“决策权、执行权、监督权”分立的精神,进行监督权独立改革。最后需要说明的是,反腐败行动还需要重视以下对策和策略:一是重新定位反腐败工作的目标,改当前的工具性目标定位为目的性工具定位。二是坚持渐进主义的成功路径。可以分两步走。第一步是把一些地区开辟为廉政特区或反腐败改革试验区。第二步是在特区成功的基础上,普遍或分步推广其经验,以实现共同廉洁的整体目标。

参考文献:

- [1] 中央纪委研究室.正确认识反腐败斗争形势[N].人民日报,2002-06-27(9).
- [2] 任建明.我国腐败与反腐败现状与趋势的宏观分析[J].中国社会科学(内刊),2007(3):47-62.
- [3] 过勇.中国高官腐败呈现十大趋势[N].中国经济时报,2003-06-02.
- [4] 透明国际.制约腐败——建构国家廉政体系[M].清华大学廉政与治理研究中心,译.北京:中国方正出版社,2003.
- [5] Wedeman, Andrew (2008). Win, Lose, or Draw? China's Quarter Century War on Corruption. *Crime, Law and Social Change*, 49:1, 7-26.

责任编辑 钱荣贵

The Critical Points in Reforming the Anti-Corruption System in China in the Future: Anti-Corruption Agencies and System

REN Jianming(The Public Management School, Tsinghua University, Beijing 100084, China)

Abstract: The analysis framework should include the five prerequisites for the success of anti-corruption. The five prerequisites include the political will of top leaders, anti-corruption laws, anti-corruption agencies and system, anti-corruption strategy and the support of people. The reform of anti-corruption agencies and system becomes the critical points in reforming the anti-corruption system in China in the future. This system should be centralized along the vertical dimension, merged with other agencies, empowered adequately and carried out step by step. Firstly, vertical reform should be made in the interior parts of anti-corruption bureaus. Secondly, it's necessary to carry out the reform of adjusting and integrating anti-corruption bureaus. Thirdly, anti-corruption bureaus should be adequately empowered through systematic reform and legislation. Fourthly, external and internal restricting institutions must be established in accordance with the power of anti-corruption bureaus. Last, necessary adjustment should be made in terms of the certain relationship between party disciplines and laws.

Key words: anti-corruption; system; institution; framework Professor