

The Experience and Enlightenment in the Construction of National Integrity Governance System (NIGS) of South Korea

Cheng Yu

Institute of Political Science, Central China Normal University, Wuhan Hubei
Email: 67127513@163.com

Received: Apr. 4th, 2017; accepted: Apr. 18th, 2017; published: Apr. 30th, 2017

Abstract

The National Integrity Governance System is series of legal systems and proceedings set by the country to eliminate corruption, also including the value system to hold those legal systems. From anti-corruption campaign to legalized systematic anti-corruption, South Korea made a great success in the construction progressing of NIGS. The South Korea's anti-corruption achieves excellent results, which also provides vital reference to National Integrity Governance and anti-corruption construction in current China.

Keywords

South Korea, National Integrity Governance System, Anti-Corruption, Enlightenment

韩国国家廉政治理体系建设的经验及启示

余 澄

华中师范大学政治学研究院, 湖北 武汉
Email: 67127513@163.com

收稿日期: 2017年4月4日; 录用日期: 2017年4月18日; 发布日期: 2017年4月30日

摘 要

国家廉政治理体系是国家为实现对国家社会的廉洁治理而设置的一系列制度和程序的总和, 亦包括支撑这些制度体系的价值体系。在反腐倡廉方面, 韩国通过制度化、法制化的方式, 使反腐斗争从运动式反腐的低级阶段, 成功过渡到制度式反腐的高级阶段, 推进了国家廉政治理体系建设。韩国廉政治理体系

建设为我国当前制度反腐提供了许多值得借鉴的经验。

关键词

韩国, 国家廉政治理体系, 反腐倡廉, 启示

Copyright © 2017 by author and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

国家廉政治理体系是国家为实现对国家社会的廉洁治理而设置的一系列制度和程序的总和, 亦包括支撑这些制度体系的价值体系。按照透明国际的界定, 国家廉政治理体系是指由国家建立的, 旨在长期预防腐败、实现廉洁政治的体系结构。在反腐败运动方面, 韩国提供了许多成功的经验, 给处在相同情况下的发展中国家带来了有益的启示。作为韩国的邻国, 中国同韩国一样也正在推行以政府为主导的现代化, 同样因此衍生出现代化进程中日趋严重的腐败问题。从相同点来看, 两国的腐败问题都呈现出以下特征: 腐败是制度性的, 渗透到社会的方方面面; 官商勾结、权钱交易是腐败的突出表现形式; 腐败问题越来越严重, 严重阻碍了现代化的进程。改革开放 30 年来, 中国在廉政建设方面虽然有一些成效, 但任务仍然非常艰巨。为此, 韩国在国家廉政治理体系建设方面的成功经验是值得我们借鉴的。

2. 从政治生态和反腐败战略的视角重构国家廉政治理体系

国家廉政治理体系有十一根由机构和规则组成的制度支柱支撑着, 这些支柱分别是: 通过自由、公正的选举产生的立法机构、能解决利益冲突的行政机关、独立的司法机关、拥有审计所有公共账目并公开发布审计报告权力的审计机关、以高标准的公共服务道德准则为行为规范的现代公务员制度、对不良行政行为拥有处理权的议会监察专员、完善的反腐败机构和监察机构、能自由获取公共信息的新闻媒体、拥有文化自由的公民社会、提倡公平竞争的私人部门、能有效提供司法协助的国际行动者。国家廉政治理体系的根基是深入民心的廉洁意识和廉洁价值观。其十一根制度支柱互相依存, 缺一不可。

最早提出国家廉政体系概念的是透明国际的杰里米·波普(Jeremy Pope), 他认为廉政体系反映了宏观层面的治理水平, 腐败问题必须由政府过程(领导行为规范、司法健全、机构改革等)和社会改革(公众意识、社会价值)共同解决。构建国家廉政体系是治理腐败的根本措施, 反腐败改革计划中是最有效的。近年来国家廉政体系的理论框架得到了持续发展和完善, 并在全世界引起了广泛反响, 为各国政府、国际组织和国际援助机构推进改革提供了重要参照案例。^[2]其实, 提高廉政治理能力, 使反腐败领域由“劣治”向“良治”转变就是构建国家廉政体系的最终目的。

透明国际用神庙来比喻国家廉政体系的结构。国家廉洁目标相当于神庙的顶部, 而神庙的中部由一些重要支柱构成, 这些支柱代表着国家廉政体系的构成要素, 对国家廉政治理起着支撑作用, 其中包括司法机关、议会、审计总署、公民社会、监察专员等部门。同时每一根支柱都包含了使其发挥作用的制度规则, 缺少制度规则填充的支柱被称为空心柱, 将影响整个神庙的安全和稳定。这些支柱互相促进、互相依赖, 每根支柱根据国家和地区的不同产生不同的支撑力, 为了让国家廉政体系稳固而有效, 必须让每根支柱之间的支撑力相对平衡, 这对于国家廉政治理极其重要。

国家廉政治理体系理论在强调廉政治理的全面性的同时，也关注到了廉政要素的均衡性，倘若国家廉政体系这一神庙屋顶的重量只施加在其中几根支柱上，那么作为神庙基石的公众意识和社会价值将发挥重要的承重作用，如果它们能为这些支柱提供更强有力的支撑力，那么国家说法程度就会更高。反过来，如果公众与社会对腐败持较宽容的容忍态度，或者尚未普遍形成崇尚廉洁的社会价值观，那么国家廉政体系就会缺乏稳固性，就算各个支柱都发挥了作用，长此以往也会出现问题。所有国家和地区，只有在建立牢固基石的同时，充分发挥每一根支柱的作用，置于神庙顶部的“可持续发展”、“法制”、“生活品质”三个圆球才不会跌落，国家也就真正实现了廉洁，并达到国家廉政治理的“良治”状态。

从政治生态的视角和反腐败战略来看，在国家廉政治理体系理论的基础上，对框架的分析应从机构、法律、战略三个层面的反腐败体制机制入手。^[2]反腐败机构是国家廉政治理体系的核心力量，为反腐败职能的发挥从根本上提供了力量保障，其中监察专员、司法部门、审计部门、立法机关和反腐败机构关系紧密。反腐败法律为廉政治理提供制度保障，是保证国家廉政治理体系支柱发挥作用的制度规则。反腐败战略为廉政治理提供策略与方法，是反腐败工作的着力点，其中包括培养公众意识和社会价值观。这三点基本上涵盖了国家廉政治理体系所包含的内容。

现代国家廉政治理体系的建设需要加强人民代表大会对财政预算的监督作用，强化审计机关在反腐败工作中的独立性和权威性。当前存在的问题是各级人民代表大会会期短，议程多，而且代表兼职情况普遍，对财政预算进行专项审查的时间和精力不足，而各级政府、各类机关财政执行随意性较强，尤其是大量体制外资金的混乱运作，导致了腐败的滋生。加强全国人大及地方各级人大对财政预算审核、批准、监督的作用，强化审计机关在反腐败工作中的独立性和权威性是建设中国特色国家廉政治理体系的必然选择。

建设现代国家廉政治理体系还需要强化、重视、发挥民营经济部门和公民社会对公共权力的制约力。民营经济部门对现代国家廉政制度体系十分重要，要想让民营经济部门远离商业贿赂，消除公共采购中的行贿动机，必须施行反垄断、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。另外，在市场经济高速发展的今天，积极发挥公民社会监督腐败和营造健康舆论环境的作用也十分重要。

建设现代国家廉政治理体系需要加强国际社会在反腐败领域的合作。国际社会是现代国家廉政制度体系的外围“廉政支柱”，而促进贪官引渡、反洗钱、资金返还的双边或多边法律援助协议形成了促使国际合作机制有效运转的核心规则。目前，对中国而言，最重要的任务是加强对腐败犯罪的国际调查与审判的合作，学习发达国家预防和惩治腐败的成功经验。

3. 在政治改革中推动国家廉政治理体系和国家治理能力现代化

十八届三中全会指出改革的总目标是推进国家治理体系和治理能力现代化。这一目标和廉政治理、反腐败是什么关系呢？治理体系即在党的领导下管理国家的制度体系，其中既包含各单位的规章制度，也包括法律法规在内。所有的规章形成一个系统，被统称为制度。治理能力就是如何科学使用这套体系和规章。现代化是关键。体系、能力都要为现代化让行。这一点十分重要。我国过去也存在廉政治理体系，只是完备性和对社会的适应性有待评议。并且也有一定的治理能力，只是随着时代的进步，需要改变。改革的原因是现代社会产生了很多新问题，正如习总书记所说，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)是由问题逼出来的。推着我们深化改革。深化改革的目标是现代化，现代化代表着民主化、法治化和制度化。法律现代化要体现大众、全民、最广大人民的利益，就要发扬民主，体现民主，在此基础上制定出来的体系才符合现代化要求。如果全都由贪官污吏掌控并制定一套体系，具代表的只会是腐败者的利益。代表的是极少数人的利益。比如说制定领导干部用房制度，从广

大人民利益出发和从腐败者利益出发，其结果是截然不同的。所以实现现代化必须做到民主化。另外法治化也是必需的。简单说，法治化就是法律面前人人平等。如果法律的实施带有狭隘性和随意性，那就是人治，不是法治。现代化必须法治化，后者和腐败是格格不入的。

国家治理实现了现代化，腐败现象就会得到有效控制，反过来也是一样，腐败现象得到有效控制，廉政治理体系和治理能力才能走向现代化。二者是相辅相承的关系，贯彻好十八届三中全会的《决定》会有效遏制腐败，社会守法风气就会自然形成。

3.1. 转变政府职能

政府职能转变之后，腐败的机会就会相应减少。十八届三中全会的《决定》的着力点和发力点，一是减少滋生腐败、职务犯罪的机会和条件；二是腐败者的心理和犯罪动机。

进行经济体制改革，转变政府职能，目的就是滋生腐败的机会和条件，属于源头治理。对于转变政府职能，《决定》指出要处理好政府和市场的关系。这是因为在经济建设过程中，政府对经济事务干预过多，同时，监管不到位。所以要适当减少审批事项，对此，习近平总书记就指出较多政府职能，会在四个方面产生积极作用，其中一个就是有利于遏制消极腐败现象。

3.2. 加强民主政治建设

民主政治建设能让公民参与反腐的渠道趋于畅通。比如在全社会范围内广泛开展协商，推进治理体系、治理能力现代化，这种方式有别于管理，更不是统治和专政。廉政治理现代化，意味着发扬民主，让公民有序参与到立法中来，让民众的诉求有表达的渠道，对社会的关切予以反馈。在执行层面上，对社会的需求要及时回应，接受监督，这就是民主。民主能有效遏制腐败，因为它既体现了最广大人民的利益，又接受了监督。所以加强民主政治建设对推进国家廉政治理现代化起着基础性的作用。

3.3. 推进法治中国建设

推进法治中国建设，就是要依法治国，依法执政，依法行政，一切事务都要依法进行。要忠于、遵守、维护、运用宪法和法律制度。即强化法律的力度、威力、及时性和广泛性。因此我国提出用法治的思维、法治的方式反腐败，增强全民的法制观念。无论是平民还是政府都要有法制观念。为了保证法律发挥更大的效能，十八届三中全会的《决定》还提出要进行司法体制改革。比如推动省以下地方检法两院将人、财、物进行统一管理，探索制定与行政区划适当分享的司法管辖制度。目的是防止检法两院地方化、行政化。

十八届三中全会的《决定》指出：“让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。”建设法治中国，提高人们的法律意识，依法办事，有利于廉政建设和社会的长治久安。

3.4. 建立权力运行制约和监督机制

权力需要制约和监督。我国反腐败的领导体制仍然是党委统一领导，党政齐抓共管，纪律组织协调，部门各司其责，依靠群众积极支持和参与。在此基础上，对纪律检查体制进行了诸多调整，比如强化上级纪律机构对下级纪律机构的领导，这项调整是为了规范权力运行，从而达到预防腐败的作用，对建设廉政治理有积极作用。

制度主义者通过制度设计无法解决同一制度在不同国家发挥的作用不同这个问题。这是因为问题的根源并不在于制度本身，而在于其所处的文化环境和背景。在腐败研究领域，从 20 世纪 90 年代开始，人们对腐败的认识更加深入，不再简单地把腐败划归于不道德的违法行为，或者非正常的行为，而是开

始用价值中立的眼光来看待腐败问题。研究腐败的模式也开始由道德论、功能论向嵌入论转变。^[3]嵌入性腐败有别于非嵌入性腐败在于腐败所形成和赖以生存的非正式制度与正式制度之间形成了一种相互依赖的共生关系的地方。嵌入性腐败是无法通过强制手段有效治理的，因为强制治理策略无法改变正式制度，更别说改变非正式制度了。要想解决腐败问题，必须通过制度设计的方式改变正式制度及正式制度与非正式制度之间的关系。^[4]根据中国政体及国情现实，只有依靠改革，通过制度设计去推动国家廉政治理建设，才能实现国家治理能力现代化。

4. 建立独立、高效反腐败机构是建立国家廉政治理体系的基本条件

构建国家廉政治理体系涉及到反腐败机构的自身建设和整个公共组织系统建设。考察韩国社会发展进程中反腐败历程，会发现韩国反腐败的制度建设实际涉及了整个国家廉政治理体系的构建与完善。韩国三个反腐败组织机构分别为：韩国监察院(Board of Audit and Inspection)、隶属于法务部的大检察厅(Prosecution Service)^[5]和韩国公民权益委员会(Anti-Corruption and Civil Rights Commission)。三个机构功能及作用覆盖了反腐败的三个环节，即对权力的审计监督、对腐败行为及腐败分子侦查起诉和预防腐败的具体制度建设。正是这种反腐败系统的构造确立与完善形成了韩国国家廉政治理制度体系，使韩国的腐败被遏制在一个有效的可控范围之内。建立专门、独立的反腐败机构是目前各国治理腐败、建设清廉国家的主要措施。

设立专门的反腐败机构，是指某些国家除了通过权力机关、司法机关或行政机关行使反腐败的职能和权限，还设立独立的机构专门行使反腐败职能。比如新加坡的反腐败调查局(CPIB)；韩国的腐败防止委员会和监察院；美国的司法部公共说法处、监督长办公室、政府道德办公室；英国的罗兰委员会、议会监察专员署、国民保健署等。从目前情况看，这些专门反腐败机构均呈现出独立、高效、权力集中的特点。

所谓独立，是指专门反腐败机构直接隶属于议会、国家最高行政首脑或国家司法部门，并向他们负责，独立行使职能，不受外界影响。反腐败机构的成员由国家元首、最高国家权力机关、行政机关、军事机关或司法机关的首长直接任命。如新加坡的“反腐败调查局”直接隶属于内阁总理，局长由总统任命，局长只对总理负责，不接受其他任何人员的指挥；菲律宾的“反腐败法院”隶属于国家司法部门；泰国的“反贪污委员会”、巴西的“议会反贪污调查委员会”都隶属于议会；美国联邦政府各部门设立的监察长办事处的监察员由总统征得参议院同意后任命，同样，总统必须向国会说明理由并提出证据后才能罢免他们；尼日利亚腐败行为调查局局长和副局长是由最高军事委员会任命的；巴布亚新几内亚的监察专员公署的首席监察专员和两名监察专员由国务部长任命；南非的严重经济犯罪行为调查署署长由司法部长任命^[6]。

所谓高效，是指专门反腐败机构在实体上和程序上拥有一些特殊的权力，有助于它们及时查办腐败案件。从实体权力看，专门反腐败机构权限的特殊性主要体现在对所有腐败违法犯罪行为，它们都享有广泛的监督、接受举报、调查、搜查、逮捕等权力。从程序角度看，专门反腐败机构的特殊性则表现为在行使调查、侦查、逮捕等权力时不受刑事诉讼法规定的一般法律程序的约束。主要包括特别调查权、强行搜查权、无证搜查权、无证逮捕权等。其中，特别调查权是指一旦反腐败机构或其人员确定或有理由怀疑贪污受贿等腐败行为确实存在，即使其他法律有不同甚至相反的规定，他们也能依据反腐败法的相关规定调查任何人或事项。如新加坡的《防止贿赂法》规定：“无论任何其他法律有何规定，检察官如果确信有充分理由怀疑违反本法构成犯罪，可以发布命令授权贿赂调查局局长，或者在命令中指定任何衔级相当或者高于主力警长的警官或者贿赂调查局特别调查员，根据命令确定的方式或方法对有关事项进行调查。”无证搜查权指允许执行调查任务的人员，在特殊情况下虽没有一定机关或一定级别官员

签发的搜查证进行搜查。新加坡、马来西亚、文莱、尼日利亚等国的法律对此都作了相关规定。强行搜查权是指某些国家允许搜查人员在必要的情况下使用武力进行搜查。文莱、马来西亚、尼日利亚的反腐败法对此都有明确规定。无证逮捕权是指允许一定级别的官员在特殊情况下，不经批准或决定实行无证逮捕。对此，新加坡、文莱的法律都有相同规定[7]。

所谓权力集中，是指某些国家的专门反腐败机构拥有非常广泛的权力。它们不仅有调查、搜查、逮捕以及处理腐败行为的权力，而且拥有很多预防腐败行为的监督权。它们监督国家机关及其工作人员遵守道德规范的情况，以及执行择优录用、财产申报、绩效晋升、金融实名、高薪养廉、透明工作、禁止收礼等制度的情况，从而达到防范腐败行为的目的。

独立、高效、权力集中的工作体制和机制为专门反腐败机构最大限度地发挥职能提供了保障，使它们在各国的反腐败斗争中发挥了极其重要的作用。我国尚未设立类似的专门反腐败机构。在我国，对腐败行为的预防、监督和处理属于权力机关、行政机关、司法机关和设立于它们内部的职能部门以及党内的专门监督机构——纪律检查委员会的职责范围。这些机关、组织和部门，虽然在我国反腐败斗争中查办了大量案件，取得了一定的工作业绩，但和其他国家的专门反腐败机构相比，在独立性、统一性和权威性方面明显不足，影响了我们反腐败的力度和效率。[8]因此，我国应借鉴其他国家的经验，在进一步加强现有反腐败机关和部门职能的同时，设立由中央政府或地方政府垂直领导，独立行使职权的专门反腐败机构，并使它们具有广泛的权力。

5. 制定专门系统性反腐败法律是践行国家廉政治理体系的制度保障

制定专门系统性反腐败法律，是指除在刑法、行政法和其他法律法规中对惩治和预防腐败作相关规定之外，另外专门制定独立的反腐败单行法律法规。目前，很多国家都有专门反腐败法，且功能齐全、类型多样，在各国反腐败斗争中有着十分重要的作用。

按类型划分，专门反腐败法有实体型、程序型以及二者兼备的综合型。实体型反腐败法，就是对贪污贿赂等腐败行为的判断标准和处罚标准作出规定的法律。其往往作为对刑法的补充或修改而存在。如英国的《公共机构腐败行为法》和《防止腐败法》；美国的《联邦贪污对策法》。英国的《公共机构腐败行为法》制定于1889年，为英国历史上首部专门反腐败法。该法严令禁止公共机构成员的各类贿赂行为(无论是主动还是被动)，而且对此类行为的惩罚非常严厉。1906年，英国颁布了《防止腐败法》，该法把禁止贿赂的适用范围扩大到公共机构本身。1916年修订完的《防止腐败法》将适用范围进一步扩大到所有地方性和公共性机构。2003年3月，英国政府颁布了新的《反腐败法》，该法案把经济合作组织在1999年签订的《关于公共官员受贿的协议》纳入其中，同时赋予该法案域外效力，把禁止贿赂行为的适用范围扩大到涉及外国人的贿赂案件。1925年美国制定了《联邦贪污对策法》，希望通过遏制公职人员违法募集竞选资金行为达到预防腐败犯罪的目的。该法重点惩处的对象是选举中的间接贪污行为，限制了向国会初选和大选的捐款。《联邦选举法》制定于1972年，经过3次修改，这一项法案以《联邦依法对策法》为基础，对竞选捐款的数额和来源的限制性规定更为具体、明确。该法在美国历史上首次建立起控制竞选财政的制度。程序型反腐败法，就是对如何保证实体反腐败法得以实现作出相关规定的法律。它主要规定了对腐败行为的举报、调查、侦察和处理的特别程序。如1988年颁布的《新加坡没收贪污所得利益法》，它以规定没收贪污所得利益的程序和没收潜逃罪犯的贪污贿赂所得利益的程序为主。依据该法规定，法院在审理贪污贿赂案件过程时，如果确认被告人存在贪污贿赂行为，则应根据检察官的请求，在做出判决或其他处理前，向被告人发出“没收令”，以之作为没收被告人贪污贿赂所得利益的法定依据。[9]另外，《加拿大1991年舞弊行为调查法》也属于程序型反腐败法。综合性反腐败法，则既对实体内容作出规定，又对程序内容作出规定。1960年制定的新加坡《防止腐败法》就属于这一类型

的。该法确立了非常广泛的贪污定义，包括所有以金钱和非钓鱼形式表现的利益和好处，以及被查人不能说清来源的额外财富，还详细界定了受贿者收受的“报酬”，其中包括金钱和非金钱物质；访法对刑法作了补充，规定了投标人、代理人、公共机构成员的受贿罪，对教唆犯罪、共同犯罪和预备犯罪都作了新规定。它全面规定了新加坡重要的专门反贪污机构——贪污调查局的权力，赋予它广泛的侦查权，并对其侦察措施作出了具体、详细的规定；规定了一些适用于反腐败的特别诉讼程序和证据制度，包括财产来源不明证据、贿赂推定、共犯证据、习惯证据、贿赂人的证据效力、证人免责等内容。

按功能来划分，专门反腐败法可分为惩罚型、预防型和两者兼具的综合型。惩罚型反腐败法通过严惩腐败行为，让腐败分子有所忌惮，警示他们不要再发生腐败行为。预防型反腐败法确立了一系列预防腐败的法律制度，目的是防范公职人员发生腐败行为。新加坡的《防止腐败法》属于惩罚型，该法对贪污贿赂犯罪规定了比刑法更为严厉的惩罚。如：在定罪的构成要素上，能为证实其实际上为对方谋利提供了帮助、贪污和贿赂的赃款去向或用途并不影响定罪；对定罪的数额起点不作规定；对犯罪的处罚比刑法严厉得多。2001年韩国制定的《腐败防止法》属于预防型，其目的是预防腐败的发生。该法律对举报腐败行为、扩大财产登记及公开对象的范围、国民监察请愿制度、成立没收非法财产的机构、强化审查事项、发动市民多与行政评价、实施持续性高强度的监察活动和召开听证会等内容作出了规定，目的是遏制公职人员腐败行为的发生^[10]。

从效力上看，专门反腐败法在对事、人、时间和空间的效力范围以及力量上都在逐渐扩大和增强。在对事方面，专门反腐败法更强、更具体的针对性，来些国家甚至会针对某个特定方面或特定范围中的严重腐败行为制定一项专门反腐败法。比如，在计算机普及后，英国发现有人在上班时间用计算机从事工作无关的事情，于是制定了《计算机使用权限法》，目的是保证计算机这类公共财物得到充分合理的使用。在对人方面，某些国家的专门反腐败法既适用于本国人，对外国人也适用。如美国的《涉外反行贿赂法案》。在时间效力上，某些国家为加强对腐败行为的追究，在专门反腐败法中规定了对过往腐败行为的效力。如新加坡的《没收贪污所得利益法》第3条规定：“本法适用于本法公布实施之前的任何实施终了的贪污罪。”而《文莱1982年防止贿赂法》第40条也有类似规定。在空间效力上，某些国家的反腐败法不仅在域内效力，在域外同样有效力。这一点在新加坡《防止贿赂法》、《文莱1982年防止贿赂法》、《马来西亚1961年防止腐败法》、《南非共和国1992年贿赂法》中都有相关体现。^[6]另外，某些国家还赋予了专门反腐败法特别的法律效力，也就是说不论其他法律的规定是怎样的，只要和专门反腐败法的规定相冲突，必须为专门反腐败法让行。如《尼日利亚联邦共和国1975年腐败行为法令》规定：“尽管其他法律有相反规定，如果确信有合理根据怀疑某人实施了本法中的犯罪，局长和有局长一般授权或特定事项授权的调查局官员可以以局长认为合适的方法对各事项进行调查”^[6]。

目前，世界各国的反腐败策略都体现了标本兼治、综合治理的规律，而且呈现出以预防性措施为主的趋势。这是因为预防作为治本的措施，是反腐根基，更为重要。在反腐败实践中，各国创造性地建立了很多旨在预防腐败发生的法律制度，集中体现在：对公职人员的择优录用制度、绩效晋升制度、严禁收礼制度、财产申报制度、高薪养廉制度、金融实名制度、透明工作制度和反洗钱制度等等。这些法律制度断绝了公职人员发生任何腐败行为的机会，能从源头防止腐败行为的产生。虽然有些法律制度在我国已经存在，比如公务员的录用必须经过统一的公务员考试，要求党政干部申报财产，实行金融实名制，要求政务公开，但这些制度无论是在内容上、形式上，还是在落实的过程中，都远不及其他国家具体、详尽、明确，可操作性还强，甚至流于形式，未能充分发挥出它们应有的作用。因此，我们要吸收其他国家的经验，进一步建立、健全、细化、完善这些预防腐败的法律制度，强化其可操作性，使其更好地为我国反腐败斗争服务。

目前，我国还未制定专门反腐败法，反腐败的制度和措施，除了在刑法和行政法中有所体现外，主要还是由党的规章制度或政府的行政命令来规定。而这一种方式无论是在效力、适用范围，还是在约束力上都远不如法律，它极大地限制了这些制度措施功能的发挥。所以，我国也应学习其他国家的经验，制定一部综合型的专门反腐败法，对惩治、预防腐败的措施和程序作具体、明确、操作性强的规定，梳理、整合分散于党的规章制度和政府行政命令中的反腐败制度和规范，将它们纳入作专门反腐败法中，从而强化我国反腐败的制度措施。

6. 鼓励和支持公众参与反腐败是实现国家廉政治理体系的重要途径

目前中国的腐败治理的确在发挥作用，但是许多反腐败行动还呈现着“运动式”的特点，其效度是极其有限的。反腐败必须逐步走向法治化，但是法治化对证据的获取、案件的审理过程、对案件情节的认定和定罪量刑、相关法律法规的适用等要求更高。所以在日后的反腐败斗争中，还需持续强化司法机关在反腐败中的作用。要较为彻底地解决(完全解决几乎不可能)腐败问题，必须充分发挥和利用社会力量，是“社会中心主义”的反腐败道路。这一道路包含两方面的内容：一是全社会在道德风气上形成抵制腐败行为的文化和观念；二是使普通民众拥有参与廉政建设的合理途径。

关于腐败容忍度的研究结果显示，在一定情境下考量，内地大学生对腐败的容忍度要明显高于香港大学生。[11]康明奈指出在后毛泽东时代的中国社会，关系性的社会交往方式存在于官员群体之中。而1978年以后的市场改革不但未能打破这种交往模式，而且产生了大量以之为基础的掠夺资源的方式。与此同时，这种掠夺方式和混合市场的融合，反过来又强化了关系交往对人际交往的重要性，这种特殊的资源分配方式极度缺乏正义性和公平性，以至于资源逐渐借助关系网络落入少数人的手中，这种现象最终会导致社会的分裂。[12]对于中国目前的腐败治理，大体可以得出两个互相关联的判断：一是中国的确在治理腐败上作出了许多实质上的努力，这从根本上有别于做表面文章的反腐败行动；二是虽然这些努力在一定程度上获得了成效，但是从种种评价来看，这些成效和努力的程度并不成正比。可以说，中国目前的反腐败斗争正处于“瓶颈”期，远未及“天花板”，也能说中国反腐斗争有突破的可能。

韩国为民众有序、有效参与反腐败和维护公民权益建立的制度平台是“韩国公民权益委员会”。该组织成立于2008年2月，作为独立机构直接受韩国国务总理领导，于2008年2月通过，并于2009年1月修订的韩国《公民权益委员会法》第一条对建立公民权益委员会的目的和宗旨作了规定：“本法的目的是通过建立公民权益委员会来处理人民的冤情与不满，改进不合理的行政制度，防止和有效控制腐败以保护人民的基本权益，确保行政正当性，创建一个透明的公共服务和社会。”在介绍该组织的性质、组织架构和功能之前，选回顾它的前身，借此了解在长达几十年的反腐败和维护公民权益历史进程中，韩国人民的理念和制度建设经历了怎样的过程，有助于更全面更准确地认识公民权益委员会的组织架构和功能。韩国公民权益委员是在整合韩国监察使(the Ombudsman of Korea)、韩国反腐败独立委员会(the Korea Independent Commission against Corruption)和韩国行政审判委员会(the Administrative Appeals Commission)的基础上建立的，也就是说早在公民权益委员会成立之前，韩国已经存在3个直接由总统或总理领导的独立机构。正如前文所述，韩国民众在真正意义上有序、有效参与到反腐败和维护公民权益中是伴随着上世纪80年代末90年代初威权主义极权统治的结束及民主制度最终确立而开始的。随着韩国经济社会的发展，民主制度真正确立之后，国民以及民主政府普遍认为对公民权益的任意侵犯与腐败现象的大肆泛滥存在内在的逻辑关系，所以必须把维护公民权益和反腐败结合起来，从制度层面解决以上问题，并提出了建立一个保护公民权益、根除腐败的清廉社会的新韩国口号和目标[13]。

在我国香港地区，民众的推动对早期廉政公署打击腐败起着极其重要的作用。在港英总督葛柏贪污一案中，葛柏出逃之后，整个香港社会掀起了一场声势浩大的反贪运动，为廉政公署办案和发挥打击腐

败职能有力的民意支持。廉政公署内部的工作人员对此十分认同：廉政公署之所以能成功治理腐败，其实是自上而下与自下而上双向治理的共同成果。[14]事实上，当廉政公署的官员被问及当前检举揭发的数量问题时，他们的回答是：“其实今天廉政举报的数量并没有减少，主要原因在于，原来民众不敢检举，那么有十例腐败行为，可能只有一个人敢来检举；但是今天不同，有一例腐败行为，可能会有十个人前来检举揭发。”值得提的是，香港普通民众的实名举报率高达70%以上，这是比较少见的，其反映出的问题是民众能积极参与到打击腐败行为的行动中去，他们对反腐败机构充满信任和信心[15]。

世界各地的反腐败实践显示，对每个国家和地区而言，公众的参与是反腐败的一支必不可少的强大力量。很多国家以法律形式赋予了公众对国家机关及其公职人员广泛的监督权，而且对保障此项权利实现的方式、途径和程序进行了周密的规定。如某些国家法律规定公众对腐败行为拥有举报的权利，并详细规定了接受举报的机关、举报的方式和程序、对举报人的保护和奖励等，这就为公众参与廉政建设提供了有利的条件和切实有力的保障。另外，某些国家还会根据需要适时开展反腐败活动，如韩国就曾开展过“庶政刷新”运动、“新秩序，新生活”运动、“社会净化”运动、“国民清正”运动等。美国则开展过文官改革运动。这些声势浩大的反腐败运动对腐败者造成了巨大的社会压力，也促进了很多反腐败制度的完善，推动了各国反腐败斗争的进程。我国也致力于依靠人民群众进行反腐败斗争。我国包括宪法在内的法律、行政法规及一些党规党法都赋予了人民群众对国家机关及其公职人员广泛的监督权，但也还存在缺陷，比如人民权利的具体内容不够细化，保障人民实现权利的程序不够完善，渠道不够畅通。针对以上问题，我国应吸收其他国家的经验，探索落实人民群众监督权的有效措施。

在公职人员中展开道德教育，把对公职人员的道德要求上升到法制层面，这是很多国家预防腐败的重要手段，也是大多数国家专门反腐败法的重要组成部分。比如新加坡政府一贯推崇诚实、正直的观念，要求公务员做到廉洁、诚实、秉公守法。新加坡的道德教育从孩子抓起，人们从小就接受以勤奋努力所得光荣，不劳而获或以非法、卑劣手段所得可耻的价值观教育，这使他们从小就懂得明礼守法光荣，贪赃枉法可耻的道理。新加坡公务员任职当天，就要写宣誓书，内容是遵守公务员守则和条例，遵守职业守则和法律法规，加强道德自律。这些方法，使公务员自一开始就建立起清正守法的道德底线，这对于防止他们在从政过程中出现贪污受贿等腐败行为起着非常重要的作用。此外，新加坡还制定了《公务员守则和纪律条例》和《公务员惩戒规则》；韩国也制定了《公职人员伦理法》；美国制定了《政府道德法》和《道德改革法》。这些公职人员行为准则都具有缜密、严格的特点，有的甚至细化到了穿衣打扮和言谈举止。道德与法的一个突出区别在于法是他律，道德是自律。对人们进行道德教育，可以增强公职人员守法自律的自觉性和自控力，从而达到使其自觉抵制腐败行为的目的。对公职人员制定相关法律，为其提供严格的行为规范，可以达到使其不能贪、不敢贪的目的。我国也十分重视对国家公职人员的道德教育，也规定了公职人员必须遵守的行为规范，但除了在《国家公务员法》、《法官法》、《检察官法》等法律中的相关内容之外，大多数还是由党的纪律检查委员会下发的关于党政干部廉洁自律的一些规定来体现。和其他国家的道德法相比，无论是在效力范围和效力层次上，不是在强制性程度上，抑或是在内容的详尽性和可操作性上都是明显不是的。因此，我国应该加强道德法的立法活动，有力地约束好公职人员的行为，从而预防腐败的发生，营造廉政治理的社会环境。

综上所述，韩国及世界各地国家廉政治理体系建设的经验对我国而言，都有很好的借鉴价值，我国在国家廉政治理体系建设实践中，应该在立足于本国实际的前提下，成功吸收其他国家的先进经验，从而不断推进我国廉政建设的进程，推动我国廉政治理体系的完善和发展。

参考文献 (References)

- [1] 透明国际. 制约腐败——建构国家廉政体系[M]. 英文版. 清华大学公共管理学院廉政研究室, 译. 北京: 中国

- 方正出版社, 2000, 53-56.
- [2] 过勇. 中国国家廉政体系研究[M]. 北京: 中国方正出版社, 2007, 2.
- [3] 李辉. 道德论、功能论与嵌入论——西方腐败研究范式转换[J]. 经济社会体制比较, 2008, 23(5): 85-90.
- [4] 李辉. 当代中国反腐败制度研究[M]. 上海: 上海人民出版社, 2013, 23.
- [5] 刘宋芬, 李淳. 新家坡廉政法律制度研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2003, 157.
- [6] 最高人民检察院反贪污贿赂法研究起草小组. 惩腐反贪各国政府关注的焦点——中外反贪法分析比较[M]. 北京: 经济科学出版社, 1995, 69-73, 468-473, 60-64.
- [7] 最高人民检察院反贪污贿赂法研究起草小组. 惩腐反贪各国政府关注的焦点——中外反贪法分析比较[M]. 北京: 经济科学出版社, 1995, 135-150.
- [8] 李国花, 阮大强. 国外反腐败机制对我国的启示[J]. 天津师范大学学报, 2007, 34(4), 6-7.
- [9] 刘守芬, 李淳. 新加坡廉政法律制度研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2003, 94-99.
- [10] 张利. 韩国的《腐败防止法》和腐败防止委员会[J]. 党建, 2005, 1(9), 38.
- [11] 公婷, 王世茹. 腐败“零容忍”的政治文化——以香港为例[J]. 复旦公共行政评论, 2012, 23(9), 169-186.
- [12] 李辉. 当代中国反腐败制度研究[M]. 上海: 上海人民出版社, 2013, 38.
- [13] 金泳三. 2000年新韩国[M]. 台北: 讲道理杂志社, 1993.
- [14] 何亮亮. 解密香港廉政公署[M]. 北京: 中信出版社, 2006, 27.
- [15] 李辉. 当代中国反腐败制度研究[M]. 上海: 上海人民出版社, 2013, 236.

期刊投稿者将享受如下服务.

1. 投稿前咨询服务 (QQ、微信、邮箱皆可)
2. 为您匹配最合适的期刊
3. 24 小时以内解答您的所有疑问
4. 友好的在线投稿界面
5. 专业的同行评审
6. 知网检索
7. 全网络覆盖式推广您的研究

投稿请点击. <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱. ass@hanspub.org