

东亚四国反腐败经验与国家治理现代化

许利平, 李 华

(中国社会科学院 亚太与全球战略研究院, 北京 100007)

摘 要: 监督和制约权力是反腐败和国家治理现代化的重要内容,以拥有相似历史和文化背景的东亚四国为例,认为其反腐败经验对中国推进国家治理现代化以及廉政建设具有重要的参考价值;以文献分析和实地考察结果出发,从历史和现实的两个维度,通过比较分析方法,分析了东亚四国的制度反腐和社会反腐的具体措施及对国家治理现代化的影响;提出中国应从严治党,完善《公务员财产申报制度》,补全反腐制度的短板,强化制度化监督,建立健康的政商关系等方面采取有力措施,以期对国家治理有积极的推动及深远的影响。

关键词: 东亚四国; 反腐败; 国家治理现代化; 依法治国

中图分类号: D 523; D 63

文献标志码: A

文章编号: 1671-0398(2018)01-0034-08

自党的十八大以来,我国的国家治理体系和治理能力现代化水平提高了很多。十九次全国代表大会(以下简称大会)又明确了全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化,在两个阶段社会主义现代化建设安排中。第一个阶段,中国的国家治理体系和治理能力现代化基本实现。第二个阶段,中国将会实现国家治理体系和治理能力现代化,成为综合国力和国际影响力领先的国家。”^[1]如何有效地推进国家治理现代化,已成为国内外学术界所讨论的一个热点议题之一。“从某种意义上说,国家治理的历史就是权利和权力的博弈”^[2],而如何监督和制约权力就成为反腐败重要内容。在具体实践过程中,如何推进反腐败,从而提高国家治理现代化还面临诸多挑战。

日本、韩国、新加坡和印度尼西亚,作为我们东亚的近邻,与我国拥有相似的历史和文化背景,在反腐败和推进国家治理现代化进程中,积累了丰富经验,同时也存在一些教训。本文拟从文献分析和实地考察结果为出发点,对东亚四国反腐经验进行梳理,通过比较分析方法,总结其规律,尝试为我国国

家治理现代化提供一些参考和借鉴。

一、反腐败与国家治理现代化

(一) 反腐败为国家治理现代化的重要路径和突破口

国家治理的核心是法制和民主,其目标是政府作为国家政权的所有者来主导,社会和公民以国家政权的管理者和国家政权的利益相关者的身份参与,建立一个完善的制度、实现社会公共利益的最大化。

腐败问题是困扰全球的一个难题,也是阻碍人类发展的绊脚石。“根据联合国统计,腐败占全世界总生产额的近3%。”^[3]腐败的滋生和蔓延会使政府渐渐失去制约权力的主导权,法律法规的约束力和执行力下降,并且阻碍经济发展,让资源分配失利,最终引起社会不公平。因此,反腐败关系到国家的长治久安,它已经成为了国家治理现代化中的一项首要任务。加强打击和防止腐败的力度,是促进国家治理的根本路径,它可以优化和完善国家治理体系结构和法制化制度体系,并提高治理主体执政为民的行政意识能力。“反腐败的开展和建设从运动化、政策化转化到制度化、法制化层面”^[4],也是

收稿日期: 2017-04-25

基金项目: 国家社会科学基金项目资助(15BGJ043)

作者简介: 许利平(1966—),男,湖北仙桃人,中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员,博士生导师,天津外国语大学兼职教授,国家全球战略智库特约研究员;

李 华(1980—),女,黑龙江五常人,中国社会科学院亚太与全球战略研究院博士后流动站博士后,天津师范大学外国语学院讲师,博士

离零腐败越来越远的过程。

(二) 反腐败与国家治理现代化的评价指标

如何科学、合理地评价反腐败成效,是一个比较复杂的问题。一般来说,一个国家或地区腐败案件多发,并不一定就表现为反腐败成效就低,有时正是由于反腐败力度加大,腐败案件暴露就越多;反之,不能因为腐败案件低发,就判断反腐败成效就高。反腐败成效往往与一个国家或地区的腐败程度、法制状况和民众对腐败的容忍度等相关。现在世界上大多数国家评价反腐败指标依据“透明国际”的“清廉指数”。“清廉指数”主要依据“透明国际”全球各国商人、学者及风险分析人员对世界各国腐败状况的观察和感受。

如何评价国家治理现代化水平,本文则是参考了世界银行每年发布的全球治理指标报告和世界经济论坛发布的年度全球竞争力报告(由瑞士国际管理发展学院撰写)。虽然这两份报告存在或多或少的缺陷,但从一个侧面反映了一个国家治理现代化水平。世界银行的全球治理指标分为六方面数据,即“①表达与问责;②政治稳定与无暴力程度;③政府效能;④监管质量;⑤法治;⑥腐败控制”^[5]。瑞士国际管理发展学院则是基于生产力和经营效率指标体系,进行调查后发布全球竞争力报告。

二、东亚四国反腐败与国家治理

(一) 新加坡: 铁腕反腐、治理高效

新加坡被称为“地球上一个小红点”,在“忧患意识”推动下,新加坡从昔日的一个小渔村发展成为今天的现代化国家。新加坡反腐的主要经验在于制定严厉的反腐法令,并且监督有力,效果明显。

《新加坡宪法》禁止所有政府高级官员从事商业活动,而且《刑法》对公务员贿赂罪也有明确的规定。1960年,新加坡制定的“防止腐败法”将刑法、刑事诉讼和部门组织法统合为一体,规定受贿将受到5年的有期徒刑和5000美元的罚款。该法律不仅有效根除了公职人员自由裁量权的无限扩大和乱用,同时还聚焦于防腐行动,长期对政府官员到教育系统以及民间企业职员和普通老百姓实施反腐败教育和宣传。

另外,新加坡的《公务员守则和纪律条例》共有209条,其中规定了严格的《财产申报制度》。公务员若有触犯者可能被革职、降级、警告甚至强行退休,在反腐败过程中起到了监督公务人员的行为、防止腐败的作用。根据新加坡的财产申报制度,公务

员(政府总理、议员等非固定职位者不包括在内)要申报“家庭财产(定期申报)、“财务困窘”状况(入职申报)、礼品(随时申报)等,由本人所在部门的常务次长和贪污调查局来管理和审查。一旦违法收受礼品、馈赠或饮宴款待,均以贪污论处”^[6]。因此此制度不包括议员等政治家,新加坡又另外规定了《部长行为守则》、《政治献金法》等,使内阁部长、捐献人和被捐献人等必须申报自己的财产状况和每一笔政治献金。1989年,新加坡又制定《没收贪污所得利益法》,规定了“法院对贪污所得的认定以及没收贪污所得利益的程序”^[7]。除此之外,还制定了“《公务员法》、《公务员指导手册和纪律条款》、《公务(惩戒性程序)规则》等一系列管理和评价公务员职责的相关规定细则以及《预防贪污贿赂法》、《财产审核法》等法律”^[8]。新加坡历来十分重视精英和人才,一贯实行高薪养廉政策,保证公务员较高的工资福利待遇。根据新加坡政府1972年制定的《中央公积金制度》,所有参加工作的新加坡国民都要加入公积金,其中公务员的公积金达工资的40%。只要国民不触犯法律,退休后可以一次性提取,如果被发现有贪污、受贿等行为,则公积金就会被全部撤销。另外,据2009年新加坡公共服务署的数据,“新加坡总统的年薪是美国总统的6倍,日本总理的7倍,仅初级部长的年薪就高达828万人民币。”^[9]

除了健全的法律制度外,新加坡还具有健全的廉政监督体系。

首先,新加坡议会主要在立法、财政、人事等三大方面对政府进行全面监督。议会通过了预防和惩罚贪腐的严厉法律。依据《新加坡宪法》,“议会还具有批准政府提出的财政预算和决算的权力,并被授予了对政府及官员询问、质询、弹劾和提出不信任票等诸多监督权力”^[10]。

其次,“新加坡还设立检查署来监督政府各部门的财产,设立检查公署来负责对贪污受贿案件提起民事或刑事诉讼”^[11]。政府还严格把控选举费用,对高职官员制定了道德准则,而且要求行政部门自行开展腐败监督和评价。

最后,新加坡政府为了有效根除腐败,设立了独立于警察系统的贪污调查局。作为新加坡最具有权威的腐败监督机构,贪污调查局具有打击腐败的一切权限,贪污调查局局长由国家元首直接任命。贪污调查局接受和调查公私领域中发生的所有腐败行为,提供减少腐败行为的各种处理方法和步骤,致力于防止腐败的发生。贪污调查局处理腐败案件要求

高效率 and 惩罚的严厉性。“接到投诉需在一周内答复,要在48小时内对案件展开调查,整个调查过程不得超过3个月。”^[12]例如,“1975年新加坡前政务部长黄循文因接受2000美元的旅游费,获刑4年。”^[13]“国家发展部部长郑章远曾颇受李光耀器重,但1986年被查出受贿,求情未果,选择自尽。”^[14]还有一位政府高官仅仅因为说了谎,“坐了3个月的牢,公积金和退休金都被没收。”^[15]

根据“透明国际”统计的清廉指数,新加坡在2011—2016年,连续达到平均80分以上的良好成绩,一直入围全球前10名。据世界银行全球治理指标数据,“新加坡的腐败监管指标也一直保持在全球前10名,平均分高于95分。新加坡政府对私人部门的监管效能也从2007年开始保持着全球前10名的高水平。”^[16]基本上实现了更加透明化和制度化的政商关系。

(二) 日本: 政商关系复杂、社会反腐效果显著

作为世界第三大经济体,日本在历史上曾创造过“东亚奇迹”。日本在经济辉煌的背后,渗透着复杂的政商关系。一方面,企业家通过政治现金贿赂政治家,试图获取商业上的好处;另一方面,政治家通过企业家获得政治现金,获取权力,从而开始寻租。

第二次世界大战后,日本主要在跨国贸易、法律的制定与修改等领域出现过较多的腐败。政界高官或政治家受牵连较多,国会议员等在国会上接受询问或被检察机关检举之后,被迫辞职,最终导致了众议院解散或内阁政府倒下的乱局,政府层面的治理也几度面临危机。1980年后期的石油危机后,在政府推进公共事业大型项目的过程中,一些综合建设公司通过贿赂,从这些项目中获得了巨大的利益,而政治家也得到了庞大的政治献金。随着日本政府公共事业的民间化,政、官、企一体化的粘着结构也渐渐变得更加牢固。尤其是进入20世纪90年后,政商勾结的腐败开始猛增,几乎达到了80%以上。

为此,日本几次修订《贿赂罪》,规定受贿对象由之前的执政党和国会议员,扩大到作为行政最高职务的内阁总理大臣、国务大臣、作为官僚最高职务的事务部长,甚至地方公共团体的知事、市长也包括在内。该法律的修改,在具体案件的审理中也逐步见到了成效。1996年,在《特殊养老院事件》中冈光序厚生事务部长和琦玉县高龄者福祉课课长接受贿赂,让彩福祉集团顺利设立若干个社会福祉法人和养老院,从政府获得2亿日元的补偿金,两个人因此被判有罪。

另外,自2000年之后,日本的部分单位和公司还设置了“第三者委员会”,以便发生案件时,由当事人以外的第三方迅速构建危机管理体制,保证客观而公正地调查整个事件。例如,1996年日本发生的岐阜县厅秘密经费事件,2003年被查出后,由第三者委员会负责调查。之后的千叶县社会福祉事业团体事件,也设立了第三者检证委员会专门去调查案件。“第三者委员会”在日本成为了公民社会参与反腐败的重要舞台,它不受任何政治压力,也不受财阀或企业的金钱诱惑,为每一件案件提供了宝贵的线索,保证了法律的公平性。

日本各媒体在反腐斗争中也起到了有效的监督作用。1964年,鹿岛建设株式会社为了获得九头龙川水坝建设项目,向池田勇人首相进行政治献金。同年10月,一家媒体以“政治现金5亿日元之谜,九头龙川水坝竞标疑惑”的标题,曝光日本电源开发株式会社前总裁任职时就与鹿岛建设株式会社保持不正当关系,还指出池田勇人因参加自民党总裁选而背负巨额债务。此后,池田勇人辞去首相一职。1988年,日本《朝日新闻》和多家媒体揭露了利库路特株式会社向中曾根康弘前首相、任职中的竹下登首相等90多名政治家贿赂尚未公开的cosmos股票的黑暗内幕。此案件被称为日本“战后最大的企业犯罪案件和受贿案件”,促使国会修改《公职选举法》,规定政治家以及公职人员一旦被判决有罪,必须开除公职。2009年,日本残疾人团体和厚生劳动省与广告代理店、邮政事业公司等狼狈为奸,伪造政府文件。此案件本来由大阪地方检察厅特别搜查部调查,但中途被《朝日新闻》揭露擅自修改物证后,便失去了案件的调查权。最后该案件由最高检察院接手,大阪地方检察厅特别搜查部的部长、副部长等人陆续被逮捕。由此可见,日本媒体监督和打击腐败的威力非同小可。

根据“透明国际”统计的清廉指数,日本在2011—2016年,保持平均70分以上的良好成绩,一直入围全球前20名。“90年代,日本的腐败监管指标排全球第64名,平均分为84分。2013年,在全球排第43名,平均分为94分。目前排名为第39名,平均分提高到96分。日本政府效能全球排名的提高正好和腐败监管指标的上升成正比。由此可见,日本公务员的清廉度在过去十几年间里持续提高,使反腐败斗争取得了有效的成果。但日本政府对私人部门的监管效能指标,除了在2005—2009年期间保持全球排名第51名的良好成绩,直到现在一

直停留在第 72 名。”^[16]这说明在构建健康的政商关系方面,日本还需要付出更多的努力。

(三) 韩国: 财阀体系根深蒂固、反腐力度空前高涨

韩国曾是亚洲四小龙的主要代表之一,创造了“汉江奇迹”。韩国的政商关系复杂程度不亚于日本,在“恨文化”驱使下,韩国的几任总统都难逃腐败指控的魔咒。无论是卢武铉,还是朴槿惠,都成为韩国反腐败高压态势下的牺牲品。

财阀体系是韩国政商关系的一大特点,但也蕴藏着腐败毒瘤。韩国政府与企业紧密联系在一起,在很多重点产业领域进行了扶植,同时对大企业给予了特别的保护。官商一体的理念促使财阀们相继出现,并且作为韩国经济社会的顶梁之柱,始终控制着国家经济政策的制定,还对政府政策的制定和执行也产生了重大影响,甚至对国家、政党的发展和存亡也起了关键性的作用。因此,韩国政治界高官等上层结构比起一般公职人员涉及的腐败,引起的腐败更为严重。由于这种腐败长期不受时代变化与政权交替的影响,至今被认为是政府和执政党在治理国家过程中的一大难题。

1949 年,韩国制定了《国家公务员法》。为了确立公务员工作态度和纪律,1960 年该法律又对违法者的处罚细分为从重处罚和从轻处罚。1953 年,韩国刑法第 7 章规定了《公职人员职务罪》,具体包括职务遗弃罪、职务滥用罪和贿赂罪。1963 年,韩国重新出台《国家公务员法》,并制订了《地方公务员法》。1966 年,韩国的《特定犯罪加重处罚法律》中规定对于受贿公务员从重处罚。1970 年,韩国制定《国会议员伦理实践规范》,要求国会议员保持清廉、严禁滥用职权和收受金品。同年,韩国还制定了《公务员服务规程》和《公务员惩戒令》。2016 年 9 月开始实施的《禁止不正当请托及收受财物等的法律》(以下称《金英兰法》)。这些在一定程度上弥补了反腐败相关法律存在的一些漏洞,有效控制了大大小小、形形色色腐败的增加和扩大。《金英兰法》规定只要公职人员收受财物(财产性利益、招待、交通、住宿、获取或产生利益的权利等)等,就可以对他进行处罚,公共机关和个人等都成为其法律的适用对象。不管是否与职务相关、以何种形式,公职人员不得要求或答应收受 100 万韩币以上(1 次/人),否则,违反者将接受惩戒、刑事处罚、行政处罚等。

韩国一般由监察院、国务调整室、检察机关和警察系统(可统称为司法领域)来负责打击和防止腐

败活动。另外,作为内部监督有内部监视与内部遏制系统以及行动纲领(行政领域),而外部监督有国会、媒体组织以及市民团体等。1999 年,为了有效控制结构型腐败的发生和蔓延,韩国又设立独立检察制度。当发现有政府高官贪污或触犯法律,允许不受政权影响的律师来负责案件,并进行搜查与起诉。根据需要还可以向大检察厅、警察厅等机关申请协助调查,要求派遣公职人员。至今,韩国共设立了 11 组独立检察组,专门负责重大腐败案件的调查和追究。典型的案例包括 2001 年的“李龙浩丑闻”,韩国 G&G 集团董事长李龙浩贪污公司财产可兑换债券 680 亿韩元,并操作股价。在调查过程中,检察组又发现检察总长、金大中前总统二儿子的违法事实。同样,2003 年韩国的“对北送金”,调查组在调查现代集团是否秘密向北朝鲜汇款的过程中,韩国前文化部部长、前青瓦台经济首席、前国情院院长等均受到牵连。2008 年的“三星秘密资金”,涉及到三星集团的非法秘密资金、经营权继承、2002 年总统选举政治献金等问题等。

韩国为了改善不合理的行政制度、防止腐败,根据 2008 年颁布的《腐败防止以及国民权益委员会设置与运营相关法律》,设立了国民权益委员会。国民权益委员会统合了之前的“解决国民烦恼委员会”和“国家清廉委员会”、“国务总理行政审判委员会”的业务,成为了韩国最权威的腐败监督机构。该委员会具有投诉腐败(由监察院、搜查机关等转交给监督机关处理,涉及高官贪污可投诉到检察院)、防止腐败和行政审判的权力,其构成人员由总统、国会以及最高法院直接任命。国民权益委员会从 2003 年 9 月开始还定期在全国范围内进行清廉教育。在国民权益委员会实施的“韩国国民腐败认知度调查”中,“有 59.2% 的国民、55.2% 的专家和 43.7% 的企业家认为韩国很腐败或腐败,而仅有 14.0% 的公务员认为韩国很腐败或腐败。”^[17]而且“30% 以上的韩国国民认为人情社会的传统文化是滋生腐败的主要原因,其次是缺乏伦理意识,不合理的制度与法律仅占 16.2%”^[17]。韩国的《腐败防止以及国民权益委员会设置与运营相关法律》明确了“公职人员的行动纲领”,使该行动纲领更具有规范性、实践性、自律性、方向性、预防性、贯彻财产登记的公开与透明化,对一切公共财产的管理与监督,而且导入了对内部告发者的保护制度,让政府有效降低反腐败费用、提高政策执行的效率,同时也导入特别检察制度,并设立了政府高官腐败调查机关。

在政商勾结的恶性循环中,韩国政府与执政党渐渐在国民心中失去了信任,由此,韩国的市民团体和媒体在反腐败浪潮中成为了强有力的先锋队。2011年,韩国由学界、媒体、市民团体等各领域人士参加了有关制定《金英兰法》的公开讨论会,提出了宝贵的意见。法案通过之后,韩国记者协会认为该法律有争议,向法院提出了违宪审查请求,虽然请求没有被采纳,但是在一定程度上也起到了对法律法规的制定和执行监督的作用。

韩国的媒体一般只要不涉及暴力或种族等敏感的话题,任何话题都可以去谈论。言论的自由化在韩国较充分地体现出来,而“腐败”相关的报道也是一直被媒体界视为“优质新闻”。历任韩国总统几乎都因贪污腐败问题被调查或被迫下台,其中媒体的作用不可忽视。例如,2016年7月韩国的《朝鲜日报》就崔顺实事件,专门报道了有关 Mir 及 K-Sports 基金会的新闻,质疑这两个基金会的基金有可能是以筹备朴槿惠前总统退休后的秘密资金。同年9月,韩国 JTBC 电视台又揭露了崔顺实修改朴槿惠前总统演说文的黑幕。由此“崔顺实事件”很快被人们熟知。

根据“透明国际”统计的清廉指数,韩国在2011—2016年,连续达到平均50分以上,排全球第52名。世界银行全球治理指标数据显示,“韩国的腐败监管指标在过去20年里,一直排全球70名前后,没有特别明显的变化。法律法规执行力指标从2009年开始由原来的全球第61名,提高到了40名前后。政府的执行力、公务员的清廉度以及政府的可信度等政府效能方面,虽然在2011年由全球第50名跃升到第32名,但后来一直停留在了第40名前后。韩国的政府对私人部门的监管效能指标从2000年开始,每隔4年都会提高很多,目前排全球第46名。”^[16]

(四) 印度尼西亚: 腐败毒瘤深、国家治理阻力不小

印度尼西亚曾沦为荷兰的殖民地长达300多年,被统治和被支配地位使这个国家形成了“上下垂直关系”的社会交际文化。这种畸形的人际关系又让印度尼西亚成为“腐败的天国”。苏哈托上台后,由于政治上的高度集权,导演了一场大肆滥用权力的历史性悲剧,各种贪污腐败渗透在中央到地方、官场到商界的每一个角落,最终导致了政府的没落和崩溃。有学者曾指出“因印度尼西亚军队的双重职能,军队在政治经济领域中的参与度很高,也对腐

败的猖獗起到了举足轻重的作用”^[18]。“据世界银行估计,过去30年里印度尼西亚发展预算的30%被贪污腐败挥霍一空。”^[19]。

由于受到强大的政治压力,法院、检察机关和警察系统都拒“腐败案件”之千里之外,好多腐败案件都未能彻底结案。“就仅1999—2000年的时间里,印度尼西亚再次因贪污腐败损失了270万亿印尼盾。”^[20]官官之间、官商之间相互包庇、相互狼狈为奸,一次次引来范围更广、程度更深刻、损失更庞大的腐败。腐败在这个国家已经成为一种文化渗透到了人们的意识中。于是瓦希德上台后,立即颁布了《根除贪污犯罪法》。该法律规定贪污犯最高有可能获20年的有期徒刑,特殊情况甚至也有可能判处死刑。还专门设立了“根除腐败委员会”,在2002年制定的《根除腐败委员会法》中明确规定了该委员会的职责和权限,具体有协调监督反腐败机构、国家管理工作、银行、调查起诉腐败案件、采取防止腐败措施等。此外,还设立了“全国法律委员会”“投诉委员会”“国家官员资产审计委员会”“全国调查腐败委员会”等。另外,印度尼西亚制定了《财产申报制度》,“规定官员必须申报财产的范围包括最高国家机关的国家领导人,违反者将根据《公务员纪律条例》进行惩罚。该制度有效遏制和防止了腐败,也成为了进行反腐败的重要证据。”^[21]。

尽管致力于建立和完善法治体系、成立反腐败机构、改革司法系统,进入21世纪后的印度尼西亚仍然摆脱不了世界上最腐败国家之一的耻辱。之后相继上台的梅加瓦蒂、苏西洛等都未能有效地改善被腐败乌云笼罩的恶劣环境。“到了2009年,在19个省市县议会,至少有400名左右的议员牵扯到了贪污案件。”^[22]亚洲开发银行的专家曾指出,“在过去印度尼西亚的发展战略中,表现最弱的可能就是国家治理能力。”^[23]有学者认为,“印度尼西亚现代化进程中的腐败问题之所以无法根除,成为一种痼疾,在于法律与道德体系不规范,相关政策的执行力远远不够,导致无法及时对腐败现象起到制约作用。”^[24]

根据“透明国际”统计,印度尼西亚的清廉指数在2011—2015年,连续达到平均35分以上的成绩,在全球排100名前后,2016年有大幅度改善,居于全球第90名。“1998年—2005年间,印度尼西亚的腐败监管指标的全球排名,在第195名和第172名之间反复起伏。2007年超越中国,排到了全球第145名,至今仍停留在这个水平上(中国已提升到全

球第 116 名)。法律法规执行力指标也一直排 150 名前后。政府的执行力、公务员的清廉度以及政府的可信度等政府效能方面,从 1996 年排全球第 125 名,提升到了 100 名前后。政府对私人部门监管效能指标的排名则在 125 名前后。”^[16]

三、结论及借鉴意义

(一) 结论

东亚四国的反腐败经验,验证了反腐败成果在国家治理现代化过程中的关键性作用。笔者通过对四国相关反腐经验的分析,可以得出以下结论:

1. 反腐败必须制度反腐与社会反腐同时并用,这样,反腐败的正能量才能在国家治理现代化中起积极推动作用。东亚四国的反腐败的一个共同特点,即四国政府一手抓制度反腐,另一手抓社会反腐。制度反腐则使得反腐败有法可依、有章可循,是反腐合法性来源;社会反腐则是构筑反腐败的社会基础和舆论阵地,使得反腐败具有可持续发展的基础。

2. 工业化时期反腐败与国家治理现代化同步进行。东亚四国的反腐败过程也是伴随工业化、现代化同步推进。一般说来,新加坡、日本、韩国在工业化没有完成之前,其腐败程度与印度尼西亚不相上下。一旦工业化、现代化完成,新加坡、日本、韩国的反腐败则使得法制化更加清晰,反腐败制度更加完善,国家治理现代化程度也随之提高。

3. 如何有效制衡公共权力,是反腐败关键,也是考验国家治理现代化是否成熟的关键因素之一。东亚四国发展经验表明,对公共权力进行监督、核查,则有助于让权力在阳光下运行,能够有效地减少贪污腐败现象的发生,树立社会公正、清廉的风气,对国家治理现代化稳步推进无疑具有积极作用。

诚然,反腐败问题在我国也是和国家与党的生死存亡紧密联系在一起,直接关系到中国特色社会主义的前途命运。在全面深化改革关键时期,“反腐倡廉”越来越和国家治理现代化、党的领导与执政能力紧密联系在一起。党的十八届三中全会提出“要推进国家治理体系和治理能力现代化,对全面深化改革过程中实现反腐倡廉建设也提出了新的要求^[25]”。随着反腐倡廉与国家治理现代化的深入,“在十八届四中全会上通过的《中共中央关于中共关于全面推进依法治国若干问题的决定》第一次提出要坚持法治国家与法治政府、法治社会的一体建设。”^[26]这次十九大报告强调“要依法赋予监察

机关职责权限和调查手段,要求国家监察委员会与中央纪委合署办公。这也是党中央提出的一项重要政治体制改革,根本目的就是要加强党对反腐败斗争的统一领导,要实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。正在制定起草的国家监察法将赋予国家监察委员会以监督、调查、处置的职责权限。”^[27]

(二) 借鉴意义

本文通过考察新加坡、日本、韩国、印度尼西亚等东亚四国的反腐败与国家治理,其成功的经验和失败的教训值得我国反腐败斗争与国家治理参考与借鉴。

1. 严格作风建设,抓住关键少数,可提高我党的执政合法性。中国共产党作为执政党,是反腐败与国家治理现代化的设计者、引导者和推动者。严格作风建设,抓住领导干部这个关键少数,可以在党内起到率先垂范,示范带动作用。新加坡通过高薪养廉制度,以及严格的腐败监督制度,让人民行动党的关键少数发挥示范作用,培养了稳定的良好政治环境,这对中国共产党作风建设具有一定的参考价值。中国共产党正在推行的“两学一做”学习教育常态化、制度化,必将进一步推动作风建设,抓住关键少数,对提高我党的执政合法性具有重要的现实意义。

2. 完善《公务员财产申报制度》,补缺反腐制度的短板。《公务员财产申报制度》是反腐败的一项根本制度,有助于对腐败分子形成威慑,和相关部门的有效监督。东亚四国都颁布了相关的《公务员财产申报制度》,尽管各国执行的效果不一,但总体上奠定了反腐的重要基础。1995 年 4 月 20 日,中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布了《关于党政机关县(处)级以上领导干部收入申报的规定》(以下简称《规定》)。2010 年 5 月 26 日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于领导干部报告个人有关事项的规定》(以下简称《个人事项规定》)。党的十八大以来,对《个人事项规定》进行了修订,并颁布了《领导干部个人有关事项报告查核结果处理办法》(以下简称《办法》),这些《规定》、《个人事项规定》和《办法》在实践中借鉴了包括东亚四国的一些做法,但还待完善的地方,比如财产的申报只是被有关部门掌握,没有向社会公开,至少内部公开没有做到。另外,如何将《规定》、《个人事项规定》和《办法》推广到所有公务员,完善《公务员财产申报制度》将对反腐制度建设是一个重要考验。

3. 通过制度化的监督机制,树立健康的政商关

系。日本和韩国一些内阁的倒台,很大程度上是因为没有处理好政商关系,在一定程度上是权力制度化监督缺位导致。对于我国而言,“要进一步加强党内监督、民主监督、人大监督、审计监督、司法监督、社会监督等,形成对权力的监督合力。”^[28]中国处于改革转型的关键时期,政商关系比较突出,并且时常与腐败相伴而生。习近平总书记在2016年两会期间,看望全国政协民建、工商联界委员座谈会时强调提出“领导干部和民营企业之间要建立起一种“亲”“清”的新型政商关系^[29]”。我们要建立新型政商关系,需要从制度层面剥离领导干部行政权与商业权,国有商业机构需要去行政化功能等,把商业决策权与运营权真正还给市场。

4. 增强社会的参与度,提高信息的透明度。社

会的广泛参与是打击和防止腐败斗争取得胜利的重要保障,也是反腐获得民众认可的重要路径。东亚四国反腐败经验表明,成功的反腐败社会广泛参与不可或缺。而我国社会的反腐败功能,还有待于提高,主要表现社会舆论监督力度不够,群众直接参与度不高等。政府为了积极引导市场与社会参与反腐问题,应该尽可能多地提供能广大民众获取信息的渠道,多听取民众的宝贵意见。

总而言之,反腐败是一项长期的工作,不可能一蹴而就。我国需要建立制度化、机制化的反腐体制和监督体制,树立健康的政商关系,发挥社会力量参与反腐,提高反腐败的社会认可度,从而提高执政党的执政能力,推动国家治理现代化水平上一个新的台阶。

参考文献:

- [1] 本书编写组. 党的十九大报告辅导读本[M]. 北京: 人民出版社, 2017: 28.
- [2] 江必新. 反腐败国家治理的理性思考[N]. 检察日报, 2014-07-03(03).
- [3] 孙学军. 士绅层以及再生产其伦理观的科举制度对社会发展带来的影响力再评估[D]. 横滨国立大学, 国际经济学专业博士论文, 2004, 9: 4.
- [4] 胡健. 提升国家治理能力的国际比较[M]//胡健. 中国马克思主义研究丛书: 理解中国的改革-当代中国社会主义现代化理论与实践研究. 上海: 学林出版社, 2015: 142.
- [5] 臧雷振. 治理定量研究: 理论演进及反思[EB/OL]. (2013-07-17) [2017-04-14]. <http://study.celn.gov.cn/fenke/zhengzhixue/zxxlj/zxxxff/3331.shtml>.
- [6] 中国社会科学院“政治发展比较研究”课题组. 国外公职人员财产申报与公示制度[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2013: 106.
- [7] 中国银监会纪委, 中国银监会监察局. 新加坡廉政建设经验及其借鉴[J]. 中国监察, 2011, 12(24): 60.
- [8] 王晓易. 新加坡对腐败“零容忍”[EB/OL]. (2014-01-13) [2017-04-17]. http://money.163.com/14/0113/08/9IF5NI6F00253B0H_all.html.
- [9] 解宏乾. 新加坡如何反腐败[EB/OL]. (2015-03-23) [2017-04-17]. http://news.ifeng.com/a/20150323/43399593_0.shtml.
- [10] 傅思明, 罗滢. 新加坡的权力运行与监督[EB/OL]. (2012-11-19) [2017-04-14]. <http://theory.people.com.cn/GB/n/2012/1119/c136457-19623686.html>.
- [11] 李炳毅, 吕文丽. 从“工具理性”视野看新加坡的廉政制度建设[J]. 中共云南省委党校学报, 2012, 5(3): 175-177.
- [12] 王天乐, 凌云. 李光耀的中国缘: 曾怕中国在新加坡传播共产主义[EB/OL]. (2015-03-23) [2017-04-14]. <http://news.sina.com.cn/w/2015-03-23/174131636186.shtml>.
- [13] 童年. 廉政公积金 银样镗枪头[EB/OL]. (2010-06-30) [2017-04-14]. <http://news.hexun.com/2010-06-30/124107131.html>.
- [14] 樊树林. 李光耀鲜为人知的故事[EB/OL]. (2015-03-25) [2017-04-14]. <http://wb.qdcss.cn/html/lnshb/20150325/lnshb47206.html>.
- [15] 陈文, 孔德勇, 黄卫平. 新加坡权力制约与监督的做法和经验[EB/OL]. (2015-03-13) [2017-04-14]. http://www.chinareform.org.cn/gov/governance/Experience/201503/t20150311_220247.htm.
- [16] 世界银行. 世界银行: 全球治理指标——腐败控制[DB/OL]. [2017-04-14]. http://www.un.org/zh/issues/anti-corruption/governance_indicators.shtml.
- [17] 琴文燮. 关于反腐败. 清廉政策的公务员意识调查研究[D]. 韩国教员大学, 教育政策专业研究生院(硕士论文), 2017: 22.

- [18] 庞中英. 转型还是混乱: 印度尼西亚考察报告[J]. 东南亚研究, 2001 2(1): 4-14.
- [19] 张洁. 印尼廉政建设中的文化因素[J]. 当代亚太, 2006, 8(8): 59-64.
- [20] 贾都强. 印尼执政党转型中的腐败之患[J]. 领导之友, 2006(7): 45-46.
- [21] 许利平. 印尼民主改革时期腐败问题探析[J]. 东南亚研究, 2013(3): 18-23.
- [22] 肖建. 印尼成亚太最腐败国家的警示[J]. 廉政瞭望, 2012(1): 64-65.
- [23] 筱晖. 腐败: 印尼发展的拦路虎[J]. 21 世纪商业评论, 2005(7): 119.
- [24] 刘金源. 现代化过程中的腐败与反腐败[J]. 人民论坛·学术前沿, 2014(4): 28-37.
- [25] 韩洋. 国家治理体系现代化与公众参与反腐败斗争[J]. 上海党史与党建, 2014(11): 50-52.
- [26] 雷晓萍. 法治社会建设的意义及其路径选择[J]. 宁夏党校学报, 2015, 3(2): 9-12.
- [27] 贾文婷, 姚奕, 肖培. 监察体制改革是一项重大政治体制改革[EB/OL]. (2017-10-26) [2017-10-28]. <http://cpc.people.com.cn/19th/n1/2017/1026/c414536-29610616.html>.
- [28] 王雨银. 新形势下加强审计监督工作的几点思考[EB/OL]. (2016-12-06) [2017-04-14]. <http://www.hbaudit.gov.cn/html/2016/1206/53902.shtml>.
- [29] 刘丰. 全面从严治党视角下构建新型政商关系问题探析[J]. 宁波通讯, 2016(5): 48-50.

本刊相关文献链接:

- [1] 唐明彦, 蔡天新. “国家治理体系和治理能力现代化”的执政新方略[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2014(5): 54-58.
- [2] 徐海燕. 丝绸之路经济带视阈下哈萨克斯坦的国家治理及其评估[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2016(4): 56-70.

Anti-Corruption Experiences of the Four Countries in East Asia and the Modernization of National Governance

XU Liping, LI Hua

(National Institute of International Strategy, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100007, China)

Abstract: Anti-corruption is closely related to the long-term stability of the country, which has played a key role in its modernization of the national governance. The corruption combat is an ultimate approach to improve the national governance, which can also optimize the national governance architecture and institutional system, and improve the consciousness and capability of the ruling power for the people. How to supervise and restrict the power is an important part of the anti-corruption and modernization of the national governance. The four countries in East Asia have similar historical and cultural background with China. Their experiences of the corruption combat offers great reference for China to promote the modernization of the national governance and the construction of clean government. Based on the document analysis and field research results, from the two perspectives of history and reality, and by the comparative approach, this article systematically analyzes the concrete measures of the mechanism anti-corruption and the social anti-corruption of the four countries in east Asian and their influence on the modernization of the national governance. This has an important practical significance to run the party strictly, catch hold of the few key cadres, optimize the civil servants property declaration system, complement the short board of the anti-corruption, strengthen the institutional anti-corruption, and establish the clean relationship between politics and commerce through the systematic supervision.

Key words: four countries in East Asia; anti-corruption; modernization of national governance; manage state affairs according to law

(责任编辑 冯 蓉)