

# “先进国家或地区”廉政机构建设的 经验与启示

□黄晓辉 王春孟 [福建师范大学 福州 350108]

**[摘要]** 廉政机构建设在廉政建设中具有至关重要的地位和作用。总结“先进国家或地区”廉政机构建设的经验与启示,对于我国加强廉政机构建设具有借鉴意义。从瑞典、新加坡、中国香港等国家或地区的廉政机构建设的做法看,其经验与启示主要有:应当设置一个统分明确、专兼结合、分工协调的廉政机构体系;应当保障主要廉政机构地位上的权威性和独立性;应当规定廉政机构担负教育、预防、调查、惩处等廉政工作的系统任务;应当保证廉政机构拥有执行其工作任务所需要的充足资源和充分权力;应当加强廉政机构队伍的建设,保证廉政机构工作人员的高标准、高素质。

**[关键词]** “先进国家或地区”; 廉政机构建设; 经验; 启示

**[中图分类号]** D523 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008-8105(2011)03-0043-05

随着廉政建设的深入发展,廉政机构建设也日益提到党和国家工作的重要议事日程上,成为人们关注的热点问题之一。因为,任何工作的开展,主体问题都是至关重要的。从廉政建设来看,廉政建设的主体是廉政机构,无论是廉政思想工作,还是廉政立法和预防腐败工作,或者是对腐败的调查、侦破、处理、制裁等工作,都必须有一定的廉政机构实施。这个机构的状况如何,这个机构是否能够有效地开展工作,自然关系到廉政建设的成败。

廉政机构,又称反腐败机构,是指国家为了保证廉政法律的实施,教育、预防、调查、惩处人们的腐败行为而设置的专门的或兼职的国家机构<sup>①</sup>。加强廉政机构建设,就是要保证这些机构能够独立、有效地开展工作,既“正人”,又“正己”。就我国而言,在这一方面还有很多事情要做。“它山之石可以攻玉”。学习借鉴“先进国家或地区”廉政机构建设的经验<sup>②</sup>,对于完善我国廉政机构建设,无疑具有重要的现实意义。

根据国际发布的“廉政指数”排行榜得知,多年来,北欧国家一直高居榜首,其治理腐败的经验也因此倍受国际社会的关注,尤其是由瑞典最早创设的“议会监察专员公署”制度,被誉为最具北欧特色的反腐败制度创新,成为世界各国积极效仿的典范。

新加坡和中国香港是“二战”结束以来在发展中国家或地区中成功发展经济的“模范生”,也是成功克服腐败危机的样板。它们的“清廉指数”不仅在亚洲名列前茅,而且在全球的排名中也比较靠前。其中,香港廉政公署和新加坡贪污调查局的设立及其高效的工作功不可没。香港廉政公署还因此被称为世界各国或地区廉政机构建设的楷模<sup>③</sup>。那么,这些国家或地区的廉政机构建设有哪些值得人们学习和借鉴的经验与启示呢?

## 一、在廉政机构设置上,要有一个统分明确、专兼结合、分工协调的廉政机构体系

廉政建设是一项系统工程。为了应对错综复杂、涉及面广的腐败行为,既要各个环节堵住漏洞,又要从方方面面把好关口,这样的任务不是单一机构能够胜任的,需要一个机构体系。同时,这个机构体系内部的各部分,需要有统有分、专兼结合、分工协调,才能形成合力,才能有效地发挥作用。有一个统分明确、专兼结合、分工协调的廉政机构体系,正是“先进国家或地区”廉政机构建设的主要经验之一。比如,瑞典的廉政机构主要有:议会监察专员公署、宪法委员会、最高行政法院、弹劾法

**[收稿日期]** 2010-12-02

**[基金项目]** 教育部人文社会科学研究专项任务项目(纪念建党九十周年)“廉政机构建设研究”的成果之一(10JJDJND049)

**[作者简介]** 黄晓辉(1958-)男,福建师范大学法学院教授,福建师范大学宪政研究中心主任;王春孟(1984-)男,福建师范大学法学院硕士研究生。

庭、大法官、国家审计机关、国家警察委员会、国家警察总局监察局、医疗纪律检查委员会、反贿赂事务所等。其中,议会监察专员公署为专门的、综合性的廉政机构,拥有广泛的权力,主导瑞典的廉政建设工作;其他机构为兼职的、或单一性、部门性的廉政机构,仅拥有某一方面或某一局部的权力,负责某一方面或某一局部的廉政建设工作,对整体的廉政建设起辅助和配合作用。同时,在上述的廉政机构中存在着分工合作关系,协调性好。比如,作为行政外部监督的议会监察专员与作为行政内部监督的大法官,他们的职责在有些方面重合。为解决这一问题,他们既明确分工,又加强合作。彼此的分工是,大法官负责对涉及政府高级官员的投诉进行调查;议会监察专员负责对涉及政府中下级官员的投诉进行调查。他们的合作表现在,相互通气,加强联系,当遇到任务重合时,比如公民同时向这两家投诉,他们便采取或联合办理,或采取谁办更方便有利就谁办的办法处理,彼此之间没有发生过推诿、扯皮现象<sup>[1]13</sup>。瑞典的廉政机构设置如此,新加坡和香港的也大致相同。所不同的是:在新加坡,起主导作用的专门性、综合性的廉政机构是贪污调查局;在香港,起主导作用的专门性、综合性的廉政机构是廉政公署,它们都隶属于行政系统。即瑞典设置了议会主导型的廉政机构体系,而新加坡和中国香港创建的是行政主导型的廉政机构体系。

## 二、在廉政机构定位上,主要廉政机构直接对最高首长或最高权力机关负责,具有政治上的权威性和工作上的独立性

足够的权威性和独立性无疑是任何意欲有所作为的廉政机构必须具备的最基本条件。只有当廉政机构的地位高于或平行于被监督机构及其所属人员,并且不受外来因素干预,能独立自主开展工作时,公正高效的监督才可能成为现实。从瑞典、新加坡和中国香港的经验看,其主要廉政机构均毫无例外地具有较高的权威性和独立性。瑞典实行君主立宪制政体,议会、内阁与司法机关既相对独立又相互制衡,其中议会享有很高的政治地位和政治权威,在政治上掌握主导权。议会监察专员公署隶属于议会,且议会赋予该公署很大的权力,只是原则上对其工作给予指示,不干涉监察专员的具体工作,即议会监察专员公署对议会也保持了一定的独立性。所以该廉政机构具有极高的地位,在开展工作时,可以避免来自行政、司法乃至立法方面的干扰。“在履行监察职能的过程中,议会监察专员只服从于

法律”<sup>[2]185</sup>。在香港,廉政公署是香港总督决定成立的,政府多年来给予廉政公署强有力的毫不动摇的政治支持,使其具有极高的权威和充分的独立。依据《总督特派廉政专员公署条例》的相关规定:廉政公署是独立于政府体制之外的机构,不隶属于任何政府机关,直接对香港总督负责。现在的《香港特别行政区基本法》也明确规定,廉政公署直接对行政长官负责,政府其他部门和人员无权插手公署事务;廉政公署在组织机构、人事管理、经费使用和工作权力上享有高度独立性和自主权<sup>[1]310-311</sup>。在新加坡,廉政机构因其国家领导层的强力政治支持而拥有绝对的权威和地位。新加坡领导人身体力行搞廉政建设堪称举世闻名。可以说,新加坡之所以能有效监控贪污,最主要原因在于官方确立了反贪污的坚定立场和政治领导层的不妥协态度。与此同时,新加坡对其廉政机构隶属关系的安排为廉政机构独立开展工作确立了有效的制度保障。其最主要的廉政机构——贪污调查局,直属内阁总理领导,局长由总统任命,对总理负责,不受其他任何人指挥和管辖<sup>[3]97-100</sup>。

当然,独立的廉政机构如何定位?对谁负责?中国香港和新加坡的对最高行政首脑负责的模式是否可取?学界有不同的看法。因为,廉政机构监督的对象主要是行政权力,而廉政机构对最高行政首脑负责,显然属于行政机构的内部监督。在这种体制下,廉政机构能否发挥作用和发挥怎样的作用仍值得担心。“政府最高层能够始终保持正直清廉,固然是一件好事,但人们却不能假设他们是清廉的。实际上,最糟糕的‘重大腐败’可能就发生在总统办公室及其周围。如果真的是这样,那么隶属于该办公室的反腐败机构就几乎无法处理其中的高层领导,除非它有其他问责机制的支持。因此,反腐败机构应同监察特使一样对立法机构和法院负责”<sup>[4]143</sup>。

## 三、在廉政机构职责上,要坚持惩防并举,既教育、预防,又调查、惩处

要使廉政建设取得长期效果,不能仅仅局限于对腐败案件的调查惩处,更要着眼于教育和预防,要建立“教育、制度、监督、惩处”四位一体的惩防并举的反腐败体制。因此,廉政机构既要承担调查、惩处的工作,又要做好教育、预防的工作。从瑞典、新加坡和中国香港的经验看,这一工作既可以由一个专门的、综合性的主导机构来完成,其他机构配合,也可以通过机构体系内部的分工合作来完成。香港和新加坡属于前一种情况,瑞典属于后一种情

况。香港廉政公署下设三个机构:执行处、防止贪污处和社区关系处,分别担负着调查惩处、预防腐败和社区教育的职责。“三管齐下”是香港廉政公署精心策划的长期战略。“三管”之间不是互不关联的,而是有机地联系在一起。它们相得益彰,相互依赖,为达到最佳效果,每个部门都依赖于另外两个部门的表现。因此,廉政公署的整体力量大于三个部门力量之和<sup>[1]309</sup>。在新加坡,贪污调查局同样担负多方面的职责,即受理举报、查究贪污贿赂以及预防和教育。“贪污调查局的工作还包括预防腐败的发生。贪污调查局要研究哪些部门的管理程序和工作程序容易发生腐败,并提出能够减少错误行为发生的措施和建议。该局还对公务员进行筛选考察,以确保那些有不良记录的人不会被任命到重要的工作岗位上。贪污调查局的官员经常与公务员谈话,特别是与那些执行机构的公务员谈话,宣传腐败行为的危害,对他们提出建议和忠告,让他们免于卷入腐败案件中。他们也在政府工作指导手册中加入预防贪污的有关规定,让公务员更清楚地了解预防腐败的知识。”为此,贪污调查局下面还专门设立了预防组<sup>[5]286</sup>。在瑞典,廉政机构体系同样承担着教育、预防、惩处等多项职能,其不同于香港和新加坡之处在于,它不是将上述三项职能集中于一个机构,而是在不同的廉政机构中作适当分工,不同的廉政建设职能分别由不同的廉政机构来承担。具体而言,教育职能主要由反贿赂事务所来承担,“反贿赂事务所系一个民间机构,以演讲、解释反贿赂的法规及推动反贪污贿赂的各项咨询活动”为主要职责<sup>[5]140</sup>;预防和惩处职能主要由议会监察专员公署来承担,“议会监察专员分别收受和处理一切控告国家机关(包括行政机关、司法机关、军事机关)和企事业单位及其工作人员(包括法官、文官、军官、经理人员)的申诉案件,也可以主动发现问题去处理”<sup>[5]138</sup>。“监察专员监督行政机关及法院等机构的活动,其着眼点不在于简单地纠正错误或处罚犯罪,而是尽快恢复公民权利并完善行政及其他法律制度以避免同样的错误再次发生,因而其工作的性质不同于司法机关运用刑罚权的行为,更不是普通的行政机关内部的监督监察所能比拟的。只要发现一点问题,监察专员就会通过相应程序的运作进行纠正,不但纠正案件中的问题,而且以权威的方式对相关行政制度或法律制度提出完善建议”<sup>[2]191</sup>。

#### 四、在廉政机构权限上,要拥有执行其工作任务所需要的充足资源和充分权力

任何廉政机构,仅具有履行职责的决心和意愿,

没有执行其工作任务所需要的充足资源和充分权力,廉政工作任务的有效完成必然难以实现<sup>④</sup>。因此,要使廉政机构积极有效履行其承担的廉政建设职责,必须保证其具有充足资源和充分权力。赋予廉政机构以充足资源和充分权力,使其能够有效完成工作任务,是“先进国家或地区”廉政机构建设的又一重要经验。以香港为例。在香港,政府多年来给予廉政公署以强有力的毫不动摇的政治支持,为其提供了执行工作任务所需要的充足资源,比如,充足而相对独立的经费保障、职员的高工资和高福利、香港纪律部队中较为先进的装备等<sup>[1]310-312</sup>。《廉政公署条例》还规定:“任何人士,如抗拒或妨碍公署人员执行职权,即属违法,一经定罪,可判罚款1000元及监禁6个月”<sup>⑤</sup>。这些充足资源,保证了廉政机构在执行任务时不受制于人,无后顾之忧,能快速行动,并且在行动时保证能够得到相关部门和人员的必要配合。此外,香港政府还通过颁布《防止贿赂条例》、《廉政公署条例》以及《防止选举舞弊及非法行为条例》等三个特别条例授予廉政公署相当广泛而灵活的权力,比如,“廉政公署有权要求涉嫌贪污的公务人员说明合法收入以外的财产来源,对不能作出圆满解释的,即认定为非法收入,可交付法庭审判;凡获得廉政公署专员授权的廉政公署人员,可无需拘捕令而拘捕涉嫌者,进行审问;廉政公署可在不预先通告的情况下进行搜查和取证,在调查时,有权直接调查涉案人员的银行账号、冻结私人存款、财产,扣押旅行证件,不准离港;执行公务时,有权进入和搜查任何楼宇,必要时还可以使用武力”<sup>[5]328</sup>。这些权力,为廉署能够迅速行动,有效打击犯罪分子提供了必要的保障。在交通、通讯极其发达的今天,迅速行动成为问题的关键。比如,廉政机构如没有直接冻结涉案人员私人钱财的权力,银行家可以在几分钟内通过电子手段将钱财转移;如没有扣押和没收旅行证件的权力,涉案人员可能利用便捷的交通工具迅速逃逸。另外,与其他刑事犯罪和经济犯罪相比,贿赂案具有相当的特殊性和复杂性,这主要表现为贿赂勾当除了共犯外往往没有其他证人,调查取证难度大,这也需要赋予廉政机构以广泛而灵活的权力,以保证行动的迅速和有效。在新加坡和瑞典,有着和中国香港大致相同的规定,它们的廉政机构同样被赋予了充足资源和充分权力。新加坡贪污调查局成员的地位、身份、权力有严格的法律保障,薪水也比同级官员高。根据《防止贪污法》,贪污调查局享有多项特权,如特别调查权、调查保障权、武力搜查权、跟踪监视权和直接逮捕权等。新加坡贪污调查局经总检察长

同意后还享有提起公诉权<sup>[5]284-285</sup>。在瑞典,为保证议会监察专员履行工作,开展监察,瑞典法律赋予监察专员较充分的调查权、视察权、建议权和起诉权等<sup>[1]21</sup>。需要注意的是,在是否赋予廉政机构公诉权问题上,这些“先进国家或地区”的做法并不一致:新加坡贪污调查局经总检察长同意后享有提起公诉的权力;瑞典议会监察专员公署享有完全独立的公诉权;而香港廉政公署则不享有公诉权。

### 五、在廉政机构人员上,要高标准严要求,要有较为完善的监督制约机制

任何国家机关职能的实现最终都要依靠其工作人员的具体行动,廉政机构也不例外。廉政机构要完成其承担的各项廉政任务,必将依赖于其工作人员的履职行为。廉政机构工作人员的基本素养及其履职能力无疑将决定各项廉政工作完成的质量和效率;同时,廉政机构工作人员拥有很大的权力,如何防范廉政机构的自身腐败问题也就成为社会关注的焦点。因此,上述的“先进国家或地区”都十分重视其廉政机构的职员队伍建设和管理,设置了较高的录用标准、严格的职务要求和完善的监督制约机制。在瑞典,议会监察专员一般要求具有“丰富的法律知识和高度的诚实性、正直感”。因此,历届议会监察专员的个人道德品行和社会声望都很高,并且都接受过良好的法律教育,有丰富的司法工作经验,他们一般来自于司法或行政界的高级官员<sup>[3]224</sup>。此外,瑞典的相关法律还明确规定,议会监察专员必须依法办事,并接受宪法委员会的监督,宪法委员会有权就其工作和行为进行质询、批评、弹劾。议会监察专员还要接受新闻机构和记者的监督<sup>[1]22-23</sup>。在新加坡,贪污调查局职员的录用标准也较高,他们必须是大学毕业生,同时被认为是公正不阿、不徇私情、铁面无私而又精明强干的人<sup>[5]284</sup>。在香港,廉政公署专员享有独立的人事权,自主招聘职员,在道德品质和专业等方面均有较高的要求。同时,他们特别重视对其工作人员的管理和制约。为了确保廉政公署秉公执法,防止滥用权力,香港政府制订了一系列配套的制约和监督机制。主要包括法律制约,即对其调查权、搜查权、拘留权、财产处置权、扣押旅行证件及拘捕行将离港者权力的行使进行制约;政府组织的制约,即来自于行政长官和行政会议、律政司、法院、立法会等立法、司法、行政机关的权力制衡机制;咨询委员会的监督制约,即由行政长官直接委任政府高级公务人员和社会各界杰出公正人士组成四个独立的咨询委员会对廉政

公署各机构的工作予以监督;投诉机构的制约,即为防止廉政公署滥用权力,成立廉政公署事宜投诉委员会,该机构独立运作,专门监察及复检针对廉政公署的投诉;以及廉政公署内部监察机构与纪律的制约等<sup>[5]331-335</sup>。拥有一套较高的进入标准和严格的职务要求,并设置了较为完善的监督制约机制,保证了“先进国家或地区”的廉政机构人员的高标准、高素质,从而保证了廉政机构的长盛不衰,有效运行。

总之,瑞典、新加坡、中国香港等廉政建设的先进经验告诉我们,廉政机构建设在廉政建设这一系统工程中居于核心地位,发挥着重要作用,要搞好廉政建设,必须高度重视廉政机构建设。这些国家或地区在廉政机构建设方面的做法,是其长期的廉政建设的经验总结,对于包括我国在内的其他国家或地区具有重要的借鉴与参考意义。

### 注释

①笔者赞同这样一种观点:“腐败无处不在。它不只是公共官员滥用职权的问题,而是人们为了捞取任何不义之财而滥用职权(不一定是政府权力)的行为。”[新西兰]杰瑞米·波普著:《制约腐败——建构国家廉政体系》,清华大学公共管理学院廉政研究室译,中国方正出版社2003年第1版,“概要”第17页。

②这里所说的先进国家或地区,是指廉政建设搞得较好的国家或地区,如瑞典、新加坡和中国香港等。

③参见[新西兰]杰瑞米·波普著、清华大学公共管理学院廉政研究室译:《制约腐败——建构国家廉政体系》,中国方正出版社2003年第1版,第140页注①。

④杰瑞米·波普认为,“执行其工作任务所需的充足资源”和“拥有查询政府档案和询问证人的充分权力”是一个反腐败机构成功运行的两个必要条件;“一些反腐机构根本就未能运行起来,原因在于有些部门不愿意(或拒绝?)向其提供充足的资源。”参见[新西兰]杰瑞米·波普著:《制约腐败——建构国家廉政体系》,清华大学公共管理学院廉政研究室译,中国方正出版社2003年第1版,第143页。

⑤转引自李秀峰主编:《廉政体系的国际比较》,社会科学文献出版社2007年第1版,第328页。

### 参考文献

[1] 侯志山. 外国行政监督制度与著名反腐机构[M]. 北京: 北京大学出版社, 2004.

[2] 张穹, 张智辉. 权力制约与反腐倡廉[M]. 北京: 中国方正出版社, 2009.

- [3] 李秋芳. 世界主要国家和地区反腐败体制机制研究[M]. 北京: 中国方正出版社, 2007.
- [4] 杰瑞米·波普. 制约腐败——建构国家廉政体系[M]. 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, 2003.
- [5] 李秀峰. 廉政体系的国际比较[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2007.

## Experience and Enlightenment of Independent Agency-Building of Advanced Countries or Regions

HUANG Xiao-hui WANG Chun-meng  
(Fujian Normal University Fuzhou 350108 China)

**Abstract** From clean government theory and the practice experience of advanced countries or regions, we find the independent agency-building plays an important role in the work of clean government building. Through studying and researching the independent agency-building practice of Sweden, Singapore and Hong Kong, we can sum up important experience and enlightenment for Chinese independent agency-building. These important experience and enlightenment include: establishing a independent agencies syten of distinction of control and combination of full-time and part-time, responsibility and co-ordination; guaranteeing the authority and independence on the status of the major independent agency; regulating independent agencies to take up the responsibilities in all aspects of the independent work system, such as education, prevention, investigation, punishment and so on; guaranteeing independent agencies have sufficient resources and adequate powers to carry out its tasks; and setting up higher employment standard and strict job requirements against the staff of the independent agencies.

**Key words** advanced countries or regions; independent agency-building; experience; enlightenment

编辑 戴鲜宁

(上接第28页)

## Interpret the Jumping Events of Foxconn from Sociological Perspective

ZHANG Hao-yu CHEN An  
(Institute of Policy and Management, Chinese Academy of Sciences Beijing 100049)

**Abstract** Based on the characteristics of large-scale emergency disasters relief, this paper presents a tripartite game model to research the behaviors of the central government, the local government and victims. The study characterizes the optimal state of equilibrium among the players and provides insights into the related institutional arrangement. Next, the study analyses the moral hazard problems of the local government and victims. It shows that the outcome of the game is not efficient and some suggestions are given to enhance the efficiency. Finally, it analyses the merits and shortcomings of the model and presents some concrete proposals for improvement.

**Key words** tripartite game model, Nash equilibrium, emergency disaster relief, emergency management, moral hazard

编辑 何婧