

ZHI BEN YU YU FANG

治本与预防

——关于预防腐败的研究

中共甘肃省委巡视机构课题组 编著

甘肃人民出版社

治本与预防

——关于预防腐败的研究

中共甘肃省委巡视机构课题组 编著

甘肃人民出版社



图书在版编目 (C I P) 数据

治本与预防 / 中共甘肃省委巡视机构课题组编著.
—兰州:甘肃人民出版社,2008.7
ISBN 978-7-226-03664-8

I. 治… II. 中… III. 廉政建设—研究—中国 IV.
D630.9

中国版本图书馆CIP数据核字 (2008) 第106135号

责任编辑:陈拥军

封面设计:王林强

治本与预防

中共甘肃省委巡视机构课题组 编著

甘肃人民出版社出版发行

(730030 兰州市南滨河东路520号)

甘肃新华印刷厂印刷

开本 880毫米×1230毫米 1/32 印张 7.375 插页 2 字数 206千

2008年8月第1版 2008年8月第1次印刷

印数:1~2 100册

ISBN 978-7-226-03664-8

定价:26.00元

《治本与预防——关于预防腐败的研究》

编委会

主 任 蒋文兰

副主任 张光义 刘宝珍 白 明

成 员 (按姓氏笔划为序)

刘 凯 孙志强 肖光畔 李治民 李玲霞

杜宇民 杜瑞卿 张新兰 徐召辉 蒋致平

董晓强 喆 鹏 强明侠 潘卫东

《治本之策 重在预防》课题研究组

课题主持 白 明

文字统稿 徐召辉

主要撰稿 潘卫东 李治民 张新兰 肖光畔 喆 鹏

参加研究 杜瑞卿 董晓强 李玲霞 强明侠 孙志强

杜宇民

序

建立健全惩治和预防腐败体系，是党中央在新形势下作出的重大战略决策，是从源头上防治腐败的根本举措。实践证明，反腐倡廉，重在建设。在坚决惩治腐败的同时，要更加注重治本，更加注重预防，更加注重制度建设，不断形成有利于反腐倡廉建设的思想观念、文化氛围、体制条件、法制保证。这就要求我们必须坚持解放思想、实事求是、与时俱进，深入调查研究，不断拓宽视野，认真总结基层和群众在反腐倡廉建设中创造的新鲜经验，注重借鉴国外反腐倡廉建设的有益做法，努力推进反腐倡廉建设的理论和实践创新。《治本与预防》作为课题研究的成果，在这方面作了一些有益的探索，有利于促进惩治和预防腐败体系的建设和完善。

门浩

2008年7月

目 录

·综合篇·

治本之策 重在预防

——关于预防腐败的研究

..... 中共甘肃省委巡视机构课题组 / 3

·市州篇·

关于我市违纪违法典型案件原因分析及治理对策的思考

..... 中共兰州市纪委课题组 / 55

如何增强反腐倡廉教育的针对性和实效性

..... 张开勋 / 64

创新体制机制 用改革的思路预防和解决腐败问题

..... 李沛文 / 72

加强对党政主要领导干部监督的思考

..... 田宝忠 / 83

前移监督关口 强化监督机制

——浅谈对领导干部的监督 李建华 / 92

农村基层腐败现象的成因及治理对策

..... 张绪胜 / 99

当前加强对领导干部有效监督存在的问题及对策

..... 张景辉 / 112

当前农村基层党风廉政建设存在的主要问题及对策措施

..... 虞海燕 / 120

加强制度建设 规范权力运行

——从平凉市近年来反腐倡廉实践谈防治腐败对策

..... 马学军 / 136

更加注重制度建设 深入推进反腐倡廉	黄选平 / 143
对现阶段反腐倡廉工作的思考	陈建华 / 148
有效制约权力 防范权力腐败 ——权力腐败的产生与监督制约机制的思考 ...	王玺玉 / 158
坚持“三个更加注重” 完善惩防腐败体系 ——定西市预防腐败的探索与思考	石 晶 / 163
加强制度建设 注重源头治理 构建惩防体系	王 义 / 171

·厅局篇·

关于建筑工程领域源头治理和预防腐败的思考	甘肃省建设厅 / 183
完善制约监督机制 确保权力规范运行	邵克文 / 190
构建财政部门预防和惩治腐败有效机制的探讨	周多明 / 199
加强社保基金监管 促进社会和谐稳定	李 峰 / 211
构建国资监管大监督平台 有效预防国企腐败	马艾武 / 219

综合篇

治本之策 重在预防

——关于预防腐败的研究

中共甘肃省委巡视机构课题组

一、腐败与反腐败斗争的历史回顾和现状

(一) 中国古代的反腐败斗争

腐败是私有制的产物，自阶级产生、国家建立以来，腐败问题便相伴而生，也就开始了反腐败斗争。我国古代不少执政者和有识之士对腐败的危害、反腐倡廉的意义、措施等提出了深刻见解，进行了艰难的实践与探索，这对今天的反腐败斗争颇多借鉴价值。

1. 古代官吏腐败的表现、特点

无论是奴隶社会，还是封建社会，剥削阶级政权的本质决定了在当时历史条件下不可能彻底清除腐败，建立廉洁政府。著名经济学家王亚南深刻总结说：“一部二十四史，就是一部贪污腐败史。”

古代官吏作为官僚结构的组成人员，作为统治者，贪污腐败主要有这样几种类型。一是利用管理国家公共事务的权力贪污腐败。为维护国家机器正常运转，满足统治阶级政治、经济需要，官吏们直接管理国家经济社会事务，比如发动战争、司法办案、修宫殿、建官邸、造城池、开漕运和办理工商业等等，这就给各级官吏提供了贪污腐败、中饱私囊的机会。二是利用征收赋税直接敲诈勒索黎民百姓。历代历朝苛征的名目繁多，如耗羨、平余、雀鼠耗、脚钱等，随定随征，毫无定数，官吏以此为借口大加敲诈勒索。三是贿赂送礼、建关系网、权钱交易。这是古代官场最普遍的腐败行为。贿赂、请客送礼的目的直接明确，是用公款建立关系网，为日后公私诸事寻求“方便”。

在古代，无论是民不聊生的乱世末世，还是所谓的太平盛世，

官吏贪污腐败始终是社会痼疾，消除不了，其腐败概括起来有以下特点。一是范围普遍。尽管古往今来不少仁人志士“先天下之忧而忧、后天下之乐而乐”，但始终能做到清正廉洁的微乎其微。实际情况是各级官吏上至宰相、下至末流小吏，“皆尚贪残，罕有廉白”。“三年清知府、十万雪花银”是为官场的真实写照。二是手段多样。贪污贿赂、挪用经费、横征暴敛、损公肥私、贪赃枉法，手段五花八门、不一而足。官场交往的潜规则，如“打点”、“照应”、“规礼”等；征税时各种杂派，如火耗、雀鼠耗、脚钱等，也都是官吏贪污腐败的惯用手段。三是程度严重。整个国家上下下、大大小小的官吏大都贪污纳贿，不仅范围广泛，而且数量惊人。东汉权臣梁冀身败后家产被籍没变卖，“合三十万石，以冲王府，因减天下租税一半”。清乾隆时权臣和珅被赐死以后，所抄没家产总计不下白银八亿两，几乎相当于清政府二十年的财政收入，二十五年的财政支出，六十多年的财政盈余。大小官吏遍布天下，贪污贿赂成风，取民财、害民生，使国家危亡、致天下大乱，清初著名思想家唐甄说：“百官好利而无耻，国亡”。

2. 古代反腐败斗争的成功举措

我国古代的反腐败斗争从夏商周奴隶社会时期就开始了，在黄帝时期已出现了监察制度的萌芽，夏朝开始设有专司监察的官吏，《史记·五帝本纪》记载，黄帝“置左右大监，监于四方”。在奴隶社会，因实行世卿世禄制度，不存在建立明确监察制度的历史条件。真正建立明确规范的监察制度，是在秦汉形成大一统的封建中央集权国家之后。秦汉以后，历代中央政府为加强对各级官吏的管理监督，逐步建立健全了反腐败制度体系。有学者总结说：“中国封建社会反腐倡廉的历史经验，决不仅仅是监察系统独立于行政系统之外的简单问题，经过至少两三千一年以上伟大思想家和有为政治家的反复研讨与实践，实已形成了极为系统的反腐倡廉体系。”

一是许多思想家、政治家提出了一系列为政廉政之道和惩腐治贪、修身自律的思想观点。如孔子的“政者，政也”。韩非子的“法不阿贵，绳不挠曲”。唐太宗李世民的纳谏修身、明太祖朱元璋

的重典治贪、明末清初的著名思想家黄宗羲对官吏廉洁的准确论述、曾国藩对官吏节俭的深刻认识，都为反腐倡廉提供了有益的思想理论武器。

二是建立完整的廉政监察体系，严惩贪污腐败。夏商周时期，就出现了针对官吏的监察活动和职司监察的官吏。秦始皇设御史大夫为首的监察系统，专司监察百官，这是中国政治制度史的巨大飞跃。自秦设御史大夫以来，我国古代的监察制度不断完善，屡经增补和强化，最终形成了系统完整的监察制度体系，有效地防治了官吏的贪污腐败。

三是充分发挥清官的模范作用，正身肃贪。我国古代反腐败斗争，不仅有严密完备的监察制度体系，而且在统治阶级内部涌现出了一批明君廉臣。这些人自警自励，严惩贪污腐败，有着极强的影响力号召力。比如，勤政爱民的明君唐太宗、明太祖、康熙帝，流芳后世的廉臣孙叔敖、魏征、包拯、岳飞、海瑞等。他们对腐败的危害有清醒认识，并能身体力行地倡廉崇俭、奉公守法。他们目光远大、意志坚定，从维护本王朝政治稳固和社会长治久安的目的出发，勤政爱民、拒贿反贪，在我国古代反腐败历史上谱写出了华章。

四是重视发挥思想教化的力量，倡导廉洁自律。思想教化是古代反腐败斗争的重要特点，历朝历代都借助孔孟之道、儒家思想，重视“公生明、廉生威”等伦理道德观念的灌输，促使各级官吏廉洁从政。孔子说：“道之以政，齐之以刑，民免而无耻；道之以德，齐之以礼，有耻且格。”康熙曾说：“朕观人必先心术，次才学。心术不善，纵有才学何用？”我国古代反腐倡廉的思想教化不仅内容丰富，而且形式多样。有的耳提面命、谆谆告诫；有的召集群臣，当众宣谕；有的编书成册，苦心施教。不论是内容还是形式，对今天的腐败斗争仍有借鉴意义。

3. 古代反腐败斗争的历史局限性

古代统治者为了巩固统治、反对贪污腐败而采取种种措施，做了不少努力，但由于种种历史条件的影响，反腐败斗争的作用有限。

从宏观来讲，中国古代反腐败斗争的历史局限性主要体现在三个方面：一是人治的社会。决定反腐败轻重缓急、深浅成败的，不是法律制度，而是君主的个人意志。君主开明，就会比较严格地要求臣僚，政治就相对会比较清廉；如果君主倦于政事，耽于享乐，百官竞相效仿，朝政就会腐败丛生。此外，惩贪反腐的律令往往因君主个人意志转移而自相矛盾、朝令夕改，随意性很大。二是专制的社会。在专制集权的封建社会里，君臣之间、上下级之间是绝对的主仆关系。一切唯君，一切唯上，从王侯将相到郡守县令都由君主任命，军权、财权和人权全由君主掌握，臣下必须绝对忠于君主。权力至上的专制主义驱使许多官吏寻找靠山，攀龙附凤，结党营私，形成大大小小的政治集团和复杂的社会关系网，孤立、排挤和打压清正不阿、忠心为民的清官廉臣，使反腐败力量进一步削弱。监察机构和制度本来是为惩治贪官污吏而设，但在专制集权的条件下往往成为加强专制集权的工具，起不到应有的作用。三是权力监控的“软约束”。从根本上来讲，在封建专制的条件下，监察制度是君主驾驭臣下的手段和工具。劳动人民处于被压迫被奴役的境地，没有权力没有力量对官吏进行监督。在君权失监，管理特权的情况下，再详尽的反腐法令、再严酷的惩罚措施也会在实践中大打折扣。尽管历史上有许多反腐倡廉的明君廉臣，但是他们毕竟维护的是统治阶级的利益，不可能完全站在劳动人民的阶级立场上来。

从微观来讲，历朝历代虽然建立了完备的监察体系，但相对监察实践而言，监察法规发展迟缓、监察方法比较简单，远不适应反腐败斗争的需要。在体制内，清官往往形不成有组织的力量，得不到有力的支持，多凭个人奋战，常遭到贪官污吏利益集团的打压排挤，因此能力有限，作用有限。

中国最后一个封建王朝满清王朝覆灭以后，建立了中华民国，进入了新的历史时期。中华民国的创立者孙中山、黄兴、宋教仁等人的政治目标非常明确，希望建立廉洁、勤政、高效的民国政府。1912年元旦，孙中山在宣誓就任中华民国临时大总统的誓词中说：“倾覆满洲专制政府，巩固中华民国，图谋民生幸福，此国民之公

意，文实遵之，以忠于国，为众服务。至专制政府既倒，国内无变乱，民国卓立于世界，为列邦公认。”南京临时政府的施政重点之一就是施行廉洁、统一、合理的政策措施，建立反贪机制，防止政权腐败。中华民国全国性政权虽然只存在38年，但是在中华民国根本大法性质的法律文件中，无论是《鄂州约法》、《中华民国临时约法》，还是袁世凯时期的“天坛宪草”，蒋介石时期的“五五宪草”、1946年的《中华民国宪法》，监权制权的精神非常明确。中华民国各个时期的政权，都重视反贪的机构与制度建设。南京临时政府设立监察院，北洋政府设立平政院、肃政厅、审计院专司纪检监察，并颁布了《平政院编制令》、《肃政厅处务规则》、《纠弹条例》等一系列法律法规确保监察反贪机构的建设和职权行使。南京国民政府的反腐机构建设从广州、武汉时期的监察院发展到南京国民政府时期的中央监察院、审计院、国民参政会等监察审计机构，以及国防最高委员会的党政考核委员会、中央政务考察团和国民党中央党部及其巡回督导团等党政监督机构。此外还有中央党部监察委员会、各省市地方公务员惩戒委员会、军事委员会军事长官惩戒委员会、军政部及海军部等惩戒机构。在法律法规上，南京国民政府先后颁布了《国民政府组织法》、《国民政府监察院组织法》、《中华民国刑法》、《惩治贪污条例》等组织、刑事、行政法规等。在反贪机制上，逐步发展为弹劾权、调查权、纠举权、建议权、纠正权、同意权和监视权等监察、反贪职权诸权齐备，惩戒程序和惩戒处分的规定十分完备。但是在中华民国短短的三十多年时间里，反腐败的制度和具体实践并没得到强化，反而日渐削弱，各种反贪机制流于形式，各种反腐败法规形同虚设，致使贪污贿赂公行、政权极度腐败，最终走向覆灭。

（二）中国共产党的反腐败斗争

中国共产党是中国工人阶级的先锋队，全心全意为人民服务是党的宗旨。党的性质和宗旨决定了与腐败水火不容，无论是在风雨如磐的民主革命时期，还是在治国理政的和平建设时期，尤其是在改革开放，建设社会主义市场经济的过程中，党都高度重视反腐败

斗争。

1. 民主革命时期的反腐倡廉建设

党创建之初，为了保证党的先进性和纯洁性，决定接受党员时要严格审查。1922年7月，党的二大强调“要组成一个大的群众党”，确立了民主集中制的组织原则和自上而下的监督制度，在以后的实践中发展成为党反腐倡廉的基本原则。

1924年国共第一次合作，建立了革命统一战线。随着革命形势的不断发展，党员的数量不断增加，党的思想和作风建设面临新考验，有的党员官僚主义作风盛行，有的党员热衷于到国民政府中去做官，有的党员经济上不清不白。针对这些情况，1926年8月中共中央发布了《坚决清洗贪污腐化分子的通告》，提出“很坚决地清洗这些分子，和这些不良倾向作斗争，才能坚固我们的营垒，才能树立党在群众中的威望”。这是我党历史上第一个反腐败文件。1927年4月，党的五大选举产生了中央监察委员会，设立专门监督机构，负责监督全体党员。

大革命失败后，中国共产党走上了武装斗争的道路，打土豪，分田地，创建苏维埃政权。新生的苏维埃政权，以崭新的姿态出现在世人面前，与旧政权形成鲜明对照。当时绝大部分干部是清正廉洁的，但是贪污、浪费、生活腐化现象不时发生，官僚主义、强迫命令时有抬头。为了加强苏区廉政建设，中华苏维埃临时中央政府决定开展以反对贪污浪费、官僚主义为主要内容的廉政运动。1932年2月17日，中央革命根据地中央人民委员会发布通告，要求各地政府立即开展制止浪费、节约经费以支援红军作战。1932年12月9日，苏区中央工农检察部发布训令，决定开展检举运动，把各级苏维埃工作人员、各地军事机关和各地武装中的阶级异己分子和贪污腐化分子清洗出去。1934年1月中央执行委员会主席毛泽东严厉指出：“当国民党贪官污吏布满全国，人民敢怒不敢言的时候，苏维埃制度之下绝对不容许此种现象”，“贪污和浪费是极大的犯罪。”在运动中，中央苏区采取了统一完善财政制度、建立健全民主监督体系、制定法律法规、严惩腐败分子等得力举措，保证了反腐败运

动的顺利进行。这次反腐败运动，从1932年开始到1934年红军长征前结束，检举惩处一批贪污腐败分子，瑞金县贪污案、于都县挪用公款经商营私案等重大案件也相继被揭露出来，取得了明显成效。

抗日战争爆发后，党所处的政治经济环境十分恶劣，再加之由于国共合作，国民党经常以高官厚禄引诱腐蚀共产党员和革命干部，人民群众还常因国共合作的缘故认为共产党会同国民党同流合污，所以党所面临的廉政建设任务非常繁重。为了向全国人民表明我党的政治纲领，中共中央于1937年8月在洛川发表了《抗日救国十大纲领》，公开提出要“改革政治机构”、“实行地方自治、铲除贪官污吏、建立廉洁政府”。为了贯彻纲领提出的内容，陕甘宁边区政府先后通过了《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》、《选举法》、《政权组织法》、《干部管理通则》等法律文件，推动了边区民主法制建设，使边区廉政建设有章可循。1939年至1940年，边区开展了审干运动、反对新贪官污吏新劣绅的斗争，共查出乡级坏干部150名、区级以上坏干部27名，查处了八路军115师某团政委刘振环贪污公款案。为了反对主观主义、宗派主义和党八股，端正党的思想路线，加强党的作风建设，1942年至1945年，党在延安开展了影响深远的整风运动。通过整风运动，全党确立了实事求是的思想作风，提高了党的理论水平，加强了党员干部的组织性、纪律性和廉洁奉公的自觉性，为抗日战争的最后胜利奠定了坚实基础。

解放战争爆发后，为了防止骄傲，反对腐败，吸引和动员人民群众打倒国民党反动政权，夺取革命胜利，党采取各种措施加强了反腐倡廉建设。随着解放战争的节节胜利，为防止党员干部滋长骄傲情绪和腐败，毛泽东带领全党同志学习郭沫若的历史警文《甲申三百年祭》。1949年3月在西柏坡召开的七届二中全会上，毛泽东郑重地向全党发出警告：“务必使同志们继续保持谦虚、谨慎、不骄不躁的作风，务必使同志们继续地保持艰苦奋斗的作风。”七届二中全会向全党敲响了长鸣的警钟，也为新中国的反腐倡廉建设提供了强大的思想武器。

2. 社会主义建设时期党的反腐倡廉建设

1949年新中国成立后，中国共产党成为执政党，党的环境和任务都发生了重大变化，大量干部被赋予具体的管理国家社会经济事务和调配资源的权力。同时资本主义工商业者拉拢收买公务人员，谋求庇护和利益。国营企业、私营企业开始得到较快发展，资产阶级贪图享乐、追逐私利的思想影响一些党员，这些都为腐败的滋生创造了条件。正如毛泽东同志所预料的那样，许多同志没有经受住“糖衣炮弹”的考验，建国之初就出现了严重的腐败现象。1950年春，北京市委对干部腐化和其他违纪情况做过一次检查。结果表明，自1949年3月入城以后，违法乱纪、贪污腐化的干部共有182人。迅速蔓延的腐败现象，严重损害了人民政权的形象，伤害了人民群众的信任，危及到新中国政权的巩固。

鉴于腐败滋生、危害严重，党中央开展了建国以来第一场轰轰烈烈的反腐败运动——“三反”“五反”运动。在运动中，党中央制定了一系列规定和条例，广泛发动群众“打老虎”（贪污腐败分子），全国县级以上党政机关参加“三反”运动的总人数达到383万人。在“三反”运动深入开展的同时，中央号召在大城市和中等城市开展一场声势浩大的“五反”运动，铲除腐败产生的土壤和条件。在“三反”运动中经核实查处的贪污1000万元（旧币）以上的有10万余人，贪污总金额达到6万亿元（旧币）。被判处有期徒刑的贪污犯9942人，判处无期徒刑的67人，判处死缓9人，判处死刑42人。其中最为典型、影响最大的是刘青山、张子善案。刘、张二人是经历土地革命、抗日战争和解放战争严峻考验的老干部。解放后，刘、张先后担任河北省天津地委书记，他们在领导岗位上迅速蜕化变质、腐化堕落，而且拒不悔改。1952年，在河北保定举行公审大会，枪决了刘、张二人。枪决刘青山、张子善，充分反映了我们党反腐败的坚定信心，产生了巨大震慑力。直到现在，人们还经常怀念20世纪50年代良好的党风和社会风气，这与“三反”“五反”运动的作用及影响不无关系。

1957年，“三大改造”胜利完成，社会主义建设进入新的发展