

全党同志都要坚定反腐败必胜的信念

FANFUBAI YANJIU (第四集)

反腐败 研究

主 编 杨夏柏

浙江大学出版社

FANFUBAI YANJIU (第四集)

反腐败 研究

主 编 杨夏柏

浙江大学出版社

反腐败研究·第四集

反腐败研究

第四集

杨夏柏 主编

浙江大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

反腐败研究. 第4集/杨夏柏主编. —杭州:浙江大学出版社, 2004. 9

ISBN 7-308-03913-7

I. 反... II. 杨... III. 廉政建设—中国—文集
IV. D630. 9—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 093604 号

责任编辑 杜希武 沈建国

封面设计 俞亚彤

出版发行 浙江大学出版社

(杭州浙大路 38 号 邮政编码 310027)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

(E-mail: zupress@mail.hz.zj.cn)

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 浙江大学印刷厂

开 本 880mm×1230mm 1/32

印 张 12.25

字 数 234 千

版 印 次 2004 年 6 月第 1 版 2004 年 9 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-308-03913-7/D·203

定 价 26.00 元

目 录

- 中共天津市委 邢元敏
关于加强党的反腐倡廉能力建设的思考…………… (1)

- 中共中央纪委 朱旭东
努力创建中国特色防治腐败体系 …………… (14)

- 清华大学 程文浩
建立中国特色的国家廉政体系 …………… (28)

- 中共浙江省纪委 应 勇
贯彻实践执政为民宗旨 切实加强机关效能监察工作
…………… (38)

- 北京大学 李成言 华 伟
寻租活动的社会成本模型 …………… (46)

- 中共浙江省纪委 张美凤
深化行政审批制度改革的对策措施 …………… (57)

- 中共中央党校 蔡长水
加强对权力的制约与监督 …………… (65)

- 中共河南省纪委 朱业祥
关于创新监督制约机制的思考…………… (90)
- 浙江大学 陈国权
论政治文明中的权力制约…………… (102)
- 中共辽宁省纪委 王 刚
关于建立健全惩治和预防腐败体系的几点思考…………… (115)
- 中共中央编译局 何增科
创新体制从源头上预防和治理腐败…………… (128)
- 中共福建省纪委 陈 伦
“阳光工程”实践对建立健全惩治与预防腐败体系
的积极意义…………… (175)
- 中国政法大学 马怀德
制度防腐的行政法思考…………… (187)
- 清华大学 任建明
腐败与反腐败的效率均衡——基于经济维度的解释
…………… (194)
- 国家行政学院 李习彬
□北京系统工程研究所 李 亚
政府组织整合失灵和体制扭曲的系统分析…………… (215)

□ 中共浙江省纪委 陈 川

新形势下提高查办大要案水平的若干对策…………… (227)

□ 中共中央纪委 邵景均

努力从规律层面认识和把握反腐败斗争…………… (234)

□ 中共浙江省纪委 杨晓光

论教育在反腐倡廉中的基础性地位和作用…………… (246)

□ 中共中央纪委 修晓波

反腐败应重视对民众心态问题的研究…………… (254)

□ 中共中央纪委驻卫生部纪检组 郁德水

关于加强卫生行业作风建设的若干思考…………… (262)

□ 中共中央纪委驻财政部纪检组 佟宝君

认真抓好干部队伍建设 推动和促进党风廉政建设和反腐败工作…………… (269)

□ 中共浙江省纪委 唐一军

论执纪为民…………… (279)

□ 中共中央纪委 寻民利

执纪“关口前移”的制约因素分析…………… (292)

□中共浙江省纪委 张伟斌

新形势下领导干部违纪违法的特点、规律 (301)

□国家民政部 詹成付

关于做好新时期我国农村村委会干部廉洁自律

工作的总体思考 (310)

□中共武汉市委 李云飞

关于构建国有企业法人代表廉洁自律机制的若干思考

..... (321)

□中共浙江省纪委 张建明

依法反腐败与政治文明建设 (333)

□山东聊城大学 肖炳兰

□清华大学 王传利

建国初期是怎样进行反腐倡廉的? (348)

□中国社会科学院 姬 虹

简述美国反腐败机制 (372)

后记 (379)

■ 邢元敏

关于加强党的反腐倡廉能力建设的思考

一、问题的提出

一个不能有效地防止和克服腐败问题的政党,就很难承担执政为民的重任,也就很难治理好国家。在一定意义上,反腐倡廉能力决定了一个政党的领导水平和执政水平,决定了一个政党的执政地位。加强党的反腐倡廉能力建设的研究是个重要的新课题,对于进一步解决提高党的领导水平和执政水平、提高拒腐防变和抵御风险能力这两大历史性课题具有重要现实意义。

党的反腐倡廉能力是指党在执政条件下,认识、把握、运用反腐败斗争规律,推动反腐倡廉理论和实践不断向前发展的才智和本领。这种能力不是先天就有的,而是在正确思想指导下,在不断的认识、实践、再认识、再实践的循环往复过程中获得和提高的。它的外在表现形式为反腐倡廉具体的工作。比如,党制定反腐倡廉的路线方针政策和反腐败的指导思想、基本原则、领导体制、工作机制、工作格局、反腐方略等。反过来,通过反腐倡廉路线方针政策,反腐败指导思想等具体工作的正确与否反映出反腐倡廉能力的强弱。

党的反腐倡廉能力,可以概括地归纳为:认识腐败问题、发现腐败问题、抵御腐败侵蚀、预防腐败发生和解决腐败问题的能力。也可以具体为:党驾驭反腐败斗争局面,牢牢掌握反腐倡廉领导权的能力;把握反腐败斗争形势,善于进行正确战略思维和策略抉择的能力;结合反腐败斗争实际,不断进行反腐倡廉体制、机制、制度创新的能力;狠抓反腐败工作落实,推动反腐倡廉实践不断向前发展的能力;坚决维护最广大人民利益,密切联系群众、率先垂范的能力,以及依靠党自身与依靠群众相结合解决腐败问题的能力。反腐倡廉能力既自成体系,又融入在党的执政能力建设的各个方面;既有理论,又有实践,是理论与实践结合的产物。

党的反腐倡廉能力建设是指党在领导反腐败斗争中,为了不断获得、发挥、提高反腐倡廉能力,使党“永远立于不败之地”所从事的设置、创立、发展与兴建的各项政治工作。主要包括:反腐倡廉理论建设、思想建设、组织建设、作风建设、体制机制建设、制度建设、纪律建设和宣传教育工作。简单而言,就是一方面表现为各级党组织和党员干部自身的基本素质建设,另一方面又表现为制度性、实践性体制平台和制度环境等建设。

苏共失败的严重教训告诉我们,必须加强党的反腐倡廉能力建设。近年来,理论界对于苏共“亡党丢权”退出历史舞台这一惨痛教训,和苏共垮台重要原因的研究,有很多观点发人深思。20世纪八九十年代,东欧一些社会主义国家共产党

面临执政的严峻考验,特别是执政 74 年,拥有 2000 万党员的苏共。其一夜之间垮台,丧失政权,固然原因很多,但毫无例外地与党内腐败盛行,而又无能力解决有极大关系。苏共在其执政的历史发展过程中,也设置了党的监察机构,并以反对官僚主义、特权和贪污腐化等腐败行为为己任。但是“在 70 多年漫长的时间里,苏联体制(包括党的体制)没有造就出能够解决自己体制问题的人”。尽管在主观上苏共做出了反腐败的努力,但他们长期忽视党的反腐倡廉能力建设,以至造成最终无能力解决自身的腐败问题,导致亡党、失政。前事不忘,后事之师,我们必须从巩固党的执政地位的政治高度,来看待加强反腐倡廉能力建设的极端重要性和紧迫性。

经济转型时期腐败现象易发多发的规律要求我们,必须加强党的反腐倡廉能力建设。我国在转轨时期的经济生活中,存在着两种主要的经济行为方式:一种是市场机制,另一种是行政机制(权力机制),渐进式改革的特点在于这两种机制是扭在一起的。从经济运行上说,转轨过程中仍有利用权力干预市场活动,以及权权交易、权钱交易的“宽泛”空间。在某种程度上,渐进式改革使政府的非公共权力职能不但没被削弱,反而因市场机制不完善、不规范在某些方面却得到强化,并同公共权力职能扭在一起,使以权谋私等腐败行为有了制度(体制)安排上的“保护伞”。经济结构和经济体制变革最迅速的时期,是社会经济、政治、文化大发展时期,也是社会问题,包括腐败问题的高发期。经济转型时期腐败现象易发多

发的问题,并不是我国特有的现象,这一规律已被世界多数国家转型期的改革实践所证明。说到底,这是生产力与生产关系、上层建筑与经济基础这一社会发展基本规律在经济转型时期的具体表现。按照这一规律要求,党的各级组织必须加大反腐倡廉能力建设步伐,建立和完善适应社会主义市场经济体制的反腐败制度(体制)安排保证体系,抑制腐败现象的滋生蔓延。对于这一问题的认识越是滞后,我们所付出的腐败与反腐败的代价也就越大。

新形势新任务,将使党的各级组织反腐倡廉能力面临新的考验。我国现阶段的党风廉政建设和反腐败斗争,是在错综复杂的国内外环境中开展的。国际形势深刻变化,各种思想文化相互激荡,西方敌对势力对我国图谋“西化”、“分化”图谋。世界多极化、全球化曲折发展。我国加入WTO,外资大量涌入和西方文化渗透,与此同时,“入世”要求我们在经济、政治、文化体制,包括领导体制和领导方式等方面必须相应有一个较大的变革。进入新世纪,我国进入全面建设小康社会新的发展阶段。目前在这些方面我们缺少应对挑战必要的准备,尤其是“入世”以后,国内外各种腐朽错误的思想蜂拥而至,将对党员干部进一步产生重大影响。在我国社会主义市场经济初步建立,适应市场经济发展要求的管理体制、监督制约机制还不健全完善,行政行为、企业行为和市场行为需要进一步严密规范和有效约束,民主法制的健全和完善需要一个长期过程的前提下,“入世”可能会带来新一轮更加严重的腐

败高发期,这也必将使党的反腐倡廉能力面临新的挑战。所以,大力加强党的反腐倡廉能力建设,已是当务之急。

二、反腐倡廉能力方面存在的一些问题及原因分析

党的十三届四中全会以来,党中央领导全党和全国人民深入开展反腐败斗争,党风廉政建设和反腐败斗争持续深入,不断取得新的阶段性成效。我们党在反腐败斗争实践中初步探索出了一条符合我国现阶段基本国情、适应社会主义市场经济发展要求的反腐败路子。反腐败已由侧重遏制走上了标本兼治、加大源头治理力度的轨道,一些深层次问题已经触及,并且正在得到解决。党的丰富的斗争经验,对社会主义市场经济条件下反腐败斗争特点和规律的把握,加强党的反腐倡廉能力建设所采取的有效措施,必将使党对领导今后的反腐败斗争更加得心应手。实践证明,我们党完全有能力依靠自身的力量解决腐败问题。

看不到我们党取得的伟大成就和反腐倡廉的主流,是错误的;看不到存在的问题,对反腐倡廉的严峻形势估计不足,也会铸成大错。“中国要出问题,还是出在共产党内部。对这个问题要清醒。”我们必须清醒地看到,反腐倡廉形势依然十分严峻,党的反腐倡廉能力建设还存在和面临着一些亟待解决的问题。正如中央纪委第五次全会指出的,如果各级党委和政府都能坚决按照中央的部署不断加大斗争力度,措施更得力一些,工作更扎实一些,一些腐败现象也不至于像现在这

样严重。当前,影响反腐倡廉能力建设的主要问题是:

——认识问题,能力不高。一些地方不善于把马克思主义基本原理同实践相结合,用辩证唯物主义的立场、观点、方法,观察、审视反腐倡廉形势,看不清问题的主流,抓不住问题的本质;不善于运用“一切依靠人民,一切为了人民”的历史唯物主义观点,认识和把握加强民主建设与加强法制建设的重大意义和辩证关系,自觉坚持民主治腐、依法治腐的方针;不善于从政治和全局的高度,正确认识反腐倡廉与发展经济的关系。有的片面理解以经济建设为中心,认为提高抓经济建设的能力是“惟一”的,只要具备了发展经济的能力,把经济建设搞上去,就会“一好百好”、“一强百强”,抓经济的能力提高了,其他能力自然而然就会提高。因此,抓经济建设“这一手硬”;抓反腐倡廉“这一手软”,尤其是在适应加入 WTO、融入世界经济全球化大环境的变化变化的情况下,抓反腐倡廉工作则显得更加“力不从心”,以致一些地方出现“经济腾飞”、“干部倒下”的怪现象。有的认为抓反腐倡廉是专门监督机关的事,纪委的能力强党委的能力就强。因此,一些党委在部署工作,分解任务时就事论事;在处理矛盾,解决问题时简单粗放;在制定规划、研究发展时就经济论经济。

——发现问题,能力不够。有的地方和部门党组织政治敏感性不强,看问题缺乏前瞻性和预见性,尤其是对新形势下腐败的特点、规律以及出现的新情况新问题了解不多,研究不深,以致对领导干部违纪违法行为,特别是当带有转型期特征

的违纪违法案件已经呈蔓延态势,对经济建设和党风廉政建设产生严重影响时,仍然麻木不仁、视而不见、发现不了。有的发现问题、揭露问题渠道单一,办法不多,能力不够。其具体表现在:依靠专门监督机关监督多,开展多种形式监督办法少;依靠纪委监督多,发挥党委内部监督办法少;依靠群众信访监督多,主动出击办法少。据统计资料表明,当前领导干部违纪违法案件线索主要是来源于群众信访举报,很多案件线索不是由党组织和专门监督机关主动发现的,而是由于其他原因被“意外”发现的。如查办一案“带”出来的“意外案”;小偷“偷”出来的“意外案”;情妇“供”出来的“意外案”;嫖娼“嫖”出来的“意外案”;赌博“赌”出来的“意外案”;自我暴露“浮”出来的“意外案”等。

——抵御侵蚀,能力下降。当前,反腐败斗争表现出一个突出特点,是党政领导干部在职高权重的岗位上被腐蚀侵袭的几率增加了,违纪违法行容易在这样的岗位上发生。与此同时,确有一些党员干部经不住长期执政、改革开放和发展社会主义市场经济的考验,理想、信念、宗旨意识淡化,世界观、人生观、价值观、权力观严重扭曲,在是非面前丧失了辨别能力,在诱惑面前丧失了自控能力,在警示面前丧失了悔过能力,抵御侵蚀的能力下降,经受不住腐蚀诱惑,最终蜕变成为腐败分子。这种现象虽然发生在少数党员干部身上,但不廉洁行为和风气不正的问题还相当严重。当前,一些党的高级干部违纪违法案件相继被查处,而且有发展和上升趋势,说明

抵御能力下降的问题不仅存在于中层干部中,在党的高级干部中也严重存在。

——预防腐败,能力弱化。当前,党内存在的一些消极腐败现象之所以屡禁不止,有的甚至还很严重,一个重要原因就是—些党组织治党不严,疏于教育,疏于管理和制度不健全所致。在教育方式上,不注重教育内容,喜欢搞“轰轰烈烈、热热闹闹”,缺乏入耳、入脑、入心扎实细致的思想工作,缺乏针对领导干部思想实际开展日常、经常、专题教育,特别是对已经发现个别领导干部出现违纪的苗头或倾向时,也不及时提醒、不早打招呼、不敲响警钟、不超前教育。把树立正确的人生观、世界观、价值观教育过多地依靠领导干部的自我教育上,教育缺乏途径和制度的问题突出,尤其严重的是越是高级干部越是受不到有效的教育。一些地方和部门在选拔任用干部上,重任命、轻选举,重使用、轻管理。在考察干部上,重任命前的考察、轻提拔后的管理,重年终一次性考察、轻平时经常性管理。近年来发生多起领导干部特别是高级干部私自到境外赌博事件,本人不报告,党组织也不掌握其动向,没有任何约束。一些党委缺乏战斗力和凝聚力,不敢监督、不想监督、不会监督,监督能力弱化问题突出,导致的后果:一是主要领导受不到监督;二是党内生活不正常,领导班子内部不能监督;三是从个人政绩出发,对下级不可能严格监督。四是党委内部民主不发展,使党委内部监督流于形式。

——解决问题,能力不强。一些地方和部门对党的反腐

败领导体制和工作机制落实不到位,对中央制定的反腐倡廉的路线方针政策和工作部署习惯于照抄照搬,不善于结合本地区本单位的实际创造性地开展工作。在解决问题上“有的领导干部对出现的问题,不仅不能见微知著,而且在问题已经比较严重了还麻木不仁,甚至包着、护着,该教育的不教育,该批评的不批评,该查处的不查处。有的搞‘好人主义’和庸俗的关系学,面对错误的思想行为缺少正气,尤其是对亲近自己的所谓‘熟人’,能为自己办事的所谓‘能人’,有点影响的所谓‘名人’,处在重要位置上的所谓‘要人’,以及所谓‘有背景’的人和自己的亲人,即使问题严重,也往往宽容有加,甚至姑息养奸”。在惩治腐败上,一是无法无纪可依;二是有法有纪不依。执法执纪不严,失之于宽、失之于软的问题突出。

从客观因素上分析,影响反腐倡廉能力建设的因素很多,其中制度建设不完善、不到位是主要原因之一。中国共产党的执政地位,决定了党的各级组织和党员领导干部必须处于领导反腐败斗争的主体地位(领导主体),同时又决定了党的各级组织和党员领导干部也必须处于党内教育、监督、管理对象的客体地位(对象客体)。从“领导主体”看,我们党在反腐败斗争实践中初步探索出了一条符合我国现阶段基本国情、适应社会主义市场经济发展要求的反腐败路子,形成了反腐败斗争的指导思想、基本原则、领导体制、工作机制和工作格局等一套较为完整的制度体系,使党领导反腐败斗争的主体地位有了制度(体制)安排上的保证。这也是我们党之所以不