

郑瑞琨 编著

职业资格人员

反腐倡廉教育读本

反腐倡廉



中国人事出版社

职业资格人员 反腐倡廉教育读本

郑瑞琨 编 著

中国人事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

职业资格人员反腐倡廉教育读本/郑瑞琨编著. —北京:
中国人事出版社, 2009. 11

ISBN 978 - 7 - 80189 - 920 - 0

I. ①职…

II. ①郑…

III. ①廉政建设—中国—学习参考资料

IV. ①D630. 9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 199376 号

职业资格人员反腐倡廉教育读本

zhiyezige ren yuan fan fuchanglian jiaoyu duben

郑瑞琨 编著

出版发行: 中国人事出版社

地 址: 北京市朝阳区育慧里 5 号, 100101

网 址: www.renshipublish.com

经 销: 全国新华书店

印 刷: 保定市中画美凯印刷有限公司

版 次: 2009 年 11 月第 1 版

印 次: 2009 年 11 月第 1 次印刷

开 本: 880 × 1230 毫米, 1/32

印 张: 13. 125

字 数: 337 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 80189 - 920 - 0

定 价: 26.00 元

版权所有, 翻印必究, 打击盗版举报电话: (010) 84643937

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 84642504

序

目前，腐败问题是各国普遍存在的通病。党的十七大报告指出，在我国“腐败现象依然比较严重，反腐倡廉形势依然严峻”。而腐败现象的存在，既危及和破坏法律的权威性和有效实施，又破坏我国社会主义的经济基础，动摇着我国社会的政治基础。腐败问题已经对国家和社会构成了潜在的威胁，严重影响社会主义和谐社会的建设。随着社会经济生活的迅速发展，腐败早已突破了政治领域，其触角延伸到社会生活的方方面面，特别是在教育、医药卫生、法律、财税、保险、房地产及建筑行业等与国民经济、社会大众利益息息相关的领域和行业。近些年来，在我国商业贿赂、政府官员的寻租现象等日益严重的腐败链条中，在上述领域从事社会中介的组织及其从业人员参与和引发寻租腐败的状况有愈演愈烈的趋势。

我国历来对于反腐倡廉非常重视，尤其在经济体制转换的改革开放时期。反腐倡廉不仅需要用科学的马克思主义世界观从精神层面进行教育，同时应当并重反腐倡廉工作来达到实际功效。加强反腐倡廉建设，坚决惩治和有效预防腐败，既可以为经济社会发展提供坚强的政治和纪律保障，又可以从制度上保证反腐倡廉工作能以最科学、最合理的方式解决不同情况的腐败现象。而建立健全中介组织及相关行业职业资格人员的执业规范，加强职业资格人员反腐倡廉法制建设和职业道德教育，无疑是职业资格人员反腐倡廉建设的重要内容和有效措施。

本书共分上下两篇，上篇仅在一般意义上对反腐倡廉建设基本问题进行介绍。下篇则以教育、医药卫生、法律、财税、保险、房地产及建筑行业的职业资格人员为切入点，阐述反腐倡廉

作为一种制度文化对于各类职业资格人员的规制，以此作为职业资格人员反腐倡廉教育读本，以期帮助和加强职业资格人员反腐倡廉建设工作的开展，促进社会和谐、彰显社会正义。

由于时间仓促和水平限制，本书的错误和遗漏在所难免，不当之处敬请各位读者谅解，批评指正。

本书的编写过程中，我的研究生胡燕、胡红蕊、马庆、李柯、马华骏、任俏英、吴迪和李伟也参与了前期资料收集、案例筛选、整理以及初步撰写工作，特别是胡燕还参与了全书的统稿，在此对他们的辛劳和贡献表示衷心的感谢。

中国人事出版社的领导和责任编辑韩银兰女士为本书的编写出版提出了宝贵意见，付出了辛勤的劳动，在此谨致以诚挚的谢意。

郑瑞琨

2009年10月于北京

目 录

上篇 反腐倡廉建设基本问题概要

绪论：腐败、廉政与反腐倡廉	2
第一章 新中国成立以来反腐倡廉建设的实践探索	5
一、反腐败斗争的重要理论基础和策略基础的奠定	5
二、改革开放和现代化建设时期反腐败斗争正确 方向的确认	15
三、中国特色反腐倡廉建设新路子的实践探索和 理论完善	23
四、开创党风廉政建设和反腐倡廉建设的新局面	30
本章小结	33
第二章 新时期反腐倡廉建设的形势及任务	34
一、正确分析和判断反腐倡廉的新形势	34
二、新形势下加强反腐倡廉建设的重要性和紧迫性	37
三、加强反腐倡廉建设的基本思路和要求	44
四、贯彻落实科学发展观推进反腐倡廉建设	46
本章小结	52

第三章 建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系	53
一、思想道德教育与反腐倡廉建设	57
二、权力制约监督与反腐倡廉建设	65
三、惩治腐败犯罪与反腐倡廉建设	73
四、完善惩治和预防腐败体系为重点的反腐倡廉建设的基本要求	83
本章小结	93
第四章 反腐倡廉建设的国际经验与机制	94
一、廉政建设和反腐败斗争的国际经验	94
二、国际反腐败措施及机制	104
本章小结	113

下篇 职业资格人员反腐倡廉建设专题分述

绪论：职业资格人员反腐倡廉建设概述	116
第五章 教育系统反腐倡廉建设专题	121
一、教育系统反腐倡廉建设概述	121
二、教师职业道德与行为规范	129
三、教育系统人员腐败违法犯罪行为类型及法律责任	133
四、教育系统反腐倡廉建设典型案例	143
本章小结	151
第六章 医药卫生系统反腐倡廉建设专题	153
一、医药卫生系统反腐倡廉建设概述	153
二、医药卫生系统人员道德与行为规范	167
三、医药卫生系统人员腐败违法犯罪行为类型及法律责任	178

四、医药卫生系统反腐倡廉建设典型案例·····	185
本章小结·····	190
第七章 法律服务行业反腐倡廉建设专题 ·····	191
一、法律服务行业反腐倡廉建设概述·····	191
二、法律职业者职业道德与行为规范·····	202
三、法律职业者腐败违法犯罪行为类型及法律责任·····	212
四、法律职业者反腐倡廉建设典型案例·····	224
本章小结·····	231
第八章 财税领域从业人员反腐倡廉建设专题 ·····	232
一、财税领域从业人员反腐倡廉建设概述·····	232
二、财税领域从业人员职业道德与行为规范·····	237
三、财税领域从业人员腐败违法犯罪行为类型及 法律责任·····	255
四、财税领域从业人员反腐倡廉建设典型案例·····	257
本章小结·····	264
第九章 保险行业从业人员反腐倡廉建设专题 ·····	265
一、保险行业从业人员反腐倡廉建设概述·····	265
二、保险行业从业人员职业道德与行为规范·····	271
三、保险行业从业人员腐败违法犯罪行为类型及 法律责任·····	273
四、保险行业从业人员反腐倡廉建设典型案例·····	276
本章小结·····	280
第十章 房地产及建筑行业反腐倡廉建设专题 ·····	281
一、房地产及建筑行业反腐倡廉概述·····	281
二、房地产及建筑行业从业人员职业道德与 行为规范·····	292

三、房地产及建筑行业腐败违法犯罪行为类型及 法律责任·····	299
四、房地产及建筑行业反腐倡廉建设典型案例·····	309
本章小结·····	314

附录 反腐倡廉相关法律法规及政策选编

建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败 体系实施纲要·····	318
建立健全惩治和预防腐败体系 2008 ~ 2012 年工作规划 ·····	332
中共中央办公厅 国务院办公厅关于开展治理商业贿赂 专项工作的意见·····	350
国务院办公厅关于社会信用体系建设的若干意见·····	358
中央治理商业贿赂领导小组关于在治理商业贿赂专项 工作中推进市场诚信体系建设的意见·····	363
最高人民法院 最高人民检察院关于办理商业贿赂刑事 案件适用法律若干问题的意见·····	369
中华人民共和国刑法（部分）·····	373
关于规范行业协会、市场中介组织服务和收费行为专项 治理工作的实施意见·····	376
中共中央纪委 教育部 监察部关于加强高等学校反腐 倡廉建设的意见·····	382
卫生部关于加强卫生行业作风建设的意见·····	390
中华全国律师协会关于进一步加强律师队伍行风建设 的指导意见·····	398
中国注册会计师协会关于改进和加强协会管理和服务 工作的意见·····	403
参考书目·····	408

上 篇

反腐倡廉建设基本问题概要

绪论：腐败、廉政与反腐倡廉

腐败的本意是指腐烂。《汉书·食货书上》曾记载：“太仓之粟，陈陈相因，充溢露积于外，腐败不可食。”^①而腐败一词后来则从对事物本质的腐烂和变质，逐渐演变为对人类道德行为或社会风气败坏和堕落的泛指。一般而言，狭义的腐败是指国家公职人员为其个人私利而滥用权力的权力蜕变现象；而从广义上理解，腐败是指行为主体为其个人私利而滥用职权或偏离公共职责的权力变异现象。腐败是伴随着私有制、阶级、国家、公共权力的产生而产生的一种复杂的社会历史现象。古往今来，不同民族、不同国家在社会发展的不同时期会伴随着不同程度的腐败现象。随着人类社会物质财富和精神财富的极大提高，全球范围内的腐败现象不仅没有减少和受到扼制，反而有向各行业蔓延的趋势。事实上，当今腐败已不仅局限于政治领域，而是已经渗透到社会生活的方方面面；腐败不仅可能形成于公务员的公务活动，也有可能形成于不同领域职业资格人员的执业活动；腐败不仅可能产生于国家公务人员，同样也可能产生于不同领域的职业资格人员。

腐败现象根源于剥削阶级腐朽没落的意识形态，腐败现象的产生有其深刻的经济、法制、思想、社会方面的原因。概而言之，腐败现象的产生，究其原因无外乎包含以下三个方面的因素：一是个人主观因素，即特权思想、等级观念、私欲膨胀、贪

^① 辞海编辑委员会：《辞海》（缩印本），上海辞书出版社，1989年版，第970页。

图享受、拜金主义以及极端个人主义等，都是腐败产生的主观根源和腐败动机；二是客观因素，即制度的缺失及法制的健全，使得个人凭借低成本的腐败行为可以产生高额的违法所得，从而刺激个人的腐败动机；三是社会环境因素，即个人所处的不良社会关系和社会风气，以及市场经济的负面效应，都是腐败思想滋生的社会土壤，是腐败产生的外部环境因素。

汉字“廉”，原意为堂屋的侧边。古书《仪礼·乡饮酒礼》中有：“设席于堂廉东上。”引申为品行方正。廉洁即为不贪，意指清廉、清白，与“贪污”相对。《楚辞·招魂》中有：“朕幼清以廉洁兮。”王逸注：“不受曰廉，不污曰洁。”^①廉政，顾名思义就是廉洁从政，意指国家公职人员政务活动行为规范端正，不被污染的政治状况。廉政首先是一种文化、一种制度，其次廉政建设应以相关法律制度为强制力量。

反腐倡廉，亦称惩腐倡廉，即反对腐败，倡导廉政。反腐倡廉原本属于政治伦理学术语，属政治道德范畴，而今其使用范围已经超出原有范畴，扩大至社会的各个方面。反腐倡廉是廉政建设的基本内容，是思想道德建设的集中体现。我国历来对于反腐倡廉非常重视，尤其在经济体制转换的改革开放时期。反腐倡廉不仅需要用科学的马克思主义世界观从精神层面进行教育，同时更应当并重反腐倡廉工作来达到实际功效。反腐倡廉建设，坚决惩治和有效预防腐败，不仅为经济社会发展提供坚强的政治和纪律保障，又可以从制度上保证反腐倡廉工作时刻能以最科学、最合理的方式解决不同情况的腐败现象。反腐倡廉、反腐倡廉工作及反腐倡廉建设这三者的关系是相辅相成的。反腐倡廉建设从内涵和外延上涵盖了前二者。惩治和预防是反腐倡廉建设相辅相成、互相促进的两个方面。要遏制并逐步减少腐败现象滋生

^① 辞海编辑委员会：《辞海》（缩印本），上海辞书出版社，1989年版，第970页。

蔓延的势头，就必须相应地运用思想教育、制度规范和监督制约等综合手段，加强反腐倡廉建设。

我国改革开放 30 多年来的反腐倡廉建设是在波澜壮阔的改革开放伟大实践中不断深入和拓展的。在时代大变革、社会大发展的背景和条件下，各种利益关系、利益格局和利益矛盾日益复杂，经济社会发展领域的新情况和新问题层出不穷并不断演绎变化，反腐倡廉建设面临前所未有的挑战和压力。但在中国共产党的领导下，反腐倡廉建设实践不断丰富，反腐倡廉理论不断创新，基本形成了一套具有明确指导思想、初步完善的领导体制、工作机制和规章制度的廉政制度体系。同时，在党的领导下，不断推进工作的制度化、规范化、程序化、科学化和专业化，走出了一条与中国国情相适应的、具有中国特色的反腐败之路，初步形成了中国特色反腐倡廉理论体系，并逐步遏制了腐败蔓延扩张的态势，为改革开放伟大事业不断取得举世瞩目的新成就发挥了积极作用。

目前，腐败问题是各国普遍存在的通病。党的十七大报告指出，在我国“腐败现象依然比较严重，反腐倡廉形势依然严峻。”而腐败现象的存在，既危及和破坏法律的权威性和有效实施，又破坏我国社会主义的经济基础，动摇着我国社会的政治基础。腐败问题已经对国家和社会构成了潜在的威胁，严重影响社会主义和谐社会的建设。站在新的历史起点，面对一系列问题，全国各级党委和政府以加强对权力的制约监督为重点，扎实抓好相关系统反腐倡廉建设，积极推进重点领域改革和制度建设，加强监督制约，规范行政权力运行，切实解决群众反映强烈的问题，抓紧各系统反腐倡廉建设各项部署和工作的落实。而加强职业资格人员反腐倡廉建设无疑也是国家反腐倡廉建设的重要方面，更是维护社会公平正义和促进社会和谐的紧迫任务。

第一章 新中国成立以来反腐倡廉建设的实践探索

一、反腐败斗争的重要理论基础和策略基础的奠定

(一) 马克思恩格斯列宁反腐败斗争的基本思想概述

进行任何一项斗争都需要坚实的理论基础和适当的策略基础，反腐败斗争也不例外。马克思主义经典国家学说和政党理论中对于反腐败斗争有着相当深刻的阐述。马克思主义以历史唯物主义观点作为理论支撑，认为国家的本质属性就是阶级性。国家作为统治阶级意志和利益的集中代表和工具，是财产所有者和利益的代表。马克思指出，国家是统治阶级的各个人借以实现其共同利益的形式，是该时代的整个市民社会获得集中表现的形式。国家是阶级矛盾和阶级斗争不可调和的产物，属于上层建筑的范畴。当经济基础和上层建筑之间的约束机制失衡时，腐败就随着这种失衡滋生。要克服腐败就必须由社会把国家政权重新收回，把它从统治社会、压制社会的力量变成社会本身的生命力；这是人民群众把国家政权重新收回，他们组成自己的力量去代替压迫他们的有组织的力量；这是人民群众获得社会解放的政治形式，它使“社会主人”变回“社会公仆”。他们以巴黎公社这一新型国家政权的雏形为例并指出，在法国的“这次革命的对象不是哪一种的国家政权形式——正统的、立宪的、共和的或帝制的，而是国家本身这个社会的超自然怪胎”，“它不是为了把国家政权从统治阶级这一集团转给另一集团而进行的革命，它是为了粉

碎这个阶级统治的凶恶机器本身而进行的革命”。^①

革命之后，建立的新政权要防止国家和国家机关由社会公仆变成社会主人，而要防止掌握国家政权、担任公职的人再次走向腐败，必须进行一系列的工作，对新的国家机器加以同样的改造。恩格斯指出：“国家再好也不过是在争取阶级统治的斗争中获胜的无产阶级所继承下来的一个祸害；胜利了的无产阶级也将同公社一样，不得不立即尽量除去这个祸害的最坏方面，直到在新的自由的社会条件下成长起来的一代有能力把这全部国家废物抛掉”。马克思认为，对于正在建立的新政权，无产阶级“一方面应当铲除全部旧的，一直被利用来反对工人阶级的压迫机器，另一方面还应当保证本身能够防范自己的代表和官吏，即宣布他们毫无例外地可以随时撤换”。^② 巴黎公社在革命后曾经采取了一些措施来保证新政权区别于旧政权。马克思和恩格斯认为，这样的公社体制会把靠社会供养而又阻碍社会自由发展的国家这个寄生体所夺去的一切力量，归还给社会机体。公社采取的措施使“社会把国家政权重新收回，把它从统治社会、压制社会的力量变成本身的生命力”，使“人民群众把国家政权重新收回，他们组成自己的力量去代替压迫他们的有组织的力量”。只有建立了新的真正民主的国家政权，在国家与社会之间进行合理的权力划分，把本应属于社会的全部还给社会，把被颠倒了的关系重新颠倒过来，实现以往社会制约国家，才能使权力真正得到约束，使权力真正为民所有、为民所用。这时“政府的压迫力量和统治社会的权威就随着它的纯粹压迫性机构的废除而被摧毁，而政府应执行的合理职能，则不是由凌驾于社会之上的机构，而是由社会本身的负责任的勤务员来执行”。^③ 唯有以这样的基础之上的

① 《马克思恩格斯选集》第三卷，人民出版社，1995年版，第93～95页。

② 《马克思恩格斯选集》第三卷，人民出版社，1995年版，第12～13页。

③ 《马克思恩格斯选集》第三卷，人民出版社，1995年版，第95、122页。

国家才能从根本上遏制腐败，实现廉洁的理想。

巴黎公社之后，无产阶级革命的发展远远超出了马克思的预测，第一个社会主义国家并没有出现在西方发达国家，而是在俄国建立。十月革命之后，为了巩固新生的政权，列宁领导开展了反腐败和官僚主义的斗争。由此，列宁提出了反腐败的一套经典理论，其反腐倡廉思想主要包括以下方面：

第一，反对官僚主义的斗争是一场“特别的战争”。为了巩固刚刚建立起来的工人政权，列宁把反腐败作为新兴政权的一项主要任务，将与腐败现象的斗争称为“一场战争”，将反腐败当作是“共产主义和资本主义这两种方式、两种形态、两种经济的军事较量”。^① 对于胜利之后，党和国家的一些公职人员和干部当中出现的生活腐化、贪污受贿、铺张浪费现象。列宁愤慨地指出，各种腐败现象在我们生活当中腐烂发霉，败坏空气，毒化我们的生活。1921年10月17日，列宁在全俄政治教育委员会第二次代表大会上明确指出，现在摆在每个党员面前有三大敌人：“共产党员的狂妄自大，文盲，贪污受贿”。他警告全党，“只要有贪污受贿这种现象，只要有贪污受贿的可能，就谈不上政治。在这种情况下甚至连搞政治的门径都没有，在这种情况下就无法搞政治，因为一切措施都会落空，不会产生任何结果，在容许贪污受贿和此风盛行的条件下，实施法律只会产生更坏的结果”。^② 为了巩固新生政权，列宁要求各级党政机关投入到反对贪污行贿的斗争中去，并对贪污行贿罪刑予以严惩。他在给库尔斯基的信中说，必须立即神速地提出一项关于惩治贿赂行为法案，贪污者起码要判十年徒刑。他命令地方苏维埃立即逮捕由于接受粮食贩的贿赂而损害共和国声誉的人，将他们押解到莫斯科交由革命法庭严加审判。列宁分析了腐败与官僚主义和特权的

① 《列宁选集》第四卷，人民出版社，1995年版，第329页。

② 《列宁选集》第四卷，人民出版社，1995年版，第591页。

关系，指出官僚主义和特权不仅是新政的“脓疮”，是腐败的政治基础，而且是国家工作人员由社会公仆变成社会主人的桥梁。他指出，我们所有经济机关的一切工作中最大的毛病就是官僚主义。如果有什么东西会把我们毁掉的话，那就是这个。官僚就是脱离群众，站在群众头上的特权者，必须防止这些人变成官僚。为了反对官僚主义，列宁采取了一系列措施，如，定期检查机关工作人员的执行情况，精简容易产生官僚主义的庞大机构编制，建立模范机关，甚至亲自起草了苏维埃机关如何接待劳动者的《规定草案》。另一方面，他亲自签署和颁布了一系列法令，取消官员特权，废除军队中由军衔而产生的一切特权。如，《关于废除一切等级和文官官衔的法令》，《关于全体军人权利平等的法令》等。同时，列宁清醒地认识到，反对机关中的官僚主义，不是一朝一夕所能解决的。他认为，在一个农民和极其贫困的国家中同官僚主义作斗争，需要很长时间，要坚持不懈地进行这种斗争。列宁指出，官僚主义的劣行是剥削阶级腐朽统治的产物，它在新政权中出现的原因在于，工人阶级掌握政权以后，马上实现所有劳动者直接参加对国家的管理是不可能的，只能通过无产阶级的先进阶层对劳动人民实行管理。这种间接的民主形式决定了产生腐败的可能性。同时，由于旧社会遗留下来的肮脏东西不会因剥削阶级的垮台带进坟墓，它会在人们中间腐烂，毒害人民；而大批留用人员的旧思想还没有得到改造，一部分国家机关工作人员因无力抵抗投机贿赂和个人利益的诱惑不惜破坏整个机关来换取这种个人利益；再加上粮食匮乏，物价上涨，新生政权面临严重困难而制度又不健全，也为腐败的产生提供了可乘之机。

第二，人民监督和党内监督是反对腐败和官僚主义的最有效手段。按照马克思、恩格斯的设想，无产阶级的新型国家政权与以往旧的国家政权区别的根本标志之一，是人民当家作主和无产阶级专政。列宁也指出，社会主义的民主是全体人民真正能按照