

反 腐 倡 廉

FANFU CHANGLIAN ZONGLUN

纵 论

FANFU CHANGLIAN ZONGLUN

邹燕秋 杨振保 著
方建波 徐振飞

吉林人民出版社

反腐倡廉

FANFUCHANGLIANZONGLUN

纵论

FANFUCHANGLIANZONGLUN

邹燕秋 杨振保 著
方建波 徐振飞

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

反腐倡廉纵论/邹燕秋等著.——长春:吉林人民出版社,2004.8

ISBN 7 -206 -04469 -7

I.反… II.邹… III.廉政建设—世界

IV.D523.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2004)第089116号

反腐倡廉纵论

著 者:邹燕秋 杨振保 方建波 徐振飞

责任编辑:隋 军sj@lpph.com 电 话:0431 -5649681

封面设计:张 迅

吉林人民出版社出版 发行(长春市人民大街4646号 邮政编码:130021)

全国新华书店经销

印 刷:长春市南关区太平彩印厂

开 本:880mm×1230mm 1/32

印 张:12.875 字 数:330千字

标准书号:ISBN 7 -206 -04469 -7/D·1358

版 次:2004年8月第1版 印 次:2004年8月第1次印刷

定 价:28.00元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

序 言

腐败是全球的公害，它破坏经济运行，削弱民主和法治，扰乱社会秩序，破坏公共信誉。作为一个国家，腐败不除，难以立国；作为一个政党，腐败不除，难以立党；作为一个政府，腐败不除，难以取信于民。

改革开放至今，中国共产党和政府一直坚持不懈地进行着反腐败斗争，也不断地取得成绩。由于中国正处在由传统的计划经济向市场经济过渡这样一个转型期，在当前，仍处于腐败易发期和多发期。胡锦涛总书记指出：“反腐败斗争的形势仍然是严峻的，反腐败斗争的任务仍然是繁重的。”因此，关于腐败和反腐败的研究，无疑是一个重要的课题。

本书作者既有长期从事党建教学和研究的理论工作者，又有丰富实践经验的领导干部，他们理论与实践相结合，选择了反腐倡廉这一重要课题进行研究，以独特的视角撰写了《反腐倡廉纵论》一书，完成了这项很有意义和价值的研究工作。

本书从现阶段我国的实际出发，分析了腐败的实质、类型、特征、现象及危害，探讨了腐败产生的社会历史根源、体制根源、法制根源及个体根源，同时以国际社会反腐败的成功经验为借鉴，以违法犯罪的贪官忏悔录为警示，论述了从道德、修养、监督、制约、制度等方面，多管齐下，防治腐败的治本之策。可

反腐倡廉纵论

以说，作者从政治学、社会学、经济学、心理学、法学等多学科、多角度、多层次地分析探讨了当今中国反腐败的一系列问题，尤其在探索有中国特色的“教育、监督、制度”等反腐举措方面进行了具有创造性和前瞻性的思考和探索，对我们的实际工作会有一定的帮助。

本书适应当前党风廉政建设和反腐败斗争的需要，属于反腐倡廉理论研究的一个新成果。纵观全书，内容充实完整，结构系统科学，材料丰富翔实，语言生动流畅，做到了理论性、知识性与针对性、实用性的统一，加上采撷和缀辑了名言、警句、典故，增强了可读性和感染力。

当然，反腐倡廉的研究不可能一蹴而就，本书亦有不够完美的地方，有的问题还需进一步深入研究，个别问题还需推敲。但是，我相信，广大读者通过阅读本书，对提高自身素质，筑牢廉洁自律的防线，做好本职工作，会有所裨益和收获。

周以忠

2004年8月

目 录

第一章 腐败本质透视	3
一、反腐败：一个世界性难题	4
二、腐败及其界定	7
三、腐败的类型	12
四、腐败的特征及滋生蔓延的规律	17
第二章 腐败现象透视	23
一、当今中国的腐败现象	24
二、当今中国腐败的特点	39
三、腐败的严重后果	46
四、克服几种认识误区	61
第三章 腐败原因透视	69
一、社会历史根源	69
二、体制根源	79
三、法制根源	91
四、个体根源	96

道德修养篇

第四章 反腐败的道德视角	107
一、领导干部道德建设的重要性	108
二、领导干部道德建设的核心	119
三、领导干部道德建设的关键	132
四、领导干部的道德规范	149
第五章 反腐败的修养视角	161
一、优良传统和时代课题	161
二、加强政治修养，站稳政治立场	170
三、加强人格修养，提高人生境界	179
四、修养的途径和方法	197

监督制度篇

第六章 反腐败的监督视角	213
一、我国现行监督机制状况	213
二、党内监督	225
三、舆论监督	238
四、建设有中国特色的全方位监督机制	249
第七章 反腐败的制约视角	256
一、科学分解权力，构建权力之间的制衡关系	257
二、以权力制约权力	265

三、以法律制约权力	274
四、以权利制约权力	277
五、以保障制约权力	283
第八章 反腐败的制度视角	288
一、制度建设是取胜之道	289
二、干部人事制度的改革和创新	295
三、政府管理的具体运行规则的制度创新	305
四、惩治腐败的制度创新	312

借鉴警示篇

第九章 国际社会反腐败的经验借鉴	327
一、国际社会反腐败的基本经验	327
二、芬兰廉洁之秘的秘诀	342
三、新加坡廉政建设的经验及启示	345
四、中国香港廉政公署反贪防腐的经验及启示	350
第十章 贪官“忏悔录”警示	359
一、忽视学习、放松改造型	360
二、动摇理想、丧失信仰型	366
三、私欲膨胀、欲壑难填型	372
四、以权谋私、违法乱纪型	378
五、放弃原则、亲情所伤型	382
六、盲目攀比、心理失衡型	386
七、逃避监督、独断专行型	392
八、交友不慎、缺乏理性型	396

4 反腐倡廉纵论

主要参考文献·····	400
后记·····	402

本质危害篇

腐败已经构成了中国最大的经济损失、社会污染和政治挑战。反腐败是一个世界性难题。本篇围绕涉及中国重大的政治经济社会问题——腐败进行探讨。介绍腐败的各种定义和含义，对腐败类型的不同归纳和划分；腐败的本质特征及滋生蔓延的规律；分析当前中国腐败现象的新趋势以及呈现的新特点；指出腐败所造成的政治后果、经济后果、社会后果；澄清在反腐败问题上的错误认识；正确认识形成腐败的各种原因，从而为反腐倡廉找到最佳切入点。

中国要出问题，还是出在共产党内部。

——邓小平

坚决反对和防止腐败，是全党的一项重大任务。不坚决惩治腐败，党同人民群众的血肉联系就会受到严重损害，党的执政地位就有丧失的危险，党就有可能走向自我毁灭。

——江泽民

安而不忘危，存而不忘亡，治而不忘乱。是以身安而国家可保也。

——《易·系辞下》

天下难治，人皆以为民难治也，不知难治者，非民也，官也。

——唐甄

君之所审者三：一曰德不当其位，二曰功不当其禄，三曰能不当其官。此三本者，治乱之厚也。

——《管子·立政》

第一章

腐败本质透视

在人类社会发展的历史长河中，人类一方面创造着越来越高的物质文明和精神文明，一方面又难以摆脱历史的重负。在一定的社会发展时期，滋生出一种反文明的东西，成为社会肌体上的“脓疮”或“毒瘤”，我们称之为腐败。腐败是一个极其复杂的社会现象，迄今为止尚难给它界定一个完整的科学意义。但是它对人类社会文明与社会进步的巨大危害是人类的共识，腐败一直是困扰人类进步和社会发展的一大难题，“腐败”（corruption）一词在英语中的基本含义在字面上是“分裂成许多碎片”。这就是一个腐败国家的命运。

一、反腐败：一个世界性难题

近年来，腐败成为全世界最为关注的焦点问题，无论在发达国家还是在发展中国家，无论在大国还是在小国，无论在市场经济国家还是在市场经济转型国家，无论在具有长期民主传统国家还是专制国家，都受到腐败的困扰。腐败已经成为各国政府最大的敌人，腐败无所不有，无所不在。

腐败问题无论在哪个国家都是十分复杂和极其敏感的政治问题和社会现象。腐败在社会政治、经济、文化、道德和人际关系等方面都起着不可低估的腐蚀腐化作用。从政治领域而言，腐败降低国家工作人员、公职人员、社会公仆的道德水准，破坏政治体系赖以运行的合法性基础，排斥权力运行过程中的公平和正义的原则，影响决策的合理性和科学性，降低政府的行政效率，减少人民大众对政府、权威和法律的信念，分解社会的有机整体，导致国家机器整体功能的下降，等等。从经济领域而言，腐败活动可以导致资源、财源的人为紧张，流通环节的増加，物价的层层上涨，生产成本的非生产性上升，国家资金流失，伪劣产品充斥横行，通货膨胀，国民经济管理失衡，等等。从人际关系领域而言，腐败活动可能导致社会道德水准下降，人际交往日益金钱化和利益化，人与人之间感情淡漠，理想品格丧失，伦理价值观堕落，人格力量的下降，等等。腐败不仅会带来直接的恶果，还会带来间接的效应，它们形成难以抑制的巨大的社会危害性和破坏性，影响乃至决定政府兴衰更替。20世纪90年代以来，随着全球经济一体化的不断发展，腐败问题已经不是一国的国内问题，日益成为一个国际问题，正所谓牵一发而动全身。因此，现代政治体系都会动员社会上的正义力量主动地或被动地向反腐败开战，反腐败斗争已经成为当代世界的共同潮流。

在世界反腐败浪潮的推动下，在国际上正义力量的支持下，透明国际组织 1993 年 5 月在德国柏林成立。透明国际组织简称 TI，它是由前政府官员、开发专家和商人组成的志愿组织，是一个非政府、非盈利、无政治倾向、国际性的民间组织。它以推动国际与各国反腐败为其活动宗旨，通过加强与有关国际组织和各国反贪污机构之间的联系，营造反腐败气势，制订并推行反腐败计划，遏制国际商务活动中的贿赂行为，在世界范围内建造“纯洁绿洲”。

透明国际组织总部设在德国的柏林，现任主席是德国人彼得·艾根，他是律师出身，长期任职于世界银行，曾在非洲与拉美国家从事推动经济发展的工作，也在一些大学教授法律。总部的其他负责人和工作人员是来自世界各地的具有丰富的经验与专业知识的人士，其中包括律师、企业管理人员、经济学家、会计师、外交官员等等。

透明国际组织成立以来做了大量的工作，主要是：主持或参与国际性或地区性反腐败会议；推动该组织各国支部成立并通过这些民间组织帮助各有关国家开展反腐败活动；出版大量有关反腐败的出版物；定期出版《TI 通讯》等刊物；建立自己的网站，发布有关反腐败的信息；每年发布一期“腐败排行榜”等等。其中腐败排行榜已经在全世界产生了巨大影响。透明国际组织已经成为一个世界知名的“品牌”。

近年来，许多国际组织也纷纷强调反腐败的重要性。

1996 年 12 月，联合国大会通过决议，号召成员国采取切实措施反对各种形式的腐败。联合国报告认为，腐败问题将严重影响各国社会经济结构。联合国开发计划署、世界银行、国际货币基金组织、透明国际组织等都进行了大量的关于腐败问题研究，并经常召开关于腐败问题的研讨会。世界银行行长詹姆斯·沃尔芬森宣布要对腐败进行讨伐。他说：“腐败癌症将摧毁发展的一

切努力”，“我们必须对付腐败癌症”。

2000年12月，联合国大会通过决议，要求为谈判制订一项有效的反腐败国际法律文书设立一个特设委员会。联合国随后成立了《联合国反腐败公约》特委会和相应的工作组，负责条约的起草工作。

2003年10月31日，第58届联合国全体会议审议通过了《联合国反腐败公约》，这是联合国历史上通过的第一个用于指导国际反腐败的法律文件。条约对预防腐败、界定腐败犯罪、反腐败国际合作等问题进行了法律上的规定，对各国加强国内的反腐败行动、提高反腐成效、促进反腐败国际合作具有重要意义。

《联合国反腐败国际公约》的诞生，反映了国际社会反腐败的强烈要求和坚定决心，国际社会从此有了全球范围内打击腐败的有力武器。联合国决定将每年的12月9日定为“联合国反腐败日”。

中国政府参与了《联合国反腐败公约》谈判的全过程，并为公约的制订提出了许多积极的建议，中国外交部副部长张业遂代表中国政府在条约上签字。张业遂说，中国政府反腐败的决心是坚定的，加强反腐败国际合作的立场是明确的，中国愿与国际社会共同努力，为促进中国和世界各国的经济社会发展创造良好的环境，为促进人类文明的进步做贡献。公约对我国的反腐败进程将产生积极而深远的影响。

现在很难找出一个对腐败问题无动于衷的重要国际组织，反腐败已成为全球的大热点，已成为世界各国政治经济发展进程中急需解决的重大课题。人们普遍认为，世界性的反腐败浪潮仅仅是一个开始，已采取的措施也是初步的，全面而严格地制订和实施有关反腐败的政策措施还任重而道远。

二、腐败及其界定

(一) 科学界定腐败的内涵

在不同的文化氛围下，腐败这一概念，人们会有不同的理解。腐败在西方文化氛围中，由语义学观之，与汉语的同一概念颇有不同，这里仅以英法两种语言为例。法语中 corruption 有多种解释，可用于描绘水果腐烂，也可用于表达道德败坏，也可形容语言的滥用或曲解，其基本涵义指某种变质现象，政治腐败则指公共领域中的变质现象，腐败一词在政治学领域使用率最高。

英语中 corruption 一词也有九种含义，《牛津英语词典》列出了九种含义，有物理意义的、道德意义的。但随着社会和政治的演进，道德和政治的含义占据主导地位，在有的译文中，就将 corruption 译为“贪污”，这也表明了现代政治发展的一种趋势。

汉语中腐败一词有较专门的涵义，腐败指臭败、腐烂，一般用于描绘食物，如“民无冻馁，食无腐败”，“太仓之粟，陈陈相因，充溢积于外，至腐败不可食。”原来美好的东西，放久而变坏了，原意即如此。引申到社会科学中，腐败概念便有了新的涵义，《辞源》解释为溃烂发臭，陈旧迁陋，腐朽败坏。因此，腐败一词专门用于描绘一种恶劣的状态，用于社会政治生活之后，它的涵义就较为广大。

那么今天怎样来理解腐败呢？

国内外社会学界从不同角度，对腐败进行了多种定义。

透明国际组织 (TI) 对腐败的解释是：“公共部门中官员的行为，不论是从事政治事务的官员，还是行政管理的公务员，他们通过错误地使用公众委托给他们的权力，使他们自己或者亲近于他们的人不正当地和非法地富裕起来”。这一定义更接近于行

政管理的腐败，集中于个人行为活动，与广义的政治腐败还有所不同。

国际货币基金组织（IMF）将腐败定义为：“腐败是滥用公共权力以谋取私人的利益。”一个更为广义的定义是：“腐败是通过关系而有意识地不遵从、以图从该行为中为个人或相关的个体谋取利益。”从这一定义出发，私人部门的活动中也会存在腐败的现象，特别是在一些大型私营企业里。有时候，公共权力滥用所产生的收益也不一定归于个人，而流向个体所属的政党、阶级、部落、集团、朋友和家庭。这里有两类腐败效应：一类是直接效应，官员滥用公共权力谋取了个人私利；另一类是间接效应，其相关利益者谋取了私利，而损害了公共利益。

大多数社会科学学者遵循《牛津英语词典》的腐败含义，从本质上与公共职位的责任联系起来。腐败一词意味着不正当地使用权威以得到个人利惠，这种利惠不一定是金钱。但很多学者倾向于坚持认为“公共利益”的概念对阐述腐败这样的概念不仅是有用的，而且是必不可少的，为个别利益侵犯共同利益的行为是腐败。

从经济学看，腐败是一种寻租活动，它是指少数人利用合法或非法手段谋取经济租金的政治活动和经济活动。

各国政治家关于腐败的定义，大致有三种：一是以公职的履行情况为衡量标准，政府官员超越职责以外的不正当的事情，即为腐败；二是以权力资本为衡量标准，政府官员把职权作为谋取私利的资本，其获利的多少取决于市场行情，即政府能够提供服务的多少和社会对这种服务的需求；三是以公益为标准，为特殊利益而侵犯公共和公民的公共利益即为腐败。上述三种定义虽然不够完全，结合起来的共同特征是，把权力作为谋取私利的资本，做超越职责范围以外损坏公共利益的事情。

所以，我们将腐败定义为：腐败是指国家公职人员滥用公共