

中国廉政法制 建设的进程与研究

ZHONGGUO LIANZHENG FAZHI
JIAN SHE DE JING CHENG YU YANJIU

郭译仁 著

国家行政学院出版社

中国廉政法制建设的 进程与研究

郭译仁 著



国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国廉政法制建设的进程与研究/郭译仁著. —北京: 国家行政学院出版社, 2012. 3

ISBN 978 - 7 - 5150 - 0293 - 4

I. ①中… II. ①郭… ②郭… III. ①廉政建设 - 法制 - 研究 - 中国 IV. ①D922. 114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 044475 号

书 名: 中国廉政法制建设的进程与研究

作 者: 郭译仁

责任编辑: 聂笃克

出版发行: 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

电 话: (010)68920640 68929037

经 销: 新华书店

印 刷: 河北永清县晔盛亚胶印厂

版 次: 2012 年 3 月第 1 版

印 次: 2012 年 3 月第 1 次印刷

开 本: 710 毫米×1000 毫米 16 开

印 张: 6

字 数: 70 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5150 - 0293 - 4/D · 0115

定 价: 18.00 元

前 言

随着市场经济的确立和发展，腐败成了阻碍和破坏我国经济健康有序发展的关键因素之一。《瞭望》周刊的评论员曾惊呼：中国目前已进入腐败的“多发期”和“高发期”，腐败之风愈演愈烈，反腐败工作已到了非抓不可的程度。江泽民同志在十五大报告中指出，“反对腐败是关系到党和国家生死存亡的严重政治斗争”。这标志着中国人民的反腐败斗争进入到了一个新的阶段，我们党和国家如何预防和惩治腐败，这不仅是全社会普遍关注的焦点问题，也是我国法制建设中亟待探讨的课题。

我国改革开放的总设计师邓小平同志认为，反腐败斗争是一项艰巨的长期的任务，非短时间内可以完成，必须采取最行之有效的方法。他认为，预防和惩治腐败主要依靠两个手段，即一个是教育，一个是法制。在强调教育的同时，他更特别强调法制的作用，在整个改革开放过程中都要反对腐败。对干部和党员来说，廉政建设要作为大事来抓，还是要靠法制，搞法制靠得住些。廉政建设，从根本上说，是一种制度建设，属于社会政治法律范畴。政治法律范围的问题，固然与意识形态有密切关联，但若主要依靠意识形态方面的道德来解决政治法律范畴的问题，没有法制做后盾，势必显得苍白无力，也是断然解决不好的。因此，廉政建设的根本出路在于将其纳入法制化的轨道，逐步实现廉政建

设的法制化。

我们必须深刻认识到廉政法制建设的重要性和紧迫性，通过强有力的法治措施，遏制腐败的发展和蔓延。首先要建立独立的专业化廉政机构，在法律上赋予廉政机构特殊的权力。这是完善我国反腐败领导体制和工作机制的前提，也是完善我国廉政法制建设的基础。根据我国的实际情况，结合我国的反腐败实践，我们要研究制定反腐败方面的专门法律，加快廉政立法进程，完善惩治性法律体系，为反腐败斗争提供全面的权威的法律依据。在完善预防性法律体系方面，要建立规范公职人员行为的法律制度，特别是国家公职人员财产申报制度和防止利益冲突制度。这对预防公职人员的权力腐败尤其重要，也是各国廉政建设首选的法律措施。反腐倡廉，教育是基础，监督是关键。虽然监督的形式很多，但新闻媒体的监督因其具有的特点，在反腐倡廉斗争中发挥着重要作用。我国应加强新闻立法，将新闻媒体监督纳入到法制化的轨道。当今世界，腐败已成为一种国际公害。为有效预防和打击腐败行为，必须充分利用国际反腐败资源，加强国际合作，与世界各国建立和完善符合国际原则的反腐败斗争工作机制。在良好的国际环境下，建设我国的廉政法制和进行反腐败斗争。

目 录

第一章 研究问题及背景	(1)
1.1 研究背景	(1)
1.2 问题陈述	(3)
1.3 研究意义	(3)
1.4 当代中国廉政建设的基本经验	(5)
1.4.1 改革开放前的反腐败制度和机制建设	(5)
1.4.2 十一届三中全会后反腐倡廉制度建设逐步 加强	(5)
1.4.3 十六大以来逐步建成反腐倡廉制度体系	(6)
第二章 相关研究及文献	(9)
2.1 相关理论	(9)
2.1.1 腐败的定义及表现形式	(9)
2.1.2 腐败的性质及不同社会制度下腐败现象之 比较	(16)
2.1.3 我国改革开放中腐败现象的新特点	(21)
2.2 相关研究回顾	(25)
2.2.1 国内研究回顾	(25)
2.2.2 西方廉政主要理论	(28)
第三章 本文构架及研究方法	(33)
3.1 本文构架	(33)
3.1.1 本文的主要内容	(33)
3.1.2 本文研究构架	(34)

3.2	研究方法	(34)
3.3	文章主要创新点	(35)
第四章	我国廉政建设法制化研究	(37)
4.1	廉政建设法制化的必然性	(37)
4.1.1	廉政建设法制化是推进社会发展和进步的 必然要求	(37)
4.1.2	廉政建设法制化是我们党的性质和宗旨的 必然要求	(37)
4.1.3	廉政建设法制化是推动反腐倡廉工作深入 发展的必然要求	(38)
4.2	廉政建设法制化的基本内容及基本准则	(40)
4.2.1	廉政建设法制化的基本内容	(40)
4.2.2	廉政建设法制化的基本准则	(43)
4.3	我国廉政建设存在的突出问题	(45)
4.3.1	廉政建设存在的政治体制问题	(45)
4.3.2	廉政建设面临的经济体制问题	(46)
4.3.3	廉政建设存在的思想文化问题	(46)
4.3.4	廉政建设存在的惩治不力问题	(47)
4.4	国外及香港（地区）预防腐败的经验借鉴	(49)
4.4.1	国外反腐败经验分析	(49)
4.4.2	香港廉政建设的启示	(52)
4.5	建立和完善廉政建设法制化体系	(56)
4.5.1	建立相对独立的廉政法律体系	(57)
4.5.2	加强廉政执法监督	(59)
4.5.3	实行政治体制改革	(60)

4.5.4 建立健全廉政法律制度	(62)
4.5.5 建立独立的廉政监察机构	(64)
4.5.6 建立独立的司法机构及违宪审查制度	(66)
4.5.7 增强廉政建设法制化建设过程中的透明度和 参与度	(68)
4.5.8 构建公民参与型廉政文化体系	(71)
第五章 概要、结论与建议	(75)
5.1 概 要	(75)
5.2 结 论	(76)
5.3 建 议	(77)
5.3.1 改革我国的相关制度，与国际接轨	(77)
5.3.2 积极参与国际合作活动	(78)
参考文献	(81)
后 记	(87)

第一章 研究问题及背景

1.1 研究背景

廉政，这是一个古老的话题，却又是一个一直没有解决好的问题。自从人类社会产生了私有制和国家以来，廉政问题就伴随着社会的发展、制度的演进，严峻地摆在人们面前。廉政与腐败是一个问题的两个方面。腐败作为一种社会现象，是与私有制和国家的产生联系在一起的，从本质上说，腐败是剥削制度的产物。自私有制产生以来，任凭历朝历代政治家、思想家如何地煞费苦心，腐败只是在不同的社会、不同的国家、不同的时期，其表现的程度和方式不同而已。腐败早已成为人类社会的一大疾病，腐蚀着政权，危害着社会，侵扰着民众。

社会主义制度的建立，迎来了廉政的曙光。巴黎公社的建立，马克思主义创始人就欣喜地看到，昔日的“社会主人”终将成为忠实的社会公仆；早在新中国诞生前夕，毛泽东就豪迈地预言，共产党、社会主义中国必将跳出历史上周而复始的腐败“周期率”。然而，廉政实践的发展却是一波三折的。当代中国的廉政建设，既有大见成效的岁月，也有不容乐观的情形，而成效的取得或曲折的出现都不是偶然的，其中包含着复杂的社会政治经济文化原因，给我们留下了深刻的经验和教训。

中国廉政法制建设的进程与研究

深入分析、全面总结这些经验教训，以期对当今廉政建设有所启迪，这就是本文主题的出发点和目的。历史的经验值得注意。纵观当代中国廉政建设的历程，在五六十年代开始全面建设社会主义的 10 年，廉政建设基本上处于高歌猛进、大见成效的时期。邓小平在回顾这十年的情况时深情说道，“那个时候，党和群众心连心，党在群众中的威信比较高，社会风尚好，广大干部群众精神振作”。他还不止一次地殷切期望，要在改革开放中把我们的党风和廉政恢复到五六十年代的水平。为什么当时会取得这样大的成效呢？这当中定有很多很好的经验值得挖掘和总结。经验与教训是并存的。即使在高歌挺进的时期，腐败也并未根除，特别是廉政制度建设尚有许多空缺，这为日后腐败的迅猛滋生留下了隐患。我国开始全面进行改革开放以来，经济成就举世瞩目，人民生活水平不断提高，但是，毋庸讳言，经济建设取代不了廉政建设，经济成就也掩盖不住腐败问题，在经济成就举世瞩目的同时，腐败之严重也令世人震惊。面对严峻的形势，邓小平在 1989 年向全党呼吁：“这个党该抓了，不抓不行了”。

总结当代中国廉政建设的经验教训，是一个十分复杂的理论课题。要对此作出透彻的分析，准确的回答，势必涉及到廉政与腐败方面一系列的理论问题和实践问题，包括社会主义廉政建设的理论基础，对历史经验的评析，腐败的性质与根源，古今中外相关问题的纵横对比和分析借鉴，对国内外一些学术观点的分析评价，等等。本文拟以总结当代中国廉政建设的经验教训为轴心，对上述诸问题进行较深入的探讨，以求论据更充实，分析更透彻，结论更准确。应当看到，在改革开放中我们党对党风廉政问题一直予以高度的重视，举国上下抓党风、抓廉政此起彼伏，也取得了一个个“阶段性成果”，但为什么成果难以巩固，腐败大有“道高一尺，魔高一丈”之势呢？这当中定有很多深刻的教训和

经验值得总结。

1.2 问题陈述

随着市场经济条件的确立和发展，腐败成了阻碍和破坏我国经济健康有序发展的关键因素之一。《瞭望》周刊的评论员曾惊呼：中国目前已进入腐败的“多发期”和“高发期”，腐败之风愈演愈烈，反腐败工作已到了非抓不可的程度。江泽民同志在十五大报告中指出，“反对腐败是关系到党和国家生死存亡的严重政治斗争”。这标志着中国人民的反腐败斗争进入到了一个新的阶段，我们党和国家如何预防和惩治腐败，这不仅是全社会普遍关注的焦点问题，也是我国法制建设中亟待探讨的课题。实现廉政建设法制化有两个最基本的标志：一是立法严密，有法可依，有一套内容正确、形式科学、门类齐全、体系严谨的廉政法律体系；二是有法必依，执法必严，违法必究，使已经制定出来的法律在实际生活中得到切实执行和严格遵守。我国廉政建设只有朝着这两个目标迈进，才能真正逐步实现廉政建设法制化，这样的法制才真正能够像邓小平所说的那样“靠得住”。

本文主要研究以下几个方面问题：

1. 廉政建设法制化有哪些必然性？
2. 廉政建设法制化内容及准则有哪些？
3. 廉政建设突出问题有哪些？
4. 国外及香港预防腐败的经验借鉴有哪些方面？
5. 如何建立和完善廉政建设法制化体系？

1.3 研究意义

党的十一届三中全会以来，我国的法制建设取得了长足的发展。但

中国廉政法制建设的进程与研究

廉政法制仍处于滞后状态，立法与执法均有不足。在廉政立法方面，法律法规的制定尚不完善。其表现在廉政立法体系很不完备，廉政行为准则大多出现在不具法律效力的道德教育、党风文件当中，而不是以国家法律的形式加以确定。这样，许多司空见惯的腐败问题就仅属道德范畴，是教育问题，解决这样的问题就缺乏法律的震慑力。因而，同样的腐败行为就会在教育声中一犯再犯，愈演愈烈。例如，我国一直缺少“财产公开申报法”和关于如何处理请吃受礼等行为的明确规定，以致导致各种“隐形腐败”十分猖獗，即使有的腐败行为已昭然若揭，由于缺少明确的法律规定而对此束手无策。在廉政执法方面的问题更为严重，突出表现为立法与执法严重脱节。改革开放中陆续出台的一些廉政法规和具有法律效力的行政性规定，在执法过程中被大打折扣，有的几乎形同虚设。改革开放以来，某些腐败现象和不正之风反复出现，接连“反弹”，同样的“禁令”或规定接连发布，出现政令堆砌的不正常现象。这足以证明廉政执法问题的严重性。

在发展社会主义市场经济条件下，廉政建设法制化是一项具有战略意义的工作。它是社会主义民主与法制建设的重要内容，主要取决于廉政立法和廉政执法监督这两个关键性环节。廉政立法是廉政建设法制化的前提和基础。没有这个前提和基础，其他一切都无从谈起。从目前情况看，廉政立法工作经过十多年的努力已有了较大的改善。已有的廉政建设的法律、法规和规章对于保证国家机关总体上的廉洁，保持大多数国家公务员廉洁奉公的本色发挥了重要作用。但是，与发展社会主义市场经济的客观要求相比，廉政立法现状还很不尽人意。有关廉政建设的法律规范大多散见于其他部门法中，尚未形成科学的统一体系，有的法律法规带有明显的计划经济时代的特征，已经不能适应新的情况，更有一系列适应社会主义市场经济发展的廉政法律需要抓紧制定。

1.4 当代中国廉政建设的基本经验

1.4.1 改革开放前的反腐败制度和机制建设

强化党风党纪，推进反腐倡廉建设，这是中国共产党执政前就已经深刻认识到的重大历史课题。为了跳出历史周期律，毛泽东在七届二中全会上向全党严肃敲响拒腐防变的警钟，提出著名的“两个务必”警示，这可以说是执政党党风廉政和反腐倡廉制度建设的开始。

新中国成立后，党按照马克思主义的国家管理观要求党员干部要全心全意为人民服务，做人民的公仆而不能蜕变为人民的主人，并把这种思想观念贯彻到了国家法律法规的制定和执行中。1949年9月，第一届全国政协会议通过《共同纲领》，其中规定国家机关必须厉行廉洁的、朴素的、为人民服务的革命工作作风。1951年12月1日，中央作出《关于精兵简政，增产节约，反对贪污、反对浪费和反对官僚主义的决定》，在全国范围内开展了教育与惩戒相结合的“三反、五反”运动，并要求全党要把反贪污、反浪费、反官僚主义的斗争看做如同镇压反革命的斗争一样重要。为了使这些运动规范有序地进行，在毛泽东和党中央的直接领导下，先后制定了《中华人民共和国惩治贪污条例》、《关于处理贪污、浪费及克服官僚主义错误的若干规定》、《关于追缴贪污分子赃款赃物的规定》等一系列法律法规制度，提出了“坦白从宽，抗拒从严”这一沿用至今的政策界限。在这些法规制度中，最具代表性的是1952年4月21日颁布的《中华人民共和国惩治贪污条例》。这是新中国颁布实施的第一部反腐败法规。

1.4.2 十一届三中全会后反腐倡廉制度建设逐步加强

1978年12月召开的中共十一届三中全会首次提出了发扬社会主义民主，加强社会主义法制的方针。这一方针后来被确立为我们国家的根

本任务和现代化建设的重要目标。全会还提出了健全党的民主集中制，健全党规党法，严肃党纪的要求，成为新时期党内法规制度建设工作的开端。

十一届三中全会以后，党在总结群众运动经验教训的基础上，开始以改革和制度建设为新途径开展党风廉政建设和反腐倡廉建设。把保持优良作风和反腐倡廉建设提高到关系党和国家生死存亡的高度，党的第二代领导集体着手从制度上考虑解决问题。党的各级纪律检查委员会得以恢复，规定它的根本任务就是维护党规党法，切实搞好党风。

改革开放以来，邓小平提出一手抓改革开放，一手抓法制建设，有力地推动了纪检监察法规制度建设。建章立制的工作明显拓展和加快，并逐渐走向规模化。1980年3月，中共中央颁发关于党内政治生活的若干准则，强调党的组织和群众加强对党的领导干部和党员的监督。之后，中央纪委、中央组织部、中央办公厅以及国务院办公厅等部门也陆续出台了一些法规和制度，加强反腐倡廉建设。主要有：《中央纪委关于处理检举、控告和申诉的若干规定》，《中央纪委关于对党员干部加强党内监督的若干规定》，中央批转的中组部《关于建立民主评议党员制度的意见》，中央纪委、中组部印发的《关于提高县级以上党和国家机关党员干部民主生活会质量的意见》等。

1.4.3 十六大以来逐步建成反腐倡廉制度体系

党的十六大开启了全面建设小康社会、实现现代化建设第三步战略目标承上启下的发展阶段。党在防治腐败方面，实施标本兼治、综合治理的方针和逐步加大治本力度的方针，部署加强对权力的制约和监督，建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制，建立和完善巡视制度，实行多种形式的领导干部述职述廉制度，健全重大事项报告制度、质询制度和民主评议制度，认真推行政务公开制度。十七

大提出反腐倡廉建设，要更加注重治本、更加注重预防、更加注重制度建设，要形成反腐倡廉制度体系和权力运行监控机制。2005 年 1 月，中央颁布了《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》明确提出了加快廉政立法进程，研究制定反腐败方面的专门法律，从而建成惩治和预防腐败体系的基本框架的紧迫任务。2008 年 6 月，中央颁布《建立健全惩治和预防腐败体系 2008 - 2012 年工作计划》，对近五年惩防体系建设提出了具体部署。明确提出加强反腐倡廉国家立法工作。建立健全防治腐败法律法规，提高反腐倡廉法制化水平。

第二章 相关研究及文献

2.1 相关理论

腐败是当前人们的话题中较为流行的词汇之一，但是人们对于腐败这个概念的认识还比较模糊。而在学术研究中，国内外学者们对于腐败的定义也大不相同。由此引发了诸多争议，这就要求我们对于腐败的概念进行归纳，从而做一个较为准确的界定。腐败的原意指的是物质的一种运动状态，即物质由原来的纯粹状态而变质和腐烂。根据《辞海》解释，腐败意指腐烂、败坏等恶劣状况。《汉书·食货书上》记载：“太仓之粟，陈陈相因，充溢露积于外，腐败不可食。”在英文中，腐败一词是 *corruption*，指从原本纯洁的状况中发生的堕落，逐渐演变为泛指人类的道德行为或社会风气的败坏和堕落。

2.1.1 腐败的定义及表现形式

腐败一词内涵和处延十分宽泛。在社会政治经济领域，人们所说的腐败，通常是指公共权力的腐败。那么，什么是公共权力的腐败呢？国内外许多学者从不同的角度，根据不同的标准，见仁见智，众说纷纭。在我国大陆，主要有以下观点：

1. 腐败泛指一切官僚主义现象，腐败与官僚主义是同义语。在毛