

迎接党的十八大重点出版物

十六大以来反腐倡廉 建设问题研究

SHILIUDA YILAI FANFU CHANGLIAN JIANSHE
WENTI YANJIU

■ 陈长生 著



浙江工商大学出版社
ZHEJIANG GONGSHANG UNIVERSITY PRESS

十六大以来反腐倡廉建设问题研究

陈长生 著



YZLI0890173481



浙江工商大学出版社
ZHEJIANG GONGSHANG UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

十六大以来反腐倡廉建设问题研究 / 陈长生著. —
杭州: 浙江工商大学出版社, 2012. 9

ISBN 978-7-81140-621-4

I. ①十… II. ①陈… III. ①中国共产党—反腐倡廉—研究 IV. ①D262.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 232020 号

十六大以来反腐倡廉建设问题研究

陈长生 著

出版人 鲍观明

策划编辑 任晓燕

责任编辑 蒋红群 罗丁瑞

封面设计 王好驰

责任印制 汪俊

出版发行 浙江工商大学出版社

(杭州市教工路 198 号 邮政编码 310012)

(E-mail: zjgsupress@163.com)

(网址: <http://www.zjgsupress.com>)

电话: 0571-88904980, 88831806(传真)

排版 杭州朝曦图文设计有限公司

印刷 杭州杭新印务有限公司

开本 710mm×1000mm 1/16

印张 8.75

字数 114 千

版印次 2012 年 9 月第 1 版 2012 年 9 月第 1 次印刷

书号 ISBN 978-7-81140-621-4

定价 25.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江工商大学出版社营销部邮购电话 0571-88804227

前 言

中国共产党从建立以来就十分重视党性的纯洁化,严防腐败现象的滋生。新中国建立以后,党和国家的绝大多数党员干部是廉洁勤政、克己奉公的,尤其是以毛泽东同志为代表的老一辈无产阶级革命家,他们立党为公,执政为民,无私奉献,艰苦奋斗,联系群众,鞠躬尽瘁,体现了共产党人的政治本色,真正做到了“朗如日月,清如水镜”,成为全党和全国人民的光辉典范。但是,我们也应清醒地看到,新中国建立以来的各个历史时期,不同程度地存在着极少数人经不起考验而产生腐败蜕化的现象。针对反腐败斗争的复杂性、艰巨性和长期性,中国共产党始终没有停止铲除腐败这一毒瘤的脚步,并不断加大反腐败的力度。

党的十六大以来,新一届党中央坚持科学发展观,努力构建社会主义和谐社会,提出了在 21 世纪头 20 年这一重要的发展机遇期建设全面小康社会的奋斗目标。在坚持科学发展、和谐发展、人文发展的理念指引下,中国共产党坚定不移地走中国特色反腐倡廉道路,不断理清反腐倡廉建设的思路,坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的战略方针,着力建立健全惩治和预防腐败体系。在严厉惩治腐败的同时,更加注重治本,更加注重预防,更加注重制度建设,初步构建起健全的教育、制度、监督并重的惩治与预防腐败体系,实现了“到 2010 年,建成惩治和预防腐败体系基本框架”的目标,形成了“三位一体”的反腐战略格局,赢得了中国人民和世界人

民的承认,也为全面建设小康社会建立了坚实的政治基础。

为了有效推进反腐倡廉建设工作的研究,笔者在参阅大量文献资料的基础上,对党的十六大以来反腐倡廉建设工作的理论成就、实践成果、基本经验、存在的问题和改进的方向等进行了比较系统的分析,形成了此书,以资同行参考。在研究过程中,笔者得到了中共浙江省委党校副教授徐彬、浙江水利水电专科学校廉政文化研究所所长胡大伟、副教授于滨等人的帮助和支持,同时也引用了许多学者的研究成果,在此一并表示感谢。因水平所限,本书肯定会有不尽如人意之处,恳请读者批评指正。

第五章 反腐倡廉建设的深入思考	105
第一节 思想文化建设不断加强	105
第二节 体制机制建设不断完善	117
第三节 党风政风建设不断深化	123

第一章 反腐倡廉建设的基本概况

反腐败问题是一个古老而沉重的话题,又是一个我们不得不面对的问题。就国内来讲,它是老百姓关注的一个热点,是党和国家建设的重中之重。从全球来讲,它是国际社会关注的一个焦点。能否有效地反腐倡廉,关系到一个国家、一个民族的生存和发展。从总体上说,反腐败的任务是长期的、艰巨的,有时还会出现曲折和反复。胡锦涛同志在庆祝中国共产党成立 85 周年暨总结保持共产党员先进性教育活动大会上的讲话中指出:“要深刻认识反腐倡廉工作的长期性、复杂性、艰巨性,把反腐倡廉工作作为加强党的先进性建设的重大战略任务,持之以恒地抓紧抓好,一刻都不能放松。”从山东枣庄矿业集团柴里矿系列违法违纪案件中我们可以看出,滥用权力、贪污腐败不仅导致领导干部自身身败名裂,干扰矿井生产的正常秩序,影响党的各项政策的落实,而且严重损害了党员干部的形象,给企业造成了极为不利的政治影响。因此,党风廉政和反腐倡廉工作我们只能加强,不能削弱,要贯穿于各项工作的始终,要成为各级党员干部的自觉行动。

第一节 反腐倡廉建设的基本理论

在腐败与反腐败的较量中,腐败的状况经历了一个由改革开放之初不太严重到 20 世纪 90 年代早期和中期非常严重再到 21 世纪

以来情况有所好转这样一个曲折发展的历程。不可否认,当前我国腐败现象在某些领域仍然十分严重甚至有愈演愈烈之势。现在的腐败已不仅仅是一个道德和法律领域中少数人不道德或恶意违规的个别现象,而是一个有着广泛的经济根源和深刻的制度原因的普遍的客观存在。恩格斯说:“一切社会变迁和政治变革的终极原因,不应当到人们的头脑中,到人们对永恒的真理和正义的日益增进的认识中去找,而应当到生产方式和交换方式的变更中寻找;不应当到有关时代的哲学中寻找,而应当到有关的经济中寻找。”^①

在梳理国内学界关于腐败研究的基础上,我们认为,对反腐倡廉建设问题的研究,必须立足于中国共产党的建设,着重从市场经济条件下党员领导干部的思想、行为角度去认识。当然,这样不是说传统“官本位”文化决定、资本主义腐朽生活方式、权力体制机制不完善等原因就不纳入研究视野。我们把政治经济学方法作为主要分析工具,一是遵从马克思主义经济基础决定上层建筑的思想观点。我们认为,在市场经济条件下,受个体自身追求美好生活、市场经济的动员示范以及其他各种示范效应的影响,理性经济人的意识觉醒必然成为计划经济体制时期党员领导干部追求物质和精神享受的主要动力。因此,这就决定了反腐倡廉的研究必须在这个宏观背景下进行讨论,超越这个范畴讨论反腐倡廉建设就会失去针对性与有效性。二是借鉴以公共选择理论为代表的新政治经济学理论与方法。公共选择理论是一门介于经济学和政治学之间的新的交叉学科。它以新古典经济学的基本假设(尤其是理性人假设)、原理和方法作为分析工具,来研究和刻画政治市场上的主体(选民、利益集团、政党、官员和政治家)的行为和政治市场的运行。布坎南认为,公共选择是政治上的观点,它将经济学家的工具和方法大量应用于集体或非市场决策而产生。同时,布坎南指出,公共选择理论

① 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1972年版,第104页。

主要是由两个分离而有区别的方面或要素构成。第一个方面是经济学研究的是一般化的交换科学;第二个方面是人们较为熟悉的有关个人行为的经济人的假设。这两个要素以不同的分量组成了广泛定义的公共选择理论。基于此,我们认为,在政治实践中,权力主体的政治行为、政治选择等具有多样性,他们可能是完全的利他者,也可能是极端的利己者,或者是两者的结合,这都取决于权力主体的合乎理性的计算能力。因此,权力主体追求他的个人目标时未必符合公共利益。这就为我们在理论上明确了权力主体追求自我利益等多种政治行为、政治选择的合理性。

一、学界研究的现状

(一)政治学角度:权力执行与权力监督

对腐败问题的探讨研究首先是从政治学角度进行的。美国政治学家亨廷顿认为,腐败是指国家官员为了谋取个人私利而违反公认准则的行为。^①以公共职位为中心进行定义的代表人物有白利、麦克缪兰、内伊等人。他们认为,公职人员如果出于接受贿赂或某种利益的目的,做了他职责范围以外的事情,或者为不正当的理由采取合法行为,他的行为就是腐败。

从权力监督角度看,许多学者都认为,权力是政治的强制力,若缺乏制约和监督,会被滥用而走向腐败;权力又是一种物质力量,对权力的制约和监督不能仅靠精神的力量,制约权力从根本上必须依靠制度,要用制度来规制权力,防止党员领导干部利用手中的权力搞权钱交易。应按照权力制约和协调的原则,着力从制度上规范权力运行,做到决策更加科学,执行更加顺畅,监督更加有力,既要确保权力高效运行、正确行使,又要保证人民赋予的权力始终用来为

^① [美]塞缪尔·亨廷顿:《变革社会中的政治秩序》,李盛平、杨玉生译,华夏出版社1988年版,第87页。

人民谋利益。19世纪英国著名历史学家阿克顿勋爵曾提出过一个广为流行的观点：“权力趋于腐败，绝对的权力导致绝对的腐败。”《建立健全惩治和预防腐败体系2008—2012年工作计划》指出，要建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制，切实把防治腐败的要求落实到权力结构和运行机制的各个环节。

通过规范权力运行，反腐败要求：第一，权力的观念要更新，正确的权力观是规范权力运行的思想基础，同时树立权力来自人民、为人民服务、运行有边界、权力受监督的理念；第二，权力的设置必须为发展经济服务，在社会主义市场经济条件下，政府的职能主要是经济调节、市场监管、社会管理和公共服务；第三，权力的取得要有据，坚持权力法定；第四，权力的配置要科学；第五，权力的运行要公开；第六，权力的行使要依法；第七，权力的监督要到位。

俞可平认为，要进行合理的分权，对权力合理分工，有效制约。权力制约与权力监督不是一回事，权力制约的前提是有效地分权，一个人不能既是裁判员又是运动员。党的十七大提出要实行决策权、执行权和监督权的分开，尽快建立切实可行的机制，确保权力的合理分工、相互制约。倪星认为要实行“人民控权”，要以人大监督、公民权利、社会自治、正当程序、权利责任等多元化控权方式，分别从不同的层面构成对权力的控制。多元化的控权方式能保证宪政民主政体的有效运行。

（二）伦理角度：理想信念与“三观”教育

改革开放后，社会的价值观不断发生变化，使反腐败陷入了观念上的困境。部分党员和党员领导干部的价值取向和行为方式逐渐背离了党和人民的要求。拜金主义、享乐主义、极端个人主义的腐朽价值观是产生腐败的思想根源。市场经济负面影响必然引发价值观念的矛盾与冲突。市场经济是社会主义经济发展中不可逾越的阶段，并为社会主义初级阶段生产力发展提供了强大动力，但

是市场经济的负面效应不会因为同社会主义相联系而自动消失。

1. 市场经济的等价性容易侵蚀党和国家的政治生活。按等价交换原则来调节商品生产者、经营者在经济生活中的矛盾和关系,是市场经济的基本特征和要求。一些党员干部将等价交换原则引入到党和国家的政治生活中,认为党内同志关系、党群关系、上下级关系,统统是等价交换关系,奉行“不给好处不办事,给了好处乱办事”。

2. 市场经济的求利性容易诱使一些人产生金钱万能的心理。市场经济要求生产者以最小的劳动耗费换取最大的利益,这容易诱使一些党员干部片面追求局部利益和个人利益,在金钱的诱惑下铤而走险。

3. 市场经济的竞争性容易引发党内意志薄弱者的违法违纪行为。企业生产出来的产品要实现其价值,完成从产品到商品再到货币的“惊险的跳跃”,必须要经过市场竞争。在市场交易规则不健全的情况下,市场经济的竞争性容易使少数人见利忘义,用请客送礼、拉拢腐蚀、金钱开路、权钱交易、官商勾结等种种不正当的甚至是违法违纪的手段从事经营活动。

市场经济的负面效应,使我们经过几十年历史积淀而确立的人生观、世界观、价值观等道德规范失去了原有的权威和地位,而新的现代价值观念体系和道德规范体系一时又尚未建立,由此引发了价值观念和道德观念的激烈矛盾与冲突,这种严峻的挑战我们是无法回避的。

牢固树立正确的世界观、人生观、价值观,是每个共产党员特别是党员领导干部面临的重大课题,更是学习实践和全面贯彻落实科学发展观的根本要求。“三观”也是中国共产党及其广大党员领导干部对人生的意义,对衡量人生价值的标准以及怎样实现人生价值等问题的根本看法。价值观决定人的价值取向,决定人实现价值的行为方式。中国共产党的性质,决定了党的组织和成员必须树立马

列主义价值观,以实现和维护最广大人民的根本利益为价值取向。面临多种价值选择,部分党员和党员领导干部,迷失了方向,腐化堕落,成为了罪人。牢固树立马列主义价值观,消除腐败行为的思想根源,是反腐倡廉的基石。树立马列主义价值观的主要途径:(1)强化理想教育,夯实思想基础;(2)强化宗旨意识,树立为民理念;(3)强化反腐倡廉建设,党的反腐倡廉建设关系党的形象,关系人心向背,关系党的生命;(4)强化制度建设,惩治并举。

在进入改革开放新时期以后,反腐败斗争的形势在短时间内变得十分严峻。邓小平同志认为主要原因是一个思想问题,即少数干部抱着“做官当老爷”的心态,丢掉了我们党艰苦朴素、密切联系群众的优良传统。他认为,“为了促进社会风气的进步,首先必须搞好党风,特别是要求党的各级领导干部以身作则。党是整个社会的表率,党的各级领导同志又是全党的表率”,“只有搞好党风,才能转变社会风气,才能坚持四项基本原则”。^①针对部分干部中存在的思想问题,邓小平同志大力提倡恢复和发扬党的艰苦朴素、密切联系群众的优良传统。他在1979年11月指出:“现在需要全国的干部,首先是高级干部起模范带头作用,把我们党的艰苦朴素、密切联系群众的传统作风很好地恢复起来,坚持下去……不要‘做官当老爷’,要反对‘衙门作风’,这是毛泽东同志的一些根本的思想观点,现在我们还是应该按照这些思想观点去办事。”^②“多年来,我们的一些同志埋头于具体事务,对政治动态不关心,对思想工作不重视,对腐败现象警惕不足,纠正的措施也不得力。腐败现象很严重,这同不坚决反对资产阶级自由化有关系。”^③这些论点十分发人深省。此后他又指出:“开放、搞活政策延续多久,端正党风的工作就得多多久,纠正不正之风、打击犯罪

① 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1983年版,第177~178页。

② 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1983年版,第229~230页。

③ 《邓小平文选》第3卷,人民出版社1983年版,第325页。

活动就得干多久,这是一项长期的工作,要贯穿在整个改革过程之中,这样才能保证我们开放、搞活政策的正确执行。”^①“我们要反对腐败,搞廉洁政治。不是搞一天两天、一月两月,整个改革开放过程中都要反对腐败。”^②

(三)文化角度:文化传承中的消极因素制约

当前我国腐败现象具有稳定的文化支持,腐败已越来越渗透到社会文化的深处。消极腐败文化主要体现在以下两个方面。

1. 传统文化中的消极因素。这些消极因素如下。一是顽固的官本位思想。以官为本,一切为了做官,有了官位就有了一切的心理。把“做官”看成是人生最高的价值追求,用“做官”来衡量人生的价值。二是升官发财思想。“书中自有黄金屋”,把人生的希望全部寄托于升官发财。三是封建专制、人治思想。四是封建宗法、家长制思想,以家族为中心,按血缘远近区别亲疏。腐败分子结成以谋取个人和小集团利益为目的的关系网络,讲“义气”,徇情枉法,出现了各种各样的保护层和求情风。肖扬同志在《贿赂犯罪研究》一书中深刻地分析了这种贵至富随思想对国家公职人员腐败的影响,书中指出:“一种政治特权对于财富的压倒优势,以及随着‘官衔’高低而至的财富多少所建立起来的价值观念,几千年来作为一种历史文化精神,深深嵌入了饱受中国历史文化蕴养的‘士大夫’阶层,时至今日仍然在相当多读过些历史书、受过历史文化熏陶的‘贵者’观念意识中留下了深深的烙印,潜移默化地诱导他们依其官衔的高低去寻找相对应的财富。在处理对其忠诚的人时,常以‘法无可恕,情有可原’为其开脱,减轻处罚。”^③

2. 外来文化中的消极因素。这些消极因素如下。一是拜金主

① 《邓小平文选》第3卷,人民出版社1983年版,第164页。

② 《邓小平文选》第3卷,人民出版社1983年版,第327页。

③ 肖扬:《贿赂犯罪研究》,法律出版社1994年版,第89页。

义思想。它是一种把获取金钱视为生活最高原则的人生价值观念和生活方式,是外来消极文化的集中表现。少数党员干部抵挡不住金钱的诱惑,成为金钱的俘虏。二是享乐主义思想。享乐主义是把享乐当做人生的根本追求,这是外来消极文化在生活方式上的体现。三是极端个人主义思想。把个人与他人、集体、社会利益对立起来,片面强调个人利益;当个人利益与他人、集体、社会利益发生矛盾冲突时,为了个人利益,可以牺牲他人、集体和社会的利益。

建设先进的廉政文化是当前反击腐败文化最好的武器。应大力培育廉政文化,针对消极腐败文化的传播形式和内容进行反击,为反腐倡廉提供智力、思想上的支持。廉政文化在内容上,要把坚定理想信念,增强宗旨观念作为廉政文化建设的核心内容;在形式上,要创新载体,增强廉政文化的感染力和渗透力;在方法上,要拓展领域,扩大廉政文化辐射面,开展廉政文化进部门,廉政文化进家庭,形成良好氛围;在制度上,要创新体制机制,加强理论研究和实践探索,建立廉政文化建设的长效机制;在范围上,重在教育干部,贵在引导群众,形成良好的崇尚廉政风气,关键是加强领导。要建立健全廉政文化建设的组织协调机制和相关制度,形成廉政文化建设的整体合力。

从文化角度进行定义,反腐败不仅是一场政治斗争,也是一场文化斗争。中央纪委四次全会指出:“要大力推进廉政文化建设,积极倡导以廉为荣、以贪为耻的社会风尚。”在中央纪委五次全会上,胡锦涛同志进一步强调“要把廉政文化建设作为建设社会主义先进文化的重要内容”。

二、反腐倡廉的基本情况

(一)腐败的定义

国际货币基金组织将腐败定义为“滥用公共权力以谋取私人的利益”。通俗地说,就是以权谋私。同时,腐败也同样具有经济学的

意义,本书根据大卫·李嘉图提出的经济人假设理论,将腐败定义为:作为理性经济人的公职人员和参与腐败交易的人在追求个体利益最大化的自利动机驱使下,经过成本和收益的计算后所作出的一种合乎理性的选择行为。

公有制企业的代理人,即企业的管理者违规利用职权谋私利的活动也被称为腐败行为,如对红塔集团的褚时健违法谋私利行为的定性。在我国,公有企业代理人的道德风险问题被定性为腐败是源于历史原因。改革前的计划经济体制下,公有企业的代理人都是政府任命的官员,即使在改革开放 30 多年后的今天,实行政企分开的体制,代理人仍然具有相当程度的官员性质,因此,其违法谋私行为也被称为腐败。将公有企业代理人的违法谋私行为称为腐败也有理论上的合理之处。因为根据公有企业的性质,其代理人被赋予的权力不是驾驭某个个人或某群个人的利益,而是驾驭公众的利益,所以它与政府权力有着相同的公众性,代理人违法谋私的受害者是广大公众。近些年,我国政府机构在不断精简,政府职能在不断转变,干部人事制度改革在不断深化,国家已开始把一些原由政府部门做的事情,诸如资产评估、项目审计和论证等委托给有关单位和机构来做,这些受委托参与政府事务的单位和人员,也构成腐败行为的主体。

目前被有关部门归入消极腐败现象范畴的包括四大类:一是国家工作人员的职务犯罪,特别是其中的经济犯罪;二是部门和行业中以权谋私的各种不正之风;三是利用公款进行的奢侈性消费和挥霍消费的不正之风;四是党员干部腐化堕落道德败坏行为等。^①

(二)腐败的类型

1. “一把手”腐败,主要是指党政主要领导干部和国有企业领导

^① 何增科:《中国转型期腐败和反腐败问题研究》(上篇),《经济社会体制比较》,2003 年第 1 期,第 19 页。

的腐败。“一把手”腐败的流行,反映出现行领导体制和权力运行机制中权力过分集中,缺乏有效的监督制约,缺乏透明度等弊端。

2. 用人腐败,具体表现为跑官要官、买官卖官等行为,它彰显出现行干部人事管理制度在干部任用上缺乏民意表达机制和由少数人选举干部的弊端。

3. 行政执法和司法腐败,主要表现为贪赃枉法、徇私舞弊,办“人情案”“关系案”“金钱案”,以及乱收费、乱罚款、乱摊派等,究其根源在于现行执法和司法体制既缺乏必要的独立性又缺乏必要的监督等弊端。

4. 公贿,是指下级政府及官员为办公事用公款贿赂上级政府部门,或官员的“跑部钱进,进京送宝”等行为,及对上级检查团接待规格上的竞相攀比等行为。公贿的流行,深层原因在于现行政府间管理体制财权和事权过于向上集中的弊端。

5. 基层政权腐败,主要是指一些乡镇政权和村级组织为黑社会恶势力所把持,并成为他们欺压百姓、敛财自肥的工具。基层政权腐败说明现行政治体制中基层权力获得和运用机制规范化程度较低。

6. 审批权腐败,即利用行政审批权从事权钱交易,它突出反映了现行审批制度中审批事项过多,审批手续繁琐,审批权集中于个人的弊端。我国目前虽然大多数商品、物资的价格已经放开,行政审批的项目逐年减少,获得超额利润的空间已经很有限,但政府部门及各经济部门还掌握着许多重要的生产要素和稀缺资源的控制权。这种行政审批的项目过多,行政权力对市场交易活动的干预过滥,就为一些经营者获得超额利润大开了方便之门,他们就会去贿赂那些有权开许可证的政府官员,从而给腐败的滋生和蔓延带来了方便条件。因此,那些具有分配生产要素、干预经济活动权力的部门及有关人员,自然就成了各利益主体竞相“寻租”的对象。一些思想意志薄弱、手握实权的行政官员或顺水推舟,或设置障碍借机“设