

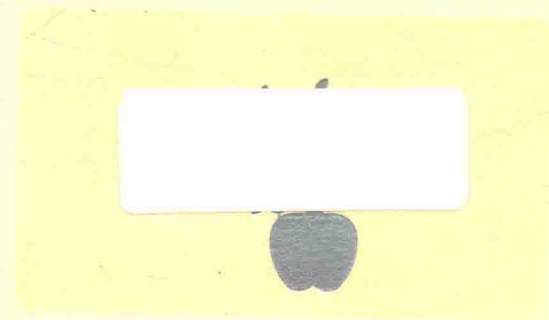
教育部哲学社会科学研究普及读物项目

Popularized Readers of Humanities and Social Science Sponsored by the Ministry of Education

中国反腐败新观察

A New Insight into China's Anti-Corruption

赵秉志 彭新林 等 · 著



凝聚名家智慧 · 走进大众心灵

▲ 江苏人民出版社
■ 江苏凤凰美术出版社

教育部哲学社会科学研究普及读物项目

Popularized Readers of Humanities and Social Science Sponsored by the Ministry of Education

中国反腐败新观察

赵秉志 彭新林 等·著

江苏人民出版社
江苏凤凰美术出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国反腐败新观察/赵秉志,彭新林等著. --南京:
江苏人民出版社,2016. 11

(教育部哲学社会科学研究普及读物)

ISBN 978-7-214-19780-1

I. ①中… II. ①赵… III. ①反腐倡廉—研究—中国
IV. ①D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 264161 号

书 名 中国反腐败新观察

著 者 赵秉志 彭新林 等

责任编辑 卞清波 徐 海

责任校对 史雪莲

出版发行 凤凰出版传媒股份有限公司
江苏人民出版社
江苏凤凰美术出版社

出版社地址 南京市湖南路 1 号 A 楼,邮编:210009

出版社网址 <http://www.jspph.com>

经 销 凤凰出版传媒股份有限公司

照 排 江苏凤凰制版有限公司

印 刷 江苏凤凰通达印刷有限公司

开 本 890 毫米×1 240 毫米 1/32

印 张 6.625 插页 1

字 数 130 千字

版 次 2016 年 11 月第 1 版 2016 年 11 月第 1 次印刷

标准书号 ISBN 978-7-214-19780-1

定 价 26.00 元

(江苏人民出版社图书凡印装错误可向承印厂调换)

总 序

纵观党的历史,我党始终高度重视实践基础上的理论创新,坚持用理论创新成果武装全党,教育人民,引领前进方向,凝聚奋斗力量。七十多年前,著名的马克思主义哲学家艾思奇撰写的通俗著作《大众哲学》,引领一代又一代有志之士选择了正确的人生道路,影响了中国几代读者。

党的十八大以来,习近平总书记把握时代发展新要求,顺应人民群众新期待,提出了一系列新思想、新观点、新论断、新要求,这些推进理论创新的最新成果用朴实、生动的语言,以讲故事、举事例、摆事实的方式与人民同频共振、凝聚共识,增强了人民群众对中国特色社会主义理论体系的认同感和知晓度,凸显了当代中国马克思主义大众化、群众性的基本特征,成为新时期理论创新大众化的新典范。

高等学校学科齐全、人才密集、研究实力雄厚,是推进马克思主义中国化时代化大众化、普及传播党的理论创新成果的重要阵地。汇聚高校智慧,发挥高校优势,大力开展优秀成果普及推广,切实增强哲学社会科学话语权,是高校繁荣发展哲学社会科学的光荣任务、重大使命。

2012年,教育部启动实施了哲学社会科学研究普及读物项目。通过组织动员高校一流学者开展哲学社会

科学优秀成果普及转化,撰写一批观点正确、品质高端、通俗易懂的科学理论和人文社科知识普及读物,积极推进马克思主义大众化,阐释宣传党的路线方针政策,推广普及哲学社会科学最新理论创新成果,让中国特色社会主义理论体系和党的路线方针政策,更好地为广大群众掌握和实践,转化为推进改革开放和现代化建设的强大精神力量。与一般意义的学术研究和科普类读物相比,教育部设立的普及读物更侧重对党最新理论的宣传阐释,更强调学术创新成果的转化普及,更凸显“大师写小书”的理念,努力产出一批弘扬中国道路、中国精神、中国力量的精品力作。

实现中华民族伟大复兴的中国梦必将伴随着哲学社会科学的繁荣兴盛。我们将以高度的使命感和责任感,坚持学术追求与社会责任相统一,坚持正确方向,紧跟时代步伐,顺应实践要求,不断加快高校哲学社会科学创新体系建设,为不断增强中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信,推动社会主义文化大发展大繁荣作出更大贡献!

教育部社会科学司

2014年4月10日

前 言

腐败是社会的毒瘤,亦是当前困扰全球经济发展和社会主义进步的重大现实问题。腐败严重破坏公共权力的运行秩序,影响社会公平正义,损害国家和政府的威信与公信力,阻碍社会经济的健康有序发展,对社会稳定构成现实的危害和威胁,历来为人民所深恶痛绝。对国家和政府而言,反腐败乃是提高行政效率、提升国家和政府形象以及争取人民支持的重要手段,也是维护其合法性的重要根基所在。因此,无论是外国还是中国,反腐败始终都是国家和政府工作的重要方面。

中国共产党和中国政府一贯高度重视反腐败工作,改革开放以后特别是进入 21 世纪以来,深入开展党风廉政建设和反腐败斗争,坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针,建立健全惩治和预防腐败体系,在严肃查处腐败案件的同时,更加注重治本,注重预防和制度建设,拓展从源头上防治腐败的工作领域,不断铲除滋生腐败犯罪的土壤,取得了有目共睹的明显成效,走出了一条适合中国国情、具有中国特色的反腐倡廉道路。

党的十八大以来,我国反腐倡廉建设进入了新的阶段。以习近平同志为核心的党中央把反腐败工作提到了前所未

有的高度予以重视和对待,强调党要管党、从严治党,提出了一系列新的理念、思路、举措,并以雷霆手段惩贪肃腐,推动党风廉政建设和反腐败斗争不断取得新的重大成效。当前,我国反腐败呈现系统治理、整体推进的良好态势,党风政风明显好转,党心民心有效凝聚,国家利益、公共利益和公民个人利益得到有效维护,改革发展稳定的局面不断巩固,在廉洁政治建设上迈出了坚实步伐。这种反腐败新常态,既体现了党中央坚定反腐败的信心和决心,也凸显当前我国反腐败的新思路和新格局。

为帮助广大干部群众全面系统学习、理解、掌握新形势下我国反腐倡廉建设的重大理论和实际问题,包括知悉党和政府关于反腐倡廉建设的战略布局、指导思想、总体要求、目标任务、基本思路、主要举措、体制机制、方法路径、重点工作等重要内容,积极推进马克思主义的大众化,阐释宣传中国特色反腐倡廉理论,推广普及中国反腐倡廉建设领域的前沿创新成果,升华对反腐倡廉建设规律和马克思主义执政党建设规律的认识,提高公民思想道德素质、廉洁素质和科学文化素质,在教育部哲学社会科学研究普及读物项目的支持下,我们编写了《中国反腐败新观察》这本小书。

本书紧扣全面从严治党的时代主题,立足当前我国党风廉政建设和反腐败斗争大局,积极适应反腐败新常态,从理论与实践的结合上对我国反腐倡廉建设的基本问题进行了系统阐述,尤其是注意体现党的十八大以来中央治理腐败的新思想、新观点、新要求。本书语言通俗易懂,文风朴实清新,内容贴近现实,问题导向突出,具有较强的思想性、时代

性、实务性和可读性,既可作为机关、企事业单位、各类社会组织的廉政宣传教育用书,也是广大公民普法学习、提高廉洁修养的实用读本。冀盼本书的出版,对促进我国反腐倡廉建设有所裨益。

本书系教育部哲学社会科学研究普及读物项目“中国反腐败新观察”的最终成果,也是我们学术团队学习研究反腐败问题的粗浅心得。本项目由赵秉志教授(北京师范大学刑事法律科学研究院院长,北京师范大学国际反腐败教育与研究中心主任,教育部“长江学者”特聘教授,博士生导师)主持,彭新林副教授(北京师范大学刑事法律科学研究院中国刑法研究所副所长,北京师范大学国际反腐败教育与研究中心秘书长,博士后)协助主持,课题组成员有李梁(北京师范大学刑事法律科学研究院刑法专业博士后)、李光宇(安徽师范大学法学院副教授、北京师范大学刑事法律科学研究院刑法专业博士生)、李彦峰(中北大学法学院讲师、北京师范大学刑事法律科学研究院刑法专业博士生)、商浩文(法学博士,中央财经大学法学院讲师、博士后)、赵远(法学博士,澳门科技大学法学院助理教授)、徐文文(北京师范大学刑事法律科学研究院法学博士生)。商浩文、赵远、徐文文主要参与了本项目的筹备和前期资料收集、研讨工作,李梁、李光宇、李彦峰主要参与了本项目的研讨和编写工作。本项目由赵秉志教授主持编写工作并拟定全书大纲,彭新林副教授协助统筹编写工作,全书在分工撰写初稿的基础上,最后由赵秉志教授和彭新林副教授统改定稿。具体写作分工如下:前言,赵秉志;第一、二章,李梁;第三、四章,李光宇;第五章,李

彦峰、彭新林；第六章，赵秉志、彭新林、李梁；第七章，李彦峰。

在本书编写过程中，我们参阅和借鉴了理论界最新的相关研究成果，有的观点还被本书引用，在此向有关专家学者们表达敬意和感谢！虽然我们在撰著过程中一直本着学习、研究、探索的谨慎心理，力求全书观点正确、表达规范，文字深入浅出、通俗易懂，突出时代性、新颖性、知识性和可读性的有机结合，并注意运用生动真实的典型案例，力图对中国反腐败进行全景观察，但受时间和学识等所限，书中难免有疏漏和不足之处。诚望读者朋友们批评指正。

赵秉志谨识

2016年11月

于北京师范大学刑事法律科学研究院

目 录

第一章 腐败与反腐败 / 001

- 一、腐败的概念和特点 / 001
- 二、腐败的成因和危害 / 006
- 三、反腐败的重要意义 / 010
- 四、反腐败的历史镜鉴 / 013
- 五、反腐败的域外视角 / 018

第二章 中国特色反腐败道路 / 025

- 一、反腐败指导思想和基本原则 / 025
- 二、反腐败战略目标和战略方针 / 028
- 三、反腐败领导体制和工作机制 / 033
- 四、反腐败形势分析和主要任务 / 035
- 五、党中央领导集体关于反腐败的重要思想 / 038

第三章 坚定不移惩治腐败 / 049

- 一、惩治腐败这一手不放松 / 049
- 二、以“零容忍”态度惩治腐败 / 054

- 三、坚持“老虎”、“苍蝇”一起打 / 057
- 四、以法治思维和法治方式反腐败 / 062
- 五、用好巡视这把反腐“利剑” / 069
- 六、改革和完善办案工作体制机制 / 074

第四章 科学有效预防腐败 / 080

- 一、深化反腐败宣传教育 / 081
- 二、推进反腐败法规制度建设 / 086
- 三、健全权力运行监督与制约体系 / 091
- 四、深化源头治理腐败工作 / 100

第五章 持之以恒改进作风 / 109

- 一、“八项规定”、“六项禁令”、反“四风”与作风建设 / 109
- 二、“三严三实”专题教育与作风建设 / 115
- 三、深入治理干部作风方面的突出问题 / 120
- 四、切实解决损害群众利益的突出问题 / 123
- 五、建立健全作风建设长效机制 / 127
- 六、强化作风建设的组织和纪律保障 / 130

第六章 深化反腐败国际合作 / 140

- 一、对《联合国反腐败公约》的解读 / 140
- 二、反腐败国际追逃 / 143
- 三、反腐败国际追赃 / 157
- 四、十八大以来反腐败国际合作取得的成果 / 165

第七章 加强反腐败队伍建设 / 170

一、落实“两个责任” / 170

二、凝聚道德之“魂” / 175

三、筑牢纪律之“堤” / 183

四、直面监督之“镜” / 188

第一章 腐败与反腐败

一、腐败的概念和特点

(一) 腐败的概念

所谓腐败,根据《辞海》的解释,是指腐烂、腐朽、败坏,专门用以描绘某种恶劣状况。《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从历史的角度看,“腐败”是指物质由原本的纯洁正常状态而腐烂和变质,揭示的是自然界物质的物理、化学特征。后来,“腐败”一词被引入社会生活领域,泛指人类的政治行为、社会风气或道德背离应然的纯洁状态而呈现腐化、堕落和败坏等异化现象,如政治腐败、学术腐败、生活腐败等。这种对事物由原初的纯粹状态而变质和腐烂的化学运动的描述,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。

何谓“腐败”,其实是一个仁者见仁、智者见智的话题。从权力角度看,腐败表现为为个人目的而滥用公共权力的行为,腐败是误用和滥用政治权力和权威以谋求私利的产物。

^① 参见《辞海(缩印本)》,上海辞书出版社1986年版,第861页。

从公职角度看,腐败是利用公职、官方地位和头衔的政治影响以谋取私利的行为。如美国俄克拉荷马大学教授加里·柯普兰所说:“腐败的最简单的定义是不正当利用公职蛮横无理取得私利。这种私利可能是财富或地位,也可能是为了个人好处或其他重要好处。”从利益角度看,腐败是为了特殊利益而违背共同利益,进而表现为对公共利益的不忠诚行为。从社会影响角度看,腐败是对社会运转的不正当影响。从道德的角度看,腐败是政治行动和社会财富之间的不正当交易,是在执行公务过程中表现出来的人格堕落。从腐败行为人的角度看,腐败可以表现为公职人员以权谋私,也可以表现为私营企业雇员违犯法律法规捞取个人利益。^①

另外,不同学科、领域对腐败概念的界定也迥异。如经济学倾向于从需求和供给、成本和利润、现实和预期,或从市场的角度界定腐败;政治学倾向于从权力的行使运行机制、权力滥用的防控、权力异化对政权的危害和国家腐败现象对国际社会的影响等相关层面来界定腐败;^②社会学倾向于从社会接受的任务和福利的标准、社会民众的诉求和制度的要求与公职人员的代理行为违反其委托目的,破坏社会秩序和稳定的社会关系等方面来界定腐败;法学则倾向于从对法律规范的违反、法律规范的价值取向、法律规范的疏密以及应当上升为法律的一般行为等角度来界定腐败。

① 参见刘志坚:《论腐败产生的制度原因及法律对策》,《安阳大学学报》2003年第1期。

② 参见王沪宁:《腐败与反腐败——当代国外问题研究》,上海人民出版社1990年版,第6页。

可以说,上述从不同角度、学科、领域来界定腐败概念的诸种观点,从不同角度和侧面揭示了腐败的诸多特征,均具有合理性的因素。如不少观点在界定腐败的概念时,都涉及公共权力、滥用、谋取私利等因素,就具有相当的合理性和借鉴意义。当然某些观点不足之处也相当明显,在此不拟一一评述。下文从正面提出本书的观点。我们认为,在科学界定腐败的概念之前,首先有必要明确以下几点认识。第一,应立足于法学的视角来界定腐败的概念。到底是从法学的视角,还是从其他学科的视角来界定腐败的概念,涉及腐败定义的语境和研究的目的问题。第二,不能将腐败的概念泛化。目前理论界对腐败概念的界定,存在较为严重的泛化现象,似乎“腐败是个筐,什么都可往里装”。第三,要准确揭示出腐败的本质特征。从腐败的本质特征看,腐败应当与权力有关,是通过对公共权力的不恰当运用来谋取私利。综上,可以对腐败的概念作如下界定:腐败是指行为主体滥用或者利用公共权力谋取私利的行为。^① 腐败系依附于国家政权的寄生虫,是社会的毒瘤,历来为民众所深恶痛绝。

(二) 腐败的特点

概括来说,当前我国的腐败行为,主要呈现以下特点。

(1) 从类型上看,拜金型、拜物型、徇私型、享乐型和贪色型等五种腐败形式是腐败的主要类型,而且后两种腐败形

^① 参见彭新林:《腐败犯罪案件程序问题要论》,中国政法大学出版社2013年版,第45页。

式的发案率近年来大大上升。这说明随着经济的发展,腐败活动已经不限于简单地追求金钱和物质,往往与享乐、女色结合在一起,并由此导致“有色腐败”与享乐型腐败案件数量上升,包养情妇、侮辱和猥亵女性下属等违法犯罪活动增加。如安徽省宣城市委原副书记杨枫,不仅利用职务之便,非法收受、索取巨额贿赂,而且同时包养了7个情妇。为了防止情妇们争风吃醋,这个以“学者型官员”自诩的贪官,竟然运用其进修时学来的MBA管理知识,让其“首席情妇”邹某用分类法统领其他6个情妇。

(2) 从属性上看,个人取向、亲属取向、裙带取向和群体取向依然是腐败的主要取向,并且群体取向地位大大上升。群体取向的腐败行为往往披上“合法”外衣,而且贪腐通常数额惊人,后果比较严重。腐败分子为了把公权力变成少数人谋取私利的工具,往往形成以社会关系和权力地位为核心的腐败网络,并依托这个腐败网络,在政治上拉帮结派,在经济上形成利益共享、风险共担的利益共同体。如周永康案、谷俊山案等都带有群体性腐败的特点。

(3) 从方式上看,贪污侵吞、弄权勒索、以权营私、以钱舞弊等依然是最基本的方式,其中,以钱舞弊方式的比例加重了。过去腐败活动较多地集中在用权力获得钱财,目前新的特点是以钱财来操纵权力,甚至获得权力,用金钱打通关节甚至跑官要官的,大有人在。

(4) 从手段上看,向隐蔽化、高级化和“合法化”发展。一些腐败犯罪手段比较高级,能利用计算机和复杂的技术手段,如电脑划账、利用电脑程序等,被发现难度较大。一些腐

败活动采取了多道手续、内外勾结、易地联手等方法,隐蔽性比较强。这都是高级化的腐败活动,与这样的腐败分子作斗争,必须棋高一着,不然就难予以有力打击。

(5) 从领域上看,政府管理领域和经济管理领域的腐败活动比较集中,发案率也比较高,尤其是新经济领域的腐败活动呈上升趋势。新经济领域存在一些体制机制方面的弊端,产生的经济利益比一般领域要大,如房地产、土地批租、外汇买卖、股票交易、期货交易等有的甚至成百倍。腐败活动瞄准的“猎物”,一般集中在钱款、资源、批文、权限、合同、财政、职位、机会,而在新经济领域则较多地集中在土地、外汇、房产开发权、股票交易、期货等方面。这是腐败活动发展的一个新特点。

(6) 从行为方法上看,主要分为隐蔽型、公开型和黑恶势力参与型。如就黑恶势力参与型腐败来说,一些黑恶势力为了获得更大发展空间,动用各种手段向党政机关、公检法系统以及基层社会组织渗透,或染指甚至控制公共权力,或寻求政治庇护,或结成利益共同体。如长春市梁旭东黑社会性质组织一案,牵连到处级以上党员干部 12 人、警察 10 人、检察官 5 人、法官 4 人、司法警察 5 人。黑恶势力向党政机构渗透,建立攻守同盟,通过“黑”“白”糅合、颠倒是非等形式,实现两者的“共赢”;被“黑”掉的党政机关领导干部充当“保护伞”,黑恶势力因得到权力的庇护而迅速发展膨胀;黑恶势力充当打手,为被“黑”掉的党政机关领导干部造就自己在当地的“声威”。这都极大地损害了党的形象和人民群众的利益。

(7) 从区域上来看,主要分为区际化、国际化两种类型。