

新世纪反腐败思路：

民主与改革

李雪勤 著

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民主与改革：新世纪反腐败思路 / 李雪勤著 . - 北京：中国方正出版社，2001.7

ISBN 7-80107-494-7

I. 民... II. 李... III. 廉政建设 - 研究 - 中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 048701 号

民主与改革

中国方正出版社出版发行 新华书店经销

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编：100813)

印刷厂印刷

开本：850×1168 毫米 1/32 印张：12.625 字数：315 千字

2001 年 7 月第 1 版 2001 年 7 月北京第 1 次印刷

印数：1—3000 册 定价：20.00 元

(本书如有印装质量问题，请与本社出版部联系)

目 录

一、标本兼治反腐败

(一) 研究与对策

关于腐败与反腐败几个问题的思考.....	(3)
一、关于腐败概念的界定.....	(3)
二、关于反腐败的形势问题.....	(5)
三、关于反腐败的工作思路问题.....	(6)
四、关于反腐败如何治本的问题.....	(7)
五、纪检监察机关的任务与职责问题.....	(9)
“一把手综合症”透析.....	(11)
“红与黑”现象透析.....	(18)
“39岁现象”析.....	(24)
“前腐后继”现象的原因探析.....	(26)
当前领导干部违纪违法主要原因分析.....	(28)
一、理想信念动摇，世界观、人生观、价值观发生 变化.....	(28)
二、权力过分集中于领导干部特别是一把手个人手中.....	(29)
三、上级组织的教育和管理存在一些薄弱环节.....	(30)
四、对领导干部特别是高级干部和主要负责人的监督 很不得力.....	(31)

五、领导干部手中掌握着过分集中的权力，往往会被各种各样的“公关”“进攻”所包围.....	(32)
六、领导干部的收入普遍偏低以及部门之间分配不公也是一个重要原因	(32)
对领导干部必须严格监督	(34)
一、对领导干部严格监督是新时期从严治党、加强党的建设的重要课题	(34)
二、必须进一步加强对领导干部的严格监督	(36)
强化监督的关键在于发展民主	(40)
一、正确认识监督与民主的关系	(40)
二、要进一步强化民主监督	(41)
反腐败的根本出路在于深化改革	(47)
一、实践证明深化改革可以铲除腐败滋生的土壤	(48)
二、从源头上治理腐败需要更坚决地推进改革	(49)
货币化——根治体制性腐败的良方	(54)
始终不渝地坚持从严治党的方针	(56)
一、坚持从严治党方针是实现我们党的伟大事业的迫切需要	(56)
二、正视从严治党方面存在的突出问题	(58)
三、必须始终不渝地坚持从严治党的方针	(60)
加强思想政治工作与反腐败	(66)
一、思想政治工作和反腐败工作都是上层建筑的重要组成部分，处在同样的条件和环境中，面临着同样的机遇和挑战	(66)
二、进一步加强和改进思想政治工作，是搞好党风廉政建设和反腐败斗争的内在要求	(68)
三、大力加强党风廉政建设和反腐败工作，进一步推动和促进思想政治工作的有效开展	(71)

反腐败：要靠惩治 还要靠民主和改革	(73)
一、采取非常手段，遏制腐败势头，惩治腐败分子	(73)
二、以民主和公开来制约和监督权力	(74)
三、深化改革、调整政策，铲除滋生腐败的土壤和条件 ...	(76)
反腐败必须坚持标本兼治的方针	(79)
一、科学分析现阶段腐败现象易发多发的成因	(79)
二、深化权、钱、人等制度的改革，加大从源头上预防和 治理腐败的力度	(81)
反腐败与法制建设的一个背景和五个关系	(85)
一、关于当前反腐败与法制建设所处的社会背景	(85)
二、关于反腐败与法制建设的五个关系	(85)
关于进一步加强党内民主的思考	(90)
一、要实行党务公开，大力加强党内的基层民主	(90)
二、要建立党内职务任期制	(91)
三、要强化对党政主要负责人的有效制约和监督	(91)

(二) 形势与时评

从源头上预防和治理腐败	(95)
让人民来监督权力	
——党的十四大以来实行政务公开制度述评	(98)
一、政务公开的含义及其党中央的要求	(98)
二、实行政务公开的基本情况	(99)
三、实行政务公开的具体做法	(101)
四、实行政务公开应遵循的原则和要求	(103)
釜底抽薪	
——1998 年反腐败加大治本力度述评	(105)
一、直接从源头上预防和治理腐败的重大决策	(105)

二、深化体制改革加强对权力的制约.....	(107)
三、大力推行政务公开民主监督制度.....	(108)
四、有利于反腐败的其他重大决策.....	(109)
继续保持反腐败向纵深发展的势头	
——1999 年反腐败工作的基本思路	(111)
世纪之交反腐败：长缨在手.....	(115)
正确分析当前党风廉政建设和反腐败斗争的形势.....	(119)
一、从腐败案件方面的情况看，一些领域的案件有所减少， 但总体上还是有上升的趋势.....	(120)
二、从腐败风气方面的情况看，有缩小和减缓的趋势.....	(121)
三、当前腐败现象依然严峻的主客观原因.....	(123)
中国 2000 年反腐败述评	(125)
一、党中央高层领导态度坚决决心大.....	(125)
二、查办大案要案的声势浩大效果明显.....	(127)
三、首次按照“防止利益冲突”来规范领导干部的 从政行为.....	(129)
四、治本抓源头的工作力度进一步加大.....	(131)
正确判断当前反腐败斗争形势.....	(133)
中国将在 5 年内度过腐败高峰期.....	(136)
一、对腐败分子的严厉惩处已经形成了巨大的震慑 作用.....	(136)
二、领导干部从政行为已经得到初步规范.....	(137)
三、有的领域腐败案件已经呈现逐步下降的态势.....	(137)
四、有利于反腐败的体制条件和法制条件正在形成.....	(138)
五、今后 5 年内我国将采取的重大改革措施将对反腐败 产生重大影响.....	(138)
六、我们党已经初步探索出一条符合现阶段中国国情的 反腐败路子.....	(139)

(三) 总结与考察

党和政府决不容许腐败

——新中国成立 50 周年反腐败斗争回顾	(140)
建国五十年反腐败案件记略	(149)
一、建国初期到社会主义改造基本完成时期 (1949—1956)	(149)
二、从五七年整风运动到文化大革命开始时期 (1957—1966)	(151)
三、拨乱反正时期 (1976—1982)	(152)
四、党的十二大到党的十四大时期 (1982—1992)	(154)
五、十四大以来 (1992—1999)	(160)
论五十年党的纪律检查工作的基本经验	(165)
一、围绕党的中心任务开展纪律检查工作，始终把维护 和保证党的正确的政治路线放在第一位	(165)
二、按照社会主义初级阶段的客观现实来确定纪律检查 工作的目标，既不能超前，也不能滞后	(167)
三、采取符合社会大变革实际的方法，从具体事件抓起， 既不搞运动，又不把依靠法制简单化	(169)
四、明确纪律检查工作的基本职能，不能少办或不办， 也不能多办或包办	(171)
中国共产党反腐倡廉 80 周年纪实	(174)
一、中国共产党的建立与面临的反腐倡廉任务	(174)
二、中华苏维埃政权的反贪污浪费斗争	(176)
三、抗日人民政权的廉洁政治	(178)
四、新中国成立前后反腐倡廉的理论准备和实践措施	(181)
五、建国初期的反贪污、反浪费、反官僚主义运动	(184)

六、和“三反”运动紧密联系的“五反”运动.....	(189)
七、“左”倾思潮冲击下的反腐倡廉工作及其教训	(193)
八、制定党内政治生活准则和反对特殊化.....	(196)
九、打击经济领域中的严重犯罪活动.....	(198)
十、整党和纠正新的不正之风.....	(201)
十一、“两院一部”《通告》与反腐败的新高潮.....	(204)
十二、中纪委二次全会和反腐倡廉工作的全面推进.....	(206)
十三、十五大报告与反腐败进入标本兼治的新阶段.....	(210)
周恩来与党的作风建设.....	(217)
一、要坚持理论和实践相联系的作风.....	(217)
二、要密切联系群众，永远不与群众隔离.....	(221)
三、要与一切不正确的思想意识作原则上坚决的斗争.....	(225)
四、民主作风必须从我们这些人身上做起.....	(227)
五、要使艰苦奋斗成为我们的美德.....	(230)
加强对权力运行的监督制约	
——浙江省金华市实行政务公开制度的调查.....	(234)
一、推行政务公开，必须加强领导，突出重点， 循序渐进.....	(234)
二、推行政务公开促进了廉政勤政建设和经济社会的 发展.....	(236)
三、推行政务公开是社会主义经济政治发展的必然要求 和趋势.....	(240)
加拿大政府监督机制的概况和特点.....	(243)
一、加拿大政府监督机制的基本情况.....	(243)
二、加拿大政府监督机制的特点.....	(244)

二、双周视点倡廉政

成长的烦恼.....	(251)
腐败的定位.....	(253)
浮躁的尴尬.....	(256)
谨防“一把手综合症”.....	(258)
解析孟庆平.....	(261)
多一些警示教育.....	(264)
骗子的时髦.....	(266)
从性善与性恶说起.....	(268)
如何看待反腐败的形势.....	(270)
谨防利益冲突.....	(272)
加薪的廉政意义.....	(274)
强化对政治责任的追究.....	(277)
警惕走“三关”.....	(279)
注意“四种人”.....	(281)
关注新动向.....	(284)
搞运动与靠法制.....	(286)
加入 WIO 与反腐败.....	(288)
'99 反腐大盘点.....	(291)
新世纪反腐败思路：民主与改革.....	(294)
非常时期要用非常手段.....	(297)
“利益冲突”：廉政法规建设的重大突破.....	(299)
反腐败基本趋势分析与展望.....	(302)
新千年第一刀.....	(305)
工作圈与生活圈、社交圈.....	(308)
行政审批制度改革势在必行.....	(311)

政务公开：让人民监督政府.....	(313)
用货币化根治公车腐败.....	(315)
管住权力.....	(317)
注意干部“下水”时机.....	(320)
廉政专用账户可行.....	(323)
管好钱袋.....	(325)
加快职务消费制度改革.....	(328)
附录：建国五十年党风廉政建设大事记.....	(331)
后 记.....	(391)

一、标本兼治反腐败

（一）研究与对策

关于腐败与反腐败几个问题的思考^{*}

在这些年的反腐败斗争中，党和政府加大了工作力度，反腐败斗争也取得了相当大的成绩，这是有目共睹的。但是，从各方面反映的问题看，反腐败的形势依然相当严峻。这就引起人们对一些问题的思考。这里，就腐败与反腐败的几个问题，我也谈一点看法。

一、关于腐败概念的界定

现在，我们看到的有关腐败概念的解释和定义很多。但从总体上讲，这些解释和定义同我国反腐败的实践还有一些距离。因此，从我国的国情出发，从我国反腐败的实际出发来对腐败概念进行定义，使我国反腐败斗争的重点更加明确，针对性更强，这是一件具有非常重要意义的事情。本着这个精神，作者试图对腐败概念作如下定义：

^{*} 本文发表于求是杂志社《内部文稿》1998年第7期，中央纪委监察部《党风廉政教育参考资料》1998年第9期转载，后收入由林吕建主编、浙江人民出版社出版的《反腐败论文集》第1辑。

所谓腐败，从本质上讲就是权力的异化，就是公共权力没有按照其正常功能发挥应有的作用，或者说是人民赋予的权力没有用来为人民谋利益，从而违背权力主体——人民的意志的行为。

违背权力主体意志的行为可分为两类：

一类是权力无为。即公共权力功能萎缩，也就是法律意义上的“不作为”，在需要公共权力发挥应有作用时反而不发挥作用，导致社会发生功能性障碍，从而损害社会的正常运转。如官僚主义、失职渎职等的一些权力无为现象，就会导致社会运转的失衡和各种资源的浪费。

另一类是权力滥用。即利用公共权力来为个人、家族或小团体谋取利益，从而损害社会正常运行的规则。如贪污、受贿等权力滥用现象，就会导致社会价值观念混乱、社会风气败坏（专制也是一种权力的滥用，从宏观的角度也可将其列为腐败现象。本文对此不作讨论）。

当前，我们通常说的所谓“腐败”，一般都是从狭义上来理解的，主要是指滥用权力的行为。也就是说，我们现在称之为“腐败”的行为，必须符合两个条件：一是利用公共权力，二是为个人或他人谋取私利。简言之，种种以权谋私行为即是腐败行为。如果符合上述两个条件，如贪污受贿、贪赃枉法、徇私枉法、利用职权吃拿卡要等，我们可称之为腐败现象。如果不符合这两个条件，如挥金如土的奢靡之风，赌博、吸毒、卖淫、嫖娼、偷盗、抢劫等，只要是与权力无关的行为，我们可称之为消极现象或丑恶现象。由于消极丑恶现象往往需要权力的荫护才得以发展蔓延，因此消极现象和腐败现象往往都交织在一起，是一对孪生姐妹。

由于腐败就是以权谋私，因此，当前我们反腐败斗争的重点，就要紧紧抓住与权力密切相关的部门、单位和人员，揭露和防止他们谋取私利的行为。所以，在这些年的反腐败斗争中，我们党和政府把查办党政领导机关、行政执法机关、司法机关和县（处）以上

党政领导干部中的案件作为重点是正确的；由于腐败现象是消极丑恶现象的保护伞，因此，我们在治理消极丑恶现象时，必须严重注意其背后的权力因素。不少地方在清理营业性歌舞厅、桑拿、按摩等容易产生消极现象的场所时发现，这类场所的背后，大部分都有当地政法干警的参与和支持。这些例子充分证明，一些消极丑恶现象的存在是同权力密切相关的，对这种现象的治理也可以从规范权力行为、治理腐败现象入手。

二、关于反腐败的形势问题

关于反腐败斗争面临的形势，中央纪委向党的十五大报告是这样分析的：一方面，我们的反腐败工作取得了明显的成效；另一方面，当前反腐败斗争面临的形势也是相当严峻的。应当说，这个分析是实事求是的，是正确的。

为什么会出现这种反腐败工作力度加大，而腐败则继续呈现发展蔓延势头的状况？我认为，尽管其中的原因相当复杂，但最根本的原因，是因为我国从1979年起，就处在经济体制和经济结构的双重转换时期，也就是我国的经济体制处在由计划经济向社会主义市场经济体制的转换过程中，我国的经济结构处在由以农业为主的传统经济结构向以工业为主的现代经济结构的转换过程中。由于经济体制和经济结构的变动，政治、法律、社会、文化等各个方面都发生了剧烈的变革，并且这是一个比较长的发展过程。在这样一个不断变化的过程中，还没有、也不可能形成一套对权力有效制约的机制，因此出现消极腐败现象高发和多发的势头。

按照党中央确定的战略目标和我国经济社会发展的状况，大约在21世纪初我国的社会主义市场经济体制基本定型，到那个时候，我国的经济结构也基本可以实现由传统到现代的转换。可以预计，由于我国目前正处在这个双重转换的过程中，消极腐败现象也将继续处在高发和多发的阶段。要到双重转换过程基本完成，也就是到2010年左右，消极腐败现象高发和多发的势头才会降下来。

这里需要强调一点，就是不能因为目前的消极腐败现象正处在高发和多发阶段，我们就任其自然、放任不管了。恰恰相反，正是因为社会本身的整合作用还存在缺陷，社会各种机制的运作还不健全，所以我们的主观努力起着至关重要的作用。我们要把消极腐败现象尽可能地遏制在最低的程度，创造较为有利的社会政治环境，尽快实现经济体制和经济结构的双重转换，使腐败高发和多发的势头降下来。

三、关于反腐败的工作思路问题

由于我国正处于社会主义初级阶段，正处在消极腐败现象的高发和多发阶段，我们的工作思路就要从这个特定的社会背景下来考虑。从党的十一届三中全会以来，我认为大致可以分为两个阶段。

第一阶段，是党风廉政建设和反腐败斗争基本思路的探索阶段。时间是从党的十一届三中全会到党的十四大以前。

这个阶段，基本上有这么个过程：八十年代初反对特殊化；1982年开展打击经济领域中的严重犯罪活动，提出三年实现党风的根本好转；1985年开始反对新的不正之风；1986年初中央召开八千人大会，号召中央机关干部在端正党风中做表率；1988年提出“经济要繁荣，党政机关要廉洁”，提出廉政建设的要求；1989年提出要在廉政方面办几件使人民群众满意的事，等等。

这个阶段的一个基本特征，就是在党内和社会上的消极腐败现象蔓延泛滥的时候，党和政府就集中时间和精力打击一下，形成一定的威力和声势，使腐败现象得到暂时遏制；待到下一“波”问题又集中出现的时候，再一次进行打击，如此循环进行，因而基本上处于一种被动的守势状态。在这个阶段，也形成了一些基本的原则，如党风廉政建设和反腐败工作要在党的领导下进行，不能脱离党的领导；要依靠人民群众，但不能搞群众运动；要进行教育，也要走改革和制度建设的路子，等等，但还没有形成一个比较完整的、比较定型的思路。

第二阶段，是有中国特色的反腐败之路的形成阶段。这个阶段从1993年8月党中央决定进一步开展反腐败斗争、中央纪委召开二次全会进行部署以来到现在为止。

在这个阶段，通过明确反腐败斗争的指导思想、基本原则、三项工作格局、领导体制和工作机制等，基本上形成了一条符合中国国情的、有中国特色的反腐败路子，使反腐败斗争基本走上了经常化的轨道。中国特色的反腐败之路可以作这样的概括：在整个社会主义初级阶段，党风廉政建设和反腐败斗争都要以邓小平理论和党的基本路线为指导，紧紧围绕经济建设这个中心，在党和政府的领导下，坚持从严治党和依法治国的方针，坚持以领导干部廉洁自律、查办案件和纠正不正之风三项工作为基本格局，坚持长期性目标与阶段性成果的结合，全面部署，突出重点，标本兼治，综合治理，依靠党自身的力量和人民群众的支持解决存在的问题，把消极腐败现象遏制在可能的最低程度，为经济和社会的发展创造良好的政治环境，为维护改革、发展、稳定的大局服务。

结合对腐败发展趋势的判断和这几年工作状况的分析，我认为大致可以确定这样的基本思路：

1. 前五年，即十四大到十五大（1992年到1997年）的五年，反腐败基本上采取了以治标为主、兼顾治本的方针；
2. 这五年，即十五大到十六大（1997年到2002年）的五年，反腐败可考虑采取治标与治本并重的方针；
3. 后五年，即十六大到十七大（2002年到2007年）的五年，反腐败可考虑采取以治本为主的方针。

四、关于反腐败如何治本的问题

反腐败要治本，就是要从产生腐败的根源着手来进行治理，就是要消除产生腐败的条件和土壤。那么，现在有哪些产生腐败的条件和土壤呢？简析之，一是有的人思想意识起变化，利己主义、享乐主义思想占上风；二是法律制度方面不配套、有漏洞；三是在新

形势下监督、管理工作不适应、跟不上；四是体制、制度方面有弊端、有问题。治本之策，由此而定。

反腐败的根本出路在于改革。这里着重谈谈用改革的办法来铲除腐败滋生蔓延的土壤的问题。我认为，现在有这样三个方面的重大改革同廉洁政治紧密相关。第一是政企必须分开。政企不分，一不利于搞市场经济，二不利于搞廉洁政治，必然会出现行政权力干预经济行为、权力进入市场的现象，导致权钱交易行为的发生。第二是国家机器必须吃“皇粮”。现在党政机关搞“创收”等办法，在一定时期可能起点弥补经费不足的作用，但明显是利少弊多。特别是军队、警察、法庭、监狱等，既然是国家机器的组成部分，就应当由国家的“皇粮”来承担。否则，各种利益参与其中，社会公正从何谈起？！第三是福利待遇应当货币化。现在尚在实行的住房、公车等“福利待遇实物化”，就是计划经济体制的产物。现在应采取的根本办法，就是通过改革，把“福利待遇实物化”改为“福利待遇货币化”。因为在社会主义市场经济条件下，只有采用同市场经济相适应的办法，才能起到根治腐败的作用。“福利待遇货币化”问题可以展开来谈一下。

比如公车问题，除了一些特别的工作必需以外，完全可以用“货币化”来解决。有人算过一笔账，现在买一辆普通桑塔纳 17 万元，如果用 10 年，买车的费用加上其他费用一共要 70 万元左右。如果包干到个人，一个月补助 1000 元坐车费，一年 1.2 万元，10 年只要 12 万元，可以节省 58 万元；即使一个月补助 2000 元，10 年也只要 24 万元，还可以节省 46 万元。这样不仅可以从根本上解决公车中存在的种种腐败问题，而且还可以为国家节约相当于天文数字的几千亿元资金。江西省已经对离退休老干部实行这个办法，效果很好；如果全面实行，效果将会更好。

公房问题亦然。从改革开放以来，我们对领导干部在住房方面存在的不正之风问题已经清理了三次。但如果还是采用实物分配的