



JUNDUI CHENGZHI HE YUFANG FUBAI TIXI
LILUN YANJIU

军队 惩治和预防腐败体系 理论研究

● 冯永生 主编



军事科学出版社

军队惩治和预防腐败 体系理论研究

主 编 冯永生
副 主 编 杨春长 吴学陵 王志强
执行主编 沈 明 张军贤

军事科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

军队惩治和预防腐败体系理论研究/冯永生主编. —北京: 军事科学出版社, 2006.6

ISBN 7-80137-977-2

I. 军… II. 冯… III. 军队—廉政建设—研究—中国 IV. E22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 055231 号

军事科学出版社出版发行

(北京市海淀区青龙桥/邮编: 100091)

电话: (010) 62882626

经销: 全国新华书店

印刷: 北京毅峰迅捷印刷有限公司

开本: 850 × 1168 毫米 1/32

版次: 2006 年 6 月北京第 1 版

印张: 12.375

印次: 2006 年 6 月第 1 次印刷

字数: 296 千字

印数: 1—5000 册

书号: ISBN 7-80137-977-2/E·665

定价: 20.00 元

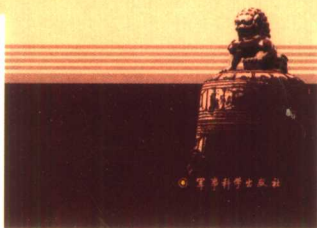


军队惩治和预防腐败体系理论研究

JUNDEI CHENGZHI HE YUFANG FUBAI TIXI
LILUN YANJIU

军队
惩治和预防腐败体系
理论研究

● 冯永生 主编





序 言

2005年1月，中共中央颁发了《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》。这是我们党运用邓小平理论和“三个代表”重要思想指导反腐倡廉工作取得的重要成果，是当前和今后一个时期深入开展党风廉政建设和反腐败工作的重要指导性文件。为贯彻落实党中央的决策部署，把军队党风廉政建设引向深入，2006年1月，中央军委颁发了《建立健全军队惩治和预防腐败体系实施意见》，为加强军队党风廉政建设和反腐败工作提供了基本依据和科学遵循。军委颁发《实施意见》是军队贯彻党中央重大战略决策的重要举措，是推进军队反腐倡廉工作深入发展的必然要求，充分体现了中央军委惩治和预防腐败的决心，对于加强军队党的先进性建设，提高军队各级党组织和广大党员拒腐防变能力，为有效履行新世纪新阶段我军历史使命提供纪律支持和政治保证，具有十分重要的意义。

坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，建立健全与社会主义市场经济体制相适应的教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系，是以胡锦涛同志为总书记的党中央，从完成我国经济社会发展的重大任务和巩固党的执政地位的全局出发，为



做好新形势下反腐倡廉工作做出的重大战略决策，是我们党对执政规律和反腐倡廉工作规律认识的进一步深化，是从源头上防治腐败的根本性举措，标志着党风廉政建设 and 反腐败工作进入了一个新阶段。面对新形势、新任务，党中央、中央军委高度重视军队党风廉政建设和反腐败工作，采取了一系列重大举措，军队反腐倡廉工作不断加强，军队党风廉政建设稳步推进，取得了新的成效。但是，由于思想观念、体制机制和工作方法等方面还不完全适应新形势新任务的要求，滋生腐败现象的土壤和条件依然存在，腐败现象在一些领域依然比较突出，反腐败斗争的形势还比较严峻。一些部门和单位的违纪违法案件时有发生，个别领导干部的腐败案件造成的影响十分恶劣；形式主义、官僚主义作风，弄虚作假、铺张浪费现象比较严重；损害官兵利益的不正之风屡禁不止；教育不扎实，制度不健全，监督不得力，仍然是腐败现象滋生蔓延的重要原因。这就需要我们进一步加强对反腐倡廉战略性、全局性和前瞻性问题研究，不断深化对反腐倡廉工作规律的认识，积极探索新形势下军队党风廉政建设和反腐败工作的新思路、新机制、新方法，努力构建思想道德建设的长效机制、反腐倡廉的制度体系、权力运行的监督机制，形成完善的军队惩治和预防腐败体系，并切实抓好各项具体工作的落实。

为配合全军广泛深入地学习宣传和贯彻落实《实施纲要》和《实施意见》，从去年年初开始，我们把加



序 言

强军队惩治和预防腐败体系研究，作为科研工作的重大课题，在依托我院科研力量的同时，协调部队有关单位的科研力量，集中围绕建立健全具有军队特点的惩治和预防腐败体系，从理论层次上进行了研究探索。本书坚持以《实施纲要》和《实施意见》为基本依据，贯彻党中央、中央军委反腐倡廉的决策部署和要求，在全面总结军队党风廉政建设特别是十三届四中全会以来军队反腐倡廉工作实践经验的基础上，注重吸纳近年来全军部队党风廉政建设的成功经验，并借鉴地方的有益做法，紧紧围绕推进中国特色军事变革、做好军事斗争准备这个中心，从军队党风廉政建设的实际出发，着眼解决打得赢、不变质两大历史课题，坚持党对军队绝对领导这个根本原则，坚持教育、制度、监督并重，突出高中级领导干部和机关干部这个重点，针对当前军队反腐倡廉工作的重点、难点和薄弱环节，立足回答和解决现实问题，力求从理论与实践的结合上提出一些对策办法，为推动军队惩治和预防腐败体系的逐步完善和功能的充分发挥提供相应的理论服务。





绪 论

加大惩治和预防腐败力度，是广大党员干部、群众十分关注的热点问题。2005年1月，中共中央作出重大决策，颁发了《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》（以下简称《实施纲要》）。中央军委也于2006年1月颁布了《建立健全军队惩治和预防腐败体系实施意见》。

腐败作为一种社会现象，是寄生在人类社会生活中的毒瘤。惩治和预防腐败的力度如何，效果好坏，关系到一个社会、一个国家、一个政党、一支军队的兴衰成败。

一、以科学发展观为指导，深入推进军队党风廉政建设和反腐败工作

科学发展观是推进社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设全面发展的指导方针，也是新世纪新阶段加强国防和军队建设的重要方针。深入贯彻落实科学发展观，推动军队建设又快又好地发展，是摆在全军面前的重大战略任务。军队党风廉政建设和反腐败工作作为思想政治建设的重要组成部分，涉及教育、制度、监督、惩处等各个方面，必须坚持用科学发展观作指导，科学筹划、科学组织、科学实施，在更高的起点和层次上不断发展进步。

我军是中国共产党绝对领导下的人民军队，党的意志就是我军的意志。胡锦涛总书记在中央纪委第六次全会的讲话上，科学分析了当前国际国内和党的建设形势，特别是党风廉政建设和反腐败工作形势，深刻阐明了新形势下加强党风廉政建设和反腐败工作形势，深刻阐明了新形势下加强党风廉政建设和反腐败工作形势。





和反腐倡廉工作的重要性，明确提出要始终把学习党章、遵守党章、贯彻党章、维护党章作为全党的一项重大任务抓紧抓好。这对于我们贯彻落实科学发展观，全面加强党的建设，维护党的纪律，深入开展党风廉政建设和反腐败斗争，具有十分重要的指导意义。

在新世纪新阶段确保我军打得赢、不变质，有效履行我军的历史使命，迫切要求军队各级党委、纪委适应新的形势和任务，坚决贯彻反腐倡廉战略方针，进一步增强政治意识和大局意识，为军队革命化现代化正规化建设提供纪律支持和政治保证。这是军队党风廉政建设贯彻科学发展观的基本要求。军队反腐倡廉工作必须以邓小平理论、“三个代表”重要思想为指导，牢固树立和认真落实科学发展观，全面履行党章赋予的职责，按照党中央和中央军委的部署与要求，紧紧围绕建立健全军队惩治和预防腐败体系，打牢教育这个基础，抓住制度这个根本，突出监督这个关键，加大预防力度，锲而不舍地抓好各项工作的落实。

按照科学发展观的基本要求推动反腐倡廉工作，离不开坚持以人为本，努力提高人的思想觉悟和每个人自身的全面发展。为此，要帮助党员干部筑牢拒腐防变的思想道德防线，引导广大党员干部特别是领导干部牢固树立马克思主义的世界观、人生观、价值观，坚持正确的权力观、地位观、利益观，增强教育的针对性、有效性和主动性。要加大治本力度。结合推进干部人事制度，行政管理机制、财务管理体制等方面的改革，建立健全有利于防范腐败的体制机制，逐步铲除腐败现象滋生蔓延的土壤。要及时制定、调整和充实反腐倡廉的各种法规，适时地将那些经过实践检验、比较成熟的规定，依照法定程序使之法律化，切实为防范和克服腐败现象提供坚实的法律保障。要加强对权力制约和监督，更好地用法律和制度规范权



力的运行、约束干部的行为，保证权力的正确行使。通过科学配置权力，健全权力运作程序，完善监督措施，逐步建立健全权力制约机制，防止权力失控、决策失误、行为失范。要加强对军队内部的严格要求、严格管理，把依法从严治军思想贯穿到惩治和预防腐败的过程中，用良好的党风军风凝聚军心、鼓舞士气，激励广大官兵一心一意谋打赢、求发展，以增强依法从严治军、科学管理在推进反腐倡廉工作中的实效。

按照科学发展观的基本要求推进反腐倡廉工作，必须确立系统协调思想，形成反腐倡廉的整体合力。党中央、胡锦涛总书记提出的标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，标志着我们党对新形势下反腐倡廉工作特点规律的认识达到一个新高度。我们要深刻学习领会并贯彻落实好这一重要方针，进一步转变观念，调整思路，切实把反腐倡廉作为一项系统工程来抓，坚持治标和治本、惩治和预防有机结合，做到统筹兼顾，协调推进。构建军队惩治和预防腐败体系，加强党风廉政政建设，各级党委、纪委要发挥职能作用。但是仅仅依靠纪委是不够的，必须把方方面面的力量都凝聚起来，把上上下下的积极性充分调动起来。各级党委要把反腐倡廉工作纳入到军队建设和党的建设总体工作之中，统一部署，统一实施，做到党委正副书记对单位本部门反腐倡廉工作负总责，对重要工作和重大问题亲自抓，其他成员分别负起职责范围内的直接领导责任。职能部门各司其职，按照责任分工，切实抓好本部门本系统的反腐倡廉工作。各级纪委要全面履行党章赋予的职责，协助党委研究、部署、督促反腐倡廉各项工作，加强与各方面的联系和沟通，及时协调解决工作中的矛盾和问题。

按照科学发展观的基本要求推动反腐倡廉工作持续发展，离不开机制创新。党中央着眼时代发展和党风廉政建设的客观要求，做出了抓紧建立健全惩治和预防腐败体系的重大战略决





策。军委根据中央的部署要求，研究制定了建立健全军队惩治和预防腐败体系的实施意见，明确提出在2010年前初步建成军队惩治和预防腐败体系的基本框架。构建惩治和预防腐败体系，关键是要把相关机制和制度建立健全起来，形成教育、制度、监督并重，治标与治本紧密结合，持续推进惩治和预防腐败工作的发展。要进一步解放思想、更新观念，用改革的思路、科学发展的思路，着眼党和国家工作这个大局，围绕军队现代化建设这个中心，紧贴军事斗争准备这个龙头，为推进中国特色军事变革、履行我军历史使命提供坚强有力的保证这个实际，深入探索军队反腐倡廉的特点和规律，有针对性地研究解决新形势下党风廉政建设遇到的矛盾和问题。近年来，军队在廉政专项教育、配套制度建设、综合性监督措施等方面，进行了一些有益的探索和实践，积累了不少管用的经验。对经过实践证明成功有效的做法，要加以综合分析归纳整理，把它确定下来，使之长期发挥作用，逐步形成用制度管权、用制度管事、用制度管人的有效机制。当前，要围绕军队现代化建设这个中心，抓住机关和领导权力运行这个核心问题，以决策和执行为重点环节，以人、财、物的管理为重点领域，加强对党风廉政建设新情况新问题的研究，建立健全和不断完善军队惩治和预防腐败机制。

二、人类社会腐败现象的由来与国际反腐败斗争

腐败是一种社会历史现象。在不同历史时期、不同地域、不同政治体制以及不同的历史文化背景下，其表现形式尽管不同，但将公共财物据为己有的本质是相同的。在原始社会，因生产力极为低下，没有私有制和私有观念，不存在脱离民族共同利益的公共权力，氏族首领都是“社会公仆”，不存在以权谋私的腐败现象。随着生产力的发展和社会分工的出现，原始社会末期，生产有了剩余，人们“卑下的私欲”产生了，出现



了财富私有和公共权力私有的现象。那些一向“奉公”的氏族首领利用自己对公共财产的管理权和分配权，逐步将公有财产据为己有。可以说，最初那些由公有财产演变而来、变成铸造文明时代基石的私有财产，就是腐败分子攫取的第一批赃物，因此腐败现象首先是私有制的伴生物。在以私有制为基础的阶级社会里，政治权力掌握在经济上占统治地位的剥削阶级手中，用于少数人对多数人的经济剥削和政治压迫。剥削制度本身又成为产生政治腐败的土壤。

腐败从根本上说是权力的变质和滥用。权力本质是一种支配他人的力量，公共权力是为社会所承认的支配公众利益的权力。它既可以服务于民众，也可以服务于自己或一小撮人，进而异化为私人权力。在权力运行的这两种趋势中，有无对权力的监督和制约，起着关键性作用。如果监督和制约机制比较完善，腐败现象就能得到有效控制；否则，腐败现象将不能有效控制，甚至蔓延开来。因此，不受监督和制约的权力必然导致腐败。腐败并不是权力活动的必然结果，但它却是权力失去约束的必然产物。

腐败是一个世界性问题。在当代资本主义国家，政府官员贪赃枉法和以权谋私的丑闻屡见不鲜。在美国，里根政府执政八年，高级官员因有贪污受贿之类问题被迫去职的多达 200 余人。在日本，“洛克希德案”、“里库路特案”、“宇野桃色事件”，频频曝光，举世瞩目。在韩国，前总统全斗焕家族七位主要成员涉及腐败的问题世人皆知。在前苏联，勃列日涅夫的“东床驸马”、前苏联内务部第一副部长尤里·丘尔巴诺夫也因巧取豪夺等罪名被推上审判台。腐败已成为人类社会的公害，成为寄生在各个政治实体内的“病毒”，正在侵蚀各种不同的政治体制并引起人们强烈的忧虑和关注。

世界一些国家都不同程度地开展了反腐败斗争。其中，一





些国家政府除了建立健全公务人员廉洁从政的法律和制度、强化行政监督和舆论监督、加强教育之外，还建立了反腐败斗争的专门机构。像在德国成立的新国际性组织——“廉政反腐败国际”、瑞士的“反贿赂研究所”、新加坡的“反贪污调查局”、印度的“中央调查局”、墨西哥的“监察部”，等等。根据不同的国情建立的这些机构，在维护本阶级的整体利益方面，都起到了它应有的作用。

据资料介绍，当代一些国家的廉政建设措施主要有：

健全法制，严格约束国家公务员的不轨行为。许多国家对政府官员的行为规范大多采用立法的形式作出明确的规定，以严格约束政府官员的不轨行为。一些国家政府都制定了政府官员必须共同遵守的总法规和一系列分法规，保证有章可循，且规定具体、明确，可操作性较强；对利用职权索贿的行为给以重处；视行贿与受贿同罪判罚；给予肃贪机构特殊权力，以保证其严格执法。

建立健全管理体制，约束官员的行政行为。许多国家除了法制防范和打击官员腐败行为外，还比较重视依靠政治体制约束官员的行政行为。在经济管理体制方面，一般地说，政府成员同经济界是脱钩的，政府官员不拥有对资源和生产资料的控制权和分配权。同时，他们也无权向企业下达命令和指示，更不能批条子走后门。这是防止官员以“权”倒买倒卖生产资料 and 商品，以“权”索贿受贿的根本制度。在人事制度方面，高级官员的高度流动性在相当程度上减少了官员贪污的可能性。美国每四年政府换届时，有 3000 ~ 5000 名联邦政府高级官员易职。易职不是换个地方继续当官，而是“弃官经商”，或从事其他活动。这使得政府官员较少有机会通过长期控制某个部门，结成营私舞弊的关系网。在国家的权力结构方面，国会和法院均是独立部门，能够较好地发挥对行政官员的制约和权力



制衡作用。

严格官员的任用和考核，保持公务员队伍的高素质。再严明的法律、再健全的体制也难免滥用权力。为了保持公务员队伍的廉洁，必须十分注重公务员的素质。在英国，招收文官一律采取公开平等竞争、择优录取的原则，用人条件（如年龄、学历）和考试程序都有明文规定。初级文官由各部按规定自行招考。中级文官的考试则由文官委员会的“录选局”负责，分统测、能力考核、答辩、智力测试、面试五个步骤进行。该局对应考者进行全面综合评定后，确定录选者。在任期间每年还要进行一次严格考核，促使文官守则守法。考核的内容很广泛，包括工作知识和能力、品格性情、工作责任心与热情、判断力、创造力、可靠性等。考核委员会根据各人平时成绩记录及有关材料加以评定，呈报主管部门负责人核定执行。考核结论对每个人的调薪提级有很大影响，成为促使文官努力工作，遵纪守法一大杠杆。在新加坡，政府官员实行聘任制。凡是到政府部门工作的人员，必须经过严格的考核、试用。在官员的聘用上，除了考试外，主管部门还要详细审查应聘人员有无犯罪前科、日常交往人员状况、家庭情况、个人爱好和社会背景。特别要审查个人的品德和修养，严防私生活不严肃和有不良嗜好的人进入文官队伍。

增加透明度，强化监督机制。许多国家除实行体制上的分权制衡和法律监督外，财产监督和舆论监督在肃贪倡廉方面也起了重要作用。美国、日本、联邦德国、奥地利、新加坡等国家，都建立了个人财产申报制度或作出了类似规定。美国政府官员的财产申报制度规定了需要申报财产的范围、申报财产的项目、复查和公开、罚则等内容。并设政府道德办公室主管此事，要求申报对象每年5月15日填写财产申报表，逾期不报者将受到起诉和民事处罚。同时申报表可供公众和新闻





机构随时查阅。在一些国家，各报刊、电视、广播等传播媒介虽然有一定的倾向性和局限性，但都相对独立，有较大的采访、报道自由。同时，传媒部门相互之间竞争激烈，也迫使它们为争取读者和听、观众而千方百计地调查政府高级官员的各种活动，一旦发现任何不轨行为的蛛丝马迹则穷追不舍，使政府高级官员很难长期营私舞弊而又不被发现和追究。

实行公职人员高薪制。为了保证公务员队伍的稳定，必须有相应的收入保证。担任公职发不了大财，但能提供“就业保障”。尽管如此，相应的收入保证仍然是公务员自觉守法的重要前提。一些发达国家大多实行公职人员高薪制。如奥地利，公务员（门卫等）的最低月薪1万先令（约合800美元）；最高月薪（法官等）为6.5万先令（约合5200美元）。大体上说，低级公务员的薪水要高于同级经济界管理人员的收入，中级公务员的薪水与同级经济界管理人员持平；高级公务员的收入则低于同级经济界管理人员。

讲究“心治”，增强官员的荣誉感。在新加坡，“心治”是政府确保公务员秉公守法的重要措施。公务员必须学习、遵守政府的“训令手册”，手册对公务员的职、权、利，甚至外表举止都有详细规定；政府推崇儒学和发扬优秀民族文化传统，要求人们讲礼义、知廉耻，要政府官员爱国爱民，忠于职守，奉公守法，兢兢业业地工作。

三、腐败对社会、国家、执政党和军队的影响

腐败是人类社会的腐蚀剂。腐败可能导致社会文明水准不高，道德水准下降，治安失序；民心背离，群众不满，对社会政治体制失去信心。古人说：“上有所好，下必甚焉。”“上枉下曲，上乱下逆。”纵观历史兴衰，腐败对社会的危害，大多源于官场腐败。相反，官风正则民风不邪。“政者，正也。子率以正，孰敢不正。”“上者，民之表也。表正，则何物不正。”





绪 论

在今天，党政机关公务人员的思想作风对全社会的思想道德建设和社会风气好转同样有着十分重要的影响。毛泽东曾经指出过，只要我们党的作风完全正派了，全国人民就会跟我们学，改正他们的错误。上梁不正下梁歪，中梁不正倒下来。党政机关和公务人员思想作风正派，清正廉洁，大公无私，艰苦奋斗，就会带动良好的民风，促进社会风气向好的方面转化。如果党政机关公务人员不择手段，惟利是图，贪污受贿成风，就会把社会风气引向拜金主义、享乐主义和极端个人主义的邪道；如果党政机关公务人员讲排场，摆阔气，就会在社会上形成奢侈浪费的恶劣风气；如果党政机关公务人员追求剥削阶级的腐朽生活方式，腐化堕落，势必促使整个社会道德沦丧、人格力量水准下降。实践证明，哪里的党政机关为政清廉，哪里的社会风气就好，社会主义精神文明建设就有成效；哪里的党政机关以权谋私严重，官僚主义等问题突出，哪里的社会风气就肯定难以搞好。

腐败对国家而言，会导致一个国家的法制建设遭到践踏，干扰国家政治生活正常运行。腐败活动会降低国家公务人员思想道德水准，法规制度建设松懈，工作标准下降，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，影响政府决策的合理性和科学性，降低政府的行政效率，降低人民群众对政府、法律的信任，分解社会的有机整体，导致国家机器整体功能下降。腐败对社会生产力起破坏作用，可以导致国家资源、财源人为紧张，流通环节增加，物价的层层上涨，生产成本非生产性上升，国家资金流失，伪劣产品充斥市场，通货膨胀出现，国民经济管理失衡，造成市场经济无秩序与混乱，破坏国家经济发展，严重损害国家、集体和人民群众的根本利益，形成难以抑制的巨大的社会危害性和破坏性，甚至导致一个国家政权的垮台。

