



Zhongguo Gongchandang
Fanfu Changlian Licheng

中国共产党 反腐倡廉历程

■ 窦效民 王良启 主编



郑州大学出版社

中国共产党纪律处分条例
中国共产党廉洁自律准则

中国共产党 反腐倡廉法规

2015年12月 144页



中国共产党 反腐倡廉历程

■ 窦效民 王良启 主编



郑州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国共产党反腐倡廉历程/窦效民,王良启主编.
郑州:郑州大学出版社,2006.7
ISBN 7-81106-405-7

I. 中… II. ①窦…②王… III. 中国共产党-廉政建设-历史事件 IV. D261.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 066904 号

郑州大学出版社出版发行
郑州市大学路 40 号
出版人:邓世平
全国新华书店经销
郑州文华印务有限公司印制
开本:710 mm × 1 010 mm
印张:22.5
字数:412 千字
版次:2006 年 7 月第 1 版

邮政编码:450052
发行部电话:0371-66966070
1/16
彩页 1
印数:1~8 000
印次:2006 年 7 月第 1 次印刷

书号:ISBN 7-81106-405-7/D·90 定价:39.00 元

本书如有印装质量问题,请向本社调换

谨以此书献给

中国共产党建党 85 周年

作者名单

主 编: 窦效民 王良启

副主编: 王洪彬 董志辉 何 平

李海鹰 张进超 邱成功

编 委: (按姓氏笔画排序)

王良启 王洪彬 王涌涛

王景花 李海鹰 李瑞芝

李慧军 时延春 吴建军

何 平 张进超 范晓民

董志辉 程绍珍 窦效民

序

中国共产党已经走过了85年的光辉历程。85年来,无论是在艰苦的战争岁月,还是在新中国成立后的和平建设时期,我们党一贯坚持全心全意为人民服务的根本宗旨,始终把反腐倡廉作为自己的原则立场和重要任务。

早在革命战争时期,毛泽东同志就提出,搞革命就是要建立“廉洁政治”。在改革开放和现代化建设的新形势下,邓小平同志强调,对于腐败问题,“如果我们党不严重注意,不坚决刹住这股风,那么,我们的党和国家确实要发生会不会‘改变面貌’的问题。这不是危言耸听。”江泽民同志指出:“解决不好反腐倡廉的问题,改革、发展、稳定就没有坚强的政治保证,党和政府就会严重脱离群众,就有亡党亡国的危险。”十三届四中全会以来,我们党始终把反腐败作为一项重大政治任务来抓,党的第三代中央领导集体进行了艰苦的探索,取得了重大成就,积累了宝贵经验,形成了江泽民党风廉政建设思想。进入新世纪新阶段,以胡锦涛同志为总书记的新一届中央领导集体,十分重视反腐倡廉工作,明确提出按照“为民、务实、清廉”的要求,依靠广大人民群众,坚定不移地推进党风廉政建设和反腐败斗争,不断增强广大党员干部特别是各级领导干部拒腐防变和抵御风险的能力。因此,从一定意义上说,中国共产党85年的历史是不断清除腐败、保持廉洁的历史,并形成了优良的传统,从而保证了党内生活的主流是健康的。党的作风从总体上讲也是好的,使得党能够经受住各种风浪的袭击和艰难困苦的考验,团结和带领全国人民夺取了新民主主义革命的胜利,建立了社会主义制度,开创了有中国特色的社会主义道路,并取得了举世瞩目的伟大成就。

但是我们还必须清醒地看到,当前我国正处在改革深化、体制

转轨、结构调整的社会大变革时期,客观上存在滋生腐败的土壤和条件,腐败现象在一些领域呈现易发多发的态势。随着改革开放的不断深入,市场经济的日益发展,西方资产阶级腐朽思想的侵蚀,加上旧的封建残余思想的影响,国内一些绝迹多年的社会丑恶现象沉渣泛起,正在毒害着党的队伍。同时由于各种管理制度不够健全,监督制约机制不够完善,使一些意志薄弱的党员干部以权谋私、违法乱纪有了可乘之机。在这种情况下,消极腐败现象蔓延起来,败坏了党风和社会风气,损害了党和政府的形象,引起了人民群众的不满。因此,我们必须坚决“反对腐败,搞廉洁政治,不是搞一天两天,一月两月,在整个改革开放过程中都要反对腐败”。

党的十六大指出:“加强教育,发展民主,健全法制,强化监督,创新体制,把反腐败寓于各项重要政策措施之中,从源头上预防和解决腐败问题。”十六届三中全会提出,要“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”。按照党中央、国务院的要求,近几年,中央纪律检查委员会全体会议和国务院廉政工作会议都明确强调,要进一步推进行政审批制度改革、财政管理体制、投资体制改革、干部人事制度改革和金融体制改革,严格执行建设工程招标投标、经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让、产权交易进入市场、政府采购等制度,建立健全社会信用制度,深入开展政务公开、厂务公开、村务公开。这些重大改革和制度建设措施的提出,反映了我们党对社会主义市场经济条件下反腐倡廉规律认识的深化。在全党全社会的共同努力下,随着反腐败各项部署和措施的落实,一定能够有效遏制和预防腐败问题的发生,把消极腐败现象减少到最低限度。

历史是一面镜子,“悟已往之不谏,知来者之可追。”为了增强党风廉政建设的科学性、预见性,减少盲目性、随意性,有效地克服消极腐败现象,使我们党能够经受住执政和改革开放的考验,全面加强党的建设,把社会主义现代化建设事业不断推向前进。深入开展对我党反腐倡廉史的研究,总结经验教训,探索反腐防变的规

律,以提供有益的借鉴,这是全党和广大理论工作者的责任。

由窦效民、王良启等专家学者撰写的《中国共产党反腐倡廉历程》一书,为我们研究反腐倡廉的一系列重大课题提供了基本线索。该书收集了我党在党风廉政建设方面的丰富史料,并进行科学的梳理、归纳和运用。围绕党在各个历史时期的形势任务,着力描述反腐倡廉工作的历史轨迹,探索各个历史阶段廉政建设的特点,运用马克思主义关于无产阶级政党和政权建设原理,总结了各个时期反腐倡廉工作的经验教训,寻找出内在的规律性和解决问题的基本对策和途径,发人深思,具有重要的理论和实际应用价值。

我很高兴写几句话,表达我对本书出版的祝贺和对反腐倡廉工作的希望。本书有助于广大党员、领导干部,特别是纪检监察干部更好地学习和掌握相关专业知 识,也可作为党风廉政教育和理论研究的重要材料。同时对于社会各界全面了解、积极参与和支持反腐倡廉工作是一件有意义的事情。我衷心希望有更多的理论和实际工作者继续沿着这条路探索下去,涌现出更多更好的研究成果,为克服党内不正之风和消极腐败现象做出积极的贡献。

中共中央纪律检查委员会原副书记 侯宗宾
2006年3月28日

目 录

一 引论	(1)
(一)关于腐败和廉政的含义	(1)
(二)关于课题名称的确定	(4)
(三)基本框架与历史线索	(5)
二 中国共产党廉政建设的思想理论渊源	(9)
(一)马克思恩格斯的廉政思想	(9)
(二)列宁的廉政建设思想	(18)
三 中国共产党的成立与大革命时期的廉政建设 (1919.5~1927.7)	(29)
(一)中国共产党的成立及面临的反腐败任务	(29)
(二)中国共产党的建党理论和建党原则中体现的 廉政建设思想	(31)
(三)党的建立和大革命时期的廉政建设实践	(36)
四 土地革命战争时期的反腐败实践(1927.8~1937.7)	(40)
(一)革命根据地的创建,党内及工农红军中的 廉政建设	(40)
(二)中华苏维埃共和国临时中央政府的建立 及面临的反腐败任务	(45)
(三)依法惩治贪官污吏,广泛开展节约经济运动	(48)
(四)建立健全并严格实行各项监督制度	(54)
五 抗日战争时期的廉政建设(1937.7~1945.8)	(62)
(一)抗日战争时期党所面临的形势和廉政任务	(62)
(二)廉政制度的确立和贯彻	(66)

(三) 加强思想政治教育, 大兴反腐倡廉之风	(75)
六 解放战争时期的廉政建设(1945.8 ~ 1949.9)	(82)
(一) 抗日战争胜利后的形势和廉政建设任务	(82)
(二) 加强监督管理, 反对贪污浪费	(83)
(三) 警惕资产阶级思想侵蚀, 迎接历史的新纪元	(87)
七 新中国成立初期的廉政建设(1949.10 ~ 1956.9)	(94)
(一) 中国共产党在新中国成立初期面临着 抗御腐化的严峻形势	(94)
(二) 加强党风和民主法制建设, 强化监督工作	(97)
(三) “三反”运动	(106)
(四) 新“三反”和新的反贪污反浪费斗争	(115)
八 开始全面建设社会主义时期的廉政建设 (1956.9 ~ 1966.4)	(120)
(一) 中共八大的召开	(120)
(二) 廉政建设的对策和措施	(126)
(三) 农村社会主义教育运动和“五反”运动	(143)
九 “文化大革命”对廉政建设的冲击和影响 (1966.5 ~ 1976.10)	(149)
(一) “文化大革命”的起因及其廉政思考	(149)
(二) 良好的动机与令人失望的结果	(151)
(三) 深刻的历史教训	(162)
十 拨乱反正中的廉政建设(1976.10 ~ 1982.9)	(165)
(一) 廉政建设的新起点	(165)
(二) 建章立制, 严惩腐败	(173)
(三) 邓小平同志在廉政建设理论上的贡献	(186)
(四) 打击经济领域中的犯罪活动	(190)

十一 全面改革开放中的廉政建设(1982.9~1989.4)	(199)
(一)中共十二大的召开,党风和廉政建设	
任务的提出与落实	(199)
(二)以端正党风为主要内容的整党	(201)
(三)反腐兴廉从党政机关和党政干部抓起	(204)
(四)加强法制建设,狠刹各种不正之风	(215)
十二 治理整顿和深化改革中的廉政建设	
(1989.5~1991.12)	(222)
(一)1989年“六四”风波后,党中央更加重视党风	
和廉政建设	(222)
(二)集中治理改革开放过程中阻碍经济发展的腐败现象	(228)
(三)大力纠正行业不正之风	(241)
十三 在建立社会主义市场经济体制过程中	
坚持反腐败(1992.1~1996.12)	(251)
(一)正确把握和处理发展经济与廉政建设的关系	(251)
(二)党政监督体制的重大改革,中纪委召开二次全会,	
反腐败斗争全面展开	(254)
(三)党的十四届四中全会召开,反腐斗争进入	
一个新的历史时期	(266)
(四)加大反腐败力度,全面推进廉政建设	(272)
(五)党风廉政建设成果显著的两年	(276)
(六)更深入、更扎实、更有效地开展反腐败斗争,	
迎接党的十五大召开	(281)
十四 坚持标本兼治,迎接新世纪的挑战	(284)
(一)坚持理论创新,大力开展党性党风教育活动	(284)
(二)坚持纠建并举,领导干部廉洁自律工作取得新进展	(289)
(三)加大查办违纪违法案件工作力度,严肃党纪国法	(292)
(四)医疗购销等部门和行业的不正之风得到逐步纠正	(298)
(五)改革管理体制工作机制,从源头上预防和治理	
腐败工作取得明显成效	(301)

十五 全面贯彻党的十六大精神 开创反腐倡廉	
工作的新局面(2002. 11 ~ 2006. 1)	(306)
(一)党的十六大胜利召开,党中央、国务院和各级党委、 政府高度重视反腐倡廉工作	(306)
(二)坚持教育监督并重,推进领导干部廉洁自律工作	(308)
(三)加大案件查处力度,治本抓源头工作向纵深推进	(314)
(四)大力开展专项治理,损害群众利益的突出问题 得到较好的解决	(318)
(五)落实党风廉政建设责任制,完善反腐败领导体制 和工作机制	(321)
(六)加强反腐败法制建设,积极开展国际反腐败合作	(324)
(七)全面履行党章赋予的职责,开创反腐倡廉工作新局面	(328)
十六 深入持久地开展反腐败斗争	(332)
(一)中国共产党反腐倡廉的基本经验	(332)
(二)当前和今后一个时期腐败现象的表现形式及其特点	(339)
(三)深入持久地开展反腐倡廉工作的思路与对策	(343)
后记	(350)

一 引论

今年是中国共产党诞生 85 周年,值此之际,献上我们近年来的研究成果——《中国共产党反腐倡廉历程》一书。

中国共产党作为执政的无产阶级政党,其廉政建设关系到国家的前途和命运。85 年来,中国共产党在廉政建设方面,一贯坚持全心全意为人民服务的宗旨,有着清廉为民的光荣传统,积累了丰富的经验。我们撰写《中国共产党反腐倡廉历程》一书,旨在为人们提供一部真实的历史,帮助人们从中了解党的坚定宗旨和一贯政策,借鉴历史的经验教训,搞好党风和廉政建设。现就写作过程中遇到的几个具体问题作一说明。

(一) 关于腐败和廉政的含义

1. 腐败的含义

“腐败”是与“廉政”相对立的一个政治学范畴,也是廉政建设中首先要解决的理论问题。这个问题不解决,在实践中就难以确定反腐败斗争的矛头指向,难以分清作风问题与腐败行为、罪与非罪的界限,在廉政建设史中就难以确定它的内容。

腐败一词的原意是指物体的腐烂、变质。后来引申到政治领域,则是专指官场政治行为和行政行为的败坏现象,亦即思想、作风、行为的腐朽、堕落、败坏以及制度、组织、机构的混乱和黑暗。概括起来就是用于表达“变质”之意。近代国家的管理,促进了世界各国学者对反腐败理论的研究。西方国家的研究者从不同角度透视腐败现象,对腐败一词提出了不同的界说。有以公共职位为中心定义者,即把公职人员偏离规范职责而以不正当手段谋取个人私利的行为视为腐败;有以市场为中心定义者,即以市场理论为依据,把公职人员视其公共职位为一种经营的行为,定义为腐败;有以公共利益为中心定义者,即把公职人员为个别利益而侵犯共同利益的行为称之为腐败。在上述各种不同的定义中可以找到一个共同点,这就是都把公职人员利用公共职位牟取私利的行为当作界定腐败的基准。例如, J. S. 内伊认

为,腐败就是:因考虑(家庭、私人、团体)金钱或地位上的好处而偏离公共角色规范职责的行为;或者违背某些规则,而以权谋私的行为。这些行为包括贿赂(运用报酬改变处于委托职位上的人的判断)、裙带关系(以亲疏关系而非功绩用人)和不正当的占有(非法占有公共资源以供私用)。^①

这些说法,对于我们研究腐败问题,是有参考价值的。但是,从中国共产党廉政建设的角度看,这些定义还不能反映我们要反对的腐败现象的全部实质。

中国共产党是以马克思列宁主义为理论基础的中国工人阶级的先锋队。它代表中国人民的根本利益,以解放全人类,实现共产主义为奋斗目标。因此,始终把反对腐败,倡导廉洁,作为自己的重要任务。这同一切剥削阶级的政权及政党反对腐败,进行廉政建设,目的在于维护和巩固本阶级的统治有本质区别。中国共产党在执政以前,它反对北洋军阀政府和国民党政府的腐败,是同反对帝国主义、封建主义、官僚资本主义的总任务相联系的。在全国执政以后,它反对腐败进行廉政建设,不仅是为了巩固人民民主政权和党的领导地位,而且是从广大人民群众的根本利益出发,是同建设社会主义和实现共产主义的远大奋斗目标相联系的。今天,则是为了完成建设有中国特色的社会主义这一战略任务。因此,我们在界定中国共产党关于腐败的含义,确定廉政建设的内容时,除考虑一切政权反对腐败的共性之外,还必须充分注意到中国共产党反对腐败的特殊性,从党的性质、任务、奋斗纲领来衡量。由这一基本点出发,我们认为,共产党员、国家公务人员、其他公职人员,凡名为公仆,实为老爷,当官不为民办事,贪污受贿,敲诈勒索,挥霍公款,铺张浪费,享乐腐化,官僚主义,拉帮结派,看关系、看钱用人,徇私舞弊等等,一切背离于为人民服务的宗旨,违反共产党员准则和公务员行为规范的变质行为,均可视为腐败,均为廉政建设所要反对、所要克服、所要解决的问题。

当然,这些现象,有作风问题和行为错误的性质之分,有罪与非罪之分,有程度轻重之分,把腐败行为泛化是不恰当的。但是,有两点必须十分清楚,一是党政机关中的腐败问题无论表现为何种形式、何种特点,最终可以归结为权力的滥用,而权力的滥用必然导致政权的变质。所以搞廉政建设和反腐败斗争,重点必须是党政领导机关、领导干部,这是有充分的理论和

^① 王沪宁:《腐败与反腐败·当代国外腐败问题研究》,上海:上海人民出版社,1990年版,第17~18页。

实践依据的。腐败是一种政治行为,它总是依附于权力而存在。所以研究反腐败,至为关键的一条就是设法对权力进行制约,能够把权力制约到什么程度,也就能把腐败问题控制到什么程度。二是对某些属于作风问题的腐败性质不能视而不见,否则也是很危险的。例如官僚主义,一般属于作风问题,但是官僚主义者,主观臆断、随意决策、遇事推诿、互相扯皮、饱食终日、不关心群众、无所用心、不负责任、敷衍塞责、好大喜功、虚报浮夸、欺上压下、作威作福,如此等等,由于权力的滥用,不仅给国家造成巨大财产损失,给人民带来痛苦和灾难,而且成为一切腐败现象产生的根源、滋生的温床、隐藏的庇护所。因此,官僚主义实际上是最可憎的腐败现象。这也是我们把官僚主义列为必须坚决反对的腐败内容,把克服官僚主义,惩治严重官僚主义,作为廉政建设的任务的理由。

2. 廉政的含义

“廉政”就是廉洁政治、廉洁政府或为政清廉的简称。不同时代、不同国家对“廉政”有不同的理解和提法。在中国古代有“清政”、“为民作主”说。中国古代的老百姓把廉政的期望寄托在“清官”的除暴安良、严肃执法上,所谓廉政就是能为老百姓办事,当好父母官。这种观点有其积极的一面,但与“民为邦本”的思想是格格不入的。在近代西方有“廉价政府”说,它是资产阶级学者比较早地提出来的廉政思想。他们认为达到廉价政府要具备三个条件:一是政府官员不贪污不受贿;二是廉洁奉公;三是政府官员的待遇不能超过社会相应的阶层。到目前为止,我们还没有看到在资本主义社会条件下,有哪个国家实现了廉价政府。纵观国际社会,无论是发展中国家,还是发达国家,都受到腐败问题的困扰,只是程度不同而已。一些发达国家和地区长期被腐败的阴云所笼罩,因腐败丑闻而引发的政治危机比比皆是。美国的一位学者认为政府行为不规范,行政权力大幅度扩张而又得不到有效的制约和控制,容易造成腐败。这种腐败的特征就是政治行为与财富的交易。在我国目前有“政治民主”或“权力文明”说。持这种观点的学者认为,廉政的实质是权力文明,行使权力要做到廉洁、民主、效率、公平。认为社会主义国家的廉政问题,实质上是建设社会主义民主政治问题。

上述几种观点,是从不同角度、不同立场上来阐释廉政的内涵,有研究借鉴的价值。类似上述观点还有一些。那么,我们党倡导的廉政究竟是指什么?邓小平同志讲过,我们要搞廉洁政治,什么是廉洁政治?是政治上要廉洁,党政机关及其工作人员要廉洁从政。具体说来,所谓廉,是指执掌各级、各类权力的群体和个人遵纪守法。从这个界定可以看出,就本质而言,

廉政是一种与腐败相反的政治行为和政治现象,即国家公务人员在公务活动中保持廉洁而不以权谋私的政治行为和政治现象。

(二)关于课题名称的确定

在讨论本课题撰写提纲及内容安排时,有的同志认为课题名称应确定为《中国共产党党风廉政建设史》,理由是“廉政”主要是对国家机关及其工作人员的要求,如果把“中国共产党”与“廉政”放在一起,容易造成两个不同范畴的概念的混淆,加上“党风”二字,考虑到我党作为执政党的党风和廉政很难截然分开,党风的好坏,直接影响着甚至决定着政府的廉政建设,党内权力的滥用,不可避免地具有国家权力腐败的性质,因此把党风与廉政并提也是较为科学、较为全面的。在党的历史上,大部分时间并未明确地提廉政建设,廉政建设的任务通常是通过党内教育、整党整风的方式来解决的。因此,研究党的廉政史,离开党的建设是不能说明问题的。从概念上把党风和廉政分开,讲廉政不讲党风,是不能如实反映历史原貌的。

后来,又经过反复斟酌,确定使用《中国共产党反腐倡廉历程》。这里坚持不把“党风”二字列入课题名称,原因有二:其一,党风建设与反腐倡廉工作既有联系,又有质的区别,既有相互交叉,又有相对独立、且丰富宽泛的内容。写作过程中对于这样“两个中心”,如果坚持二者并重,必然导致难以驾驭,造成结构混乱。其二,如前所述,腐败乃是滥用权力的产物,也可以说,腐败的实质就是权力的滥用。无论是权力和钱财交换(用权捞钱,用钱买权),权力和权力交换(“官官相护”、“官官互用”),还是权力和私情交换(徇私舞弊),腐败的任何一种表现形式,都是利用国家权力或公共职位谋取个人或亲友、小团体的私利的行为。中国共产党是执政党,是领导国家政权的党。国家的大政方针要由党决定,各级政府、各机关、团体、学校、国营企业的领导人,主要是由共产党员担任,都有党组织的领导。因此,党内权力同国家权力就很难分开,研究中国共产党的反腐倡廉史自然要涉及党风问题,所以,不必把“党风”二字在课题名称中专门列出。

此外,把课题名称确定为《中国共产党反腐倡廉历程》,主要是从我党85年历史的客观史实出发,从能够收集到的史料考虑。我们认为,中国共产党由于在不同历史阶段面临的形势、所处的环境以及工作重心不同,与之相应,腐败问题在党的历史上表现就时轻时重,反映到廉政建设上是时急时缓,具有阶段性,甚至是间歇性。这样,把“廉政建设史”改为“反腐倡廉历程”。将多数内容按专题撰写,既便于安排史料,突出重点,又全面反映了我