

国家社科规划基金“九五”重点项目

廉政建设的 理论、制度与实践

——中国政府廉政建设研究

主编 李福海 雷咏雪



四川大学出版社

国家社科规划基金“九五”重点项目

廉政建设的 理论、制度与实践

——中国政府廉政建设研究

主编 李福海 雷咏雪



四川大学出版社

2000年·成都

责任编辑:张振芳
责任校对:朱兰双
封面设计:冯永革
责任印制:石大明

图书在版编目(CIP)数据

廉政建设的理论、制度与实践:中国政府廉政建设研究/李福海,雷咏雪主编. —成都:四川大学出版社, 2000.10

ISBN 7-5614-2015-3

I. 廉... II. ①李...②雷... III. 廉政建设—研究—中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 54921 号

书名 廉政建设的理论、制度与实践
——中国政府廉政建设研究

作者 李福海 雷咏雪
出版 四川大学出版社
地址 成都市一环路南一段 24 号 (610065)
印刷 四川省地勘局测绘队印刷厂
发行 新华书店经销
开本 850mm×1168mm 1/32
印张 14.9375
字数 371 千字
版次 2000 年 10 月第 1 版
印次 2000 年 10 月第 1 次印刷
印数 0 001~1 000 册
定价 26.00 元

◆读者邮购本书,请与本社发行科
联系。电话:5412526/5414115/
5412212 邮编:610064

◆本社图书如有印装质量问题,请
寄回印刷厂调换。

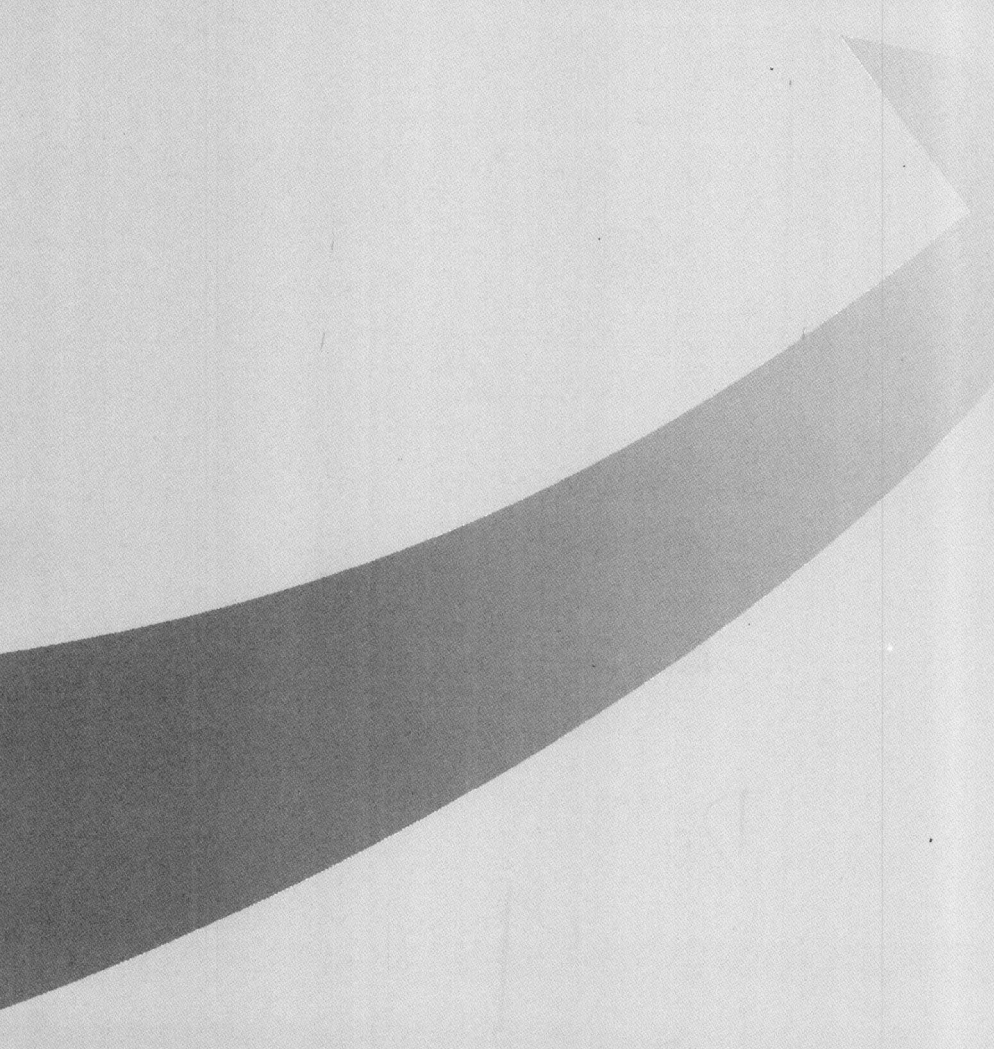
版权所有◆侵权必究

责任编辑：张振芳

责任校对：朱兰双

封面设计：冯永革

责任印制：石大明



序 言

江泽民同志在 1993 年 1 月党的十四届三中全会上曾说过：“要继续深入开展反腐败斗争。加强廉政建设、反对腐败是建立社会主义市场经济体制的必要条件，也是关系改革事业成败，关系党和国家命运的大事。”在党的十五大上，他又再一次强调：“反对腐败是关系到党和国家生死存亡的严重政治斗争。我们党是任何敌人都压不倒、摧不垮的。堡垒最容易从内部攻破，绝不能自己毁掉自己。如果腐败得不到有效惩治，党就会丧失人民群众的信任和支持。”那么，到底怎样才能搞好廉政建设，有效地遏制腐败现象的滋生，实现廉洁政治呢？这既是一个理论问题，也是一个非常现实的实践问题。国家社科规划基金“九五”重点课题《中国政府廉政制度研究》课题组的同志们经过 3 年的努力，做了大量的调查研究，查阅了大量的文献，在反复研究的基础上，提出了一些新观点，深化了人们对廉政建设规律的认识，并结合我国的具体国情，提出了关于我国廉政体制、廉政制度、廉政行为规范的改革设想，总结了建国以来的廉政建设的经验和教训，探讨了当前我国反腐倡廉的战略、策略和方法。

书中分别从哲学、政治学、行为科学、生态学的角度，揭示出行政人格结构中的内在矛盾、行政权力运行过程中的内在矛盾、行政行为运行机制中的内在矛盾、腐败现象发生的生态基础及条件，并提出解决上述矛盾和消除腐败产生的生态基础和条件的具体办法，为有效地进行廉政建设、防止腐败现象的发生提供了理论上的指导。书中还从经济学的角度分析了廉政建设的成本

收益关系，提出了提高廉政建设效率的具体措施，为搞好廉政建设开阔了思路。

书中还通过古今中外的廉政体制、廉政制度、廉政规范的比较研究，根据中国的具体国情、现实廉政建设的状况，提出了我国当前如何进行廉政体制、廉政制度、廉政规范改革的设想，这些设想对我国党和政府进行廉政建设、有效地遏制腐败现象的发生应该说有很重要的参考价值。

书中还对我国建国以来的廉政建设的实践经验做了比较详细的回顾和总结，并对当前进行廉政建设、反腐倡廉的战略、策略以及具体方法做了比较深入的探索，应该说对我国当前进行廉政建设和反腐倡廉工作有一定的指导意义。

本书的特点是其理论观点和改革方案的构想都是建立在对大量实际案例调查的基础上。课题组曾组织力量收集了100个大案要案，并对每个案件逐一进行了分析研究。另外还查阅了大量国内外的文献资料，尤其是参考了国际反贪大会的有关文献资料，并进行了系统的比较研究，吸收了中国古代和国外进行廉政建设、反腐倡廉的有益经验。在方法论上，课题组使用了多学科的方法，涉及到哲学、经济学、政治学、法学、社会学、行为科学、生态学等学科，从不同的视角透视廉政建设和腐败现象，提出了一些有创见性的论点，大大开阔了人们的视野。

毋庸讳言，书中的一些论点属于理论探索，难免有些不够周全和深入的地方。提出的改革设想还有待于细化和进一步的科学论证。

全书共分理论篇、制度篇、实践篇三大部分，分别探讨了廉政建设的规律和理论原则、廉政体制和廉政制度的改革以及具体的廉政建设实践的操作方略，体系严谨，内容全面，是目前国内研究廉政建设方面不可多得的一部著作，具有较大的参考价值。

课题组的同志们一方面进行理论研究工作，一方面又及时地

把自己的理论成果拿来为廉政建设的实际服务。他们多次参加省纪委和省监察厅的干部培训工作，帮助有关部门理顺监督关系、健全监督体制，收到了比较好的效果。可以说，他们的研究工作，已经在廉政建设、反腐倡廉的实践中见到了成效。

监察部副部长 陈昌智

2000年1月23日

导 言

腐败，包括政治腐败、经济腐败、思想腐败、生活作风的腐败、社会腐败等等，不一而论。但是，我们研究的腐败则是指政府公共权力的腐败，亦即政府公务员利用手中的公共行政权力谋取私利的活动。这里，我们所讲的腐败的主体是政府公务人员，腐败的手段是不正当的使用公共行政权力，腐败的目的是谋取私人利益。

公共权力的腐败可谓历史悠久。早在人类原始社会的末期，当剩余劳动产品出现，氏族首长利用自己手中的公共支配权把一部分剩余产品据为己有时，人类社会便出现了最初的权力腐败现象。尔后的奴隶社会、封建社会，由于权力的高度集中性和垄断性，统治阶级利用自己手中的特权，便开始了规模空前的权力腐败活动。当资产阶级登上历史舞台，面对封建贵族及其政府官员的腐败现象主张实现民主与法制时，尽管资产阶级的精英分子做了十分精巧的政治设计，然而终久没有遏制住腐败现象的蔓延，甚至越演越烈。当无产阶级通过激烈的社会大革命，建立起人民当家做主的政权时，谁也没有料到，权力腐败现象像病魔一样仍然顽固地缠绕着红色政权，并随着社会主义改革的发展，似乎有越演越烈之势。无论各个社会形态历届政府做出何种努力，下何“猛药”，似乎都见效甚微，或者只能见效一时。权力腐败真如社会肌体上的顽症，挥之不去，驱之不走。

权力腐败现象绵延几千年，其为害之惨烈真可谓是罄竹难书。小的危害毁灭一个政权，大的危害甚至毁灭一个国家、一个

民族。翻开人类发展史，各个国家每次社会动乱的肇事者，哪一次没有权力腐败的影子？当民族危亡之际，又有哪一次没有权力腐败从中作祟，把民族推向灭顶之灾。从个人层面上来看，多少精英分子没有战死沙场，而被腐败所侵蚀死于刑场；多少无辜的百姓又遭受腐败分子之荼毒，搞得家破人亡。权力腐败危害国家、荼毒百姓、破坏社会发展，是人类文明发展的灾难。历代具有正义感的人们，为之愤怒，与之抗争，为之流血，绵延几千年的反腐败斗争史，谱写了多少惊天地、泣鬼神的事迹！

人类能否最终摆脱腐败，能否将腐败的危害降到最小的程度？中国共产党人能够向全世界骄傲地宣布，社会主义制度将战胜人类之癌——权力腐败吗？翻开世界古代史，无论是东方世界还是西方世界，吏治腐败始终困扰着历代政权，尽管有的君王采取杀无赦的政策，尽管历代政权也都制定了严酷的刑法，然而，最终政权还是倾覆在吏治腐败的污水浊流之中。现代社会，也有个别国家个别地区在个别时期政治比较清明，吏治比较廉洁，但也只不过是极其罕见的例外，且涉及的地区、范围很小，人口很少，时间很短，不具有普遍意义。在一个占世界人口 1/5 的大国，在一个正在实现现代化过程处于腐败高发期的发展中国家，试图遏制腐败，实现廉洁政治，这似乎是一种妄想。但是，中国共产党人的三代领导集体却以坚定的意志，豪迈的气魄，向全世界宣布，中国共产党人将走出历史周期律所设定的怪圈，遏制腐败，实现廉洁政治。为了实现这一艰巨目标，中国共产党的三代领导集体做了大量的艰苦探索，与各个时期出现的形形色色的腐败分子作了坚决的斗争。这中间有成功的经验，也有失败的教训，需要积极地去总结，认真地去探索。消极地埋怨，悲观地叹气，甚至不当地指责，都将于事无补。任何愿意尊重世界反贪史事实的人都不可能否认，中国共产党及其领导人是历代和当今世界上反对腐败最为坚决彻底的政治力量。当然，我们并不认为我们在反腐实践中已经做得很好。我

们还在探索,还在努力!但是,与腐败现象进行坚决的斗争,永不妥协,这一点则是毫不动摇的。

一个国家,要想遏制腐败,有效地同腐败分子作斗争,必须持续不断地进行廉政建设。廉政建设包括制度建设、法制建设、组织和队伍建设、思想建设等内容。中国古代创立了御史和给谏制度,制定了系统的反贪法律,用重典惩治了无数贪官,然而吏治腐败始终困扰着历代王朝,以至倾覆整个国家政权。现代西方国家在体制、法制、机构上进行了大量的建设工作,但是,腐败现象仍然以空前的规模和速度发展。人们不仅要问,为什么廉政建设的效果如此之差?这中间有着深刻的社会历史原因,也有着廉政建设自身一些不可克服的矛盾。从社会历史方面来看,私有制的社会制度,决定了人们私有观念的贪婪性,当人们抱着自私的目的去角逐国家权力时,腐败是无法避免的。因此,不改变私有制度,腐败是绝对不会断绝的。从国家权力的性质来看,国家权力具有强制性和支配性,国家权力的这一固有属性可以把社会资源调配来为社会公众利益服务,也可以调配来为个人或少数人利益服务,因此,在私有制社会条件下,国家权力本身就具有发生腐败的可能性。从国家廉政建设的角度来看,却是因为廉政建设本身具有以下一些可以说是不可克服的矛盾:

第一是社会发展要求扩大政府权力与反对腐败要求缩小政府权力的矛盾。考查历史,人们不难发现,作为公共权力掌有者的政府,随着人类社会历史的发展,其所担负的社会功能越来越广泛,所能够支配的社会资源越来越巨大,因此其拥有的权力也越来越膨胀。可是,从反对腐败的角度来看,为了遏制以权谋私的现象,必须削减政府官员手中的权力,以减少其赖以腐败的权力资源。一方面社会的客观发展要求扩大政府的权力,一方面反对腐败要求缩小政府的权力,这种矛盾冲突是各国进行廉政建设无法回避也是在现在的人类社会发展阶段无法克服的矛盾。人们只

能想办法弱化这一矛盾冲突的张力，而无法彻底解决这一矛盾。

第二是政府目标的公利性与政府官员个人目标的自利性矛盾。从国家起源及其政府所担负的公共权力的性质来看，除了其阶级利益目标之外，其追求的目标应该是社会公共利益，要求政府官员必须为实现政府公共利益目标而奋斗。但是，每个政府官员又不可避免地拥有自己个人利益的追求，这种个人利益的追求并不总是与政府公共利益的追求相一致，有时不仅与社会公共利益相违背，甚至与整个统治集团的利益相违背。一方面政府致力于公共利益（包括缩小的统治集团的利益）的追求，一方面政府官员则致力于个人利益的追求，这种矛盾冲突同样也是各国进行廉政建设无法回避和在现在人类社会发展阶段无法克服的矛盾。人们也只能想办法弱化这一矛盾冲突的张力，而无法彻底解决这一矛盾。

第三是政府权力的公共性与政府权力执行过程中的个体性矛盾。政府权力具有公共性，尽管在不同的社会制度下其公共的性质和程度有着很大的差别。政府权力的公共性，理所当然地要求政府官员必须代表公共利益行使权力。但是，政府权力在具体的实施过程中却必须将其分配到每个政府官员的手中，这就为官员个人利用自己手中的权力谋取私利提供了条件。当政府官员垄断了某种权力并失去制约和出现了谋私机会时，腐败现象就会发生。一方面政府权力具有公共性要求政府官员代表公共利益行使权力，一方面政府权力又不得不将这种公共权力的行使交赋给个人去执行，这种矛盾冲突同样也是各国进行廉政建设无法回避和在现在人类社会发展阶段管理体制下无法克服的矛盾。

上述三大矛盾决定着我们去如何进行廉政建设，制约着廉政建设的成败。不管世界各国情况千差万别，不管各个历史时代情况有多大的不同，都始终受到这些矛盾的困扰。对这些矛盾理解得深刻一些，解决得好一些，廉政建设的效果就会好一些。

就我国廉政建设的现实情况来看，除了上述三大矛盾以外，我

们还面临着一个特殊的矛盾,即权力监督要求监督主体的异体化与我国政治制度要求监督主体的自体化矛盾。也就是说,要想有效地监督权力的合法行使,权力行使主体与权力监督主体应该是不同利益和不同行为的主体。但是,社会主义制度决定了我国全体人民群众的根本利益是完全一致的,我国各党派、社会团体的根本利益是一致的,我国政府追求的最高目标是为全体人民利益服务的,大家共同在中国共产党的领导下为建设富强、民主、现代化的中国而奋斗,因此在政治上也就不可能形成不同根本利益、不同政治行为的政治反对派,我国的权力监督只能是以自体监督的形式来进行。这种自体监督模式有其优势,当然也有其弱点。而这些弱点在社会经济体制转型和法制不健全的社会条件下,便会被空前地放大,这也是我国当前腐败较猖獗的重要原因。

当我们申报这一课题时,我们深知这一课题完成的艰难。当课题被批准立项时,我们又是抱着知难而进的精神开始了课题的研究工作。3年来,我们走访了从中央到地方的许多部门,走访了各级领导干部、普通群众、纪检干部。我们收集了100个腐败案例,并逐个进行深入分析,试图找出腐败的真正原因与预防办法。我们收集和购置了大量的文献资料,认真研究了古今中外关于反腐倡廉的理论和具体做法。我们边做研究,边到实践中去实施,我们帮助一些单位设计廉政监督体制,我们把研究的中期成果通过学术报告会的方式向省、市、县各级政府机关推广,我们撰写学术论文在各级刊物上发表,我们在有关的党政会议和学术会议上交流研究成果。3年来,课题组成员几乎把所有的精力都付诸于该课题的研究工作。但是,我们对现在摆在面前的东西又是那么不满意。如果说是课题研究结题了,还不如说是研究才刚刚开始。我们先把这一不成熟的东西推出,以就教于有关专家、实际工作部门的同志、社会各界关心此问题的人。并借此机会向支持本课题研究的所有领导、同志、社会公众表示由衷的感谢。

目 录

导 言	(1)
-----	-------

理论篇：中国政府的廉政理论研究

第一章 中国共产党和政府领导人的廉政理论	(5)
第一节 毛泽东等党和政府第一代领导人的廉政理论	(5)
一、价值定位：反腐倡廉是关系到党和国家生死存亡的大问题	(6)
二、治理方略：加强思想教育和建立规章制度相结合	(7)
三、具体方法：从严、常抓不懈、依靠群众	(13)
第二节 邓小平等党和政府第二代领导人的廉政理论	(21)
一、价值定位：反腐倡廉，是社会主义现代化建设取得胜利的保障	(21)
二、治理方略：思想教育与制度规范相结合，突出制度的规范作用	(24)
三、具体方法：两手抓、抓重点、常抓不懈、从严执法	(31)
四、邓小平廉政思想的特点	(35)
第三节 江泽民等党和政府第三代领导人的廉政理论	(37)
一、价值定位：反腐倡廉是关系改革成败、党和国家命运的大事	(37)

二、治理方略：思想教育和法制建设、制度完善相结合·····	(38)
三、具体方法：继续坚持两手抓、抓重点、常抓不懈、从严治法的做法·····	(41)
第二章 廉政建设与社会主义·····	(45)
第一节 廉政建设与社会主义根本制度·····	(46)
一、社会主义根本制度决定了廉政建设的总体目标·····	(46)
二、社会主义根本制度决定了廉政建设的性质·····	(48)
三、社会主义根本制度为反对腐败、进行廉政建设提供了根本保证·····	(49)
四、社会主义根本制度为反对腐败、进行廉政建设提供了现实的可能性·····	(50)
五、社会主义初级阶段的反腐倡廉和廉政建设具有特殊性·····	(52)
第二节 廉政建设与社会主义市场经济·····	(55)
一、社会主义市场经济对加强廉政建设的促进作用·····	(55)
二、社会主义市场经济为廉政建设带来的新问题·····	(58)
三、搞好廉政建设是发展社会主义市场经济的内在需要·····	(60)
第三节 廉政建设与社会主义政治体制·····	(63)
一、社会主义政治应该是廉洁政治·····	(63)
二、廉政建设与社会主义政治体制的历史沿革·····	(65)
三、廉政建设与高度民主的社会主义政治体制·····	(68)
第四节 廉政建设与社会主义精神文明·····	(69)
一、廉政建设在社会主义精神文明建设中处于重要地位·····	(70)
二、进行社会主义精神文明建设必须紧紧抓住政府公务人员的思想道德建设这个关键环节·····	(73)

三、抓好政府公务人员的思想道德建设, 必须破除各种思想障碍	(76)
四、进行廉政建设, 要正确处理政府公务人员的道德价值选择问题	(79)
第五节 廉政建设与社会主义改革、发展和稳定	(81)
一、廉政建设是维护社会主义改革、发展和稳定的重要保证	(81)
二、改革、发展和稳定三者关系协调将会促进廉政建设和反腐败斗争的顺利进行	(84)
三、政府公务人员应该廉洁奉公, 做推进改革和发展、维护社会稳定的模范战士	(86)
第三章 关于廉政建设的理论思考	(88)
第一节 行政人与廉政建设——关于廉政问题的人性思考	(88)
一、人性的假设——经济人、社会人、行政人 ...	(89)
二、行政人的世界观、人生观、价值观与廉政建设	(95)
三、行政人的人性校正机制与廉政建设	(97)
第二节 行政权力与廉政建设——关于廉政问题的政治学思考	(100)
一、行政权力中的内在矛盾及其对廉政建设提出的课题	(101)
二、正确解决行政权力运行过程中的矛盾	(104)
三、进行廉政建设, 必须健全和强化行政权力的监督制约机制	(107)
第三节 行政行为与廉政建设——关于廉政问题的行为科学思考	(118)
一、行政行为的特点、构成和运行机制	(118)

二、行政越轨行为	(123)
三、建立健全行政行为的约束机制	(126)
第四节 生态环境条件与廉政建设——关于廉政 问题的生态学思考	(129)
一、腐败现象发生的生态基础和环境条件	(129)
二、现代化过程中腐败现象产生的特殊生态基础 和环境条件	(132)
三、对腐败现象进行生态学分析给廉政建设提供 的启示	(135)
第五节 成本收益与廉政建设——关于廉政问题的 经济学思考	(139)
一、廉政建设的成本与收益	(139)
二、降低廉政成本，提高廉政效率	(142)
三、需要澄清的几种观点	(143)

制度篇：中国政府的廉政制度研究

第一章 中国当前腐败现象研究	(151)
第一节 中国当前腐败现象的主体、内容和方式 ...	(151)
一、腐败的主体构成	(151)
二、腐败的主要内容	(153)
三、腐败的主要方式	(154)
第二节 中国当前腐败现象的特点及产生的原因 ...	(157)
一、当前腐败现象的特点	(157)
二、腐败产生的原因	(163)
第三节 腐败现象发生蔓延的规律	(169)
第二章 中国政府廉政体制的结构	(173)
第一节 中国政府廉政体制的自体结构	(173)

一、行政作业流程的内部制约体制	(173)
二、行政作业流程的外部制约体制	(177)
第二节 中国政府廉政体制的异体结构	(179)
一、国家监督	(179)
二、社会监督	(184)
第三节 中国政府廉政体制的主导结构	(187)
一、中国政府廉政体制主导结构的含义	(188)
二、廉政体制主导结构的体制外监督	(189)
三、廉政体制主导结构的体制内监督	(190)
第三章 古今中外廉政体制比较研究	(193)
第一节 中国古代廉政体制与我国现行廉政体制 的比较	(193)
一、中国古代唐朝的廉政体制	(193)
二、中国古代廉政体制与中国现行廉政体制的 比较分析	(196)
第二节 现代西方国家廉政体制与我国现行廉政 体制的比较	(199)
一、美国廉政体制的异体结构与我国廉政体制 异体结构的比较	(200)
二、美国廉政体制的自体结构与我国廉政体制的 自体结构的比较	(207)
三、中美廉政体制比较研究的结论	(213)
第四章 中国政府廉政体制的改革	(217)
第一节 中国政府廉政体制改革的基本原则和方法	(217)
一、廉政体制改革的指导思想	(217)
二、廉政体制改革的基本原则	(218)
三、廉政体制改革的方法	(220)
第二节 中国政府廉政体制改革方案的设计	(221)