

國家康政論

呂鶴云 著

广西教育出版社

D630
4

国家廉政论

吕鹤云 著

广西教育出版社

国家廉政论

吕鹤云 著

☆

广西教育出版社出版

(南宁市民族大道 68 号)

广西新华书店发行 广西地质印刷厂印刷

*

开本 850×1168 1/32 11.125 印张 插页 2 270 千字

1992 年 3 月第 1 版 1992 年 3 月第 1 次印刷

印 数: 1-2200 册

ISBN 7-5435-1513-X/D·48 定价 8.00 元

(桂)新登字 05 号

序

研究国家廉政，对我来说，起因较早。我曾从事司法工作多年，有机会深进其中接触到腐败阴暗现象。特别是1979年至1984年，在一检察机关负责经济检察工作期间，因查处腐败案件屡屡遇到一些令人忧虑的事件，更进一步促使我对国家廉政问题的研究。国家廉政课题是一个相当广泛的领域，但只要勤于耕耘，必然会有收获。

研究国家廉政问题，我的幸运不仅在于多年的司法实践为我的研究提供了素材，而且在于进入高等学校任教以后，能够得到同行们给予无私的帮助。最重要的在于近年来国家廉政工作受到党和政府的极大重视，学术界廉政课题研究成果累累，为我的研究提供了丰厚的理论基础。许多学者的研究成果成为本书的理论依据。

在本书出版之际，我要感谢为这本书作出过这样那样贡献的同志们。要感谢我们系里领导和老师们给我在撰写本书的过程中提供的种种帮助。要特别感谢广西教育出版社为本书的出版所给予的大力支持。最后说到我妻子向利华同志，她为本书查找、校正了许多资料，并为本书题写了书名。

然而，我本人却充满遗憾与内疚。由于种种原因，我过去失掉的时间太多，同时，由于我资质迟钝，加之国家廉政涉及政治学、社会学、法学、史学等广泛的领域，因此，书中不当、疏漏和错误难免，敬请读者批评指正。

吕鹤云

1990年12月18日于武昌桂子山

目 录

序	(1)
第一章 廉政	(1)
第一节 腐败	(1)
一、腐败的概念	(2)
二、腐败的特征	(7)
第二节 廉政	(12)
一、廉政的概念	(13)
二、廉政的范围	(16)
三、我国近期廉政建设的决策	(17)
第二章 廉政在各国	(21)
第一节 廉政的国际性	(21)
一、廉政国际性的必然性	(21)
二、廉政在各国	(24)
第二节 当代世界政坛腐败闻录	(37)
一、西方资本主义国家腐败掠影	(38)
二、苏联古巴等社会主义国家腐败事略	(41)
三、第三世界国家腐败集萃	(42)
第三节 国外廉政建设的做法	(46)
一、遏制权钱交易活动	(46)
二、监督防治腐败行为的发生	(48)
三、惩罚贪污贿赂行为	(50)
四、借鉴国外的廉政建设经验	(52)

第三章 中国古代廉政史略	(55)
第一节 古代廉政在国家中的地位	(55)
一、对中国古代官吏腐败行为的分析	(55)
二、中国古代的廉政观念	(59)
三、中国古代廉政在国家中的地位	(65)
第二节 中国古代廉政制度	(70)
一、中国古代监察制度	(71)
二、中国古代惩罚官吏赃罪的刑事制度	(84)
第四章 中国共产党的廉政史	(95)
第一节 建国前的廉政概述	(95)
一、土地革命战争时期的廉政建设	(95)
二、抗日战争和解放战争时期的廉政建设	(100)
第二节 建国后的廉政概况	(103)
一、“三反”、“五反”运动	(103)
二、“四清”运动	(108)
三、三中全会以来我国廉政建设的显著成就	(111)
四、中国共产党的廉政总结	(117)
第五章 现阶段我国反腐倡廉的主要内容	(124)
第一节 腐败的主要内容	(124)
一、吃拿与“三乱”	(125)
二、经济犯罪	(128)
第二节 腐败产生的原因	(150)
一、旧官僚“残迹”隐患暴变成腐败	(160)
二、资产阶级自由化煽起私欲引发成腐败	(161)
三、经济上的不平衡导致腐败	(162)
四、利用制度不健全进行腐败活动	(163)
第六章 我国现阶段廉政建设概要	(166)
第一节 对公共权力的制约	(166)

一、公共权力的定义	(166)
二、对公共权力的制约	(168)
第二节 加强廉政法制建设	(177)
一、廉政法律在国家法律体系中的地位	(178)
二、制定完备的廉政法律法规	(181)
第三节 加强廉政制度建设	(186)
一、健全举报制度	(187)
二、建立党政干部财产申报制度	(191)
三、建立回避制度	(194)
第四节 加强廉政监督	(196)
一、完善人大廉政监督	(197)
二、加强廉政行政监督	(199)
三、强化廉政检察监督	(212)
四、完善廉政舆论监督	(229)
第五节 制裁腐败行为	(233)
一、党纪制裁	(233)
二、行政制裁	(234)
三、刑事制裁	(234)

附录一 国内廉政政策法规选

- 1、《陕甘宁边区惩治贪污条例（草案）》（1939） (238)
- 2、《中央节约检查委员会关于处理贪污、浪费及克服官僚主义错误的若干规定》（1952.2.8） (239)
- 3、《政务院关于“三反”运动中成立人民法庭的规定》（1952.3.8） (244)
- 4、《中华人民共和国惩治贪污条例》（1952.4.21） ... (246)
- 5、《农村社会主义教育运动中目前提出的一些问题》（1965.1.14） (249)
- 6、《全国人民代表大会常务委员会关于严惩严重破坏经济的罪犯的决定》（1982.3.8） (259)
- 7、《中共中央、国务院关于进一步制止党政机关和党政干部经商、办企业的规定》（1986.2.4） (263)
- 8、中共中央办公厅、国务院办公厅关于贯彻执行《中共中央、国务院关于进一步制止党政机关和党政干部经商、办企业的规定》几个问题的说明（1986.3.29） ... (265)
- 9、《全国人民代表大会常务委员会关于惩治贪污罪贿赂罪的补充规定》（1988.1.21） (266)
- 10、《国家行政机关工作人员贪污贿赂行政处分暂行规定》（1988.9.9） (270)
- 11、《人民检察院举报工作若干规定（试行）》（1988.11.25） (274)
- 12、《国务院办公厅关于禁止滥发钱物和赠送礼品的通知》（1988.9.22） (279)
- 13、《国家行政机关及其工作人员在国内公务活动中不得赠送和接受礼品的规定》（1988.11.22） (279)
- 14、《中共中央、国务院关于近期做几件群众关心的事的决

定》(1989.7.28)	(281)
15、《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》(部分 条款)(1990.3.12)	(283)

附录二 国外廉政法律法规选

1、美国政府行为道德法(部分条款)(1978)	(287)
2、联邦德国有关廉政的法律规定	(306)
3、瑞士公务员法中有关廉政的规定	(313)
4、南斯拉夫联邦机关和工作人员使用公有财产的权利和义 务法	(314)
5、日本政治资金调整法	(326)
6、香港总督特派廉政专员公署条例(1974.2.15) ...	(337)

第一章 廉 政

第一节 腐 败

廉政的逻辑前提是反腐败，廉政离开反腐败就失去针对性。因此，提出廉政问题，自然应当从考察腐败开始。

政府官员腐败，是一个古今中外所有国家无一例外的痼疾，区别仅在于程度不同。历史提供的事实还表明，各国在工业革命和现代化建设起步时期尤为严重。18 世纪的英国比 17 世纪和 19 世纪的英国的腐败现象更盛行；19 世纪的美国比 18 世纪和 20 世纪的美国的腐败现象更盛行。这两个时期恰恰是英国和美国社会经济发展速度最快的时期。本世纪经济有着长足发展的日本和亚洲“四小龙”，^①也莫能外，而今天的腐败乃是发展中国家的通病。这虽不是发展社会经济的必然规律，但在这个时期，由于经济迅速发展，往往在社会财富大幅度增长的同时，公共权力也随之而扩大。各国在工业革命和现代化起步时期，尤其需要政府权力的管制和保护。这就为少数人进行权钱交易提供了可能性。如果社会没有严格完善的管理体制加以防范，腐败就会大幅度增长。而在这个时期，由于社会经济处于大动荡，国家管理体制发生变形、转轨和过渡等原因，尤其不易防范腐败现象的产生。因此，大量产生腐败行为的可能性就变成了现实性。这里仅为解决腐败定义问题，只顺便提及腐败现象产生的扼要情况，待于第二章里具体分析。

可能性不是必然性，为了有效地反腐败，防止产生腐败的可能性变为现实性，制约政府权力就成为控制腐败的根本措施，只有制定可靠、有效地控制政府权力的措施，才能达到预想的目的。

一、腐败的概念

腐败这个概念，关系到反腐败的措施和对策，自然引起人们的重视。腐败一词的本义在汉语和英语中大致相同，都是指事物的腐烂或者变质。《牛津英语辞典》认为，腐败的本义是指“物质性的腐烂。”该辞典列举了九种腐败的定义，这些定义大体都是指物质性的腐烂。

汉语中腐败一词，《辞海》解释为食物臭败或腐烂；《辞源》解释为溃烂、陈旧、腐朽或败坏；《新华字典》解释为腐烂、靡烂等，核心也是指物质性腐烂。

引用到政治领域，腐败一直是一个争论不休的问题。世界各国，尤其是西方国家与东方国家，社会主义国家与资本主义国家，现代国家与古代国家，对腐败概念均有不同的理解。不同社会的学者，在腐败行为的界定和阐发上有着各种各样的提法，而研究这个问题的学者们又都持自己的定义。如纳伊认为腐败是不正当地利用权力来考虑个人的得失。万·克拉福恩认为腐败是官员把他的官职视为一种经营活动，力图从中获得最大收益。卡尔·费里德里希认为无论何时掌握公职的人为得到金钱或报酬，采取有利于提供报酬的人和损害公众及公众利益的行为时，腐败就产生了。^②道格拉斯和瓦克斯勒认为腐败是政府官员越轨行为，“政府官员越轨系根据判断属滥用政治权力以谋私人利益的行为。”它不外乎“滥用职权”和“贪赃枉法”两大类。^③

美国政治学者阿诺德·海登海默教授曾将西方学者所持腐败的定义归纳为三类：

第一类以市场关系为取向，强调交换的过程以及供给和需求之间的不平衡。认为一个贪污受贿的官员就是一个商人，把职权作为谋取私利的资本，其获利的多少取决于市场行情，即政府能够提供的和社会对这种服务的需求。需求大于供给越多，则有关当事人为换取官员的服务而向他付出的钱财就越多。这种依照市场规律来给腐败下定义，其优点在于揭示资源分配过程中不正常的利益交换关系。

第二类以公共职务为取向，把腐败界定为一种获取个人好处而侵犯或违反正常的专职规章的行为。这些行为包括贿赂、分赃、侵占公物等。

第三类以公共利益为取向，主要从后果上对腐败行为下定义。认为腐败是一种专职人员由于收取非法的好处而特别照顾某一些人的利益，从而对整个的公共利益造成危害的行为。他们认为掌握公职的人为得到金钱或其他报酬而采取有利于提供报酬的人和损害公众及公众利益的行为时，腐败就产生了。

以上三类定义，只是各择一个侧重面，但它们有一个共同点：腐败就是运用公共权力来谋求私人利益。海登海默认为，第二类定义不仅提到了腐败行为的动机，而且指出了行为的实质是违反规定。因为在任何社会，行为的正确与否是相对于人们所承认的现存规范而言的。在现代官员的行为规范以法律的形式规定出来，这表明腐败行为首先是一个法律问题，而非道德问题。

很明显，海登海默所持的是第二类定义。这类定义主要从法律角度来界定，不主张将违反道德规范划归腐败范畴。海登海默所持的腐败定义和其他西方学者所持的腐败定义似乎都不完全适用于中国人对腐败的通常理解。在我国，腐败一词内涵与外延较宽，政府官员在任何领域中的利己、荒淫行为都被视为腐败行为。虽然这不是严格意义上的腐败定义，但在社会实际生活中公众支持这样理解。而且，人们往往将腐败与官僚主义融为一体，

甚至把官僚主义当作腐败的代名词。1963年，周恩来同志将官僚主义现象分为20种，它们是：

- 第一种，高高在上，孤陋寡闻
- 第二种，狂妄自大，骄傲自满
- 第三种，从早到晚，忙忙碌碌
- 第四种，官气熏天，不可向迕
- 第五种，不学无术，耻于下问
- 第六种，遇事推诿，怕负责任
- 第七种，遇事敷衍，与人无争
- 第八种，学政治不成，钻业务不进
- 第九种，糊糊涂涂，混混沌沌
- 第十种，文件要人代读，边听边睡
- 第十一种，机构庞杂，人浮于事
- 第十二种，指示多，不看
- 第十三种，图享受，怕艰苦
- 第十四种，“官”越做越大，脾气越来越坏
- 第十五种，假公济私，移私作公
- 第十六种，伸手向党要名誉，要地位
- 第十七种，多头领导，互不团结
- 第十八种，目无组织，任用私人
- 第十九种，革命意志衰退，政治生活蜕化
- 第二十种，助长歪风邪气，纵容坏人坏事。^④

在我国现实生活中，人们常常把这20种官僚主义表现统称为腐败现象，其实，按照严格意义的腐败定义，即从运用公共权力来达到私人目的和增加私人利益角度讲，这20种官僚主义表现，只有其中5种与腐败相关，它们是：“第十三种，图享受，怕艰苦；好伸手，走后门；一人做官，全家享福，一人得道，鸡犬升天；请客送礼，置装添私；苦乐不均，内外不一。……第十四

种，‘官’越做越大，脾气越来越坏，生活要求越来越高，房子越大越好，装饰越贵越好，供应越多越好；领导干部这样，必定引起周围的人铺张浪费，左右的人上下其手。……第十五种，假公济私，移私作公；监守自盗，执法犯法；多吃多占，不退不还。……第十八种，目无组织，任用私人，结党营私，互相包庇；封建关系，派别利益；个人超越一切，小公损害大公。……第十九种，革命意志衰退，政治生活蜕化，靠老资格，摆官架子；大吃大喝，好逸恶劳，游山玩水，走马观花；既不用脑，也不动手；不注意国家利益，不关心群众生活。”

1980年，邓小平同志论述官僚主义的主要表现和危害是：高高在上，滥用权力，脱离实际，脱离群众，好摆门面，好讲空话，思想僵化，墨守成规，机构臃肿，人浮于事，办事拖拉，不讲效率，不负责任，不守信用，公文旅行，互相推诿，以至官气十足，动辄训人，打击报复，压制民主，欺上瞒下，专横跋扈，徇私行贿，贪赃枉法，等等。则又有人将上述官僚主义表现统称为腐败现象。其实，这些表现有许多不属于严格意义上的腐败范围，只有部分属于运用公共权力来谋求私人利益的行为，如“滥用权力，……徇私行贿，贪赃枉法”等，才属于腐败行为。^⑤

学者们一般不主张腐败概念过宽，漫无边际。腐败概念过宽，有两个缺点：（1）从理论上讲，一个概念包罗万象，有违科学性。“腐败现象离不开公共权力的运作。在一切社会中，腐败总与公共权力结合在一起，人们通过运用、影响或操纵公共权力来达到私人目标，获得私人利益。与公共权力无关的行为如若不合法度和风尚，称不上腐败。”^⑥科学的腐败概念仅包括公共权力和私人利益两个核心因素，这两个核心因素是区别于其它行为，如遇事敷衍，与人无争；或思想僵化，墨守成规等行为的本质特征。（2）从实际看，不利于解决腐败问题。腐败概念包罗万象，必然淹没运用公共权力来谋求私人利益这一本质问题，因而

不利于反腐败斗争，相反，容易被腐败官员将反腐败斗争引向歧途。日本学者山本七平说：“无论任何贤者，一旦掌权以后，行为心态可能都会改变”，“变得堕落而无道。”^⑦这说明，反腐败斗争必须从控制运用公共权力来谋求私人利益入手，“抓住了这个主要矛盾，一切问题就迎刃而解了。”^⑧

根据马克思主义观点，在进入共产主义社会之前，人是具有阶级性的，即有人为公，有人为私。由于公共权力都是由人掌握的，因此，致使公共权力包含着两种可能性：一是为社会公共利益提供了有效手段；二是为人们谋求私利提供了可能性。一旦品行恶劣者为政，就会将公共权力变为谋私的工具。所以，反腐败斗争，始终不可模糊防范公共权力活动不轨这一根本目标。

鉴于以上原因，近年来，国内学者开始不完全按照中国传统文化关于腐败现象的理解，转而以公共权力为核心给腐败下定义。

1、以公共权力运行方向为标准下定义。它将公共权力运行方向是为私还是为公作为判定标准，认为腐败是使用权力的副产品，当公共权力不是朝着有利于公共利益方向，而是朝着有利于私利的方向使用时，腐败现象就会产生。^⑨

2、以公共权力管理目标为标准下定义。通常所说的公共权力就是居于社会之上的，与社会组织内部管理相分离，对社会具有普遍约束力的国家权力，即专以管理公共事务的权力。如果政府官员受内外因素的刺激（如金钱的引诱等），利用职权违反法律规范、纪律规范或道德规范而背离既定的管理目标的现象，就是腐败。^⑩

3、以公共权力实现目标为标准下定义。有的学者把腐败分为狭义与广义两类，“从狭义上说腐败行为指运用公共权力来实现私人目标，这里涉及到权力、公职、职责、大众利益和私人利益。”“从广义上说，腐败行为意味着政府治理一般意义上的败

坏，这里不一定有人直接得到利益或好处，但整个社会的利益受到损害。”“在目前阶段，狭义概念突出出来，因为以权谋私的行为空前膨胀，成为腐败现象中的主要问题。”认为“运用公共权力来实现私人目标”这种狭义定义在目前较为适用。^⑪

4、以公共权力非公共运用内容为标准下定义。这类定义产生于对公共权力非公共内容范围的研究，认为腐败行为不外乎包括官员、贪赃、枉法三方面的内容。官员，是指担负着立法和执法职责，拥有完成立法和执法任务的合法权力的人。贪赃，按照我国古籍所解释，“贪”为多欲而不知满足；“赃”为非法取得财物；“枉法”为以私意歪曲法律，即为违法。把贪赃与枉法结合起来，就是韩非所说：“必曰，我不以清廉方正奉法，乃以贪污之心枉法以取私利”。^⑫从这三方面考察，腐败就是指政府官员利用公共权力，追求私利的违法行为。^⑬

以上四种定义从不同的角度观察了腐败现象，虽各有侧重，但它们有共同之处，即腐败都似乎包含三个要素，它们是：（1）权力变质。公共权力蜕变为私有权力。（2）非法占有。将国家所有蜕变为部门所有、个人所有或侵吞社会公共财产或他人财产。（3）官员蜕化。国家工作人员蜕化变质成为个人、一群体或一集团的代表者，丧失了国家公职人员的基本品格。

二、腐败的特征

经过对腐败现象的深入分析，可得出结论：运用权力来谋求私人利益是腐败的核心，这似乎适用于一切社会，古今中外没有例外。这一结论换上通俗的解释就是权钱交易，或称权力转化为金钱，当然也包括非金钱的其他好处。这种交换不限于一次了结，一般沿着钱——权——钱的轨迹运动。即一旦权力转化为金钱，权力就开始腐败，转化的次数愈多，腐败愈甚。人们反腐败

斗争的任务就是要研究这种运动的特征、规律，以便防范或遏制权力转化为金钱的活动。

经研究发现，权力转化为金钱的特征，并不是任何国家都一样。在不同的国家中，由于政治体制、经济体制和文化传统的不同，腐败现象表现出不同的特征。在西方国家中大量发生于选举和立法过程中的腐败行为，在我国较少发生。西方国家的腐败多为先导型，即在有关人员还没有担任公职以前腐败行为已经发生。如日本利库路特案件，一家公司大规模贿赂自民党的高层人物，在中国目前没有滋生的环境条件。中国的腐败行为大多属于后发型，即腐败行为源于已经掌权的政府官员。

国外腐败行为的特征、规律适合于他们国家的腐败现象，可以参考，不可搬用。中国现阶段各类腐败现象，五花八门，各式各样。因此，人们从不同角度进行了一些总结。一些人总结出近期权钱交易腐败的规律是：其一，初次伸手要钱，还蹑手蹑脚；第二次要钱，开始神态自若；再以后则理直气壮，不给钱就不办事。其二，权力彻底腐败，更进一步，收贿在前，索贿在后，弄权勒索，无所不用其极。另一些人总结出权钱交易腐败特征是：既有普遍性，又有行业性；既有隐蔽性，又有公开性；既有贪婪性，又有欺骗性；既有激发性，又有顽固性。江西省上饶地区监察局总结出该地区权钱交易的特征是：点多面广，具有广泛性；互相影响，具有诱发性；巧立名目，具有贪婪性；以身试法，具有冒险性；屡禁不止，具有顽固性；影响恶劣，具有危害性。

腐败现象的特征实际上还不止那么简单，需要进一步研究，经过深层分析，至少可归纳出三个方面：

（一）就腐败现象现实状况看，又可归纳为三个方面：

1、涉进人数多。从总体看，发生腐败的单位和人员虽是少数，但自建国以来，近期卷进腐败的人员较多。例如，1990年1至9月，福建省各级检察机关已查处党政机关干部贪污贿赂案