

# 当代中国 秦波法制

DANG DAI ZHONG GUO LIAN ZHENG FA ZHI

- 上海《法学》编辑部  
上海旅游客车厂 编
- 复旦大学出版社

# 当代中国廉政法制

上海《法学》编辑部

上海旅游客车厂编

复旦大学出版社

一九九〇、十、

责任编辑 张永彬  
封面设计 俞 峰  
封面题字 陈鹏生

**当代中国廉政法制**

上海《法学》编辑部等 编

复旦大学出版社出版

(上海国权路579号)

新华书店上海发行所发行

上海科技情报所印刷厂印刷

开本850×1163 1/32 印张9.375 字数200,000

1990年10月第1版 1990年10月第1次印刷

印数1—5,000

ISBN7—309—00601—1/D·37 定价：3.90元

產政主權  
為民服務

汪道汪



一九九零八月

把廉政建设纳入法制轨道

既是民主政治的要求，也是现代  
化建设发展的历史必然。

王 兴

一九九〇.六.十四

## 编委会

**主 任：**史焕章

**主 编：**谢友学

**副主任：**张国全

肖建国

陈鹏生

**副主编：**徐瑞金

张良凤

蒋集耀

**编 委：**亓文隆

徐瑞金

谢友学

肖建国

向 务

蒋集耀

龚津航

# 序

世界各国的现代化建设进程,伴随而来的腐败现象,是一个普遍的社会问题。面对这一现象,有的国家采取有力措施,运用法律手段,战而胜之。但也有一些国家由于不能正确认识和妥善解决这个问题,导致政权的垮台。因此,探求克服和清除腐败现象的土壤和条件,寻找为政清廉的方案和措施,已经引起世界各国,特别是我们社会主义国家的高度重视。

我们的党是全心全意为人民服务的党,我们的政府向来是廉洁的政府,这是事物的主流,谁也无法否认。然而,我国在改革开放的伟大社会变革中,少数党政机关干部,包括个别身居要职的领导干部为政不廉,以权谋私,甚至贪污受贿、敲诈勒索、弄权渎职、徇私枉法,性质极为严重,影响极为恶劣,严重损害了党群关系,败坏了党和政府的声誉,搞乱了经济秩序,妨碍了社会主义现代化建设。因此,能否铲除和减少腐败现象,使党和政府廉洁高效工作,是改革开放中不容回避的社会问题之一。

惩贪肃腐,应采用何种形式,在观念上必须转变。长期以来,由于囿于习惯性思维方式和传统做法,我们抓廉政、反腐败常依靠政策作用,偏重于教育和经济、行政等手段,忽视了法制手段在肃贪倡廉中的特殊作用。其实,无论从古代的中国还是现代的外国,都把廉政和法制紧密结合在一起,期望通过

法律的权威性、规范性和可操作性特征，来保证清廉。随着社会发展，廉政建设和法制建设融合的趋势愈加明显。因此，针对我国法制建设的薄弱环节，从制度和法律上探讨廉政建设，走出一条具有中国社会主义特色的廉政法制建设的道路，实属刻不容缓。

《法学》开展“廉政建设法律思考”讨论，是在党的十三届四中全会以后进行的。党和国家反复强调了廉政与法制建设的重要性和迫切性，为我们组织讨论指明了方向，开阔了思路。许多领导干部、专家学者和实际部门工作的同志纷纷来函，高度评价和关注讨论进程；许多同志为讨论撰文，从不同层次和角度探讨廉政法制建设的方案、建议和措施，其中不乏独到见解。本书选用部分来稿加工制作成册，我们既可以从每一篇文章中体会到其中所包含的作者对党的事业的赤诚之心和辛勤劳动的汗水，也可以对立法机关、法学界、司法界以及所有关心廉政建设的同志提供参考。

廉政法制建设是一个长期的过程，必须贯穿于改革、开放的全过程，渗透于经济体制和政治体制改革的各方面。我们从法学理论高度来探讨廉政法制建设，是一次新的探索，其中难免有不足和错误之处。随着实践的发展，我们对廉政法制建设的法学理论探讨将更加深化，必将有力地推动和促进我国廉政法制建设的进程，使廉政早日纳入制度化、法律化轨道。

史焕章

一九九〇年九月

# 前 言

在中华大地上，廉政建设一直是人们议论的“热点”，这是因为廉政关系到党和国家的安危和人民生活改善的大问题。自从党的十三届四、五、六中全会后，党和政府重视将廉政建设纳入法制轨道，并取得了一定的成效，它像春风一样，吹拂了祖国万里河山，展现了一派生机，受到了亿万人民的拥护，这是一个良好的开端。《法学》编辑部为了适应这一新形势，在中共上海市委的亲切关怀下，于去年年底率先发起和组织了“廉政建设法律思考”的讨论，收到全国各地大量的来信和来稿，司法部蔡诚部长亲自写信指导。今年三月，中国法学会、中国检察学会在北京召开了廉政法制建设学术研讨会，中央各有关部门和法学界知名人士积极参加，有力地推动了这一讨论。在此基础上，《法学》编辑部将已发表和准备发表的文稿，经筛选后编辑成册。本书不同于一般的理论文章的汇编，而是每篇文章均有一些见解、且形成一定体系，因而具有较高的学术价值。

本书——《当代中国廉政法制》，是我国第一部较为系统地论述廉政法制建设理论的专题论著。近年来，各地出版了不少有关廉政建设的书籍，但从法律角度探讨廉政建设还属初见。可以说，从理论和实践的结合上阐明廉政与法制的辩证关系，有针对性地提出立法、司法、监督等诸方面的建议，这是本书的特色所在。从全书内容看，主要包含五个部分：

一、廉政法制理论。从廉政含义着手，探讨廉政与教育、经济、政治、民主、法律、道德等诸方面的关系，从而论证廉政建设纳入法制轨道的紧迫性和必要性。同时，还注意强调应结合我国国情，加强和推进廉政法制建设；

二、廉政立法。阐明加强廉政立法是当前我国廉政建设的一个关键问题，在宏观上应有总体构想，在微观上要从实处逐个解决问题，形成配套和完整体系，这无疑是廉政建设的基础和必要条件；

三、廉政法律监督。这是廉政法制建设中一个十分重要而又往往为人们所忽视的问题。因此，不仅要重视权力机关和党内外（纪委、监察部门等）的监督，而且要真正发挥新闻舆论和群众的监督，这是推进廉政建设的重要保障；

四、廉政司法与公务员制度。与廉政立法相适应，要重视发挥司法功能的作用，否则，立法再多也是一纸空文，甚至会起更坏的作用。因为法律是通过人去执行的，因此，需注重执法队伍的培养和国家公务人员的管理；

五、附录。通过对我国历史上依法治吏和国外、港台廉政法规的评介，扩大视野，以对我国廉政法制建设起借鉴作用。

我希望这部专题论著的问世，不仅有助于增强各级党政和企事业领导的廉政法制意识，而且能够为廉政法制建设提出一些可实际操作的廉政立法、司法、监督等方面的方案、措施、办法，以推进我国廉政法制建设的进程。

张国全

一九九〇年九月

# 目 录

|                   |       |
|-------------------|-------|
| 序                 | ( 1 ) |
| 前言                | ( 3 ) |
| 开展“廉政建设法律思考”讨论的倡议 | ( 1 ) |
| 司法部部长蔡诚给《法学》编辑部的信 | ( 3 ) |

## 一、廉政法制理论

|                   |       |
|-------------------|-------|
| 民主：廉政建设的政治保障      | ( 8 ) |
| 把廉政建设纳入法制的轨道      | (15)  |
| 法律是廉政建设的重要保证      | (21)  |
| 廉政建设必须以法制建设为基础    | (26)  |
| 加强法制 惩贪肃腐         | (30)  |
| 法制：肃贪倡廉的重要手段      | (38)  |
| 强化廉政建设的法律意识       | (43)  |
| 腐败现象产生的原因及其对策     | (47)  |
| 廉政含义、范围之我见        | (55)  |
| 谈我国廉政法制体系的转型      | (63)  |
| 结合我国国情 加强廉政法制建设   | (66)  |
| 廉政法制建设治本“三议”      | (72)  |
| 廉政法制建设中亟待处置好的几种关系 | (78)  |
| 廉政与法制             | (84)  |

## 二、廉政立法

|          |      |
|----------|------|
| 廉政立法策略探究 | (94) |
|----------|------|

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| 廉政立法论纲 .....            | (97)  |
| 完善刑事立法 加强廉政建设 .....     | (105) |
| 对完善刑法惩治腐败功能的构想 .....    | (112) |
| 设“以权谋私罪” 以法促进廉政 .....   | (117) |
| 完善我国反贪污立法的构想 .....      | (120) |
| 论完善我国反贪污法的必要性和可能性 ..... | (133) |
| 刑法中受贿罪内容急需补充立法 .....    | (146) |
| 《廉洁规定》与廉政立法 .....       | (152) |

### 三、廉政法律监督

|                            |       |
|----------------------------|-------|
| 强化法律监督的若干问题 .....          | (162) |
| 完善权力监督机制 搞好廉政建设 .....      | (168) |
| 廉政法律监督刍议 .....             | (176) |
| 廉政建设与监察制度 .....            | (182) |
| 加强检察工作 实行依法监督 .....        | (187) |
| 检察机关在廉政建设中的作用 .....        | (190) |
| 反贪污贿赂是检察机关的重要任务 .....      | (195) |
| 对政法机关查处经济犯罪的工作必须加强监督 ..... | (200) |
| 论举报奖励的法律调整 .....           | (205) |
| 举报：廉政监督的有效形式 .....         | (213) |
| 深入开展举报 努力为廉政服务 .....       | (218) |

### 四、廉政司法与公务员制度

|                   |       |
|-------------------|-------|
| 强化廉政的司法功能 .....   | (227) |
| 刑事司法与清廉为政 .....   | (234) |
| “设官而治”与廉政建设 ..... | (240) |
| 公务员制度法律化探讨 .....  | (248) |

### 五、附录

|                     |       |
|---------------------|-------|
| 封建法律惩治贪赃的历史评述 ..... | (257) |
|---------------------|-------|

|                     |       |
|---------------------|-------|
| 国外和港台廉政法规的基本特点····· | (266) |
| 批判借鉴外国的廉政经验·····    | (275) |
| 香港地区以法治廉评介·····     | (279) |
| 编后·····             | (283) |

# 开展“廉政建设法律思考” 讨论的倡议

上海《法学》编辑部

在坚持四项基本原则基础上，注重理论联系实际，组织对重大理论和现实问题的讨论和争鸣，是本刊的办刊宗旨和特色。法学领域要繁荣，《法学》杂志要发展，都要求我们研究和探讨全社会所关注的“热点”问题。当前，加强廉政建设为全国人民所瞩目，也是我们法制建设中需要探讨的新课题。

我们坚决反对以反腐败为名，全盘否定我们党，否定社会主义。然而，又必须清醒地看到，在改革开放的社会背景下，党和国家机关中确有少数人，受资产阶级思想的侵蚀，以权谋私、腐化渎职、敲诈勒索、贪污受贿，玷污了党和国家机关在人民群众中的形象，败坏了改革开放的声誉，干扰和阻碍了社会主义现代化建设的顺利进行。党和国家机关能否防止腐败，保持廉洁，直接关系到人心向背和改革的成败，关系到社会主义事业的成败。

在过去，反腐败、求廉洁，主要通过垂直权力系统的行政约束和政治思想教育来实现的，当问题突出时则依靠大规模的政治运动来解决。显然，这种做法已明显不适应发展社会主义商品经济的需要了。党的十三届四中全会后，党和政府非常重视廉政建设，采取各种有力措施，惩腐肃贪。前一段时间，各地

公开办事制度，公开办事结果，依靠群众监督，即“两公开一监督”，这是很好的创造。嗣后，两院“通告”的颁布，发挥了巨大的威慑力量，已初步取得成效。但是，廉政建设需要不断发展、长期坚持，寻找新时期廉政建设的新途径刻不容缓。

早在1980年8月18日，邓小平同志在关于改革党和国家领导制度的重要讲话中着重指出：“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。”解决廉政建设的问题，可以运用思想、教育、行政、经济等手段，可以说这是一项大工程，但与之紧密相联的制度和法律建设则至关重要。使防止腐败、保持廉洁纳入制度化、法律化轨道，发挥法律这一手段在廉政建设中的特殊作用，无疑是十分必要和及时的。因此，本刊决定，最近一段时间组织“廉政建设法律思考”的讨论。讨论分三个阶段：首先，从明年第一期开始，先以“笔谈”形式发表读者来稿，从各个角度来论述廉政建设的法律问题；其次，在此基础上逐步深化，确定若干重要课题，进行“专题研讨”；最后，召开“廉政建设的法学理论研讨会”，进一步推动和促进廉政建设日趨走向制度化、法律化。

本刊殷切期望每一位关心《法学》的读者，每一位关心廉政建设和法制建设的同志，积极参加“廉政建设法律思考”讨论，可以从批判借鉴古代和国外做法；制订经济和行政法规；优化制约和监督机制；修改完善惩治贪污受贿立法；加强案件侦破和严格执法等角度和方面，踊跃投稿发表真知灼见，为我国的廉政建设作出贡献。

一九八九年十二月

## 司法部部长蔡诚给《法学》编辑部的信

《法学》编辑部：

廉政建设是当今党和国家乃至全社会关心的重大问题。搞好廉政建设，对于纯洁党和国家机关，维护党和国家机关在人民群众中的威信，保持党政干部作为人民公仆的良好形象，保障社会主义现代化建设的顺利进行，促进改革开放，有着至关重要的意义。你刊决定组织开展“廉政建设法律思考”的讨论，探索、研究运用法律手段解决廉政建设中的各种问题，对于从根本上加强廉政建设大有好处。我完全支持你们组织这次讨论。

我们党一向重视廉政建设，从建党那天起就以全心全意为中国人民服务作为自己的宗旨。党的十三届四中全会、五中全会，都把克服腐败现象，切实加强廉政建设，确定为全党的一项重要任务。党中央、国务院采取了一系列有力措施，最高人民检察院、最高人民法院发布了《关于贪污、受贿、投机倒把等犯罪分子必须在限期内自首坦白的通告》，在全国范围内初步形成了一个反贪污、贿赂的高潮，廉政建设取得了明显的成效。但是，要从根本上抑制腐败，搞好廉政建设，必须把廉政建设纳入法制的轨道，使廉政建设有法律上的保障。我想，将廉政建设纳入法制的轨道，有以下几方面的积极意义：

首先，可以强化党政机关的约束机制。加强思想教育是廉政建设的必要方式，但是思想教育不能代替具有强制力的法律手段。法律制度作为一种国家意志，是以强制力为后盾的，当事人必须在法律制度规定的范围内行事，否则就会受到法律制

裁。

其次，可以做到预防为主，防患于未然。法律作为人们的行为规范，可以告诉人们什么是可以做的，什么是不能做的，起到事前警告和预防的作用。所以，要把人们的行为引导到符合廉政要求的轨道上来，首先需要告诉人们行为的准则，以及不按规矩行事的法律后果。只有这样，才能使绝大多数人随时敲响思想上的警钟，走向廉洁，免于腐败，收到预防为主，惩治为辅的效果，也只有这样，一旦出现问题，处理时才能做到有章可循，有法可依。

再次，是有益于民主监督。廉政建设不仅要靠党政领导机关和司法机关来抓，还要依靠来自各方面的广泛的监督，包括部门单位之间的相互监督、新闻舆论工具的监督、人民群众的监督等。将廉政建设纳入法制的轨道，实现民主监督就有了基本的前提条件。前段时间，有些地方和部门实行了公开办事制度、公开办事结果和依靠群众监督的“两公开一监督制度”，取得了很好的效果，就充分地说明了这一点。

要把廉政建设纳入法制的轨道，我认为主要是抓好几个方面的工作：

1. 要提高人们对廉政建设必须与法制建设相结合的意义认识。要让广大干部群众认识到，廉政建设与法制建设二者紧密相依，廉政建设应纳入法制建设的轨道，法制建设是廉政建设的基本保障。不抓法制建设，廉政建设就是一句空话；不抓廉政建设，法制建设也是不完全的。

2. 要完善有关的法律法规和行政规章制度。多数腐败现象都是由于权力运行的方式、责任形式和制约机制没有规范或规范不清造成的。因此首先要从完善制度入手，改善廉政建设无章可循、无法可依的状况。廉政立法要力求具体细致，具有较