
廉政学

谭世贵 著



法律出版社

廉 政 学

谭世贵 著

法 律 出 版 社

(京)新登字 080 号

廉政学

谭世贵 著

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

印刷/北京宏伟胶印厂印刷

开本/850×1168 毫米 1/32 印张/11.875 字数/315 千

版本/1995 年 4 月第 1 版 1995 年 4 月第 1 次印刷

印数/0,001—3,000

社址/北京广外六里桥北里甲 1 号八一厂干休所 (100073)

电话/3266794 3266796

出版声明/版权所有，侵权必究。

书号：ISBN7-5036-1642-3/D·1312

定价：16.00 元

(如有缺页或倒装，本社负责退换)

序

腐败问题是一个世界性难题。古今中外，它一直困扰着各国的统治阶级和无数善良的人们。当今西方国家物质文明高度发达，但社会风气却每况愈下，贪污贿赂愈演愈烈，腐败丑闻屡见不鲜。为遏制腐败，肃清贪官，各国掀起了声势浩大的反腐败斗争，“廉政风暴”、“净手运动”、“良心政治”此起彼伏，令世人瞩目。

新中国建立后，在社会主义建设取得伟大成就的同时，我们的干部队伍中亦出现了少数腐败分子，特别是改革开放以来，由于外部因素的影响，加之我们的管理工作未能适应新形势的发展，我国党政军机关中发生了严重的腐败现象，贪污、贿赂、挪用公款、走私、投机倒把、徇私舞弊等腐败案件持续上升，引起了广大人民群众的强烈不满，成为全国人民经常关注的热点问题。邓小平同志指出：“经济建设这一手我们搞得相当有成就，形势喜人，这是我们国家的成功。但风气如果坏下去，经济搞成功又有什么意义？会在另一方面变质，反过来影响整个经济变质，发展下去会形成贪污、盗窃、贿赂横行的世界。”（《邓小平文选》第三卷第154页）可见，能否有效地惩治腐败，既维系着民心向背，也关系到经济建设的成败，对于党和国家是一件生死悠关的大事。为此，党和国家开展了一系列反腐肃贪斗争，并取得了明显的成效。但是许多消极腐败现象至今尚未得到有效遏制，与广大人民群众的要求差距还很大。

近十几年来，针对腐败现象日益严重的态势，理论界表现出强烈的使命感和责任感，对腐败问题展开了比较系统和深入的研究，撰写了一批有相当份量的论文，也出版了若干部专著，取得了一定的成果，但远不能适应与腐败犯罪作斗争的需要。谭世贵同志是法学

界一位年青的学者，在诉讼制度、检察制度和经济犯罪方面作过比较深入的研究。近二年来，他在从事繁重的教学和学校管理工作之余，又致力于廉政问题的研究，提出了建立《廉政学》的设想并写出了这部书稿。我作为第一位读者阅读了书稿。我认为，作者撰写的《廉政学》一书具有以下几个特点：

第一，创新性。据我了解，作者于1994年8月25日就在法制日报上撰文提出了建立《廉政学》的构想，因此可以说他在全中国首创了这一新学科。《廉政学》一书比较深入地探讨了腐败的产生、发展及其防治规律，分析了廉政建设与人民民主专政、廉政建设与市场经济的相互关系，提出了廉政建设的七项基本原则，构建了廉政制度的基本框架。这在廉政问题的研究中具有一定的新意。而且，以往的研究更多的是侧重于腐败问题，作者在本书中换了一个角度，从腐败的对立面——廉政上来考虑问题，视野更开阔，立论也更新颖。

第二，系统性。作者在书中既有对腐败与廉政历史的回顾与总结，又有对腐败与廉政现实的分析与思考；既有廉政理论与原则的概括，又有廉政实践与制度的探索；既有腐败原因的归纳，又有廉政对策的论证；既有腐败实体问题的论述，又有腐败追诉（程序）问题的见解。更重要的是，作者将腐败的预防和惩治放在一起研究，阐明了两者之间的辩证统一关系，架构了廉政建设的各项具体制度及其相互之间的衔接点，从而使廉政制度具有全面性、系统性，并形成完整的体系，进而有利于其发挥整体和综合效应。

第三，可行性。在廉政制度建设中，作者提出建立健全公职人员的考试录用制度、回避制度、职位轮换制度、公开与监督制度、奖励制度、生活保障制度、严禁经商和营利性兼职制度、财产申报制度、举报制度、舆论监督制度、惩罚制度等，并就各个制度的主要内容以及原有制度如何完善和新的制度如何建立作了具体的设计。这些都是我国廉政建设的重要方面，其中，有的制度已经实施，有的制度正准备出台，有的制度待条件具备也完全可能建立起来。总之，贯彻理论与实践相结合的原则，所提出的各项廉政制度基本符

合我国的实际情况，比较切实可行，这是本书的一个重要特色。

当然，新学科的建立不可能一蹴而就，本书亦有一些不够完美的地方，如有的问题个别提法还需推敲等。但是，我深信，经过广大理论工作者的不懈努力和艰苦探索，廉政学这门新学科一定能在反腐败的伟大实践中日臻成熟，并发挥有益的作用。故乐为作序，向广大读者推荐这本书。

中国法学会副会长 陈光中

1995年3月

目 录

导言	1
一、廉政学的缘起	1
二、廉政学的研究对象	3
三、廉政学的任务与研究方法	6
四、廉政学的地位与功能	11
第一章 腐败的起源和演变	16
第一节 腐败的起源和本质	16
一、腐败的起源	16
二、腐败的概念和本质	18
第二节 中国封建社会的腐败现象	20
一、中国封建社会腐败现象的主要表现	20
二、中国封建社会腐败现象的基本成因	23
第三节 资本主义社会的腐败现象	24
一、资本主义社会腐败现象的主要表现	24
二、资本主义社会腐败现象的基本特点	32
第四节 新中国的腐败现象	33
一、改革开放以前腐败现象的主要表现	33
二、改革开放以来腐败现象的主要特点	35
第二章 中国封建社会的廉政建设	47
第一节 中国古代廉政建设的开端	47
第二节 中国封建社会廉政建设的主要措施	50
一、制定法律，严密惩贪法网	51
二、执行法律，严惩贪官污吏	57
三、建章立制，防止和揭露腐败现象	60

四、广泛进行廉洁教育和法律宣传	63
第三节 中国封建社会的御史监察制度	64
一、御史监察制度的产生和发展	64
二、御史监察机构的职能	66
三、御史监察制度形成和延续的原因	69
四、对御史监察制度的历史评价	72
第四节 中国封建社会廉政建设的经验教训	76
一、中国封建社会廉政建设的基本经验	76
二、中国封建社会廉政建设的主要教训	80
第三章 资本主义国家的廉政建设	83
第一节 资本主义国家廉政建设的基础	83
一、资本主义国家廉政建设的理论基础	83
二、资本主义国家廉政建设的体制基础	89
第二节 资本主义国家的廉政措施	94
一、对公职人员进行广泛而持久的廉洁教育	94
二、加强廉政立法,建立反贪污贿赂的法律体系	96
三、实行公务员制度	101
四、实行财产申报、公开与查核制度	102
五、建立专门而独立的反贪污贿赂机构	107
六、依法严惩贪官污吏	111
第三节 公务员制度与廉政建设	112
一、公务员制度是反腐败的产物	113
二、公务员制度中的廉政机制	118
第四章 新中国的廉政建设	133
第一节 新中国廉政建设的基本概况	133
一、改革开放以前的廉政建设	133
二、改革开放以来的廉政建设	148
第二节 我国廉政建设的经验教训	158
一、我国廉政建设的基本经验	158
二、我国廉政建设的主要教训	163
第五章 我国产生腐败的原因	166

第一节 思想原因	166
一、封建特权思想的影响	166
二、资产阶级思想的影响	167
第二节 社会原因	168
一、市场经济的负效应	168
二、不正之风的影响	169
三、分配不公的影响	169
第三节 体制原因	170
一、经济体制的缺陷	170
二、政治体制的不完善	171
三、法制的软弱无力	172
第四节 经济原因	173
一、物质利益的驱动	174
二、经济结构变化的影响	174
第五节 惩罚原因	175
一、惩罚不力的历史根源	175
二、惩罚不力的法律因素	176
三、惩罚不力的执法因素	176
第六节 个体原因	177
一、公职人员的素质缺陷	177
二、公职人员的需要非份	178
第六章 我国廉政建设的理论基础	180
第一节 毛泽东的反腐败思想	180
一、反腐败斗争要常抓不懈	181
二、反腐败要从严治党	182
三、反腐败必须坚决反对官僚主义	184
四、反腐败必须依靠群众，内外夹攻	186
五、反腐败必须实事求是，并围绕中心工作来进行	187
第二节 邓小平的廉政建设理论	189
一、始终坚持“两手抓”，“两手都要硬”	191
二、要靠教育，但更要靠法制	192

三、依法查处腐败分子	194
四、从领导干部抓起	195
五、要与腐败现象作长期斗争	195
第三节 廉政建设与人民民主专政	196
一、人民民主专政的基本含义	196
二、民主与廉政建设的关系	197
三、专政与廉政建设的关系	198
第四节 廉政建设与市场经济	199
一、市场经济对廉政建设的积极作用	200
二、市场经济对廉政建设的消极作用	201
三、廉政建设是市场经济的内在要求和重要保证	202
第五节 廉政与勤政、良政	203
一、廉政、勤政、良政的概念	203
二、廉政、勤政、良政的相互关系	204
第七章 廉政建设的基本原则	205
第一节 削减权力，铲除腐源	205
一、权力的特征及其与腐败的关系	205
二、削减权力是减少腐败的最佳选择	206
第二节 制约权力，遏制腐败	208
一、以权力制约权力	208
二、以报酬制约权力	208
三、以素质制约权力	208
四、以成本制约权力	209
第三节 厉行法制，强化监督	209
一、立法是基础	209
二、执法是关键	210
三、监督是保障	210
第四节 反腐倡廉，匡邪扶正	211
一、反腐与倡廉、匡邪与扶正的辩证关系	211
二、反腐倡廉、匡邪扶正的基本要求	212
第五节 打防结合，预防为主	212

一、打击和预防的辩证关系	212
二、实现预防为主的主要途径	214
第六节 机构统一，司法独立	216
一、建立统一的反腐败机构	216
二、司法独立的必要性和可行性	219
第七节 加强制度建设	220
一、我国廉政建设中的制度缺陷	220
二、廉政制度的特殊功能	221
第八章 腐败的预防制度	224
第一节 考试录用制度	224
一、考试录用制度的概念和意义	224
二、考试录用的原则	225
三、全面建立我国的考试录用制度	227
第二节 回避制度	229
一、回避制度的概念和意义	229
二、我国现行回避制度的主要内容	231
三、进一步完善我国的回避制度	235
第三节 职位轮换制度	237
一、职位轮换制度的概念和意义	237
二、全面建立我国的职位轮换制度	238
第四节 公开与监督制度	240
一、公开的概念与内容	240
二、监督的概念与内容	241
三、公开与监督的辩证关系	244
四、进一步健全我国的公开与监督制度	245
第五节 奖励制度	249
一、我国现行奖励制度的主要内容	249
二、进一步完善我国的奖励制度	252
第六节 生活保障制度	254
一、生活保障制度的概念和意义	254
二、建立生活保障制度的基本思路	254

第七节 严禁经商和营利性兼职制度	258
一、严禁经商和营利性兼职的意义	258
二、严禁经商和营利性兼职制度的主要内容	259
第九章 腐败的惩治制度	262
第一节 财产申报制度	262
一、财产申报制度的概念和意义	262
二、我国建立财产申报制度的刍型	265
三、全面建立我国的财产申报制度	266
第二节 举报制度	268
一、我国建立举报制度的历史进程	268
二、举报制度的作用和存在的问题	270
三、我国现行举报制度的主要内容	273
四、进一步健全我国的举报制度	275
第三节 舆论监督制度	278
一、舆论监督的概念和意义	279
二、全面建立我国的舆论监督制度	280
第四节 惩罚制度	282
一、我国现行惩罚制度的主要内容	282
二、进一步健全我国对腐败的惩罚制度	304
第十章 腐败犯罪的诉讼机制	310
第一节 腐败犯罪的诉讼原则	310
一、腐败犯罪诉讼的一般原则	310
二、腐败犯罪诉讼的特殊原则	311
第二节 腐败犯罪的诉讼证据	317
一、腐败犯罪证据的特点	317
二、腐败犯罪证据的收集	319
三、腐败犯罪证据的审查判断	321
四、腐败犯罪证据的运用	325
第三节 腐败犯罪案件的诉讼程序	329
一、腐败犯罪案件的立案	329
二、腐败犯罪案件的侦查	334

三、腐败犯罪案件的起诉	342
四、腐败犯罪案件的审判	348
第四节 法人犯罪的诉讼研究	358
一、法人犯罪的诉讼主体资格	358
二、法人犯罪证据的收集和运用	360
三、法人犯罪的诉讼特色	361

导 言

一、廉政学的缘起

历史从远古走来。

旧中国上下几千年，“十官九贪”、“无官不贪”、“升官发财”，腐败现象随处可见。明代大奸臣严嵩大肆敲诈勒索，案发后被抄出黄金 3 万两，白银 200 万两，土地房产难计其数；清代军机大臣和坤堪称贪官之最，贪污受贿的财物折合 8 亿两白银，相当于清王朝 20 年的财政收入；国民党时期更是贪风盛行，蒋、宋、孔、陈四大家族靠巧取豪夺而富甲天下。

资本主义国家同样贪风不绝，贿赂横行。1972 年发生的“洛克希德丑闻”震惊世界政坛：美国洛克希德公司用数千万美元进行贿赂，以换取出售飞机的订货合同，结果使日本、西德、意大利、荷兰等国数十名政界、军界显赫人物栽倒在贿赂案上；1989 年曝光的“利库路特案件”曾使日本内阁易主、政局动荡、民怨载道：利库路特公司将其一子公司的未上市股票低价卖给政界要员，让他们在股票上市后高价抛售，大捞一把，从而导致 50 多名政界要员被迫辞职，10 多人被判刑；1992 年在意大利暴发的“米兰贿赂丑闻”几乎包括建筑、交通、环保、医疗卫生及对外合作等各个领域，贿赂金额超过 2 亿美元，涉及政界和企业界要人超过 4500 人，其中被逮捕或接到各地检察机关发出的接受审查通知的有 2600 余人，包括两名前总理、150 多名议员、880 多名国家和地方官员。原先执政的天民党、社会党、社会民主党、自由党和共和党 5 个政党的书记均因涉嫌丑闻而先后下马，米兰市政府被迫集体辞职，由此引发意大利政治大地震，造成其政府连连垮台。

然而，腐败并非古代和外国特产，在人民当家作主的社会主义中国亦有贪污受贿等腐败现象。建国之初，原中共天津地委书记刘青山、原中共天津地委副书记兼天津行署专员张子善在治理潮白河、海河、永定河、大青河、龙凤河等工程中，利用职权，贪污、盗窃、非法骗取、挪用公款达 171 亿多元（旧币，1 万元合现金人民币 1 元），震惊全国。在改革开放中，原海口市工商银行东风办事处会计组组长薛根和等 8 人贪污人民币 3344 万元，挪用企业资金 61 万元；北京卫益行原总经理丛松波等人先后向北京的 12 家金融单位的行长、经理和信贷员行贿共计人民币 20 万元，以此换来 47 笔巨额贷款和拆借款共计人民币 7900 万元，其中 5900 万元无法追回。

腐败是人类社会的共同敌人，为人类社会所深恶痛绝，人类社会的历史也是一部与腐败现象作斗争的历史，人类进入阶级社会以来，多少仁人志士企图揭开腐败这一神秘的面纱，找到根治这一顽症的灵丹妙药，但有成功的欢欣更多的是失败的悲壮。沿着历史的轨迹探寻反腐败的真谛，我们不难发现，自从剥削和剥削阶级产生以来，腐败和廉政作为两种相对立的社会现象便同生共长，相互伴随，成为阶级社会的永恒话题，也成为当今人类世界面临的共同难题。

1992 年 10 月党的十四大召开，标志着中国开始驶入市场经济的快车道，建立和发展社会主义市场经济已成为中国人民的必然选择和不可逆转的历史潮流。但滚滚洪流难免不泥沙俱下，当前日益普遍和严重的腐败现象不仅使国家、集体财产遭受重大损失，人民血汗付之东流，而且严重败坏党和政府的声誉，粗暴地践踏了市场经济公平竞争的法则，造成社会经济秩序紊乱，消蚀新生的市场经济体制，关系到党和国家的前途以及社会主义现代化建设的成败。

一位西方学者曾赞扬中国历经两千年的御史监察制度的绵延与完备，称颂中国是经验丰富的肃贪老手。可是，在发展市场经济的大潮中，在社会经济背景发生根本变化的今天，我们的肃贪机制无疑已变成了稚嫩的新手。

同样，具有 200 多年法治经验的西方国家在对付腐败问题上也日益显得力不从心。早在本世纪初，美国改革家斯蒂芬斯就曾评说：“贪污受贿和违法是美国的精神。”80 年代末，美国学者 J·博伦又惊呼：“腐败已对宪法程序和民主社会的价值构成一种威胁。”在本世纪即将过去之时，罗马俱乐部的权威报告把政治腐败与环境污染并列即将到来的新世纪的难题；美国《基督教科学箴言报》采访了数百名各界名流，展望 21 世纪，最后将公共道德的崩溃与核毁灭等列为 6 个最紧迫的问题。

但是，我们没有必要悲观失望，怨天忧人。历史已无数次证明：任何一项斗争如果离开了正确理论的指导，则都不可能获得成功。严重的腐败现实和长期的反腐败实践已向我们昭示：今天，建立廉政学这样一门崭新学科的时机已经到来，这项任务历史地摆到了我们的面前。惩治腐败不仅应当加大打击力度，而且更需要提高理论深度，用科学的理论指导我们的行动。因此，建立廉政学已是大势所趋，势在必行。

人类正不断地走向成熟，在创造物质文明的同时，也在创造使自身日臻完善的精神文明，理论便是一朵最灿烂的文明之花。廉政学，必将出于污泥而不染，源于腐败而不沾。

唯有廉政才能彻底地根治腐败，唯有理论才能有效地指导实践，扬起廉政学这把利剑，我们将能赢得反腐倡廉的胜利。

二、廉政学的研究对象

任何一门学科都必然有其特定的研究对象。唯此，方能界定其体系范围和研究内容，使新学科不致成为无源之水，无本之木。廉政学亦不例外。

廉政学，顾名思义，就是研究廉政问题的一门学科。而廉政是相对于腐败而言的，历史证明，对腐败进行有效的防范和惩治，就能实现廉政目标。因此，廉政学也可以说是对腐败现象及其防范和惩治进行研究的一门学科。换言之，廉政学以腐败现象及其防治为研究对象，具体来说包括以下几个方面的内容：

第一，腐败的概念和本质，以及古今中外腐败现象的表现形式、特点、成因及其防治规律。研究廉政问题，我们不能不首先研究其对立物——腐败。包括：什么是腐败，它是如何产生的，在不同国家不同时期它各有什么特点，各有哪些表现形式？腐败的本质是什么，存在的原因有哪些？其发展规律怎样？腐败对社会有哪些危害，人们对它有何看法，持何态度？在人类历史的各个时期，各国采取了哪些行之有效的的手段或措施去防治腐败，其中，哪些手段或措施是成功的，哪些又是失败的或效果不太好的，其成败的原因是什么？哪些手段或措施对我们仍有借鉴参考意义？

第二，廉政问题的科学理论。对腐败问题的研究归根到底是为了实现廉政的目标。因此，我们必须研究什么是廉政，其内容是什么，其意义何在？哪些人应当廉政，怎样做才廉政，廉政与腐败之间的相互关系怎样？一讲到廉政，人们往往只把它与惩治贪官联系在一起，其实问题远非如此简单。从惩贪与廉政的关系上看，惩贪仅仅是廉政的一个方面，而且只是一个治标的问题。根据我们自己和其他国家成功经验，反腐败必须做到教育、防范、查处三位一体，才能奏效。其中教育是基础，查处是手段，防范是根本。具体地说就是，加强了政治思想工作，提高了公职人员的素质，就会使之不想贪；有严密的制约机制及内部管理，就会使之不能贪；有较高的福利薪水，就会使之不必贪；真正依法严惩，敢动真格，就会使之不敢贪。从廉政本身来看，反腐倡廉是一个问题的两个方面，两者相辅相成，不可分割。总之，只有标本兼治，打防结合，综合治理，才能有效地遏制腐败，保持廉洁。

第三，有关廉政方面的法律法规及由此形成的各项法律制度。我国领导人曾多次强调，反腐败要靠教育，但更要靠法制。因此，反腐败必须纳入法制的轨道，使之规范化、制度化、法律化。这就要求我们必须认真研究反腐败的法制建设问题，采取有效措施，逐步建立起一整套反腐败及廉政法律制度，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必纠。我国现有的与廉政建设有关的制度有人民代表