

黄百炼 著

# 遏制腐败

——民主监督的程序与制度研究

人民出版社

遏

制

腐

败

黄百炼 著

责任编辑:夏 青  
装帧设计:刘林林  
版式设计:赵迎珂  
责任校对:李兰亭

## 图书在版编目(CIP)数据

遏制腐败——民主监督的程序与制度研究/黄百炼著  
-北京:人民出版社,1997.5  
ISBN 7-01-002554-1

I. 遏…

II. 黄…

III. 廉政建设-政治制度-研究-中国

IV. D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 04436 号

遏制腐败  
——民主监督的程序与制度研究  
EZHI FUBAI——MINZHU JIANDU  
DE CHENGXU YU ZHIDU YANJIU

黄百炼 著

人民出版社 出版发行  
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

电子外文印刷厂印刷 新华书店经销

1997年5月第1版 1997年5月北京第1次印刷  
开本:850×1168毫米 1/32 印张:10.625  
字数:256千字 印数:1—6,000册

ISBN 7-01-002554-1/D·697 定价:16.80元

# 目 录

引论 反腐败——一个尚未冷却的话题 .....	(1)
-------------------------	-----

第一章 中国革命和建设时期的反腐败历程 .....	(9)
---------------------------	-----

第一节 中国革命和建设时期反腐败的几个历史阶段 .....	(9)
-------------------------------	-----

一、新民主主义革命时期的反腐败 .....	(9)
-----------------------	-----

二、新中国成立之初的反腐败 .....	(13)
---------------------	------

三、社会主义改造时期的反腐败 .....	(18)
----------------------	------

四、社会主义在探索中曲折发展时期的反腐败 .....	(22)
----------------------------	------

五、“文化大革命”时期的“反腐败” .....	(27)
-------------------------	------

第二节 改革开放前我国反腐败的基本经验和教训 .....	(30)
------------------------------	------

一、对改革开放前我国反腐败理论的评析 .....	(30)
--------------------------	------

二、对改革开放前我国反腐败程序和制度的评析 .....	(39)
-----------------------------	------

三、对改革开放前我国反腐败社会功能的评析 .....	(48)
----------------------------	------

第二章 改革开放条件下转轨换型时期的反腐败斗争 .....	(55)
-------------------------------	------

第一节 转轨换型时期腐败的表现及特征 .....	(55)
--------------------------	------

一、改革开放起步时期腐败的主要表现及特征 .....	(55)
----------------------------	------

二、两种体制并存时期腐败的主要表现及特征 .....	(59)
----------------------------	------

三、市场经济体制建立初期腐败的主要表现及特征 .....	(64)
<b>第二节 转轨换型过程中腐败现象产生的原因 .....</b>	<b>(69)</b>
一、腐败现象产生的社会历史条件原因 .....	(69)
二、腐败现象产生的程序和制度的原因 .....	(76)
三、腐败现象产生的组织管理原因 .....	(80)
四、腐败现象产生的个人原因 .....	(85)
<b>第三节 改革开放以来我国反腐败的实践 .....</b>	<b>(89)</b>
一、我国现阶段反腐败的理论及其评析 .....	(89)
二、我国现阶段反腐败的程序和制度 .....	(95)
三、对我国现阶段反腐败成效的基本估价 .....	(104)
<b>第三章 腐败与社会主义的关系 .....</b>	<b>(110)</b>
<b>第一节 腐败不是社会主义制度的产物 .....</b>	<b>(110)</b>
一、利己的动机和缺乏民主与法制是历史上腐败产生的 共同原因 .....	(110)
二、不同社会制度下腐败产生的特殊原因 .....	(115)
三、我国现阶段出现的腐败从本质上说是剥削制度的产物 .....	(120)
<b>第二节 我国的反腐败不同于资本主义社会的反腐败 ..</b>	<b>(124)</b>
一、两种不同社会制度下的腐败比较 .....	(124)
二、两种不同社会制度下反腐败机制的比较 .....	(128)
三、两种不同社会制度下反腐败功能的比较 .....	(132)
<b>第三节 我国在社会主义条件下能够争取反腐败         的胜利 .....</b>	<b>(138)</b>
一、我国有利于争取反腐败胜利的客观依据分析 .....	(138)
二、我国有利于取得反腐败胜利的主观依据分析 .....	(142)
三、关键是坚定信心,从我做起 .....	(147)
<b>第四章 我们应该选择什么样的反腐败思路 .....</b>	<b>(153)</b>

第一节 发展社会主义市场经济是推进反腐败的最佳历史选择 .....	(153)
一、市场经济形成民主政治,民主政治推进反腐败 .....	(153)
二、建立社会主义市场经济更有利于反腐败 .....	(157)
三、正确规定社会主义市场经济条件下反腐败成功与否的衡量标准 .....	(162)
第二节 确立社会主义条件下反腐败的思路 .....	(168)
一、争取反腐败胜利只有在建设有中国特色社会主义过程中才能逐步实现 .....	(168)
二、以克服反腐败的主要障碍机制——地方保护主义和部门保护主义为突破口 .....	(171)
三、以专项治理为起点有步骤分阶段地扩大反腐败成果 .....	(175)
四、教育与打击两手抓,重在建设科学的严密的监督网络 .....	(178)

## 第五章 科学地学习和借鉴世界各国和地区反腐败的程序和制度 .....

(184)

第一节 世界各国和地区预防腐败程序、制度的简介与评析 .....	(184)
一、对世界各国和地区官吏选任制度的简介与评析 .....	(185)
二、对世界各国和地区公务员权力制约的简介与评析 .....	(188)
三、对世界各国和地区公务员个人收益权利制约的简介与评析 .....	(192)
四、对世界各国和地区政治领袖权力制约制度的简介与评析 .....	(195)
五、对世界各国和地区“金钱政治”的某些限制性制度的简介与评析 .....	(196)
六、对世界各国和地区预防腐败教育机制的简介与评析 .....	(200)
第二节 世界各国和地区查处腐败程序、制度的简介与评析 .....	(201)

一、对西方立法机关查处腐败行为制度、程序的简介与评析 .....	(201)
二、对世界各国和地区行政监察查处功能的简介与评析 .....	(204)
三、对世界各国和地区司法部门查处腐败的功能简介与评析 .....	(208)
四、对世界各国和地区新闻界查处腐败功能的简介与评析 .....	(210)
五、对世界各国和地区普通公民的投诉及查处腐败措施 的简介与评析 .....	(212)

### 第三节 世界各国和地区惩治腐败程序、 制度的简介与评析 .....

一、对世界各国和地区议会惩处腐败制度、程序的简介与评析 ..	(214)
二、对世界各国和地区政府对惩处腐败制度、程序 的简介与评析 .....	(217)
三、对世界各国和地区司法部门惩处腐败制度、 程序的简介与评析 .....	(220)

## 第六章 建立什么样的反腐败程序和制度 .....

### 第一节 确立具有中国特色反腐败程序和 制度的基本原则 .....

一、现代社会争取反腐败胜利四个基本要素 .....	(223)
二、我国建立反腐败程序与制度应当确立的基本原则 .....	(226)

### 第二节 我国争取反腐败成功必须进行的基础性工作 ..

一、要有一个具有权威的、能驾驭反腐败大局的中央领导集体 ..	(230)
二、切实把好领导干部的选拔关 .....	(233)
三、在干部中开展卓有成效的思想政治教育 .....	(238)

### 第三节 我国争取反腐败胜利应当建立的主要程序 .....

一、在管理活动中建立增加透明度、体现公开性的程序 .....	(242)
二、在组织人事管理上建立对公务员健全的民主监督程序 .....	(245)
三、在查处案件的过程中建立快捷、秘密、讲究效率的程序 .....	(250)

### 第四节 我国争取反腐败胜利应当建立和健全的制度 ..

一、健全和完善有利于发挥反腐败整体功能的领导体制·····	(253)
二、应当建立维护党的意志统一,消除地方保护主义和部门保护主义的特派专员制度·····	(255)
三、建立公务员个人生活公开化的制度·····	(258)
四、健全和完善各项具体的监督制度·····	(261)
五、建立程序严密、查处及时、打击有力的惩治腐败的制度·····	(264)
<b>第七章 创造争取反腐败胜利的社会条件</b> ·····	(267)
<b>第一节 争取反腐败胜利的社会发展要求</b> ·····	(267)
一、坚持以经济建设为中心,是争取反腐败胜利的 社会经济基础·····	(268)
二、建设社会主义民主政治是争取反腐败胜利的 社会政治保证·····	(271)
三、大力建设社会主义精神文明是争取反腐败胜利的 思想文化条件·····	(275)
<b>第二节 争取反腐败胜利的关键在于坚持共产党的 正确领导</b> ·····	(278)
一、为什么要依靠共产党来领导反腐败·····	(279)
二、坚持共产党正确领导的几个基本要求·····	(284)
<b>第三节 争取反腐败胜利的基本前提在于保持 社会政治稳定</b> ·····	(291)
一、保持社会政治稳定有利于争取反腐败的胜利·····	(291)
二、世界各国在处理社会政治稳定与反腐败关系上 的经验教训·····	(295)
三、如何处理坚定不移地反腐败与保持社会政治稳定的关系···	(298)
<b>第八章 腐败趋势预测及未来的反腐败斗争</b> ·····	(304)
<b>第一节 对我国腐败发展趋势的预测</b> ·····	(304)



一、应当高度重视未来反腐败斗争的研究 .....	(305)
二、对未来腐败发展趋势预测的基本方法 .....	(308)
三、对我国腐败发展趋势的几种预测 .....	(313)
<b>第二节 如何做好未来反腐败斗争的准备 .....</b>	<b>(316)</b>
一、要加强对社会主义市场经济理论的总体性研究 .....	(317)
二、要研究制定符合社会主义本质要求的具体政策方针 .....	(320)
三、应当建立社会政治稳定预警研究系统和反腐败 技术研究机构 .....	(324)
<b>附录：主要参考文献 .....</b>	<b>(328)</b>
<b>后 记 .....</b>	<b>(331)</b>

# 引 论

## 反腐败——一个尚未冷却的话题

自从人类社会的生产劳动有了剩余产品、继而产生了剥削、形成了阶级之后，腐败就同人类形影相随，共生伴存。我国最早对腐败有文字描述的记载，是《诗经·硕鼠》一诗。在国外，最早描述腐败的记录大约是古埃及十八王朝的法老（公元前14世纪中叶，相当于我国商朝时期）；他是个年仅20岁就夭折了的奴隶制国家的国王。他死后陵墓中的陪葬品全是当时社会的珍奇异宝，连1.85米的棺材也是由整块黄金制成的。在当时生产力水平极为低下的情况下，可见奢侈至极。从此以后，世界各国腐败现象连绵不绝，层见迭出。秦二世时期不论间左闾右一律征伐，大修八百里阿房宫；汉桓帝、灵帝公开挂牌卖官鬻爵；隋炀帝无限制征发徭役，筑宫殿庭苑，修离宫别馆；慈禧动用海军军费修筑颐和园；国民党实行独裁统治时期，四大家族敲骨吸髓，垄断经济命脉等，这些可以大致勾画中国数千年腐败的轮廓。古罗马帝国皇帝尼禄为搜刮金钱不惜用莫名其妙的罪名杀掉大批名人富商，包括他的老师塞涅卡；印度莫卧儿王朝扎吉尔封地的经营特征，使“富人的穷奢极欲与普通百姓的绝对服从和极端贫困所形成的对照，是历史上仅见

的”<sup>①</sup>。意大利文艺复兴时期，教皇开创了贪污腐败的先例，利奥十世任命“侄子主教”正式职务，以便为亲属谋取优厚薪金；梵蒂冈教廷的腐败，是导致马丁·路德反叛和创立新教的原因之一；在法兰西封建君主专制时期，王公贵族为追求荒淫无耻的生活，肆无忌惮地挪用国库经费，路易十六的王后玛丽亚·安东尼被称为“亏空夫人”；在1900年左右的美国，腐败是政治词汇中最常被使用的字眼；1892—1893年法国巴拿马运河公司的舞弊案曾使四届政府接连倒阁……从以上这些粗略的历史扫描中，我们可以看到世界上腐败现象的广泛性。

有腐败就必然有反腐败。因为腐败像一个毒瘤，寄生在人类社会的肌体上，造成社会财富分配的严重不公和由此带来的贫富两极分化；形成特权和血腥统治；劳动者丧失应有的人格平等、尊严和自由，也造成社会风气的败坏；产生唯利是图、敲骨吸髓、阴谋诡计、贪婪狡诈的行为方式，造成社会道德的崩溃。人类社会要发展，要进步，古往今来反腐败的斗争不绝如缕。反腐败曾是一面改朝换代的义旗，不少英雄义士就是高举它推翻了腐朽王朝而建立了新的国家政权；反腐败也是一项治国安邦之策，不少英明的统治者以此造就了国泰民安的太平盛世；反腐败也是国家行政改革的动力，它为几千年的人类发展留下了辉煌灿烂的制度文明；反腐败也推动了人类精神文化的进步，它对政治理论的创造、道德的净化、观念的更新都有不可替代的作用。可以说，腐败和反腐败是人类社会发展进程中的一条轨迹，它把社会经济、政治、文化、道德、制度、社会生活方式等方面的联系和矛盾都集中于此，使人们从这个横断面观察到社会的一切。所以腐败和反腐败的这个社会焦点也是一面镜子，它能使人们看到这个社会的底蕴和兴衰。

---

<sup>①</sup> F. 贝尼埃：《莫卧儿帝国游记，1656~1658年》，1916年伦敦版第227页。

几千年来,人类一直在谈论腐败,研究腐败,反对腐败。但对什么是腐败,则众说纷纭,莫衷一是。仅《牛津英语词典》就下了9个定义,至于专家学者见仁见智的论断那就不可胜数了。有的从伦理道德的角度加以定义;有的从权力运用的角度定义;有的从法律调整的角度定义;有的从经济学需求、供应和交换的角度定义;还有的以公共利益为中心定义……但不管人们从什么角度去认识腐败,我们都可以看出这样一些带共同性的东西:第一,腐败的基础是利用公众和社会赋予的公共权力,没有公共权力,就不可能有巧取豪夺的机会和条件。第二,腐败是对他人或社会公共利益的侵占或损害,否则就不会引起公众的愤恨和不满。第三,腐败必定是对社会制度、法律和道德规范的违反和亵渎,是对他人的基本权利的侵犯,否则,就不会出现反腐败的斗争。所以腐败就是国家公职人员对公共权力的非公共利用,是以公共权力的运用超出社会制度、法律或道德规范允许的范围为前提,为个人或小组谋私利,对他人及社会造成损害的行为。在政治学上,腐败就是权力行使者违背公有权力行使的应用界限和目标,将公有权力变为个人或小组的私有资源并谋取私利的堕落行为。腐败一般都是以权力与金钱的结合为基础,表现为权力转化为金钱、金钱腐化权力的逻辑过程,即经济的腐败。腐败还可以表现为政治腐败,即国家权力失去其社会和阶级职能,甚至异化为少数个人或集团谋私利的政治工具。腐败可以表现为组织腐败,即在国家公务人员任用上为个人目的拉帮结派,结党营私,任人唯亲,排除异己。腐败还可以表现为生活作风的腐败,即在个人生活作风上不勤政为民,不精忠报国,而是贪图安逸、追求享受、沉溺女色、穷奢极欲、挥霍浪费。腐败的表现方式依具体历史环境而定,有时候是以一种表现形式为主导,附带其他表现形式,有时候则是多种表现形式的综合。

从腐败的定义来看,任何形式的腐败都同权力有关。对此人们

比较容易理解,为什么在专制制度下腐败发生的频率较高而且大都奢靡腐朽至极,因为在专制制度下,权力高度集中而不受制约。君主可以“口含天宪,言出法随”,人治重于法治。封建监察制度的主要功能是充当天子的鹰犬和耳目,一切服从于并维护皇权。为了维护皇权,君主可以以牺牲效率和公平为代价,包庇纵容贪官污吏。像“极五十年以整肃吏治”为己任的乾隆皇帝,对和珅的贪赃枉法竟视而不见,是因为和珅能给他带来财富。彼得大帝是位铁腕人物,他亲自制定敕令对损公肥私的罪犯处以极刑,但他却对富压俄国的特级公爵缅希科夫的贪婪聚敛丑行一次又一次地宽恕。其原因是缅希科夫是位勇猛绝伦的将军,能捍卫他的国家政权。

当世界进入到资本主义社会以后,由于人文主义者和资产阶级启蒙学者的思想解放运动;由于工业化带来了经济管理方式的革命——家长制被科举制所代替;由于经济基础推动了上层建筑的变革——专制制度被民主政治所代替,国家权力和公共权力受到了一定的制约,腐败现象受到了一定的遏制。封建时代那种挥金如土、扼杀人性的巧取豪夺,在法制比较健全的国家里逐步减少了。但腐败并没有因此销声匿迹。同时那些自然经济占优势地位的广大国家里,由于独裁政府、军人政权、集权统治的存在而使腐败盛行蔓延,如以吃人肉而臭名昭著的中非帝国皇帝博卡萨,海地的大独裁者杜瓦利埃等。

第二次世界大战以后,两大阵营的存在,使两种不同社会制度的国家都在韬光养晦,充实和调整自己,特别是五六十年代风起云涌的民族解放浪潮,更使少数西方发达国家担心后院起火,加强了民主和法制的建设。在长达40余年的对抗时代和“冷战时代”中,腐败的话题一度冷却,人们的精力似乎集中于东西方关系,集中于国内的发展和“谁战胜谁”的问题上。直到80年代,东西方关系由对抗变为对话,由紧张趋于缓和,由封闭走向开放,使人们对世

界性社会问题的了解更为广泛和深刻。从第二次世界大战以来建立的社会主义国家来说，由于社会主义阵营的不复存在，各自探索本民族的发展道路，特别是经历1989年以来苏联东欧国家“多米诺骨牌”式的剧变，使旧的社会问题大量曝光，新的社会问题不断出现。我国在彻底否定了制约经济发展的20多年的“左”的教条、僵化模式后，推行改革开放政策，在新的社会发展机制向旧的社会发展机制撞击的过程中，也出现了不少的社会问题，其中包括严重的腐败现象。现在世界上许多国家都被腐败的问题所困扰，就是以世界经济实力增长最快为荣的日本，也被一连串政坛丑闻而搞得元气大伤。从1976年“平民首相”田中角荣卷入洛克希德案开始，到1988年里库路特行贿受贿案东窗事发，竹下登厄运难逃。1989年上任不到3个月的首相宇野宗佑被揭发出供养情妇，不得不被迫辞职。1993年轰动日本的“金丸信事件”是自民党沦为在野党的“压倒骆驼的最后一根草”，自民党的首相宫泽喜一也因涉嫌里库路特丑闻而很快下台。1994年作为联合政权的首相细川护熙雄心勃勃，以反腐败的政治改革为“第一使命”，也因涉嫌借钱给朋友放高利贷遭追究而被迫辞职。近年来日本政坛人物走马灯似的更换，使人们感到金钱政治已对日本社会沦肌浹髓的全面扩散，使日本政坛形成神秘的“政治百慕大三角”。除日本之外，西方世界的许多地方也被腐败丑闻所困扰。意大利1992年米兰事件大曝光后，恰似一场超级地震，震动了整个亚平宁半岛。意大利政府开展了一场声势浩大的名为“干净之手”的廉洁运动，但时近两年仍丑闻连台，围绕如何消除腐败的问题还形成了政府与司法当局的严重对抗。此外，前委内瑞拉总统佩雷斯因控贪污而被迫辞职。法国的腐败事件一度使社会党失去权力。美国1994年几位政府部长因以权谋私受控而接连辞职。拉美左派领导人惊呼腐败像癌症一样危害着拉美国家。俄罗斯内务部负责人认为：“俄罗斯的犯罪和贪

污腐败日益增多，这对国家的战略利益和安全构成了直接的威胁。”像芬兰这样比较廉洁的国家也受到腐败丑闻的纠缠……在当今，似乎整个世界没有一方净土。在两种体制终结并将政策重点转向国内发展时，“腐败变成了各种政治制度的国家所面临的共同问题”。反腐败成了当今世界最热门的话题。

在今天，反腐败的浪潮也高潮迭起，有的政党负责人以反腐败为竞选纲领以谋求掌握国家权力；有的以反腐败为目标整肃吏治；有的试图通过反腐败求得国家和社会的安定。韩国总统金泳三上台实行“浚源”运动以消除腐败，试图完成一场不流血的革命而引起世界瞩目。新加坡反腐败的成功经验受到各国重视。日本正在抓紧进行政治改革来冲击盘根错节的金权政治。台湾地区制定“阳光法案”，试图改变“青天白日满地贪”的形象。拉美反腐败的斗争声势浩大，不可阻挡。越南、老挝也在采取措施。我国领导人也纷纷发表讲话，表明反腐败的决心并积极采取各种措施清除腐败。反腐败运动形成了世界性的共识。

然而，腐败的清除是不能立竿见影的。腐败的存在有其深刻的社会历史原因和主观原因。尽管全世界都掀起了反腐败的浪潮，但似乎还见不到曙光和尽头。现在人们都在议论这样的话题：

“腐败这个危害人类社会的‘爱滋病’能否有可能得到较彻底的遏制和清除？”

“腐败为什么不仅在资本主义制度里存在，也在社会主义国家里存在？”

“在我国，腐败现象空前严重，为建国以来所罕见，这究竟是怎么回事？是不是我们的制度出了什么毛病？”

“发达资本主义国家都不能很好解决的腐败问题，在社会主义中国能不能得到解决？”

“依靠共产党究竟能不能取得反腐败胜利？”

.....

这些内涵丰富、深刻尖锐的问题,已十分严峻地摆在每一个中国人面前,迫切要求我们作出条分缕析的答复。现在许多人都在为这一全人类共同面临的社会政治问题的解决,而研深覃精,上下求索。本书就是为了解答以上问题而做的基本尝试。



