

2015年河北省社会科学普及读物出版资助项目

BA QUANLI GUANJIN
ZHIDU DE LONGZILI

把权力关进制度的 笼子里

——中国共产党反腐倡廉理论与实践

李靖 杜永明 著

河北人民出版社

2015年河北省社会科学普及读物出版资助项目

把权力关进制度 的笼子里

——中国共产党反腐倡廉理论与实践

李 靖 杜永明 著

河北人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

把权利关进制度的笼子里：中国共产党反腐倡廉理论与实践 / 李靖，杜永明．——石家庄：河北人民出版社，2016.5
ISBN 978- 7- 202- 11191- 8
I. ①把... II. ①李... ②杜... III. ①中国共产党—廉政建设—学习参考资料 IV. ①D261.3
中国版本图书馆CIP数据核字 (2016) 第075825号

书 名 把权利关进制度的笼子里：中国共产党反腐倡廉理论与实践
著 者 李靖 杜永明

责任编辑 贺秀红 王 琳
美术编辑 李 欣
封面设计 张 宽
责任校对 余尚敏

出版发行 河北人民出版社 (石家庄市友谊北大街330号)
印 刷 石家庄名伦印刷有限公司
开 本 787毫米× 1092毫米 1/16
印 张 14.25
字 数 186 000
版 次 2016年5月第1版 2016年5月第1次印刷
书 号 ISBN 978- 7- 202- 11191- 8/D· 763
定 价 30.00元

版权所有，翻印必究

目 录

第一部分 中国反腐败的形势与现状

- 第一章 当前反腐败面临的形势 / 3
- 第二章 限制权力：反腐败的基础和根本 / 15
- 第三章 体制改革与反腐败 / 23

第二部分 中国共产党反腐败历史经验

- 第四章 中国共产党反腐败历史经验和启示 / 33
- 第五章 中国共产党反腐败的历史教训 / 66
- 第六章 党的五代领导人反腐败的思想和理论 / 73

第三部分 国外反腐败经验借鉴

- 第七章 苏维埃政权早期的腐败与反腐败 / 97
- 第八章 美国是如何成功治理腐败的 / 115
- 第九章 芬兰何以保持全球廉洁之首 / 134
- 第十章 新加坡的反腐败经验 / 143
- 第十一章 俄罗斯反腐败制度是怎样出台的 / 155
- 第十二章 印度的腐败与反腐败 / 169

第四部分 把权力关进笼子

第十三章 权力监督，使腐败无处遁形 / 183

第十四章 反腐败的制度创新 / 201

后 记 / 221

第一部分

中国反腐败的形势与现状

中共十八大后，习近平总书记提出“把权力关进制度的笼子”，强调制度反腐，明确表达了反腐倡廉战略主导思想。那么，通过什么样的具体路径来达到制度反腐的目标，这是需要深入探讨的问题。

第一章 当前反腐败面临的形势

中共十八大报告对新形势下反腐倡廉问题作出了全面部署，新一届中央领导人甫一上任即频繁发出反腐信号，明确表达了新一届中央领导集体反腐败的主导战略思想，实践上打击腐败的行动也明显提速。中共十八大以来，以习近平为总书记的党中央领导的新一轮反腐，以前所未有的雷霆之势打虎，使中国反腐败行动达到了前所未有的高度。这一切昭示着新一轮反腐败战略行动在中国大地展开。

一、十八大后反腐败新举措

2012年11月8日至14日，中国共产党召开了第十八次代表大会。像往届代表大会一样，十八大对反腐倡廉方针作出了原则安排。与以往不同的是，这次代表大会对反腐倡廉的部署有了一些新的变化，体现在：“全面提高党的建设科学化水平”框架下指出新形势下共产党自身面临“精神懈怠”“能力不足”“脱离群众”“消极腐败”四种危险；提升了“廉政建设”在党的建设五个版块中的地位；指出反腐倡廉是人民关注的重大政治问题，重提了“亡党亡国”的警告，提出了反腐倡廉建设要做到“干部清正、政府清廉、政治清明”。在反腐倡廉的具体工作安

排上重申了过去的一贯方针：一是提出有效预防腐败，加强反腐倡廉教育和廉政文化建设；二是深化改革，建立健全权力运行制约和权力监督体系，从源头上防治腐败；三是坚决惩治腐败，始终保持惩治腐败高压态势。

党的十八大后新一届中央领导刚一上任就高调反腐。2012年11月15日，习近平总书记在新一届中央政治局常委见面会上发表了讲话。国内外媒体在这个具有施政纲领性质的简短讲话中，明显感受到了新一届中央领导层对反腐败问题的关注。习近平总书记代表执政党向世人宣示，“打铁还需自身硬”，将下大气力解决“一些党员干部中发生的贪污腐败、脱离群众、形式主义、官僚主义等问题”。仅仅在两天之后，习近平总书记在十八届中共中央政治局第一次集体学习时发表讲话，重提执政党面临的“四种危险”，告诫全党汲取一些国家亡党亡国教训，指出近年来一些国家因长期积累的矛盾导致民怨载道、社会动荡、政权垮台，其中贪污腐败就是一个很重要的原因。大量事实告诉我们，腐败问题愈演愈烈，最终必然会亡党亡国！2013年1月22日，中纪委第二次全体会议上，习近平总书记明确表达了反腐败的主导思想：坚持“老虎”“苍蝇”一起打，加强对权力运行的制约和监督，把权力关进制度的笼子里，形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制。2014年1月14日，习近平总书记在十八届中纪委第三次会议上强调，全党同志要深刻认识反腐败斗争的长期性、复杂性、艰巨性，以猛药去疴、重典治乱的决心，以刮骨疗毒、壮士断腕的勇气，坚决把党风廉政建设和反腐败斗争进行到底。坚决反对腐败，防止党在长期执政条件下腐化变质，是我们必须抓好的重大政治任务。反腐败高压态势必须继续保持，坚持以零容忍态度惩治腐败。习近平担任中共中央总书记后在多个场合多次公开谈到反腐败问题，释放出强烈的反腐败信号，引起了国内外强烈关注。与此同时，实践中惩治腐败也明显加快了节奏。截止到2015年1月，十八大后共有76名副部级以上官员和军级以上军官落

马，其中副国级及以上官员4人，苏荣、徐才厚、周永康、令计划。

中共十八大对反腐倡廉的部署、新一届中央领导人反腐败的决心和频繁的反腐败行动，让人们很快就感受到了反腐风暴的猛烈，使人们对今后的反腐倡廉工作充满期待。研究腐败问题的学者李永忠把中央这种反腐败新迹象归纳为四个前所未有。第一，认识的清醒前所未有；第二，重视的程度前所未有；第三，直面问题的勇气前所未有；第四，决心之大前所未有^a。

二、腐败的严峻形势及其成因

在反腐败问题上，中央的理性、决心和行动，预示着反腐败已经成为新一届中央领导议事日程中的迫切问题，为新一轮反腐败开了好局，让社会各界有理由期待中国战胜腐败的前景。与此同时，我们更应该冷静下来，充分认识国内腐败的严峻形势。

改革开放30年来，伴随着中国的现代化转型，腐败逐步演化发展成为一个突出的社会问题，反腐败形势趋于严峻，难度越来越大。根据透明国际估计数据，我国1980年至1985年间的清廉指数是5.13分，1988年至1992年间的清廉指数是4.73分。而自1995年至2011年，我国的清廉指数得分基本都在3.6分以下。2012年的清廉指数为3.9分，但排名较靠后，在176个国家中排名第80位。这些数据表明，改革开放之后我国的腐败程度有一个从轻微到严重的发展过程。

从性质和程度上可以把我国的腐败现象概括为以下几个方面：

（1）普遍性。腐败一开始局限在经济领域，逐步发展到文化、教育、科研等各个领域。

（2）严重性。其表现一是出卖官职，即通常说的买官卖官。出卖官职是官场中比较典型的腐败行为。二是腐败向高层发展。20世纪80年代，腐败行为多发生在基层。1993年至1997年查处省部级高官7人；

^a李永忠：《制度反腐的核心是权力结构改革》，《经济观察报》2013年1月16日。

1998年至2002年查处省部级高官25人，是前5年的3.5倍。2003年至2007年的5年间，共有32名省部级以上官员落马；2008年至2012年查处省部级官员30人。2013年至2015年查处省部级官员76人。其中仅2014年一年落马的省部级官员就有36人（不含军队官员），超过了过去5年查处省部级官员数。可见中共十八大以来，被查办的省部级以上官员仍呈明显上升趋势。

（3）复杂性。一些人利用体制上的漏洞行腐败之实。田凤山案和马德案能够说明一定的问题。田凤山是肇源人，在肇源县口碑相当好。田凤山是从基层干部一步步成长起来的，个人的素质、才能以及思想道德品质曾经得到过老百姓的认可。但还是出现了腐败问题。绥化市原市委书记马德曾经说过，谁给我送钱我记不清了，但谁没有送钱我全记着。在这种“潜规则”下，不腐败就会被淘汰出局。所以马德案涉及到绥化市下辖十个县市的半数处级以上干部。2014年10月23日，习近平总书记在中共十八届四中全会第二次全体会议上的讲话中指出：从已经查处的案件和掌握的问题线索来看，一些腐败分子贪腐胃口之大、数额之巨、时间之长、情节之恶劣，令人触目惊心。有的地方甚至出现了“塌方式腐败”。还有一个例子是，一些制度制定者在制定制度和制度执行过程中首先获利。

事例 高校和科研机构评岗晋级：领导近水楼台先得月

高校和研究机构，评教授一级岗、二级岗、三级岗、四级岗这样排的，结果发现在有些地方，官员在制度设计的时候，就把有利于自己的制度、有利于自己的条款放进去，比如说，如果单位组织科研是一把手的事，为了得到二级岗，就写要上二级岗的教授就必须组织科研，结果一执行就是官员自己，当然就是二级教授。说明这项制度从一开始就腐败了，现在就是这样，谁制定政策谁获利。^a

^a林喆：《从中国特色反腐败问题解读十八大报告》，<http://www.xj71.com/2012/1111/693646.html>

(4) 凝固化。一些腐败的情形已经沉淀、固化成为人们的生活方式和习俗。从入托到上小学、中学、大学，再到找工作，都离不开腐败，工作后提职、晋升更少不了腐败。某种程度上腐败已经融入到社会的许多方面，渗透到社会各个角落。很多人接受并宽容腐败，甚至有人认为已经形成了一种腐败文化。

中国出现比较严重的腐败问题有着多种原因，但最根本的有两条：一是市场经济制度本身有一定的缺陷，二是有些政府部门权力过大。很多情况下中国市场经济的缺陷不是市场经济不成熟，也不是市场经济的自发性缺陷，而是政府过度干预造成了市场经济的扭曲。政府对市场的过度干预和控制主要可以概括为两个大的方面：其一，政府通过直接审批投资、市场准入许可以及价格管制，直接干预企业的微观经济活动，为官员腐败提供了广阔的空间。政府管制过多是腐败产生的一个重要源头。行政审批项目过多，行政权力行使不规范，加之法律规范漏洞以及缺乏监督，腐败由此而生。杭州娃哈哈集团有限公司董事长兼总经理宗庆后在2013年两会期间曾对记者表示：审批制度一多，容易造成腐败。你做一件事要经过他审批，他不给你批，你贿赂他才给你批。^a其二，各级政府在土地、能源、铁路、公路、金融等重要经济资源的配置上拥有过大的权力，致使相关领域腐败大案频发。腐败总是与权力相联系，腐败实质上是权力的腐败。政府权力过大为腐败预留了极大空间。

事例 “土地奶奶” 罗亚平贪污受贿案

罗亚平利用职务之便涉嫌贪污、受贿3000余万元人民币，另有2800余万人民币、69余万美元财产不能说明其合法来源，涉案金额共计6000余万元，并在单位私设小金库，掌控赃款多达1.45亿元。2010年12月20日，沈阳市中级人民法院认定罗亚平犯受贿罪、贪污罪、巨额财产来源

^a《羊城晚报》，2013年03月03日。

不明罪，数罪并罚判处其死刑，剥夺政治权利终身，并没收其所有财产。2011年11月9日罗亚平被执行死刑。

人称“土地奶奶”的罗亚平敛财有两个途径，一是土地动迁补偿款，二是受贿。涉案数额如此巨大，除了她自己的贪婪因素外，还得益于顺城区大规模的城市改造。在抚顺市的城市规划中，顺城区被作为重点发展区域，而每一块土地的开发都需要国土局的规划和审批，罗亚平由此开始了她的巨贪之路。

资料来源：《沈阳晚报》，2010年12月21日。

归结起来，产生腐败的根本原因在于现在市场经济体制和治理体系的一些缺陷。所以，治理腐败的根本出路在于改革不合理的经济体制和治理体制。体制改革的具体路径可以讨论，但是改革的目标指向应该是明确的，这就是减少政府对市场的过度干预，限制官员过大的权力，把权力关进笼子里。

事例 河南省许昌市委组织部原部长王国华受贿卖官案

河南省许昌市委原常委、组织部部长王国华受贿案就是一个典型。他在县长、县委书记、副市长、市委组织部部长等岗位上，这两个方面的事都有，如在房地产公司拿干股、承揽绿化工程分红利、帮助申报项目得好处、出售官帽职位收红包，而且受贿数额竟逾千万元。法院经审理查明，王国华利用职务便利，在为请托单位和个人谋取利益的过程中，收受贿赂款1259.4万元人民币和2000美元。

与许多落马的贪官一样，王国华常常通过干部职务晋升、调整工作、安排就业等方式，为自己谋取利益。2009年11月25日，开封市中级人民法院以受贿罪判处王国华有期徒刑15年。王国华受贿卖官案成为2010年中纪委、中组部通报的12起买官卖官典型案例之一。

资料来源：《检察日报》，2009年11月30日。

三、腐败对执政党的危害

对腐败问题危害的严重性，社会各界有广泛的共识，新一届中央领导层也有清醒的估计。习近平总书记明确提出共产党面临“四种危险”，把反腐倡廉问题的严重性上升到了亡党亡国的程度。

1. 反腐败关系党的生死存亡

关于生死存亡，最早讲这个话的是陈云，1980年11月陈云讲到执政党的党风问题关系党的生死存亡。1982年打击经济犯罪的行动中，邓小平说过，这股风不杀住，我们党就会出大问题。20世纪80年代中后期，腐败曾被视为改革的副产品，认为腐败会随着改革开放的推进和各项制度的成熟而自我修正。甚至有很多地方干部担心，在反腐败领域投入过多的精力会妨碍以经济建设为中心，干扰改革开放。现在新一届中央领导重提生死存亡问题，说明反腐败关系到党的执政地位，不坚决有效地反腐败关系到党能不能执政的问题。正如学者俞可平所指出的：

“如果严重的腐败问题久治不愈，就会引发民众对执政党的普遍不信任，从而导致执政危机。因此说，腐败问题解决不好，会威胁党的执政地位，直至亡党，一点也不夸张”。^a2012年11月17日，习近平总书记在紧紧围绕坚持和发展中国特色社会主义，学习宣传贯彻党的十八大精神的讲话中指出：近年来，一些国家因长期积累的矛盾导致民怨载道、社会动荡、政权垮台，其中贪污腐败就是一个很重要的原因。大量事实告诉我们，腐败问题愈演愈烈，最终必然会亡党亡国！我们要警醒啊。

共产党执政的基础是人民群众。对党群关系、干群关系伤害最大的就是腐败。犯点主观主义、官僚主义，决策拍脑袋失误了，也伤害干群关系，但所造成的损失还可以补救，群众还能原谅。但搞腐败就不一样了。腐败造成的不仅是物质上的损失，更主要的是会造成不信任，甚至引起仇恨。现在社会上由仇富发展到仇富又仇官，在相当程度上是由

^a俞可平：《收入分配不公是社会不公最深刻体现》，《东方早报》，2012年11月19日。

腐败引发的。反腐败确实关系到人心向背和党的生死存亡。胡锦涛同志曾经指出：全党同志必须牢记，密切联系群众是我们党的最大政治优势，脱离群众是我们党执政后的最大危险。只有我们把群众当亲人，群众才会把我们当亲人。这些年来，有关群体性事件的报导经常见诸报端。在群体性事件中，有一种事件被学者称为“社会泄愤事件”。它的第一个特点是参加者没有利益诉求，主要是老百姓对社会发泄心中的怨恨。他们对什么不满？对公权力和有钱人不满。第二个是没有组织动员，来得快，去得也快。哪里出现比较多的“社会泄愤事件”，说明那里干群关系、党群关系已经出现问题了。

2. “四种危险”与腐败密切相关

习近平总书记在十八届中央政治局常委与中外记者见面时说：“新形势下，我们党面临着许多严峻挑战，党内存在着许多亟待解决的问题。尤其是一些党员干部中发生的贪污腐败、脱离群众、形式主义、官僚主义等问题，必须下大气力解决。全党必须警醒起来。”“四种危险”与腐败密切相关，其中，“消极腐败危险”不言自明，腐败本身构成了执政党面临的一大危险。“脱离群众的危险”，这是我们党反复强调的。有很多因素能够导致脱离群众，高高在上，主观主义、官僚主义等等，这些行为本身就是脱离群众。但是腐败引起的脱离群众的危险是很难挽救的。搞腐败是“被脱离”，是群众疏离了你，而不是你脱离了群众。“能力不足的危险”，一方面是因为时代变化太快，知识储备不足，但更主要的是因为精神懈怠。精神懈怠是什么意思？懈怠就是为革命、为改革发展流血流汗流汗，累了，要歇息，要享受一下。新中国建立前夕，毛泽东迟迟不进北平，不愿住进中南海，就是怕共产党的干部学李自成，李自成进北京后就懈怠了。革命刚成功的时候有些人确实懈怠了，刘青山、张子善就是例子。进入改革和发展的新时期，一些人懈怠了，其中有的信仰不牢了，开始腐化变质。

中国人总结出一个历代王朝兴衰的周期率，外国人也总结出了一

个类似的规律。德国社会学家马克斯·韦伯提出了一个公式，即革命者由理想主义到功利主义转化的规律。韦伯说，最初的革命者的驱动力是理想，到后来理想主义很快就会转向功利主义。在古罗马时代，你要让军团征战的话，理想主义的口号是传播罗马文明、为罗马争取荣誉。越往后，鼓动罗马军团的动力就是，你打下另一个城市、另一个王国，你就征服了另外一块土地，你就能得到多少黄金。韦伯写下这些话时是1918年，他曾预言苏联布尔什维克革命也不会是例外。所以说，“四大危险”更加尖锐地摆在全党面前，切中了要害。

3. 汲取苏共跨台的教训

苏共执政70年后失去政权，在苏联解体20周年之际，俄罗斯和中国都有许多纪念和反思活动。苏共丢失政权的根本原因是失去了群众支持。群众抛弃苏共这是一个基本的事实，1991年八一九事件后，戈尔巴乔夫宣布苏共自行解散时，没有一个群众站出来反对。苏共失去群众支持，其中一个重要的原因就是在这个党已经腐化了。当时的苏联是唯一能够与美国抗衡的国家。前苏联是拥有核武器的强国，它不但掌握着强大的宣传机器来控制人们的精神，它还拥有无所不能的克格勃，控制人们的肉体。因此，苏共在台上的时候很少有人感觉到自身的虚弱和存亡的危险。事实上，苏共领导的国家已经非常虚弱，一有风吹草动这个大厦就会轰然倒塌。

苏共腐败，使人民对它丧失信心，并不是一朝一夕成就的事情。苏共自掌握政权到它灭亡，腐败一直伴随着这个党。通常人们认为，勃列日涅夫执政晚期，是苏共大量发生腐败的时期，苏维埃政权早期、斯大林时期很少存在腐败。现在看来不是这样。说明苏维埃政权早期存在腐败的根据是什么？一是1918年关于惩治贿赂的法令。列宁是个务实的人，发布这个惩治命令，不会无的放矢。二是列宁晚期的著作中有大量的关于反对特权和腐化的内容。三是苏联解体后，大量的苏联解密档案表明，苏维埃政权早期就发生了腐败。但是，这个时期的腐败还不那么

严重。到了勃列日涅夫时期发生了普遍的腐败。

苏共是如何对待腐败的呢？一是苏联官方不承认存在腐败，只承认存在贿赂和个别的党员官员有腐化行为。腐败这个词是20世纪80年代末才在苏联官方文件中正式使用的。二是掩盖腐败。苏联大部分时期腐败问题都是国家秘密。当以往人为掩盖着的腐败现象被大量揭露后，人们开始对苏共是否还能代表人民的利益提出了质疑。三是保护腐败。资料显示，国家安全委员会主席安德罗波夫掌握了不少高官腐败的证据，他写成报告给总书记勃列日涅夫，要求查办这些人。勃列日涅夫对安德罗波夫说，你的责任是保护党的干部，而不是搞他们的黑材料。四是不能正视腐败产生的原因。苏共领导人认为，腐败与共产党人是格格不入的，共产党怎么会发生大面积腐败呢？苏联官方文件始终认为党内存在贿赂和腐化是因为受资产阶级腐朽思想的影响以及人民群众受教育水平低所导致的。不能客观分析腐败的原因，也就决定了不能采取正确有效的办法开展反腐败斗争。^a

在对待腐败问题上，中国共产党人与苏共形成了鲜明对比。新中国一成立，毛泽东就开展了“三反”运动，打击贪污腐化，查处刘青山张子善，使中国政治清明了30年。改革开放伊始，我们党对反腐败的认识就非常到位，打击有力：提出党风问题关系生死存亡，开展打击经济犯罪活动。在整个改革开放过程中，中国共产党在惩治腐败方面从不手软，在反腐败制度建设上也取得一些实实在在的成效。

四、认识反腐败的长期性

中国共产党在90多年的历程中，靠革命、建设和改革的巨大成就赢得了民众的信任和支持。革命成功使中国共产党具有历史合法性，建设和改革的成就使中国共产党具有现实的合法性。但是，我们也要看到，党内存在的种种消极腐败现象，对党群关系产生了不容忽视的离心

^a参见本书第七章。