

国家社会科学基金项目

腐败现象滋生蔓延问题的 调查与治理对策

彭吉龙 主编

中国方正出版社

腐败现象滋生蔓延问题的 调查与治理对策

彭吉龙 主编

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

腐败现象滋生蔓延问题的调查与治理对策/彭吉龙主编. —北京: 中国方正出版社, 2004. 11

ISBN 978 - 7 - 80107 - 928 - 2

I. 腐… II. 彭… III. 廉政建设—研究—中国 IV. D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 109707 号

腐败现象滋生蔓延问题的调查与治理对策

责任编辑: 康 弘 刘永峰

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66560938 门市部: (010) 66562755

编辑部: (010) 59596620 出版部: (010) 66510958

网址: www.fzpress.com.cn

责编 E-mail: Lei2200@163.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京春华腾飞印刷有限公司

开 本: 890 毫米 × 1240 毫米 1/32

印 张: 10.5

字 数: 240 千字

版 次: 2007 年 12 月第 1 版 2007 年 12 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 80107 - 928 - 2

定价: 21.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系退换)

目 录

导 论

- 关于腐败概念的界定 (3)
- 研究本课题的任务和目的及其意义 (7)
- 研究本课题的指导思想和基本方法 (10)

第一部分 腐败现象滋生蔓延现状考察

- 第一章 新时期腐败现象滋生蔓延的简要历史考察 (19)
 - 第一节 改革开放初期 (1979 年 1 月至 1984 年 9 月)
 - 腐败现象滋生蔓延的主要表现及特征 (19)
 - 第二节 改革全面展开时期 (1984 年 10 月至 1991 年底)
 - 腐败现象滋生蔓延的主要表现及特征 (23)
 - 第三节 社会主义市场经济体制初步建立时期
(1992 年初至 2002 年底) 的历史特点及
对腐败现状的评估 (30)
- 第二章 当前腐败现象滋生蔓延的表现形式 (42)
 - 第一节 腐败现象滋生蔓延在经济方面的表现 (42)
 - 第二节 腐败现象滋生蔓延在政治方面的表现 (52)
 - 第三节 腐败现象滋生蔓延在思想文化和社会生活

方面的表现	(59)
第三章 当前腐败现象滋生蔓延的特征	(67)
第一节 当前腐败现象滋生蔓延在主体方面的特征	(67)
第二节 当前腐败现象滋生蔓延在目的性方面的特征	(73)
第三节 当前腐败现象滋生蔓延在行为方面的特征	(77)
第四节 当前腐败现象滋生蔓延在领域方面的特征	(83)
第四章 当前腐败现象滋生蔓延的危害	(91)
第一节 腐败是生产力发展的巨大障碍	(92)
第二节 腐败是政治稳定的严重隐患	(100)
第三节 腐败是毒化社会风气的总根源	(108)
第四节 简评有关腐败危害方面的一些错误认识	(112)

第二部分 当前腐败现象滋生蔓延的原因分析

第五章 当前腐败现象滋生蔓延的经济原因分析	(121)
第一节 不发达的社会生产力与腐败滋生蔓延	(121)
第二节 所有制结构的调整与腐败滋生蔓延	(124)
第三节 分配方式的变革与腐败滋生蔓延	(128)
第四节 人们在社会生产中相互关系的变化与腐败滋生蔓延	(131)
第五节 体制机制管理漏洞与腐败滋生蔓延	(134)
第六章 当前腐败现象滋生蔓延的政治原因分析	(140)
第一节 权力结构不完善与腐败现象滋生蔓延	(141)
第二节 行政管理体制的弊端与腐败现象滋生蔓延	(145)

第三节	权力过分集中与腐败现象滋生蔓延	(148)
第四节	社会主义法制不健全与腐败现象 滋生蔓延	(150)
第七章	当前腐败滋生蔓延的思想文化原因分析	(153)
第一节	历史上封建主义残余影响	(153)
第二节	错误舆论的传播和误导	(158)
第三节	颓废文化占有相当大的市场	(163)
第八章	当前腐败现象滋生蔓延的社会原因分析	(167)
第一节	世情、国情与反腐倡廉	(167)
第二节	我国现阶段市场经济的主要特点 与反腐败	(178)
第三节	中国共产党的党情与新形势下的党风 廉政建设和反腐败	(183)
第九章	当前腐败现象滋生蔓延的工作原因分析	(187)
第一节	“一手硬、一手软”的问题没有真正解决	(188)
第二节	反腐倡廉工作运行机制方面存在的问题	(193)
第三节	反腐败领导体制方面存在的问题	(198)

第三部分 腐败现象治理对策研究

第十章	治理腐败滋生蔓延的基本思路	(209)
第一节	坚持以“三个代表”重要思想统领 反腐倡廉工作	(209)
第二节	坚持解放思想、实事求是的思想路线	(212)
第三节	构筑党纪国法和思想道德两道防线	(214)

第四节	确立科学的反腐倡廉工作格局	(217)
第五节	完善反腐败领导体制和工作机制	(218)
第六节	坚持标本兼治、注重预防的战略方针	(220)
第七节	依靠发展和改革推进反腐倡廉	(223)
第八节	加强对权力运行的制约和监督	(225)
第九节	坚持惩治腐败与扶持正气相结合	(229)
第十节	吸收和借鉴国外治理腐败的经验成果	(230)
第十一章	经济方面治理腐败的对策	(232)
第一节	加强国有企业党风廉政建设	(232)
第二节	规范分配秩序 理顺分配关系	(238)
第三节	整顿和建立规范的市场经济秩序	(243)
第四节	改革行政审批制度 规范行政审批权力	(248)
第五节	深化财政制度改革 加强资金监管	(254)
第六节	积极稳妥地搞好农村税费改革	(261)
第七节	认真开展治理商业贿赂专项工作	(265)
第十二章	治理政治领域腐败问题的主要对策	(270)
第一节	加强社会主义民主政治建设	(270)
第二节	建立健全权力监督机制	(279)
第三节	完善民主决策机制 改革行政管理体制	(285)
第四节	深化司法体制改革 保证司法公正廉洁	(291)
第五节	加快干部人事体制改革 遏制用人上的 不正之风	(294)
第十三章	思想文化社会方面治理腐败的对策	(297)
第一节	用邓小平理论和“三个代表”重要思想 武装全党	(297)

第二节	构筑反腐倡廉思想道德防线	(302)
第三节	大力加强廉政文化建设	(306)
第四节	加强文化市场建设	(310)
第五节	强化社会治安 遏制丑恶现象	(313)
第六节	认真开展保持共产党员先进性教育活动	(319)
后 记	(325)

导 论

关于腐败概念的界定

腐败的概念是反腐败理论中最基本的概念。科学界定腐败概念是反腐败理论研究的一项基础性工作，也是研究腐败现象滋生蔓延问题的调查与治理对策这一课题的理论前提。正如任何一门学科中最基本的概念往往是难以取得共识的定义一样，人们对腐败的概念也是众说纷纭、莫衷一是。

国外学者和研究机构从经济学、政治学等多种角度对腐败概念进行了研究和界定。美国经济学家 F. A. 哈耶克给腐败下的定义是：“腐败乃是那种强迫我们的意志服从于其他人的意志的权力，亦即利用我们对抗我们自己的意志以实现其他人的目的的权力。”美国政治学家塞缪尔·亨廷顿认为，腐败是指国家官员为了谋取个人私利而违反公认准则的行为。美国耶鲁大学政治学和法学教授苏珊·罗斯·艾克曼女士认为：“腐败是国家管理出现问题的一种症状。这种症状表现为那些原本用来管理公民与国家之间的关系的机制，却被官员用来达到个人发财致富的目的。”国际货币基金组织将腐败定义为：“滥用公共权力以谋取私人的利益。”透明国际对腐败含义的解释是：“公共部门中官员的行为，不论是从从事政治事务的官员，还是行政管理的公务员，他们通过错误地使用公众委托给他们的权力，使他们自己或亲近于他们的人不正当地和非法地富

裕起来。”^①

国内学者对腐败概念的界定也有许多不同观点。王沪宁给腐败下的定义是：“公共权力的非公共运用。”田心铭认为，腐败是“为谋取私利而侵犯公众利益，腐蚀、破坏某种现存社会关系的行为”。杨春洗认为：“腐败是指执政党组织和国家机关及其工作人员，包括受其委托从事公务的组织 and 人员，为满足私欲、谋取私利或局部利益而实施的严重违背纪律和法律，侵犯人民利益并造成恶劣政治影响的蜕化变质行为。”^②

综合上述国内外学者的观点，有两方面的共识：第一，腐败是利用公共权力谋取私利的行为；第二，腐败是侵犯公共利益的行为。但是，也要看到，上述诸多观点也有不足之处：有的对行为主体定义模糊，有的没有后果方面的表述，有的缺乏理论抽象等。我们认为，科学界定腐败概念应遵从如下原则：一是必须突出腐败行为主体；二是必须明确腐败行为方式；三是必须强调腐败行为目的；四是必须有后果方面的表述；五是必须具有理论抽象，不应过多考虑国情的不同。按照以上原则，可以这样界定腐败概念：**腐败是国家权力行使者利用国家权力谋取私利并严重损害国家和人民利益的行为。**从这一关于腐败概念的定义可以看出，腐败概念包括四个要素，即腐败行为的主体、腐败行为的方式、腐败行为的目的、腐败行为的后果。

1. 腐败行为的主体。腐败行为的主体是国家权力的行使者，包括国家公职人员和受委托行使国家权力的非国家公职人员，其中国家公职人员是指个人收入来源于国家财政的全体人员。

国家权力的行使者掌控着国家权力的运行，因此，只有他们才能利用国家权力谋取私利，才具有腐败行为的主体资格。一些学者

^① 任建明：《讨论腐败定义是一个十分重要的问题》，载《反腐败导刊》2001年第7期。

^② 楚文凯：《腐败概念的泛化和界定》，载《中国监察》2005年第16期。

认为，除了国家权力行使者以外，那些利用非法手段间接影响国家权力运行以谋取私利的其他人员也应纳入腐败主体之中。笔者认为这种看法有失偏颇，主要是因为，腐败是国家政权自身的腐化变质，非国家权力行使者所发生的行为即使与腐败行为有密切关系，甚至是相伴而生的关系，也不能称其为腐败。

当前，随着政府机构精简和职能转变，随着干部人事制度改革的发展，国家公职人员的数量在减少；同时，国家开始把一些原由政府部门做的事情，诸如资产评估、项目审计和论证等委托给国有企业人员或私营机构人员来做，也就是说，这些人员受委托参与政府事务，因此也成了国家权力的行使者。上述情况，反映出具备腐败行为主体资格群体的变化，我们在运用腐败概念时一定要掌握这些新情况、新变化。

2. 腐败行为的方式。腐败行为的方式是滥用国家权力。

滥用国家权力包括两个方面：一是利用国家权力实施谋私行为；二是拥有国家权力却不作为。例如，土地管理部门人员把土地批给行贿者，警察接受贿赂后对罪犯坐视不管等，均属于滥用国家权力。我们应考虑到，国家权力行使者同时具有公民权，这种权利不属于国家权力。因此，国家公职人员发生的谋私行为算不算腐败，取决于他们是否利用了国家权力。

3. 腐败行为的目的。腐败行为的目的是谋取私利，即为个人、亲属以及所属群体谋取利益，从根本上说还是为个人谋取利益。

所谓利益，是指在一定经济基础和社会关系中人的需要的满足，包括物质利益和精神利益。腐败者追求的主要是物质财富，他们动辄成百上千万元的贪污、受贿金额清晰地表明了这一目的。另外，值得重视的是，按照马斯洛需求层次理论，除了物质财富以外，人们还追求政治上的显赫和精神上的满足。许多买官卖官案件的发生就说明了这个问题。近年来，官员涉“黄”问题引起人们的广泛关注。笔者认为，那些国家权力行使者观看淫秽表演、接受

色情服务以及利用手中权力接受性贿赂的行为均属于腐败。

4. 腐败行为的后果。腐败行为的后果是严重损害国家和人民的利益。

对于腐败行为的后果，学者们都认同“损害国家和人民利益”的提法，但却往往忽视了“严重”二字。我们认为，腐败的生物学释义为腐烂，指生物体已败坏到了严重的程度，因此，腐败一词引申到政治领域，也应包含“严重”这个意思。当前，一些学者提出腐败“零”容忍、“一元”腐败也不允许等说法，是没有理论依据的。把虽然损害国家和人民利益，但情节轻微的行为当作腐败，在理论上是错误的，在实践中是有害的。

一些学者也注意到了“严重损害国家和人民利益”在界定腐败概念中的重要作用，但却把“严重违背纪律和法律”作为腐败行为后果的具体表述，是值得商榷的。这是因为，腐败定义和基于腐败定义的反腐败理论应该是制定反腐败纪律和法律的基础，而不应该是相反。因此，以纪律和法律来定义腐败概念实际上是本末倒置。我们认为，纪律和法律不能用来界定腐败概念，但在判断一种行为是否严重损害国家和人民利益方面还是有重要参考作用的。

研究本课题的任务和目的及其意义

在社会科学领域，一个研究课题的提出，首先来自于社会实践的需要。腐败现象滋生蔓延问题的调查与治理对策这一课题的研究，是为了加强党风廉政建设和深入开展反腐败斗争的需要，是为了提高党的领导水平、执政水平和增强拒腐防变与抵御风险能力、巩固党的执政地位的需要，也是为了保障全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面的需要。

我国在改革开放和发展社会主义市场经济的新时期取得的伟大成就和社会进步是举世公认的。我国的社会生产力持续、快速、健康发展，社会主义市场经济体制初步建立，各项社会事业全面进步，综合国力大大增强，社会主义民主政治和精神文明建设成效显著，人民生活总体上达到小康水平，祖国统一大业取得新进展，对外工作开创新局面，党的建设全面加强。这是新时期我国社会的主导方面，是最基本的现实。

与此同时，我国社会也存在着另一种现实，这就是腐败现象在一些地方和部门滋生蔓延，尽管它是非主导、非基本的方面，但腐蚀性很强，危害极大。

腐败作为一种社会现象，它的滋生蔓延是公众可以感知的。人民群众通过各种渠道和方式表达对腐败现象的不满乃至愤懑，是近二十年的一个社会热点。不论是从党和国家这一时期惩治腐败的具体情况来看，还是从党和政府机关调研机构的调查报告看，不论从国家社会科学研究机构的专题调研成果看，还是从社会调研机构的民意调查

数据看，有些腐败现象较为突出，一段时期还居于各种社会问题的前列，甚至首位，一直备受党内外、各界各层人士和群体的关注。

面对腐败现象的滋生蔓延，党和政府始终予以高度重视，并领导全党和广大人民群众与之进行了坚决的斗争。特别是党的十三届四中全会以来，反腐败工作的力度不断加大，其成果有目共睹。据统计，1992年10月至1997年6月，全国纪检监察机关共立案查处党员、干部违纪违法案件73万余件，给予66.9万人纪律处分，其中县（处）级干部20295人，厅（局）级干部1673人，省（部）级干部78人；^①1997年10月至2002年9月，全国纪检监察机关共立案查处党员、干部违纪违法案件86万余件，给予84.6万人纪律处分，其中县（处）级干部28996人，厅（局）级干部2422人，省（部）级干部98人。^②尽管以上数字中涉及的不全是腐败案件和腐败分子，但是从中也能够看出，反腐败斗争的力度在不断加大，取得了明显的成果。总体说，党政机关和干部队伍中腐败现象蔓延的势头得到不同程度地遏制，但腐败问题并没有从根本上解决。当前，一些腐败现象仍然比较突出，少数领导干部违纪违法的案件不断发生，一些人、财、物管理和使用比较集中的部门案件频发多发；不少地方和部门乱收费、乱罚款和各种摊派以及与民争利等不正之风相当严重；导致腐败现象易发多发的土壤和条件还存在。反腐败斗争形势依然严峻，反腐败任务依然繁重。

这就引申出一系列严肃的课题：应当如何评述新时期的腐败状况及其特征，腐败现象有哪些严重危害，为什么反腐败力度不断加大而一些腐败现象仍然屡禁不止，腐败现象易发多发的原因何在，

^① 《中共中央纪律检查委员会向党的第十五次全国代表大会的工作报告》，《中国共产党第十五次全国代表大会文件汇编》，人民出版社1997年9月版，第93页。

^② 《中共中央纪律检查委员会向党的第十六次全国代表大会的工作报告》，《认真学习贯彻党的十六大精神全面贯彻“三个代表”重要思想大力推进新世纪新阶段党风廉政建设和反腐败斗争——中央纪委第一次全会专辑》，中国方正出版社2002年11月版，第21页。

深入推进反腐败斗争应采取怎样的思路和对策。广大党员干部和人民群众在关注着这些课题，各级党委、政府和纪检监察等执纪执法机关在关注着这些课题，党和国家最高决策层在关注着这些课题。全面、深入、准确地回答这些课题，有着重要的理论和现实意义。本课题组就是在上述背景下选择这一课题的。

研究这个课题的任务是，考察改革开放时期尤其是社会主义市场经济条件下腐败现象的状况和特征，揭示腐败现象易发多发的原因，探求在新的历史条件下预防和治理腐败现象的对策。

研究这个课题力求达到的目的及其意义是：一是通过对新时期腐败易发多发的现状和特征进行比较客观、全面的描述，帮助人们认识腐败的严重性和危害性，增强对“反对腐败是关系党和国家生死存亡的严重政治斗争”这一论断深刻含义的理解，克服在反腐败问题上掉以轻心以及盲目乐观情绪，牢固树立“在整个改革开放过程中都要反对腐败，警钟长鸣”的思想。二是通过对新时期腐败现象滋生蔓延原因的分析，作出对反腐败力度不断加大而腐败仍然严重原因的解释，帮助人们认识腐败是一种社会历史现象，既有存在的客观性，又与人的主观态度和行为有直接联系。因此，我们既要坚决反击敌对势力妄想借腐败问题攻击和否定中国共产党执政地位的企图，又要看到我们的体制机制制度还不完善，存在着一些漏洞；既要坚定反腐败的决心和保持高昂的斗志，坚持不懈地抓紧反腐败工作，又要遵循反腐败斗争的规律，树立长期作战的思想。三是通过对新时期预防和治理腐败对策的论证，表明我们党不仅对腐败有清醒的认识，而且完全有能力解决腐败问题；反腐败不仅要治标，坚决遏制腐败现象滋生蔓延的势头，而且必须不断加大治本力度，从源头上解决腐败现象滋生蔓延问题；不仅要严厉惩治腐败行为，而且要从经济、行政、法律、纪律、思想、文化、社会等诸方面进行综合治理。这将有助于人们增强按照党中央确定的指导思想、方针原则、决策部署同腐败现象作斗争的自觉性，坚定必将把腐败现象限制到最低程度的决心和信心。