

The background of the book cover features a detailed stone lion sculpture, likely a traditional Chinese guardian lion. The lion's head is the central focus, with its eyes closed and a serene expression. Its mane is intricately carved, and its front paws are visible at the bottom. The stone has a weathered, yellowish-brown patina. The overall composition is dark, with the lion's face and the red title text standing out.

王杰 刘振华 主编

较量

——中国反贪历程

江西教育出版社

中国管理科学研究院当代社会问题研究所组织编写

269
W33

较量

——中国反贪历程

王杰 刘振华 主编



江西教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

较量——中国反贪历程/王杰 刘振华著. —南昌:江西教育出版社, 2001.8

ISBN 7-5392-3579-9

I. 中… II. 王…刘… III. 廉政建设-历史-中国
IV. D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 86053 号

较量

——中国反贪历程

王杰 刘振华 主编

江西教育出版社出版发行

URL: <http://www.jxeph.com>

E-mail: jxeph@public.nc.jx.cn

(南昌市老贡院 8 号 330003)

各地新华书店经销

南昌市红星印刷厂印刷

850 毫米 × 1168 毫米 32 开本 17.5 印张

2002 年 1 月第 1 版 2002 年 1 月第 1 次印刷

263 千字 印数 1-3000 册

ISBN 7-5392-3579-9/D·5 定价:29.00 元

赣教版图书如有印装质量问题,可向我社出版科调换

目 录

绪论	(1)
----------	-----

上篇 古代中国反贪历程

第一章 先秦时期的官吏贪污与依法惩贪	(16)
一、先秦古籍对反贪的记载	(17)
二、先秦诸子百家的反贪思想	(18)
三、先秦惩贪立法与实践	(21)
四、先秦时期的反贪特点	(25)
第二章 秦汉时期的官吏贪污与依法惩贪	(34)
一、秦汉时期的官僚政治与贪污	(34)
二、秦汉时期的反贪思想	(36)
三、秦汉时期的惩贪立法与实践	(38)
四、秦汉御史监察制度和举报制度	(44)
第三章 三国、两晋、南北朝时期的惩贪律法	(46)
一、门阀士族与贪污	(46)
二、律学的科学化与反贪律法的发展	(56)
三、典型考察——北魏的反贪经验与纵贪教训	(71)
第四章 隋唐时期的官吏贪污与依法惩贪	(77)
一、隋朝的反贪	(77)
二、唐朝的反贪	(79)

第五章 宋辽金元时期的反贪	(85)
一、宋朝的反贪情况	(85)
二、清官包拯的惩贪思想及实践	(87)
三、范仲淹的防贪思想	(89)
四、司马光廉洁律己的一生	(90)
五、宋朝的监察制度加大了反贪力度	(91)
六、辽、金、元时期的反贪代表人物	(93)
七、宋朝守成政治反贪难	(94)
第六章 明清时期的惩贪律法	(97)
一、明初处治贪污弊政的社会背景	(97)
二、重典治吏	(99)
三、明初的廉政醒贪	(101)
四、明初治贪案例	(105)
五、封建时代最完备的监察网	(107)
六、一代巨贪严嵩父子	(112)
七、明末的矿监税使集团	(117)
八、康熙的反贪主张	(122)
九、“天下第一廉吏”于成龙	(127)
十、清代的“火耗养廉”	(130)
十一、铲除大贪官和珅	(136)
第七章 中国古代官吏贪污的特点及历代惩贪的局限性	(139)
一、中国古代官吏贪污的特点——权与利的结合 ..	(139)
二、中国古代社会贪污泛滥的原因	(142)
三、中国古代社会肃贪的对策及其局限性	(155)

中篇 近代中国反贪历程

第八章 晚清时期	(182)
一、晚清时期中央政权的贪污腐化及其治贪举措	(182)
二、晚清时期中央各部门与地方各级官吏的贪污腐败	(200)
三、晚清时期社会各阶层的反贪思想	(217)
第九章 中华民国时期	(239)
一、孙中山的反贪思想	(239)
二、军阀也是贪官	(253)
三、抗日战争时期国民党官员大发国难财	(263)
四、贪得无厌的孔祥熙	(275)
五、蒋经国“上海打虎”	(287)
六、解放战争时期国民党政权的腐败与覆灭	(296)
第十章 近代反贪的特点及其历史局限性	(307)
一、近代反贪的特点	(307)
二、近代反贪的局限性	(322)

下篇 当代中国反贪历程

第十一章 新民主主义革命时期	(335)
一、建党初期的反贪斗争	(336)
二、中华苏维埃共和国时期的反贪斗争	(343)
三、抗日根据地的反贪斗争	(361)
四、解放战争时期的反贪斗争	(376)
五、中国共产党在民主革命时期的反贪斗争述评	(380)
第十二章 新中国成立初期	(385)
一、新中国成立后的第一大贪污案	(385)

二、新中国第一场大规模的反贪斗争——“三反”运动	(400)
三、北京公审大会	(428)
四、毛主席与“三反”运动	(442)
第十三章 开始全面建设社会主义时期	(454)
一、中共“八大”提出的反贪措施	(454)
二、新“三反”运动	(458)
三、关于反贪的几个具体政策问题	(462)
四、人民公社的反贪措施	(464)
五、“节约闹革命”	(467)
六、“一打三反”运动	(470)
七、坚决制止“走后门”现象	(473)
八、“四清”和“五反”运动	(475)
九、“文化大革命”的廉政动机	(480)
第十四章 社会主义现代化建设的新时期	(485)
一、拨乱反正时期	(486)
二、全面改革初期	(498)
三、深化改革时期	(516)
四、发展社会主义市场经济时期	(533)
后记	(551)

绪论：中华民族的 反贪历程及其启示

中华民族有着激浊扬清、惩恶劝善、反腐倡廉的优良传统。对于如附骨之蛆的贪污腐败，自古就是广大人民大张挞罚和严厉惩治的对象。史可为鉴，史可明智，总结五千年来中华民族惩治贪污腐败的经验教训，对于新形势下重铸中华民族精神、对于今天加强社会主义现代化法治国家建设，裨益深长。

据考证，“贪”字最早出现于《诗经》。《诗经·大雅·桑柔》有：“贪人败类。”“贪”字首次出现，即遭到人们批判——贪者为社会败类！贪污腐败作为一种社会现象，早在五千年前的尧舜时期就已出现。当代史学家翦伯赞先生在其《贪污列传序》中曾明确指出：“自殷商以降，跟着私有制财产制度和阶级国家的成立，贪污遂成为统治阶级的职业。”^① 贪污腐败成为中国私有制社会的通病，遍翻二十四史，历代王朝无一不是因官场贪污腐化而致败！

贪污腐败祸危历代王朝的统治根基只不过是统治阶级咎由

^① 载于《新华日报》1945年9月2日。

自取,而其危害之甚、荼毒之烈在于鱼肉百姓——明代邹缉在永乐十年的上疏中称:当时“贪官污吏遍布内外,剥削及于骨髓……”。^① 张居正曾发表议论:“自嘉靖以来,当国者政以贿成,吏俊民膏,以媚权门。”^② 民国时期,国民党接收大员大演“五子登科”(即抢房子、车子、金子、料子、婊子),贪污花样翻新,所经过之处,“形如一洗再洗,如梳如蓖”。人祸惨于天灾,贪官污吏所到之处敲骨吸髓,刮地三尺,给老百姓造成卖妻鬻女、父子相食、白骨露野……的人间惨状,罄竹难书。

正义总是要战胜邪恶。贪污腐败自古以来就一直受到社会正义力量的痛击,历朝历代统治者为了稳固统治也一再制定各种律令,防范惩治贪墨妄为者。中国最早的史书《尚书》所载“五刑”中就设有“官刑”,是为惩治贪赃枉法者专门制定的法律。这是有史以来最早的肃贪记录。中国历史上下五千年,贪污腐败种类繁多,手段多样,可称得上五花八门:贪墨规模也大小不一,程度各异。由此决定了治贪惩贪肃贪的思想、理论与实践也错综复杂。中国反贪史依历史特点分为古代、近代、当代三大阶段。

一、中国古代:探索走出贪污致败的轮回之路

在中国古代,“治国莫大于惩贪”,“治天下,首在惩贪治吏”^③——一些富有政治远见的封建统治阶级的自知之鸣与发自下层劳苦大众的愤怒吼声——“硕鼠硕鼠,无食我黍”,交相鼓荡,表达了古代中国反贪肃贪的决心。

① 见《明史》,卷164。

② 见《张文忠公文集》。

③ 参见《清朝通志》,卷78。

立法制贪是中国古代惩治贪污腐败最常用的手段。《尚书·伊训》记载,商汤制定的“官刑”规定:“敢有殉于货色,恒于游畋……卿士有一于身,家必丧。”这是古人以法治贪的初步表露。到西周,政治经济发展,法律制度相应完备。周穆王时期制定的《吕刑》中所列“五过之疵”之法,专门惩治官场勒索财物、贪赃枉法者,成为中国早期表述完整的“惩贪法”。春秋时期,贪官猖獗,晋国代理司寇、大贪官羊斟台,被叔向判以“贪以败官为墨”——以“墨”罪被弃尸于市。羊斟台成为文献记载上第一个以墨罪处死的贪官。先秦时期的以法治贪实践为后人提供了经验。秦律、汉律分别列有“通钱”罪、“贼”罪、“坐赃”法。魏晋南北朝律学的发展为惩治贪官污吏提供了法律技术上的保证,对“贪赃”罪、“请贼”罪、监守自盗罪等贪污罪从审判、定罪到惩罚、用刑都作了严格规定,以法治贪一定程度上趋于规范化。由隋至唐,对赃罪的认识又有所深化。《唐律》中的“六赃”,把非法占有公私财物的犯罪概括为六类,在古代历史上首次明确了赃罪的内容。宋代对贪赃罪处罚严重,把官吏犯赃与“十恶”一起列为不赦之罪。继宋之后,明代也采取严刑惩贪措施。朱元璋“严贪墨之诛”,先后亲自审讯“进税渎职案”与“知州贪污赈灾款案”,《大明律》也大大加重了对贪赃罪的处罚。到大清帝国,中国封建社会已病入膏肓,《大清律》对贪赃罪的规定虽更趋细密,但由于整个官僚社会已昏庸不堪,律令形同空文,以法治贪徒具形式而已。中国古代以法治贪对于预防和整治贪污腐败、警戒和惩治贪官污吏取得了一定的效果,但由于中国古代社会特征是“人治”而非“法治”,依人治国而非依法治国,从而大大限制了反贪肃贪的深度和力度。

“德治”与“人治”在中国古代反贪史中占有重要地位,既是大多数统治者的指导思想,又是他们的反贪手段。儒家强调“道

德教化”，强调人的内在修养。受此影响，历代统治者也注重思想教育和道德教化，而到中国封建社会的鼎盛时期——隋唐，这一点表现得更为明显。隋文帝杨坚即是以节俭著称于史的封建帝王。他总结了帝王“未有好奢侈而能长久者”的经验教训，力倡节俭，反对奢靡。《资治通鉴》记载：“高祖……爱养百姓，劝课农桑，轻徭薄役，其自奉养，务为俭素，乘舆御物，故弊者随宜补用；自非享宴，所食不过一肉；后宫皆服瀚濯之衣。”上行下效，节俭成为社会风气。唐太宗李世民在整顿吏治、倡廉惩贪方面主张以“劝”为主，采取教育引导方式。他登基之初，就曾告诫侍臣：“人有明珠，莫不贵重，若以弹雀，岂非可惜？况人之性命甚于明珠，见金钱财帛，不惧刑网，经即受纳，乃是不惜性命。明珠是身外之物，尚不可弹雀，何况性命之重，乃以博物耶？”^①这里，他把贪财受贿之徒因金钱财帛而失去性命的道理说得明明白白，富有教育意义。他还从贪的“得”与“失”上来论证其危害：“若受人财赂……一朝彰露，禄秩削夺，此岂解爱财物？”^②他告诫臣下：“古人云：‘鸟栖于林，犹恐其不高，复巢穴于木末；鱼藏于水，犹恐其不深，复穴于窟下。’然而为人所获者，皆生贪饵故也”，“卿等宜深思此言”。^③贞观一朝，政治清廉，贪赃受贿者少，与唐太宗的德治思想关系密切。武则天也曾训导臣下要廉洁自律：“君子虽富贵，不以养伤身。虽贫贱，不以利毁廉。知为吏者，奉法以利人。不知为吏者，枉法以侵人。理官莫如平，临财莫如廉，廉平之德，吏之宝也。”^④以德治吏取得了一定效果。如清代顺康时期的人才即多出于道德感召之下，清官廉吏亦多出于洁身自爱，而非迫于刑罚威逼。康熙时江宁巡抚汤文武，以

①②③ 吴兢：《贞观政要·贪鄙》，卷6，上海古籍出版社1979年。

④ 武则天：《臣轨·廉洁章》下卷。

清廉爱民著称,门下送礼者没有一人。圣祖诏书称他:“洁己率属,实心任事。”调离江南之日,“吴民泣留不得,罢市三日,遮道焚香送之”。^① 能得民心如此,显然是道德规范之力。此外,像魏征、包拯、范仲淹、司马光、于成龙等历代“清官”等也都十分看重道德教化对于澄清吏治的作用。历代开明统治者,采用劝导方式教育百官要廉洁奉公、不要贪赃枉法的思想与举措,的确在肃贪特别是防贪、治贪方面起到了一定积极作用。

奖励清廉、“察举”、选“孝廉”、增俸养廉是从廉政建设的角度预防贪污腐败的常用策略。

中国古代统治者不仅认识到贪污腐败的严重危害,而且充分认识到养廉的必要性。“廉者,政之本也”;^② “廉者,民之表也”。^③ “治吏必在惩贪,惩贪必先旌廉。”^④ 因而力主“蠲浊而流清,废贪而立廉”^⑤。廉政作为一种美好的品格,作为一种内在的精神力量,自古以来就受到人们的赞赏。

“廉吏”的确定性含义最早见于《周礼·天官·冢宰·小宰》:“以听官府之计,弊群吏之治,一曰廉善,二曰廉能,三曰廉敬,四曰廉正,五曰廉法,六曰廉辨。”其中,“听”为平治之意,“弊”为考察之意。“六计”即“六廉”,具体指:善于行事,能获得公众的好评;能行政令,能较好地贯彻各项法令;不懈于位,尽守职责;不信邪,品行方正;守法不失,执法不移;临事分明,头脑清楚,不疑惑。“六廉”成为我国古代为官的最一般原则。“廉吏”一词的最初名称和确定性含义即源于此。

① 《清史稿》,卷 265。

② 《晏子春秋·内篇杂下》。

③ 包拯:《不用赃吏》,《包拯集》。

④ 王命岳:《惩贪议》,《清朝经世文编·吏政》,卷 19。

⑤ 柳宗元:《永州事使君新堂记》。

在中国古代廉政建设中,历代统治者十分重视宣传褒扬清官廉吏的事迹,具体的褒扬方式有赐爵提职、增秩赐金、立祠祭祀等。自司马迁编纂《史记》起例,二十四史的文武百官列传均用春秋笔法,专列“循吏”、“良吏”、“良政”等廉吏汇编,通过名垂青史来表扬廉洁官吏,从而为后代官吏为政清廉树立榜样,造成“贵廉洁、贱贪污”的社会道德环境,促进廉政建设。

褒扬廉吏方式中最大的当属以廉得职、以廉选官。选官以廉可以上溯到父系氏族社会,《尚书·尧典》就有采取民众“纳言”,任用廉才贤士的记载。在奴隶制时代,盘庚、周公、姜尚等提出的“唯举”、“唯能”、“唯功是举”的擢官标准中尤其重视“清廉”。随着国家机器的完善和统治者经验的增加,到两汉魏晋南北朝时期,以廉取仕的察举制度成为经常定期举行的一种官吏选拔制度。“察举”是建立在观察、考察基础上的一种荐举制度,它的原则是以德取人,品德清正廉明占有重要地位。隋唐以后,科举制度兴起,进而取代了察举制,但察举的“孝廉”标准却留了下来,尤其是廉洁与否成为科举至关重要的条件。科举选官即有“孝悌廉让”一科,以提倡“清廉守节”。唐代选官十分重视任人惟廉,规定:若贪污纳贿,都督、刺史虽有高第不可任侍郎、列卿;县令虽有善政,不得任台郎、给、舍。宋代明文规定,犯有赃罪者不得参加科举考试。清代也不乏如此事例。至于以廉得官者,历代不胜枚举。如,清代廉吏山东巡抚陈孚思被诏令嘉奖,特加头品顶戴、紫禁城骑马等特权。江苏按察使因为政清廉,被康熙破格擢为福建巡抚。奖励清廉,以清廉择官,为百官树立了典范,对后代官吏不贪不占、廉洁奉公确实起到了正面引导和促进作用。

除采用政治手段外,历代统治者还注意以俸养廉、增俸养廉,以防止官吏因俸禄低而导致官吏贪贿枉法现象。宋代王安

石、欧阳修、李清臣等人都表达过以俸养廉思想,认为增加俸禄有助于解决官吏的生活问题,可以有效地避免贪污纳贿。明太祖朱元璋注意以厚禄养廉,保证官吏有足够的衣食花费。他每选任一批新任守令,就对中书省说:布衣之士,刚刚上任,应先养其廉耻,按官职赐给银两布匹。清朝从雍正二年起,开始推行“耗羨归公”和“养廉银”制度,把所得耗羨提存司库,政府留存一定数目,余者皆分给各级官吏作养廉之用。由于官俸低廉不是导致官吏贪污的根本原因,所以“增俸”也不可能最终达到养廉的目的。但作为防贪肃贪的一种手段,在一定时期还是发挥过积极作用的。

建立有效的监督机制,是反贪肃贪必不可少的手段。中国古代针对官吏的不法行为,在防范抑制官僚的贪污腐败行为方面,也拥有一套监督系统。中国封建社会的监察制度萌芽于战国,形成于秦汉。战国时期,管仲上齐桓公的奏议中曾明确提出要置大谏臣来监国君的过失。^①以此肇基,秦设御史大夫,开中国古代监察制度之先河。到汉代,将秦代的御史大夫寺扩大为御史台作为国家最高监察机关,地方设部刺史监郡。此后,监察机构不断完善。到唐代,唐太宗不仅善于“纳谏”,听从臣下监督,而且进一步加强了监察机构建设。他采纳御史大夫李乾佑的建议,将殿中侍御史由4人增至6人,监察御史由8人增至10人。御史台在贞观时期出色地完成了“纠弹不法”的职责。宋代中央也沿用唐制设御史台为最高监察机关,下分台院、殿院、察院,由御史中丞主要负责。御史兼规谏之权,权力进一步增大。同时,宋代还颁布有监察法,强调监察官是皇帝的耳目之司,凡有贪赃枉法者加重处罚。元代忽必烈很重视监察的作用,

① 《吕氏春秋·任数篇》。

明确规定监察官有权监察中枢长官,并把御史台置于中书、枢密之上。明太祖朱元璋在吸收前代经验基础上建立的监察制度,其完备程度是中国历代封建王朝都难以比拟的。明代监察机构分为都察院、六科给事中、各省提刑按察司三大系统。都察院监察御史既受都御史的管辖,又可以独立工作、直接上奏皇帝。给事中位异权重,负有清明政治的责任,一旦违法,所受处罚极为严厉,因而往往能做到奉公廉守。各省提刑按察司,兼掌司法与监察两项职权,是明代地方最高监察机关;由于既受制于都察院,又具有一定独立性,从而提高了监督地方行省的作用。同时,明代还采用了中央派遣监察官对地方官吏进行定期巡回监察的巡按御史制度,进一步加强了行政监察能力,提高了预防和惩治官吏贪污的作用。到清代乾隆时期,又加强了督抚在监察中的作用,要求督抚一方面要监察下属,另一方面还要相互监督,并定期向中央汇报。总体上看,中国古代监察体系的建立,对于保证官吏清廉还是起了一定的积极作用。顺便提及,历代统治者还较为重视举告监督。如汉宣帝时颍州太守为打击贪官污吏,制成瓶状的“举报箱”,以搜集民众对贪官污吏的检举材料。明代朱元璋还建立了“民拿害民官吏”制度,允许民众捉拿害民官吏进京,收到了较好的治贪效果。

上述反贪理论与举措,基本上是中国古代统治者在总结历史经验教训特别是前朝灭亡的教训基础上得来的。他们力图通过反贪、惩贪、肃贪,实现政治清明,缓和阶级矛盾,免遭贪污致败、王朝更迭的旧辙,以确保江山万代。尽管他们采取了种种努力,但他们的王朝却无一不是因贪污腐败而招致灭亡的!

二、中国近代:积重难返,反贪无力

从1840年鸦片战争到1949年新中国成立,中国陷入半殖

民地半封建社会的深渊。晚清政府、北洋军阀政府和蒋介石国民党政府政治腐败,贪污成为普遍现象,贪污手段之卑劣、花样之繁多、程度之严重可以说是空前的。

政府成为最大的蛀虫,最高统治者成为最大的贪官。从晚清政府的慈禧太后,到军阀政府的袁世凯、段祺瑞、曹锟、张作霖,以至国民党政府的蒋、宋、孔、陈四大家族,他们既是当时中国社会最高的统治者,又是当时最大的贪官。上行下效,近代的历届政府无不是靠民脂民膏为生,几乎达到无官不贪的局面。

官商勾结、官倒出现是近代中国出现的贪污新现象。在古代,贪污分子一般采用政治手段如收受贿赂和挪用税款等方式进行牟利。步入近代,伴随商人阶层地位的提高,做官者也往往直接参与商业活动,以牟取暴利。曹锟家族就利用政治权势垄断军队米面、饼干、火油等的供应,变相贪污。民国时期蒋、宋、孔、陈四大家族都拥有自己的大银行、大公司、大企业,利用政治权位,损公肥私,化公为私,谋取高额暴利。

贪污手段阴诈、狠毒空前。一是以卖国换得中饱私囊。北洋军阀时期有一个众所周知的规则,即谁经手借款谁就能获取至少5%的回扣佣金,高者甚至达10%。如1913年周学熙经手“善后大借款”时,不仅获得上千万元的回扣,还乘机向政府借款160万元。二是采用暴力手段直接掠夺。如曹锟为霸占天津港一带的一大片河滩地,竟让其弟直隶省长曹锐指使天津警察厅厅长将原主高某扣押,令其家属前来赎领。三是采用金融危机等隐形手段榨取民脂。20世纪40年代国民党政府超量发行金元券,导致物价飞涨,通货膨胀,实际上无异于是对百姓掠夺的一种贪污行为。四是以政府名义中饱私囊。日本投降后,四大家族打着“接收”旗号,大量资产形式上是由日伪手中转移到国民党手中,实际上则是被四大家族各个部门所占有。

虽然近代中国贿赂公行,无官不贪,贪污腐化达到了中国历史上最为严重的程度,但反贪治贪却软弱无力,政府对日益严重的贪污现象不仅无能为力,反而连反贪机关及反贪官员也很快与贪污分子沆瀣一气,狼狈为奸。不仅晚清政府、军阀政府的反贪毫无建树,南京国民政府的反贪也仅仅是摆摆样子。南京国民政府称得上反贪举动的,也只有蒋经国 1948 年在上海的“打虎”这一次。而且,国民党政府的反贪往往是出于争权夺利、宗派斗争的需要,而不是为了整顿吏治。如 1945 年轰动全国的高秉坊“贪污案”便是蒋介石集团为打击孔祥熙的势力而给高捏造的罪名。再加上外国侵略势力在华为所欲为,进一步增加了反贪的难度。反贪治贪,在近代中国流于形式,几乎没有多少具体的反贪措施和反贪行动。

近代中国反贪规模小、力度小、效果差,这除了受外敌入侵和社会动荡不安影响外,也与反贪本身所存在的问题有关。

一是近代反贪理论缺乏现实性、科学性。从晚清统治者满清皇族来说,除嘉庆、咸丰朝等少数人认识到反贪、肃贪的重要性并采取了一些措施外,后来者往往束手无策,根本谈不上有什么反贪思想。地主阶级正统派曾国藩、李鸿章、张之洞等人从挽救摇摇欲坠的清王朝出发,提出了他们的反贪思想。但他们的反贪思想大都是强调通过加强封建礼教来实现反贪治贪的愿望,根本昧于世界大势,没有认识到症结就在封建制度本身。

早期维新派王韬、郑观应、薛福成等提出变法图强、学习西方以抑制官场贪污腐化。维新派康有为、梁启超等主张从改革封建体制入手,引进西方君主立宪制以改变官场贪污腐败的局面。他们的这些思想主张具有进步意义。但是,由于他们根本缺乏把理论变为现实的理论基础和现实能力,结果使得他们的反贪理论流为空文。