

依法治腐新论

依
•
法
•
治
•
腐
•
新
•
论

倡志广 主编

广东高等教育出版社

依法治属新论

李与春

主 编：侣志广

撰稿人：王 波 苏全贵 王志军
甘正培 赵 坤 刘少荣
周作学 崔 怡

广东高等教育出版社
·广 州·

图书在版编目 (CIP) 数据

依法治腐新论 / 侣志广主编. — 广州: 广东高等教育出版社, 2000.8

ISBN 7-5361-2523-2

I. 依… II. 侣… III. 廉政建设 - 研究 - 中国
IV. D 630 .9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 68320 号

广东高等教育出版社出版发行

广东省人大常委会办公厅印刷厂印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 5.5 印张 136 千字

2000 年 8 月第 1 版 2000 年 8 月第 1 次印刷

定价: 15.00 元

内 容 简 介

依法治腐是依法治国的重要组成部分，是建立社会主义市场经济体制、建设社会主义民主政治、推进社会文明和进步，实现国家长治久安的需要。它也是实现反腐败标本兼治、综合治理的重大举措。

《依法治腐新论》从理论上阐述腐败的概念、特征、产生的原因，依法治腐的条件、原则，结合历史和社会现实如何建立具有我国特色的依法治腐的法律体系和监督机制，等等。本书还介绍了改革开放先行一步的广东在依法治腐方面的实践和所取得的有益经验。

实现依法治腐关键的一环，是要提高全民族的法律素质，从学习法律理论知识这个意义上来说，《依法治腐新论》无疑是一本好教材。

建设民主政治 推进依法治腐（代序）

中共广东省委常委、省纪委书记 王华元

作为治国的一项方略，依法治腐的提出，是在付出了沉重的代价，经过了痛苦的思索和艰难的探索之后。1985年10月，邓小平在回答美国时代公司总编辑隆瓦尔德提出的中国将如何解决“贪污腐化和滥用权力”的问题时，明确指出：“我们主要通过两个手段来解决，一个是教育，一个是法律。”改革开放20年的实践证明，小平同志的看法是有先见之明的。随着反腐败斗争的不断深入，加强法制建设，充分运用法律武器有效地开展反腐败斗争，已逐步成为有识之士的共识。依法治腐，最终将成为我们从根本上解决腐败问题的必由之路。

我国是一个封建社会历史漫长的国家。传统文化中留给我们的民主与法制的基因很少，“人治”、专制及其糟粕却很多。纵观历史，我们不难看出，历朝历代的腐败问题均十分突出，虽然历代统治者从自身的利益出发，都曾下大力气惩治腐败，如明朝朱元璋的“重典治腐”、对贪污受贿的官吏采用种种酷刑直至“剥皮实草”、凌迟等，手段无不用其极，但是，腐败问题却仍然如瘟疫一样愈演愈烈。著名学者、《资本论》的中文翻译者之一王亚南先生在其《中国官僚政治》一书中指出：中国一部二十四史是相残史，但从另一个视野去看，则又是一部贪污史。历代统治者不能解决腐败问题，固然是由其剥削阶级的本质、权力私有制的本质所决定的，但同时，最值得我们借鉴的一条深刻的历史教训是：靠“人治”来解决腐败问题，只能是死路一条。

“人治”与法治的根本区别是：当法律与个人意志发生矛盾和冲突时，是法律的权威高于个人意志，还是个人意志凌驾于法律之上。在这个根本的问题上，我们有太多、太深刻的教训。建国之后的一段时间里，我们在总体上忽视了民主政治与法制建设，反腐败的基本形式主要是大规模的群众运动和急风暴雨式的政治斗争，这种接连不断的恶性循环的后果，是造成了政治生活、社会生活和精神生活的严重畸形，最终直接导致了十年动乱。痛定思痛，在科学地总结历史经验与教训的基础上，邓小平形成并提出了靠法律、法规、制度防腐治腐的新思路。1992年在南方谈话时，邓小平再一次强调指出：“在整个改革开放过程中都要反对腐败。对干部和共产党员来说，廉政建设要作为大事来抓。还是要靠法制，搞法制靠得住些。”

为什么说“搞法制靠得住些”？核心问题是法律制度更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。纵观人类社会的发展历史，约束和限制公共权力的方式不外乎两种：一种是以“人治”的方式牵制权力，“以权制权”；另一种是以法制的方式规范权力的运行。法制的基本功能在于克服了“人治”的随意性、片面性和局限性，避免了个人意志的主观色彩，把占统治地位的阶级意志，上升为相对稳定的国家意志，并以国家强制力保证实施。强制性、稳定性和行为后果的可预测性，本身便是法制的存在方式，它不会因某个领导人的更换而发生断层，更不会因领导人个人的好恶而出现变异。在反腐败的斗争中，它的约束力更大，治本的功效更强。它可以避免思想教育柔性的弱点一面；可以避免突击性工作和治标性工作中的临时性和表层化的缺陷。

依法治腐，是新时期依法治国的重要组成部分，是建立社会主义市场经济体制、适应法制经济的需要，是建设社会主义民主政治、实现社会主义文明与进步的需要，是实现党和国家长治久安的需要。它对于反腐败具有根本性和战略性的意义，是实现反

腐败标本兼治的重要途径，是提高反腐败工作水平的有效选择。

当前，依法治腐的条件已基本成熟，20年来反腐败实践的经验和教训也为其提供了良好的政治和社会氛围，可以说，今后10年或是更长一段时间，都将是我們大力推进依法治腐、建设社会主义民主政治的黄金时期。倡志广同志主编的这本《依法治腐新论》，坚持了历史唯物主义和辩证唯物主义的观点，较为全面、系统地阐述了依法治腐的缘由、根据、应遵循的原则以及实际操作方法，提出了在党的领导下，如何加快建设社会主义民主政治、推进依法治腐的初步构想，同时对广东十余年来依法治腐的历程及经验作了较为详实的概括和总结，既有实践，又有理论；既有新意，又有深度。现为省人大常委会副主任的倡志广同志，曾经担任省纪委副书记，主编过《依法治国概论》等书，并在《求是》、《岭南学刊》等刊物上发表过一些颇有见地的文章，是一位勤于思考又颇有理论功底的同志，他要我写几句序言，鉴于我也是一位专事反腐败工作的纪检监察工作干部，所以，我不揣浅陋，欣然命笔。

依法治腐最关键的一环，是要提高全民族特别是领导干部的法律意识和法律素质，因为再好的法律和制度，都要靠人来执行，否则还是一句空话。而要提高人们的法律意识和素质，必须从学习开始，从这个意义上来说，《依法治腐新论》无疑是一本不可多得的好教材。

前 言

人类进入阶级社会便出现了权力，廉洁和腐败就是权力的伴生物。腐败是阶级社会的产物，它以不同形式、不同程度存在于不同政治制度的国家当中。因此，社会上有权力的存在，就有廉洁与腐败的斗争。从某种意义上讲，人类社会的历史，也是一部与贪污腐败现象作斗争的历史。远的不说，就说刚刚过去的1999年，世界范围的廉洁与腐败的斗争就十分激烈。

在欧洲，有40年历史的欧盟委员会在3月16日20个组成人员集体辞职，原因是贪污受贿和任人唯亲的肮脏交易败露；在德国，波恩市检察机关对前总理、德国基民盟名誉主席科尔正式开展司法调查，调查内容是关于科尔在担任总理和基民盟主席期间提交政治献金的丑闻。

在美洲，美国盐湖城的奥林匹克运动会为申办奥运而行贿受贿的丑行公布于世，几乎导致奥运会主席萨马兰奇下台；美国总统克林顿的性丑闻几乎招致国会的弹劾，成为世人的笑料。

在非洲，尼日利亚新任总理奥巴桑乔上台后，向腐败挑战，清洗了国有企业所有贪污腐败的领导人，甚至连众议院议长也不得不因竞选的弄虚作假而辞职。

在亚洲，韩国几起严重的大火夺去了几十人的生命，火灾是因业主贿赂地方官员导致工程质量低劣引起，总统金大中发誓要向腐败开战。在日本，经过一年多的调查，农林水产省于1999年12月27日处理了18名包括大臣官房审议官在内的官员，原因是在就农业结构改革和振兴山村事业等问题商谈协定过程中多次吃请和接受海外旅游的贿赂。

在我国，廉洁与腐败的斗争也十分激烈。根据中央纪律检查委员会第四次全体会议公布的材料，1999年全国纪检监察机关已查结的案件达130414件，给予党纪、政纪、刑事处分的132447人。在被处分的人员中，县（处）级干部4029人，地（厅）级干部327人，省（部）级干部17人，典型的大案有宁波市原市委书记许运鸿以权谋私案，江西省原副省长胡长清索贿受贿案，中国国际信托投资公司原副董事长金德琴利用职权侵吞巨额公款案，广东省湛江市特大走私、受贿案，大庆联谊股份有限公司股票案等。

以上仅仅是列举了几个例子，还有大量的事实不胜枚举。由此可见，腐败已成为世界各国经济发展和社会进步的一大公害。同腐败现象作斗争，越来越成为维护社会政治稳定，促进经济发展的重要内容。特别是随着世界经济一体化进程的加快，各国的经济联系越来越密切，国际反腐合作越来越重要。1999年2月，33个经合组织国家和5个非经合组织国家通过了《反贿赂公约》，这是第一部跨国界的反腐败公约。10月份在南非召开的国际反贪污大会，有135个国家参加，会议一致认为，反腐败斗争不仅是20世纪的重要任务，同时也是21世纪的重要任务。因此，研究反腐败斗争，成了一个世界性的课题，更是中国社会主义现代化建设中的一个极其重要的课题。

纵观中国的历史，长期的封建社会中专制集权的政治体制，决定了地主阶级和封建士大夫阶层对广大劳动人民的统治剥削地位，各朝各代腐败现象十分严重，许多朝代的更替就是由于腐败引起的。因此，汉朝、唐朝、明朝、清朝在开国之初，统治阶级都总结和吸取了前朝腐败灭亡的教训，政治上采取一些比较清明的措施，限制统治者的权力，惩治贪官污吏，保护和发展生产力，出现了历史上的所谓“文景之治”、“贞观之治”、“开元之治”、“康乾之治”等短暂的强盛时期。但总体上，仍然是腐败横

行。虽然也出现过像包拯、海瑞、况钟等为世人称颂，名垂千古的清官，但毕竟在整个统治阶级中是凤毛麟角。从整个官僚体制上来看，仍然是“贿随权集”，位越高，权越重，谋取的私利就越多。鸦片战争之后，中国的资本主义萌芽被扼杀，中国社会沦为半封建半殖民地社会，成了西方资本主义国家任意割杀、鱼肉的对象，资本主义的特权更成为滋生腐败的温床。因此，腐败成了中国社会的顽症。

1921年，中国共产党成立之后，历史地承担起反帝反封建、反官僚资本主义的任务，经过艰苦卓绝的斗争，终于取得了政权，在1949年10月1日建立了中华人民共和国。中国共产党也由非法党变成了执政党。在夺取政权的年代，由于面临的是鲜血和战火的严峻形势，有随时被消灭的危险，所以，中国共产党不敢腐败，也不允许腐败。夺取政权之后，形势发生了翻天覆地的变化，中国共产党的执政地位带来了巨大的权力，同时也面临着严峻的考验。毛泽东清醒地看到了这一点，在1949年3月召开的中国共产党七届二中全会上，明确地指出：“可能有这样一些共产党人，他们不曾被持枪的敌人征服过，他们在这些敌人面前不愧英雄的称号；但是经不起人们用糖衣裹着的炮弹的攻击，他们要在糖弹面前打败仗。”这个糖衣裹着的炮弹，就是腐败。毛泽东不但经常告诫全党要“继续保持艰苦奋斗的作风”，而且还在全党开展反腐败斗争，建国初期的“三反”、“五反”运动，枪毙刘青山、张子善的枪声，对全党起到了警戒的作用。但是，从50年代后期起，由于对社会主义阶段主要矛盾的认识出现了严重错误，党在反腐败斗争的指导思想上受到极“左”思想的影响，以至于出现了“文化大革命”的十年灾难。尽管当时还没有从体制、机制、法制上建立起一套反腐败的制度和有效措施，但是毛泽东根据中国革命和社会主义建设的具体实践，提出的党风廉政建设和反腐败斗争的战略思想，以加强思想教育，增强抵抗

“政治灰尘和政治微生物”侵蚀的能力；严肃党纪国法，严惩腐败分子；开展整党整风，提高党依靠自身力量解决矛盾的能力；广泛发动群众进行检举，形成强大的社会压力；实行民主集中制，造成生动活泼的政治局面；对犯错误的人一手讲斗争，一手讲团结等思想，至今仍然闪耀着光芒。

1978年12月，中国共产党召开了十一届三中全会，确立了我国改革开放，进行社会主义现代化建设的宏伟战略。在新的历史条件下，党风廉政建设和反腐败斗争面临新的形势。窗户打开了，清新的空气进来了，苍蝇蚊子也进来了。中国共产党不仅经受着执政的考验，还经受着改革开放的考验。党的十二大一针见血地指出：“党风问题是关系执政党的生死存亡的问题。”把反腐败斗争提到了前所未有的高度。这二十年党风廉政建设和反腐败斗争的实践，使我们积累了十分丰富的经验，对党风廉政建设和反腐败斗争的重要作用、领导力量、基本方针、基本战略、基本措施和途径等，从理论和实践的结合上，总结出了一系列的理论，这为社会主义建设新时期开展反腐败斗争提供了有力的武器。

党的十四大提出，我国要建立社会主义市场经济体制。社会主义市场经济，从总体上来看，有利于推动社会生产力的发展，为社会不断创造和积累起雄厚的物质财富，有利于加快社会主义现代化建设的步伐，充分发挥社会主义的优越性。但是，社会主义市场经济也具有一般市场经济共同的属性，它的一般形式如商品、货币等，资本主义市场经济要运用，社会主义市场经济也要运用；它的一些运行原则和规律，不管你喜欢不喜欢，同样要起作用。因此，市场经济的两重性，必然给党风廉政建设带来正负效应。正面的积极的效应应该为我所用，抓住时机，发展自己。对于负面的消极的效应，我们也决不能视而不见，掉以轻心。如等价交换原则，可以正确地反映商品的价值，促进商品的生产；

但是这个原则如果渗透到社会政治生活中，就可能演变成“权钱交易”，“权利交易。又如利润原则，市场经济一切要讲利润，有利润才能促进社会的发展，财富的积累；但是，这个原则如果引伸到社会政治生活中，就很容易诱发唯利是图、争名夺利、见利忘义，对个人利益斤斤计较，甚至把人格商品化。再如市场的商品交换是以货币为媒介的，离开了货币，市场经济就无法运作。所以在资本主义市场经济条件下，金钱主宰着人们的命运，在社会主义市场经济下，虽然人与人之间的关系不再是金钱交易关系，但对那些意志薄弱者仍具有很大的诱惑力，“金钱至上”、“一切向钱看”仍然在起作用，产生新的“金钱拜物教”。凡此种种，警示我们，对于在市场经济条件下如何趋利抑弊，发挥其正面效应的积极作用，克服其负面效应的消极影响，仍是一个十分艰巨的任务。

改革开放以来，出现了一种令人费解的社会现象，腐败现象好像越抓越多，越抓越大，越抓越严重。这种现象说明两点：一是体现了我们党和国家进行反腐败斗争的决心，腐败现象再多、再大都要坚持不懈地抓到底；二是体现了在市场经济条件下，反腐败斗争的任务更加艰巨、更加复杂。“道高一尺，魔高一丈”，腐败现象再严重我们总有办法对付它。邓小平在总结了 we 长期开展反腐败斗争的经验之后，结合当前新的形势，高屋建瓴地指出：反对腐败“还是要靠法制，搞法制靠得住些。”因为法律和制度建设更带有根本性、全局性、稳定性和长期性，这一极富创造性的理论观点，为我们在新的历史条件下大力开展反腐败斗争和加强党风廉政建设指明了方向，毋庸置疑，这也是对马列主义、毛泽东思想的发展所作的重要贡献。

市场经济在一定意义上讲是法制经济。社会主义市场经济体制的建立和完善，要靠社会主义法治来保证。对于社会主义市场经济条件下出现的腐败现象，也必须靠社会主义法制的逐步完

备，改革的不断深化，市场经济体制日益完善来解决。因此，反腐败斗争必然贯穿社会主义市场经济体制建立和健全的整个过程。这个过程会比较长，不是一蹴而就；这个过程的斗争可能比较激烈，需要我们坚定不移的坚持下去；这个过程是一个复杂的系统的社会工程，需要全社会的共同努力才能完成。我们坚信，有中国共产党的正确领导，有全国人民的共同奋斗，有我国社会主义民主法制建设的日益发展，依法治腐作为反腐败斗争的一个方向，一条根本措施，在今后我国的党风廉政建设和惩治腐败斗争中会发挥其应有的重要作用，在实践中会不断得到加强和完善。

目 录

建设民主政治 推进依法治腐（代序）	（1）
前言	（1）
第一章 腐败与反腐败	（1）
第一节 腐败的概念和特征	（1）
第二节 产生腐败的原因	（12）
第三节 惩治腐败方略的历史沿革与机构建制	（24）
第二章 依法治腐的客观必要性	（35）
第一节 依法治腐是发展社会主义市场经济的必然 要求	（35）
第二节 依法治腐是社会主义民主政治建设的客观 需要	（42）
第三节 依法治腐是依法治国的重要组成部分	（46）
第四节 依法治腐是反腐败斗争实践的需要	（50）
第三章 依法治腐的条件和原则	（55）
第一节 依法治腐的条件	（55）
第二节 依法治腐的原则	（68）
第四章 依法治腐的法律体系和监督机制	（82）
第一节 建立和健全反腐倡廉的法律体系	（82）
第二节 依法完善反腐倡廉的监督机制	（95）

第五章 建立依法防腐反腐机制	(115)
第一节 严格执法, 完善执法机制.....	(115)
第二节 深化改革, 完善防腐机制.....	(124)
第六章 广东依法治腐的实践和经验	(136)
第一节 广东依法治腐的实践.....	(136)
第二节 广东依法治腐的初步经验.....	(147)
后记	(158)

第一章 腐败与反腐败

腐败与反腐败是人类进入阶级社会以来就没有停止过的斗争，腐败在不同形态的社会有其不同的性质和内容。在当代世界各国，腐败已成为危害社会发展的毒瘤，人们都从不同的角度去研究和探讨腐败和反腐败斗争的规律和对策，求得用更有效的办法遏制腐败的产生和对腐败现象实行惩治，以维护社会的最根本的利益。

第一节 腐败的概念和特征

对腐败行为的界定，是研究反腐败首先遇到的问题，具有重要的理论和实践的意义。开展反腐败斗争，必须明确要禁止和反对的行为，这就需要根据腐败产生的规律及其对社会的危害等方面，对腐败行为进行界定，这是我们制定反腐败对策的基础。

一、腐败的概念

伴随着改革开放和社会主义现代化建设的进程，在加快体制改革，建立社会主义市场经济体制的过程中，由于新旧体制的交替，新旧思想道德规范的冲突，政治体制架构的调整和社会分配方式的变更等诸多因素的影响和作用，自 20 世纪 80 年代中期开始，在中国这块古老的土地上，国家机关公务人员的腐败行为日渐蔓延和严重，深受社会各界和人民群众的关注，广大人民群众对腐败现象深恶痛绝。

正因为当前腐败现象在相当范围内存在，有些问题还相当严

重，有的甚至有发展蔓延的趋势，已经引起了全党的高度重视。这种状况与党和国家推行依法治国方略，建设社会主义法治国家的基本方针是相悖的。尤其是在九届全国人大二次会议上通过的《中华人民共和国宪法修正案》中，把“依法治国，建设社会主义法治国家”写入国家根本大法的形势下，更加要求国家公务人员必须严格依法办事，勤政廉洁。所以，针对目前存在的腐败现象和职务犯罪的形势，人大代表和政协委员共同喊出了“治国必先治吏”、“腐败令人痛心疾首”，必须真正从源头上抓紧制度建设，真正建立从严治吏制度的强烈呼声。惩治腐败，确保廉政，已是全国上下一致的共同愿望。朱镕基总理在九届全国人大所作政府工作报告中也明确提出了“从严治政，建设廉洁、勤政、务实、高效政府”。最高人民法院和最高检察院的工作报告，也把“反对司法腐败，加强队伍建设，确保司法公正”作为当前首要的刻不容缓的任务。

据《汉语辞典》的注释，所谓腐败，是指生命体的腐朽、溃烂或生命力的丧失。其中一种引申词意是指社会、制度或组织的混乱和黑暗。这种混乱和黑暗，是某一历史条件下社会形态中的诸多消极因素在权力机制上的集中反映，通过权力的无序滥用和缺乏规范制约机制而使得整个社会无序运行，使一个社会的基本架构丧失公正、廉洁、有序的基础。

腐败作为一种综合性的社会现象，涉及到制度、道德、经济、文化等多种因素，可以从不同的角度来观察腐败现象。从政治角度上看，腐败是政治制度的蜕变，是政治权力在缺乏制衡的条件下的极度膨胀和权力本位极度异化的极端表现；从伦理角度来说，腐败是社会道德尤其是公务人员的道德堕落；从经济的角度观察，腐败是政府官员以牺牲国家和社会公共利益为代价而对个人物质利益的满足；从权利的角度上看，腐败则是政府官员为获取私利而不正当地行使手中的职权；从文化的角度分析，腐败