

新中国廉政建设 史纲

金波◎著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

新中国廉政建设 史纲

金波◎著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

新中国廉政建设史纲 / 金波著. —北京: 知识产权出版社, 2017. 11

ISBN 978-7-5130-4531-5

I. ①新… II. ①金… III. ①廉政建设—历史—研究—中国—现代 IV. ①D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 239367 号

内容提要

反腐败斗争和廉政治理, 是中华人民共和国成立 60 多年以来中国共产党不断加强执政党自身建设的政治主线, 历代领导人都视其为党的建设的重大任务、关乎马克思主义政党生死存亡的第一要务以及执政党政治领导力的核心要素。本书本着实事求是的态度, 运用历史学、类型学及政治学方法, 对中华人民共和国成立 60 多年来, 特别是改革开放 30 多年以来反腐败斗争和廉政治理的历程、成就、经验以及面临的问题和困难, 以历史分期为线索, 进行了系统的梳理、研究和总结, 以求教于学界同仁。

责任编辑: 杨晓红

责任出版: 刘译文

新中国廉政建设史纲

金波 著

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司

社 址: 北京市海淀区气象路 50 号

责编电话: 010-82000860 转 8114

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

印 刷: 三河市国英印务有限公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16

版 次: 2017 年 11 月第 1 版

字 数: 350 千字

ISBN 978-7-5130-4531-5

网 址: <http://www.ipph.cn>

邮 编: 100081

责编邮箱: 1152436274@qq.com

发行传真: 010-82000893/82005070/82000270

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

印 张: 19.25

印 次: 2017 年 11 月第 1 次印刷

定 价: 55.00 元

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

本书受国际关系学院中央高校基本科研业务费资助

supported by the Fundamental Research Funds for the Central Universities

项目编号：3262016T06

前言

廉政治理，其实是中华人民共和国成立 60 多年以来中国共产党不断加强执政党自身建设的政治主线，历代领导人都视其为党的建设的重大任务，关乎马克思主义政党生死存亡的第一要务以及执政党政治领导力的核心要素。中华人民共和国成立以来的廉政治理，虽然历经曲折和困难，但廉政治理的政治决心和意志，始终没有动摇过，自党的十八大以来，新的党中央头脑清醒地提出了全面从严治党的政治新任务、建设廉洁政治的新目标、全面加强反腐败斗争和廉政治理的新要求，全面推动廉政治理走上法治反腐、制度反腐的新轨道，全面深化纪检监察体制改革，已经成为当前我国政治体制改革领域中影响最为深远的一项里程碑式的重大改革。

习近平总书记在中央纪委十八届第三次全体会议上的讲话中强调，反腐败要有新思路，要有大手笔，要更好地总结我们党自中华人民共和国成立以来尤其是改革开放 30 多年来廉政治理的历史性成就和经验，将党风廉政建设推向制度创新、制度建设的新水平、新阶段。^①

本书本着实事求是的态度，运用历史学、类型学及政治学方法，以中华人民共和国成立以来的反腐败斗争历程为主线，以不同历史阶段党中央出台的反腐倡廉各类文件精神为灵魂，重点采用历史分析（时代研究）与事件分析（问题研

^① 习近平：《在第十八届中央纪律检查委员会第三次全体会议上的讲话》，2014 年 1 月 14 日。

究)有机结合的研究方法,对中华人民共和国成立60多年来,特别是改革开放30多年以来廉政治理的历程、成就、经验以及面临的问题和困难,以历史分期为线索,进行了系统的梳理、研究和总结,对每一历史时期廉政治理的伟大成就与经验教训进行了深入研究,尤其是对党的十八大以来的反腐败斗争,采用了崭新的研究思路,以近5万字的规模,做了富有创造性、尝试性和探索性的研究和撰写,填补了目前学术界关于当代中国廉政治理历史研究的空白,欢迎学界同仁批评指正,以便将来在跟踪研究基础上对本书内容进行修订完善。

总结历史是为了开启未来,本成果立足中央高校基本科研经费项目,历时两年半研究撰写而成,对我国在改革开放新时期尤其是党的十八大以后的廉政治理研究,具有借鉴意义和理论意义。该研究成果可应用于相关学术研究、廉政教育宣传、高校廉政科学学科建设、各级纪检监察机关专职纪检干部研究学习和理论培训等。对党的十八大以来的反腐败斗争的总结与研究,属于尝试与探索,需要继续跟踪研究总结,这一部分,虽然有一些自己的创新,但仍显稚嫩,需要与其他研究方式有机结合,使之更立体丰满完善,这一部分的研究撰写,存在很大挑战和难度,需要运用新的研究思路与方法,做一些大胆尝试和突破,也是本书以后再版修订时需要考虑的主要问题。本书大致由以下十章构成:第一章:中华人民共和国成立之初的反腐败(1949—1956);第二章:社会主义全面建设过程中的反腐败(1956—1966);第三章:十年“文化大革命”时期的反腐败(1966—1976);第四章:拨乱反正时期的反腐败(1976—1982);第五章:加强反腐倡廉法制建设,推动反腐倡廉工作有序开展(1982—1992);第六章:建立社会主义市场经济体制时期的反腐败(1992—1997);第七章:标本兼治反腐倡廉建设方

略的确立与实施（1997—2002）；第八章：中国特色反腐倡廉道路的形成（2002—2007）；第九章：中国特色反腐败斗争在前进（2007—2012）；第十章：党的十八大以来的反腐败（2012—现在）。

我国已进入急剧转型发展的改革攻坚期、矛盾凸显期、经济爬坡期，经济下行风险加大，国际政经局势日益复杂，新的领导集体肩负着全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党的重大历史任务和政治使命，“四个全面”正是党中央对我国未来科学发展所做的战略性规划和布局。新形势下，中国共产党作为中国特色社会主义事业的领导核心，面临着许多尖锐的问题和挑战，尤其是贪污腐败。抓好党风廉政建设和反腐败斗争，关系人心向背，关系党的生死存亡，是我们必须抓好的重大政治任务。但当前党风廉政建设和反腐败斗争的形势，依然严峻复杂。腐败问题已成为当今世界各国政府和各国民众高度关注的焦点问题，如何更有效地深度反腐和推进廉政治理，已成为世界各国的政治共识和努力目标，在深度反腐的全球潮流背景下，世界各国执政党和政府都在积极探索惩治预防腐败的方法和策略，加快推进富有本国特色、符合本国实际的制度反腐和廉政治理战略已成为世界各国执政党和政府的努力目标和普遍共识，取得了许多富有创造性的体现各国自身特点的制度反腐经验和廉政治理思路。

审视我国防治腐败宏观战略走势，可以看到一个非常清晰的发展脉络，那就是我国正逐渐从中华人民共和国成立以来的“运动反腐”向“制度反腐”实现阶段性转型，从“惩罚为主、侧重遏制”向“标本兼治、逐步加大治本力度、推进源头防治工作”实现战略性转变。2005年中共中央颁布《建立健全教育制度监

督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》，确立了标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的反腐倡廉方针。十八大之后的2013年1月22日，习近平总书记在十八届二中全会发表重要讲话：要加强对权力运行的制约和监督，把权力关进制度的笼子里，尽快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^①，初步奠定标本兼治、立体综合的科学反腐“三步走”战略雏形。目前，中央在有效构建不敢腐的惩戒机制方面，已经取得巨大成效，但形势依然严峻，当前我国反腐败斗争面临的主要困难是，腐败发现难、腐败潜伏期长。采取创新思路手段、体制机制，提高腐败发现率，缩短腐败潜伏期，是当前构建不敢腐的惩戒机制着力要解决的关键难题。构建“不敢腐”的惩戒机制，是必要的治标之策，像当前的“打虎”“拍蝇”“猎狐”战略，其实都属于惩戒战略范畴。而构建“不能腐”的防范机制、“不易腐”的保障机制，乃治本之策。“四个全面”战略布局下的全面从严治党与高压反腐的主要目的，是为全面深化改革、全面推进依法治国、全面建成小康社会目标的达成扫清道路、创造条件，更是为未来中国健康发展、巩固党的执政地位、引领中国更好发展奠定基础，是固本强精的战略。自上而下全面深入开展群众路线教育实践活动、“三严三实”教育实践活动、“两学一做”的实践活动、加强意识形态治理、国企党建与基层党建等，全都是服务于“全面从严治党”这个目标，服务于“党的建设”这个中心大局。“党的建设”才是贯穿于中华人民共和国成立以来反腐败斗争和党风廉政建设整个历史过程的主轴和灵魂。

中华人民共和国成立以来的反腐败斗争和党风廉政建设，并非一帆风顺，而

^① 习近平：《依纪依法严惩腐败，着力解决群众反映强烈的突出问题》（2013年1月22日），引自《十八大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2014年版，第135—136页。

是历经许多困难和挫折，其间也充满很多杂音，比如“反腐过头论”“反腐自黑论”“反腐无用论”“反腐不透明论”等，反腐败斗争形势“严峻”是20世纪90年代以来客观存在的事实，我们党坚持实事求是的原则，不回避问题和矛盾，表明了我们党坚决反腐的决心。根据中国社会科学院中国廉政研究中心调查，2015年，92%的普通干部、87.6%的专业人员、88%的企业管理人员认为惩治和预防腐败“非常努力”或“比较努力”。93.7%的领导干部、88%的普通干部、84.8%的企业管理人员、75.8%的城乡居民对未来党风廉政建设和反腐败斗争表示有信心或比较有信心。说明反腐败，不是使党在人民群众中的威信降低了，而是大大提高了。做到从严治党，中央纪委书记王岐山提出了“两条线”的论断，即“高线”和“底线”。他表示，要全面从严治党，既要把理想信念宗旨这个核心价值观作为“高线”，又要守住党的纪律这条“底线”。加强廉政治理和反腐败斗争，制度建设最为关键。习近平总书记在十八届第三次全体会议上的讲话中强调：“制度更带有根本性、全局性、稳定性和长期性，必须把制度建设贯穿党的思想建设、组织建设、作风建设和反腐倡廉之中。”“在新的历史条件下提升党的建设科学化水平，必须坚持标本兼治、综合治理、注重预防的方针，深入开展党风廉政建设和反腐败斗争，始终保持马克思主义政党的先进性和纯洁性。”“90多年来党的发展历程告诉我们，坚决惩治和有效预防腐败，关系人心向背和党的生死存亡，是党必须始终抓好的重大政治任务。”“全党必须警钟长鸣，充分认识反腐败斗争的长期性、复杂性、艰巨性，把反腐倡廉建设摆在更加突出的位置，以更加坚定的信心、更加坚决的态度、更加有力的举措推进惩治和预防腐败体系建设，坚定不移地把反腐败斗争进行到底。”我们党和政府已经明确指出，

反腐败要有新思路，要有大手笔，要加大反腐倡廉制度建设步伐，要更好地总结我们党自中华人民共和国成立以来尤其是改革开放 30 多年来反腐败斗争和廉政治理的历史性成就和经验，将反腐败斗争和党风廉政建设推向制度创新、制度建设的新水平、新阶段。先后颁布实施的《关于领导干部报告个人有关事项的规定》《中国共产党党内监督条例（试行）》《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》《关于实行党风廉政建设责任制的规定》《十八届中央政治局关于改进工作作风密切联系群众的八项规定》《建立健全惩治和预防腐败体系 2013—2017 年工作规划》《中国共产党巡视工作条例》《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党廉洁自律准则》以及最近出台的《中国共产党问责条例》等一批制度性法规，真正开启了我国全面开展制度反腐、法治反腐、深度廉政治理的里程碑式的政治进程。

本书试图通过对我国反腐败斗争与党风廉政建设的宝贵经验与伟大成就做出系统性的学术总结，以期为我国有效实施制度反腐与廉政治理实践提供有益借鉴和启示，这是本书所具有的理论意义和实践意义。笔者在研究撰写本书之前，前期围绕该课题“中华人民共和国廉政建设史纲”已经取得了一系列学术成果，已公开出版学术专著《世界各国制度反腐经验研究》（吉林大学出版社 2013 年版），已公开发表了系列学术论文如《中国的制度反腐经验》《深度反腐：国际性的政治实验》《中国反腐败国际合作若干问题探析》等，已有两篇学术论文被人大报刊复印资料转载，产生了一定的学术影响。2011 年，笔者主持并完成同北京市海淀区青龙桥街道办事处党工委、纪检委合作立项的科研项目“街道廉政风险防范体系研究”，本项目成果已提交给北京市海淀区青龙桥街道办事处党工委、纪

检委投入工作使用，作为海淀区青龙桥街道办事处开展廉政风险防范工作的理论支撑，产生了一定的社会影响。2015年年初，笔者主持完成中纪委科研项目“中外制度反腐创新经验比较研究”。

值得一提的是，笔者在《“俄罗斯病”：结构性腐败的政治学考察》一文中正式提出了自己的“腐败五形态说”。笔者以权力、流通、社会、结构、行为五要素相结合为依据，对腐败作了重新界定，提出“腐败五形态说”。笔者认为，腐败是由权力腐败、通货腐败、关系腐败、造假腐败和结构腐败五种形态所构成。

①权力腐败，即不正当地直接或间接地使用职位权力或机构权力谋求私利的腐败行为，简言之，就是西方政治学者所说的公共权力的非公共运用。其行为主体一般是政府官员及其他受政府委托从事国家公务的人员；具体表现为官商结合、权钱交易、敲诈勒索、贪赃枉法、失职渎职、官僚主义等形式。②通货腐败，即利用金钱货币谋求个人或小集团私利的腐败行为。其行为主体通常是有钱而无权的各类经济人，还包括为谋取权力或更多经济资源的大小集团法人等，此类腐败形态涉及面广泛而且复杂，具体表现为钱权交易、商业贿赂、铺张奢侈、挥霍浪费、生活糜烂等形式。③关系腐败，又称社会腐败，是指一定社会结构中利用不正当的人际关系或血缘家族关系来谋取私利的腐败行为，换言之，即一定社会结构中人际关系的腐败和社会风气的腐败。具体表现为社会上盛行已久的请客送礼、投机钻营、拜金主义、拜权主义、族阀主义、任人唯亲、裙带成风以及权权交易等腐败形式。④造假腐败，即指利用种种隐蔽手段和身份便利，实施形形色色的造假行为，以达到追逐私利和不公平竞争的目的。造假腐败的现实形态光怪陆离，在现实生活中涉及面广泛复杂，具体表现为学术造假、文凭造假、身份造

假、产品造假、技术造假等。最近我国频发的重大食品安全事件背后，反映出性质恶劣的造假腐败行为。⑤结构腐败，即利用一定社会政治经济结构中的管理体制、管理制度不够健全的缺陷和弊端，而在不直接影响组织利益并保证组织正常运转的前提下所进行的腐败行为。国有资产大规模流失往往与结构性腐败密不可分。每一个国家都在不同程度上存在着结构腐败，这是由于体制不健全所使然，只要我们的体制还存在漏洞和不完善，结构腐败便会继续存在下去。唯有实现体制现代化和管理民主化，方有可能消除结构腐败。结构性腐败曾以 20 世纪 90 年代的印度为最，因此将它称作“印度病”，而今天则以俄罗斯最为典型，因此笔者将它形象地转称为“俄罗斯病”。

以上这些学术研究成果，为本书的研究撰写，奠定了坚实的基础。

作者 金 波

2017 年 8 月 1 日

于北京坡上村

目 录

第一章 中华人民共和国成立之初的反腐败（1949—1956）

- 第一节 中华人民共和国成立之初百废待兴，反腐败斗争面临严峻挑战 2
- 第二节 及时开展整风整党运动，进一步纯洁党的队伍 6
- 第三节 开展“三反”运动，严打贪污腐败 9
- 第四节 开展“新三反”和新的反贪污浪费运动，巩固“三反”运动成果 ... 11
- 第五节 建立监督机制，加强权力监督 14
- 第六节 加强法制建设，促进人民民主 18
- 第七节 领导干部身先士卒，社会风貌焕然一新 19

第二章 社会主义全面建设过程中的反腐败（1956—1966）

- 第一节 中共八大明确反腐败斗争的新任务 24
- 第二节 开展新的整风运动 28
- 第三节 农村开展“三反”和整风整社运动 32
- 第四节 全面开展社会主义教育运动，“五反”运动由农村走向城市 34
- 第五节 采取具体措施，反对干部特殊化 41
- 第六节 加强权力监督 46
- 第七节 树立模范典型，弘扬社会正气 48

第三章 十年“文化大革命”时期的反腐败（1966—1976）

- 第一节 发动“文化大革命”，揭示阴暗面 52
- 第二节 掀起夺权“逆流”，精兵简政，节约闹革命 54
- 第三节 开展“一打三反”运动 58

第四节	党的领导受到冲击，监管缺失造成腐败滋生	60
第五节	全面整顿遭遇阻力，反腐倡廉依旧困难重重	63
第四章 拨乱反正时期的反腐败（1976—1982）		
第一节	徘徊前进，奠定基础	68
第二节	拨乱反正，明确方向	76
第三节	全面展开，稳步推进	79
第五章 加强反腐倡廉法制建设，推动反腐倡廉工作有序开展（1982—1992）		
第一节	新时期反腐倡廉工作的初步探索	94
第二节	继续完善反腐倡廉党纪国法	97
第三节	制定廉政制度，加强权力监管	101
第四节	提出“把反腐败寓于建设和改革之中”战略思想，加大各个方面 改革力度	103
第五节	治理经济环境，整顿经济秩序	104
第六节	十三届四中全会做出治理整顿期间反腐倡廉建设重大部署	107
第七节	进一步清理整顿公司及维护经济秩序	110
第六章 建立社会主义市场经济体制时期的反腐败（1992—1997）		
第一节	中纪委二次全会召开，确立社会主义市场经济条件下反腐倡廉建设 道路新框架	116
第二节	采取有力措施，加强对领导干部廉洁自律情况的监督检查	118
第三节	加大惩处力度，集中力量查办大案要案	123
第四节	开展专项治理，狠刹几股群众反映强烈的不正之风	125
第五节	推进党的建设新的伟大工程	131
第六节	纪检、监察体制重大改革，成立国家反贪机构	132
第七节	加快反腐倡廉法制建设，建立健全廉政监督制度	133

第七章 标本兼治反腐倡廉建设方略的确立与实施 (1997—2002)

第一节	党的十五大确立标本兼治基本方略	138
第二节	进一步提高领导干部从政自觉性	139
第三节	加大查办违纪违法案件工作力度	142
第四节	于各部门、各行业之中促改革、树新风	146
第五节	深化体制机制制度改革	147
第六节	加强权力监督,规范权力运行	153
第七节	加强党风廉政法制建设	155

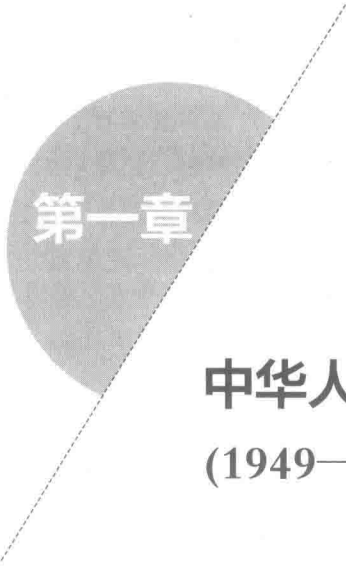
第八章 中国特色反腐倡廉道路的形成 (2002—2007)

第一节	落实廉洁自律规定,进一步规范领导干部行政行为	158
第二节	贯彻反腐倡廉方略,构建预防腐败体系	163
第三节	继续加大查办违纪违法案件力度,严惩腐败分子	167
第四节	发展社会主义民主,加强对权力运行的制约和监督	176
第五节	创新体制机制,深入推进治本、抓源头工作	186
第六节	纠正损害群众利益的不正之风,切实维护群众利益	190
第七节	深入开展反腐倡廉宣传教育活动,构筑反腐倡廉思想道德防线	194
第八节	更加注重制度建设,健全惩治和预防腐败的法制体系	208
第九节	改革和完善反腐败体制,成立国家预防腐败局	214
第十节	开展反腐败国际合作,建立对外逃腐败分子的“全方位围剿 体系”	217

第九章 中国特色反腐败斗争在前进 (2007—2012)

第一节	继续完善反腐倡廉法规制度,进一步提高反腐倡廉制度化、法制 化水平	222
第二节	开展深入学习实践科学发展观活动,增强贯彻落实科学发展观的 自觉性和坚定性	230

第三节	制定以扩大内需促进经济增长的政策，落实监督检查工作，促进科学发展	237
第四节	党的十七大召开，反腐倡廉建设理论重大创新	239
第五节	加强对抗震救灾款物管理使用情况监管	247
第六节	继续加大查办案件工作力度，注重发挥查办案件的治本功能	253
第十章 党的十八大以来的反腐败（2012—现在）		
第一节	强化干部监管 推进廉政建设	262
第二节	领导示范带头 牢记引领作用	270
第三节	提倡厉行节俭 严肃接待纪律	274
第四节	严禁公款送礼 消除不正之风	284



第一章

中华人民共和国成立之初的反腐败 (1949—1956)