



甘肃省惩治和预防腐败体系 建设研究

GANSUSHENG CHENGZHI
HE YUFANG FUBAI TIXI
JIANSHE YANJIU

张谦元 主编



甘肃人民出版社



甘肃省惩治和预防腐败体系 建设研究

GANSUSHENG CHENGZHI
HE YUFANG FUBAI TIXI
JIANSHE YANJIU

主 编：张谦元

副 主 编：李有发 李巧玲 侯万锋
冉小平 梁海燕 辛万鹏
钟 慧 刘 明



甘肃人民出版社

图书在版编目（C I P）数据

甘肃省惩治和预防腐败体系建设研究 / 张谦元主编
-- 兰州：甘肃人民出版社，2013. 12
ISBN 978-7-226-04532-9

I. ①甘… II. ①张… III. ①廉政建设—研究—甘肃省 IV. ①D630.9

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第295111号

出 版 人：吉西平

责任编辑：马 强

封面设计：苏金虎

甘肃省惩治和预防腐败体系建设研究

张谦元 主编

甘肃人民出版社出版发行
(730030 兰州市读者大道 568 号)

甘肃新华印刷厂印刷

开本710毫米×1020毫米 1/16 印张13 插页2 字数240千
2013年12月第1版 2013年12月第1次印刷
印数：1~500

ISBN 978-7-226-04532-9 定价：32.00元

前 言

胡锦涛同志在中国共产党第十八次代表大会上的报告中指出，要坚持中国特色反腐倡廉道路，坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防方针，全面推进惩治和预防腐败体系建设。惩治和预防腐败体系建设，可以说是中国共产党在深刻总结历史经验，科学判断我国新时期腐败发生的新情况的基础上做出的重大战略决策，是我国反腐倡廉建设的战略目标。惩治和预防腐败体系建设理论的提出，充分反映了目前我国社会反腐败的新要求，更加丰富和完善了中国特色反腐倡廉的理论和实践。

为落实反腐倡廉建设的战略目标，2005年1月，中共中央印发了《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》，该纲要明确了我国惩治和预防腐败体系的指导思想、主要目标、工作原则、基本任务和相关措施。2008年5月，中共中央颁布了《建立健全惩治和预防腐败体系2008—2012年工作规划》，要求整体推进教育、制度、监督、改革、纠风、惩治各项工作。《工作规划》提出的目标是，经过五年的扎实工作，建成惩治和预防腐败体系基本框架，拒腐防变长效机制初步建立，反腐倡廉法规制度比较健全，权力运行监控机制基本形成，从源头上防治腐败的体制改革继续深化。由此确定了惩治和预防腐败体系建设的时间表。经过2008年至2012年的五年的努力，“《工作规划》提出的各项任

务基本完成，惩治和预防腐败体系建设呈现出科学谋划、系统治理、整体推进的良好局面，取得了新的重要进展和明显成效”。^①其主要表现：①反腐倡廉法规制度体系基本形成。据统计，2008年至2012年的五年间，中共中央纪委、监察部单独或者会同有关部门起草制定法规制度60余部，各省（区、市）纪检监察机关起草制定反腐倡廉法规和规范性文件500余件。^②其内容涉及权力制约和监督、违纪违法行为惩处、廉洁自律、反腐败领导体制和工作机制等反腐倡廉建设的各个领域。②加强廉政文化建设，形成拒腐防变教育长效机制。2009年12月29日，中共中央纪委、中共中央宣传部和国家多个部门联合下发了《关于加强廉政文化建设的意见》，要求将廉政文化融入社会主义精神文明建设和反腐倡廉建设的全过程。据有关统计，到2012年全国已建有省级警示教育基地56个、地市级基地350个，每年接受教育的党员领导干部70多万人次。③治理商业贿赂专项工作取得进展。据统计，2007年11月至2012年6月间，全国司法机关和行政执法部门共依法查处商业贿赂案件8.1万余件，涉案金额222亿余元，涉及国家公务员的案件1.3万余件1.5万余人。④保持惩治腐败强劲势头。2007年11月至2012年6月，全国纪检监察机关共处分县处级以上干部22807人，移送司法机关的县处级以上干部3923人。⑤推动政风行风建设。2007年11月至2012年9月，各级纠风办始终强化对民生领域政府投入资金的监管，共纠正和查处涉及社保基金、住房公积金、扶贫资金、救灾救济资金违纪违法问题1.2万件，涉及金额约73亿元。全国党政机关共撤销评比达标表彰项目14.4万个，撤销率达97%以上。2013年8月，中共中央又通过了《建立健全惩治和预防腐败体系

①钟纪闻，尹健报道：“贺国强在贯彻落实《建立健全惩治和预防腐败体系2008—2012年工作规划》工作成果交流会上的讲话”，《中国纪检监察报》2012年8月22日第1版。

②本报记者：“努力为反腐倡廉建设提供制度保障”，《中国纪检监察报》2012年9月28日第1版。

2013—2017 年工作规划》。

伴随着国家惩治和预防腐败体系的建设，甘肃省惩治和预防腐败体系建设也取得重要进展。2007 年以来，甘肃省各级党委、政府和纪检监察机关全面落实《建立健全惩治和预防腐败体系 2008—2012 年工作规划》，健全制度、强化监督、深化改革、纠风治乱，惩治和预防腐败体系不断健全。其重要进展表现在：①建立健全惩治和预防腐败制度体系。据有关统计，2007 年至 2012 年 9 月，甘肃省在省级层面共制定出台关于教育、监督、预防、惩治方面的反腐倡廉制度规章 44 项。主要有：配套完善《党内监督条例》各项规定，制定了《甘肃省委巡视组工作规则（试行）》、《甘肃省被巡视地区、单位配合省委巡视组开展巡视工作暂行规定》、《甘肃省落实党风廉政建设责任制及推进惩防体系建设检查考核办法》、《甘肃省全面推进廉政风险防控工作实施意见》、《甘肃省党员领导干部在职和离职后从业限制暂行办法》等。②强化组织领导，严格落实责任。甘肃省将惩治和预防腐败体系建设领导小组和党风廉政建设责任制领导小组合并，成立由省委书记任组长的党风廉政建设责任制暨惩治和预防腐败体系建设工作领导小组，建立由省委主要领导为召集人的省预防腐败联席会议制度，强化对惩治和预防腐败工作的统一领导。同时，紧紧抓住责任分解、责任考核、责任追究三个关键环节。2008 年至 2012 年的五年间，全省共责任追究 632 人，其中县处级以上领导干部 125 人。③加强廉政教育。综合运用专题教育、示范教育、警示教育、岗位教育和加强廉政文化建设等多种形式。到 2012 年，全省建成 16 个省级廉政文化示范点和 1 个国家级、12 个省级、81 个市（县）级廉政教育基地，营造了清正廉洁的社会氛围。④积极探索建立权力运行监控机制，认真落实党内监督制度。2008 年至 2012 年，各级纪委开展领导干部任前廉政谈话 41048 人（次），诫勉谈话 3299 人（次），督促 22367 名县级以上领导干部报告了配偶、子女及其从业情况。省委巡视组对 6 个市州、44 个县（市、区）和 10 个省直部门进行了 5 批例行巡视，

对全省 14 个市州开展“六大行动”、办理“14 件实事”和落实有关惠农政策的情况进行了专项巡视，审计部门对 9519 名党政领导干部和国有企业领导人员开展了经济审计，共查处违规资金 47.62 亿元。⑤纠风治乱，开展群众反映强烈问题的专项治理。2008 年至 2012 年的五年间，甘肃省深入治理教育、医疗、公路乱收费，累计查纠学校违规收费 3297.37 万元，处理违规医务人员 1057 人，查处公路“三乱”问题 32 个，查处损害农民权益案件 469 件。⑥严肃查办违纪违法案件，有力地震慑了腐败分子。2008 年至 2012 年的五年间，全省纪检监察机关共立案 3841 件，结案 3796 件，给予 4822 人党纪政纪处分，其中地厅级干部 16 人，县处级干部 268 人。同时，全省检察机关共立案侦查贪污贿赂、渎职侵权犯罪案件 3169 件 6476 人，比前五年分别上升 182.6%。检察机关通过健全追逃机制，会同有关部门抓获在逃职务犯罪嫌疑人 148 人，比前五年上升 102.7%。通过办案为国家挽回直接经济损失 5.5 亿余元，是前五年的 1.7 倍。

随着惩治和预防腐败体系建设的不断推进，腐败在一定程度上得到遏制。但是，还应清醒地认识到，当前我国反腐败斗争呈现出成效明显和问题突出并存，防治力度加大和腐败现象易发多发并存，群众对反腐败期望值不断上升和腐败现象短时期内难以根治并存的总体态势，反腐败斗争形势依然严峻。尤其是腐败犯罪已呈现出主体犯罪隐蔽化，行业或部门特征明显化，窝案串案和大案要案比例上升，并逐步向高层领导渗透、向社会领域扩散等特点。面对严峻的形势，惩治和预防腐败体系也存在许多需要改进的问题。从制度建设方面分析，国家层面尚缺乏专门的反腐败立法，缺乏预防腐败和保障公务人员清廉的基本立法，如《政务公开法》、《行政组织及程序化》、《公职人员行政及执法保障法》。现行的反腐败法律规定，则存在法律条文内容紊乱，形式分散，内容设计不到位等问题。从地方性制度规范来看，某些领域和环节还存在制度空白或漏洞，注重实体性规定而忽视程序性、惩戒性规定的问题尚未得到

彻底解决，制度之间相互衔接协调不够。监督机制方面，虽然监督队伍庞大，但职责各异，未能形成整体合力。现行的监督机制是上级监督不到，同级监督不了，下级监督无用，权力监督明显存在事前没有监督、事中缺乏监督、事后无法监督，即存在严重的落实制度或行使监督权力不力的现象。特别是对“一把手”的监督仍然是监督难点。2012年甘肃省舆情蓝皮书调查问卷结果显示，有28.9%的调查对象认为，对党政一把手“监督不到位，没啥力度”，有34.5%的调查对象认为“监督力度一般”。在教育体系建设方面，对领导干部尤其是“一把手”的教育往往流于形式，清正廉洁的社会氛围还未形成，形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风严重存在。惩治力度方面，在刑事立法上，有关腐败犯罪的惩罚力度相比盗窃、诈骗类要小的多。社会对变相腐败现象的容忍度较高，不仅反映出有关立法的不足，而且也在考量我们的惩治措施。

当然，惩治和预防腐败体系建设是一个动态开放、与时俱进的系统工程，也是一项长期的战略任务。2008年5月，中共中央颁布了《建立健全惩治和预防腐败体系2008—2012年工作规划》，如果说这一规划在过去五年多的时间内重在积极推进和建立惩治和预防腐败体系的话，那么，根据当前和今后一个时期反腐败斗争的严峻形势和惩防体系存在的问题，惩治和预防腐败体系建设的重点应放在健全和深化体制机制和制度上，关键是制约权力、管好权力，坚持用制度管权管事管人。深化惩防体系建设，必须将教育的说服力、制度的约束力、监督的制衡力、改革的推动力、纠风的矫正力、惩治的威慑力有机结合，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。为此，在制度建设方面，我国迫切需要一部专门的反腐败法律。如果制定了《反腐败法》，不同法律位阶的所有反腐败法规都会统一在《反腐败法》之下，而《反腐败法》中规定的腐败工作原则，则会使已有的反腐败规定向同一目标靠拢，同时一些党内文件中先进的反腐败经验也可以引入《反腐败法》中，其适用范围扩大还可推动党政分开和党内反腐败的全面进

行。从省级惩防体系建设来看，制度建设应重在细化措施，明确责任，深化体制改革。在监督机制建设方面，要注重整合监督主体，健全监督机制，有必要探索改革行政监察和审计部门的管理体制，要优化群众监督和舆论监督环境，建立健全廉政民意评议评价机制。在教育体系建设方面，必须明确反腐倡廉教育的重点人员是领导干部，主要是单位一把手，反腐败教育要着力解决干部廉政法制意识缺失的问题。要建设廉政文化，净化社会风气，深化示范教育、警示教育和岗位廉政教育。在惩治措施和力度建设方面，要深入推进纪检监察组织建设，明确其职责定位，形成严密的纪检监察网络。各级纪委要按照职责权限，将各反腐败部门的职责、信息、资源等有效组织起来，形成反腐败整体合力。要规范完善惩戒问责机制，严肃查办违纪违法案件。检察机关应加大贪污贿赂等腐败性犯罪的查处力度，防止行贿“轻刑化”，对职务犯罪易发多发领域开展预防调查。

总之，健全惩治和预防腐败体系，我们还有许多工作要做。本书对甘肃省惩防体系建设的研究也只是一种尝试，对该问题的认识也有待深化，对此，我们将会继续关注此问题。

编 者

2013 年 8 月

目 录

CONTENTS

第一章 中国惩治和预防腐败体系建设的理论与实践/001	
一、当前社会腐败的严峻形势及其特点	001
二、中国惩治和预防腐败体系建设理论的提出与发展	008
三、中国惩治和预防腐败体系建设实践	013
第二章 甘肃省惩治和预防腐败制度建设/022	
一、惩治和预防腐败制度建设的主要进展	022
二、惩治和预防腐败制度建设的主要做法和经验	029
三、惩治和预防腐败制度建设存在的问题及对策	034
第三章 甘肃省惩治和预防腐败教育体系建设/041	
一、惩治和预防腐败教育体系建设的基本做法	041
二、惩治和预防腐败教育体系建设的主要经验	061
三、惩治和预防腐败教育体系建设存在的不足和建议	067
第四章 甘肃省惩治和预防腐败监督机制建设/075	
一、惩治和预防腐败监督机制建设的进展	075
二、惩治和预防腐败监督机制建设的主要做法	082
三、惩治和预防腐败监督机制建设的基本经验	087
四、惩治和预防腐败监督机制建设的实效及存在问题	091
第五章 甘肃省对腐败的惩治及主要措施/095	
一、纪检监察机关惩治腐败的基本情况	095
二、检察机关惩治腐败的基本情况	102
三、惩治腐败面临的新形势及存在的问题和工作展望	110
第六章 甘肃省若干社会阶层对惩治和预防腐败体系建设的评价/115	
一、调查方式及调查对象的基本情况	115
二、对惩治和预防腐败体系建设情况的认识和评价	116

三、对当前惩治和预防腐败体系建设存在的问题的认识	130
第七章 当前惩治和预防腐败体系建设存在的问题/136	
一、惩治和预防腐败制度建设存在的问题	136
二、惩治腐败面临和存在的问题	141
三、惩治和预防腐败监督体系存在的问题	144
四、廉政教育体系存在的问题	147
第八章 深化和健全惩治和预防腐败体系建设/150	
一、深化制度建设，完善反腐败法律体系	150
二、整合监督主体，健全监督机制	159
三、加强廉政教育，细化落实教育措施	162
四、树立政府清廉形象，坚决治理“三公”消费	164
五、深化重要领域和关键环节的改革，积极有效推进政治体制 改革	166
六、充分发挥纪检和检察机关的作用，加大对腐败的惩治力度	167
七、深化和完善重点领域惩治和预防腐败体系建设	170
附录：	
专题报告(一):甘肃省检察机关开展预防职务犯罪问题探讨/176	
专题报告(二):惩治和预防腐败的立法探讨/188	
后记/197	

第一章

中国惩治和预防腐败体系建设的理论与实践

腐败问题是普遍的社会历史现象。中国共产党十八大报告指出：“要坚持中国特色反腐倡廉道路，坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防方针，全面推进惩治和预防腐败体系建设，做到干部清正、政府清廉、政治清明。”当前，深入推进惩治和预防腐败体系建设是全面建成小康社会，加快转变经济发展方式，推进政治文明建设的客观要求。

一、当前社会腐败的严峻形势及其特点

（一）腐败现象仍然呈上升趋势

改革开放 30 多年来，中国共产党始终把反腐倡廉工作融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及党的建设之中，从战略高度坚持不懈地开展反腐败斗争，取得了明显成效。但是，伴随着我国经济体制、社会结构、利益格局和人们思想观念的深刻变化，腐败案件发案率仍然呈上升趋势。据统计，1979—1982 年，全国各级检察机关查处贪污贿赂等腐败案件总数为 98225 件，1983—1987 年增至 15.5 万件，1988—1992 年增至 214318 件，1993—1997 年增至 387352 件。1979—1997 年的 18 年间，全国各级检察机关查处的贪污贿赂等腐败案件平均每年以 22% 的速度增长。^①具体看，1980 年，全国各级检察机关查处的腐败案件 7000 件，大案要案 89 件（涉及金额一万元以上），1981 年达到了 31000 件，1982 年为 32602 件，1985 年为 28000 件，1986 年为 49577 件，1989 年为 58926 件，1992 年为 36700 件，1996 年为 145497 件，1997 年为 48066 件。^②

^①何增科：《中国转型期政治腐败的类型、程度和发展演变趋势》，《北京行政学院学报》2000 年第 2 期，第 2 页。

^②周淑真、聂平平：《改革开放以来我国腐败状况透视和反腐败战略思路的变迁》，《探索》2009 年第 1 期，第 58 页。

1998年以后,腐败蔓延的势头虽然得到了遏制,案件数量下降比较明显,但是发案率仍然处于较高水平。2000年全国各级检察机关查办的腐败案件达45113件,大案要案18086件,其中,100万以上的特大案件1335件。另据相关资料显示,1992年10月至2002年9月,全国纪检监察机关10年共立案1634925件,结案1550408件,给予党纪政纪处分1555481人。2010—2011年,全国各级纪检监察机关立案277480件,2012年立案155144件。

近年来,腐败案件数量仍然呈上升趋势。据统计,全国纪检监察机关每年立案的腐败案件都在13万件左右,每年受到党纪政纪处分的党员干部都在14万人左右,移送司法机关处理的有5000多人。从2007年11月至2010年底,共处分县处级以上干部16082人,其中,处分党政机关县处级以上“一把手”3362人,占同期处分党政机关县处级以上干部的38.4%。与此同时,一些基层管理部门和基层干部严重违纪违法案件逐渐增多,党员领导干部违法违纪案件逐年增多。据相关资料显示,从2007年11月至2010年底,全国各级纪检监察机关共处理基层站所违纪工作人员38464人。据《人民日报》2007年10月5日报道,中国共产党的十六大以来,全国各级纪检监察机关每年给予党纪处分的党员约占党员总数的1.6%,移送司法机关依法处理和司法机关直接作刑事处理的党员约占党员总数的0.17%。中央纪委研究室公布的数据也显示,从2007年11月到2011年底,全国纪检监察机关共立案57.3万件,给予党纪政纪处分60.9万人,其中省部级干部60多人,涉嫌犯罪被移送司法机关处理的21900多人。中国共产党的十六大至十七大期间,全国纪律检查机关共立案677924件,结案679846件(包括十六大前未办结案件),给予党纪处分518484人。2011年,纪检监察机关共处分县处级以上干部4843人,移送司法机关的县处级以上干部777人。^①上述数据充分表明,腐败现象仍然呈现上升的态势。因此,从根本上有效遏制腐败现象蔓延仍然是中国反腐败斗争面临的主要形势。

(二) 腐败渗透领域逐渐扩大、类型不断增多

由于我国正处于经济社会深刻转型时期,各项政策法规和体制机制还不完善,腐败现象的类型增多、领域逐渐扩大的趋势依然比较明显。当前,我国腐败现象的类型不断增多,领域逐渐扩大,几乎涵盖了社会政治、经济以及日常生活的各个领域。改革开放初期,由于我国市场经济制度不完善,腐败现象主要集中

^①陈泽伟:《中国铁腕反腐 10 年立案 67 万件 查案与维护民生并重》,《法制与经济》2012 年第 7 期,第 34 页。

在物资计划部门,一些腐败分子利用职权贪污受贿或者以部门的名义倒卖国家计划统配物资。1985年我国实行生产资料价格双轨制以后,生产资料和金融信贷、外汇等领域的腐败现象蔓延,少数党员干部参与套购国家紧缺物资,非法倒买倒卖和经商办企业。1992年我国进入全面改革阶段以后,伴随着生产要素市场,国企改制,金融体制、技术、土地等生产要素市场体制改革的深入开展,腐败现象由国有企业和生产要素领域向司法、执法领域渗透。导致权钱交易、权力资本化等腐败现象滋生。20世纪90年代中后期,虽然改革初期的一些腐败类型在逐渐减少,但行业领域内的腐败现象依然比较多发,金融和土地批租等生产要素领域腐败现象增多。整体上看,20世纪80年代,我国的腐败现象大多集中在流通领域;进入90年代以后,金融、土地批租、工程建设以及司法部门的腐败现象比较集中。2000年以后,尽管一些与我国早期经济体制转轨有着密切联系的腐败现象的类型在逐渐消失,但新的腐败现象的类型也在不断出现,土地出让、产权交易、组织人事、政府采购、教育医疗、资源开采等领域的腐败现象已经成为反腐败斗争的重点领域。

据有关研究资料显示,目前,我国的腐败现象已从单纯的经济领域向政治领域蔓延,从直接管钱物的部门向负责审批钱物的管理部门蔓延,从行政管理部门向党政领导机关、司法机关和组织人事等部门蔓延,从职能部门向非职能部门以及社会服务机构蔓延,如党政事业单位、学术研究部门、统战部门和民族宗教事务管理部门、医疗卫生、殡葬等领域。据深圳大学当代中国政治研究所硕士研究生涂谦对72个省部级党员领导干部腐败样本的研究结果表明:当前,我国腐败现象已渗透于党委、政府、人大、政协、纪委、司法、国企、军队及高校和科研机构中,其中政府部门发案率较高,有19人,占26.4%;党委部门13人,占18.1%;人大与国企各9人,各占12.5%;政协与司法同为8人,各占11.1%;高校及科研机构2人,占2.8%;纪委发案率最低,仅有1人,占1.4%。腐败范围广,几乎涵盖了社会政治、经济领域甚至以及日常生活的方方面面。

从腐败的类型和手段看,现阶段我国的腐败现象已经从对生活资料的侵占和资金的积累向私人资本的积累演变,由用权力来攫取钱财向用钱财来操纵权力、获得权力演变。据我国著名经济学家胡鞍钢先生的研究,我国社会存在着四种类型的腐败,即:寻租性腐败、地下经济腐败、税收流失性腐败和公共投资与公共支出性腐败。一些腐败分子直接收受投资股份,以获取投资收益;有的腐败分子疯狂攫取非法所得,然后通过“洗钱”等手段将巨额非法所得用到经商办企业或有利可图的资本投资中去,以获取更加丰厚的利润回报。2004年,中共中央纪委研究室委托地方纪委和有关统计部门,在北京、黑龙江、河北、江苏、江西、

湖北、广西、广东、四川、新疆等10个省、区、市开展党风廉政问卷调查。调查结果显示,建设工程领域,公安、检察院、法院、医疗,教育和组织人事领域,是民众心目中不正之风和腐败问题比较严重的五大领域。其中38.54%的受访者认为建设工程领域这一问题“比较严重”,38.53%的受访者认为公安、检察院、法院问题“比较严重”,认为医疗领域问题“比较严重”的受访者比例达29.24%,认为教育和组织人事领域问题“比较严重”的也分别达到26.13%和21.20%。^①

(三) 腐败大案、要案上升,呈群体化集团化态势

近年来,我国腐败大案、要案上升,且呈群体化集团化态势,违法金额达千万元和上亿元的重大经济案件逐年增加。据《财经》杂志(2010年第22期)提供的数据显示,1987—2010年,在120名被查处的省部级领导干部当中,受贿额最高的近2亿元人民币,单笔受贿金额高达1.6亿元人民币。其中,2009年查明涉案的31名国有企业管理人员中,犯罪涉案金额累计高达34.0466亿元,人均涉案金额高达1.0982亿元;涉及贪污、受贿的30名国有企业管理人员,共计贪污、受贿9.3273亿元,人均贪污、受贿3109万元;涉及挪用公款的9名国有企业人员,累计挪用公款12.9387亿元,人均挪用公款1.4376亿元。^②与此同时,在我国查处的腐败案件中,涉嫌腐败的党员干部的职级层次不断上升,从一般干部腐败向中、高级领导干部演变,特别是地(厅)级以上党员干部的腐败案件明显上升。据统计,1986—1992年,全国纪检监察机关共立案查处党员干部腐败874690人,其中,省部级领导110人,地厅级领导1430人,县处级干部16108人;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腐败案件731000件,其中,省部级领导78人,地厅级领导1673人,县处级干部20295人;1997年9月至2002年9月,全国纪检监察机关共立案查处党员干部腐败案件861917件,其中,省部级领导98人,地厅级领导2422人,县处级干部28996人;2002年12月至2007年6月,全国纪检监察机关共立案查处党员干部腐败677924人,其中,省部级领导干部18人。^③另据有关统计资料显示,2003年至2007年的5年间,全国共有35名副部级以上领导干部因腐败被查处,年均7人。十六大以来被查

①孙承斌:《群众心目中的五大“腐败重地”》,《江南时报》2004年1月27日,第1版。

②辛向阳:《当前我国腐败现象的新特点与反腐败的对策》,《理论参考》2011年第7期,第8页。

③游战洪:《究竟有多少官员贪污腐败——最近十年贪污腐败与刑事犯罪数据分析》,《政府法制》1999年第10期,第8页。

处的72名省部级党员干部腐败案中,正部级领导干部17人,占23.6%,副部级51人,占70.8%,中将级别2人,少将级别1人。北京市2007—2011年查处的腐败案件中,涉案金额百万元以上的达165人,千万元以上的达26人,移送司法机关的省部级干部和中管企业主要负责人9人。如,首都机场集团原董事长李培英,贪污公款8250万元,索要、收受有关单位和个人款项共计折合人民币2661万元。2011年,全国纪检监察机关共接受信访举报134万多件,处分14万多人,为国家挽回经济损失84亿多元。其中,处分县处级以上干部4843人,移送司法机关的县处级以上干部777人,其中包括一些省部级领导干部,如铁道部原部长刘志军、吉林省原常务副省长田学仁、山东省原副省长黄胜等。在慕绥新、马向东等违纪违法案件涉案的23名主要领导干部中,有17人是党政“一把手”,占涉案人员的74%。河北省李真案牵涉到县局以上领导干部67名,其中40名为“一把手”。^①

与此同时,腐败大案、要案的群体化趋势明显,窝案、串案、案中案明显增多,腐败分子利用职权为特定关系人牟取非法利益的问题突出,有的腐败大案、要案涉及几十人甚至上百人,有的一个领导班子中多人被查处。如,在安徽省古井集团高管人员严重违纪违法案件中,原集团董事长兼总裁王效金,集团副总裁、房地产公司董事长李运杰,古井贡酒股份公司总经理甘绍玉等10名企业高管人员涉案。湖南省郴州市委原书记李大伦腐败大案牵涉人员达160余人,“慕马腐败大案”涉案人员达142人,湖南省耒阳市矿产品税费征收管理办公室的770多名干部职工中竟有超过百人涉嫌贪污受贿,55人被立案调查。广东茂名重大系列腐败案涉及省管干部24人,县处级干部218人,波及党政部门105个,市辖6个县(区)的主要领导全部涉案。腐败分子在政治上拉帮结派,经济上相互牵连,结成了利益同盟,呈现出明显的群体性、集团性。

(四) 腐败涉案人员低龄化趋势明显

近年来,我国的腐败涉案人员出现了低龄化的趋势。清华大学公共管理学院、廉政研究室主任程文浩副教授研究认为,目前社会上有两个危险趋势将直接影响反腐倡廉工作的社会基础:一是腐败意识的泛化趋势,二是腐败意识呈现低龄化趋势。据广州市廉政工作会议通报显示,2007年、2008年两年中,广州市各级纪检监察机关共立案查处政府系统违纪违法案件198件、227人,其中,31岁至45岁年龄段的占55.95%,计127人。2012年北京市第一中级人民法院通过

^①袁建尧:《“一把手”要做党内监督的表率》,《学习时报》2004年第7期,第24页。

对该院近两年来已审结的“80后”为犯罪主体的案件分析发现,“80后”公职人员犯罪案件共计74件,占公职犯罪案件的2.5%,其中挪用公款犯罪37件、贪污犯罪15件、受贿犯罪15件、渎职犯罪7件。从犯罪分子的文化水平看,硕士研究生2人,大学本科34人,大专14人,高中11人,中专13人。犯罪数额总计人民币2000万余元,个案犯罪数额从数千元到数百万元不等。^①以上数据表明,当前腐败涉案人员出现了低龄化的趋势,且呈现出涉案金额大等特点。如海南省洋浦经济开发区规划建设土地局年仅32岁的副局长肖明辉,腐败金额达1611万元。另据北京市某中级人民法院发布的国有企业人员职务犯罪案件的结果表明,近年来腐败案件的主要特点为犯罪人员年龄小、学历高、胆子大。犯罪人员的年龄大多分布在30岁到50岁之间,还有部分不满30岁,其中具有大专以上学历的占总人数的80%。^②我国南方某市纪委书记曾向社会透露这样一组数字:在该市2008年违纪违法的222位各级别领导干部中,31岁至45岁的领导干部竟然占了48.2%。此外,我国某省的一个调查资料表明,该省2000年上半年受到查处的乡镇党政领导干部共有143人,其中30岁到40岁之间的占了70%以上。

③

(五) 腐败形式日趋多样化

伴随着现代科技的广泛普及和应用,我国的腐败现象日趋复杂化、隐蔽化、智能化。新兴经济领域案件和利用高新技术手段作案呈上升趋势,跨地区跨国境及涉外腐败案件逐渐增多。一些腐败分子利用各种手段,以合法的形式掩盖其腐败行为,使其腐败行为由隐蔽化向半公开化、公开化演变。为了掩盖其腐败行为,部分腐败分子通过精心设计、有计划有目的地实施腐败行为,有的利用计算机等高科技手段实施违法乱纪行为,腐败行为具有较强的专业性和高度的隐蔽性。如,国家商务部条法司原巡视员郭京毅,单独或伙同商务部、工商总局、国家外汇管理局的多名司局级干部以及一些中介组织工作人员,利用各自在外资审批、监管、服务等方面的权力,通过正常工作协调机制相互串通勾结谋取私利。

目前,我国的腐败现象已经从单一型向复合型演变,不少腐败分子的腐败行为已经不再局限于追求金钱和物质,而与追求权力、美色等结合在一起,权钱、

①张媛、鲍艳、杨清惠:《公职犯罪现“80后”现象》,《新京报》2012年3月20日,A13版。

②彭兴庭:《腐败人员“年轻化”的心理原因》,《新京报》2004年5月7日。

③沈小平:《39岁何以成“现象”——部分乡镇领导干部腐败低龄化透视》,《新长征》2001年第4期,第38页。