

®

浪淘沙

LANG TAO SHA

新闻纪实系列

第二辑

视点篇

制度反腐 重在落实

“制度反腐”要解决的三个问题

示范篇

大地留歌：“花卉大王”的拼搏之路

下岗女工李艳华和她的敬老事业

警世篇

拳拳继母心，倾注毕生心血却养育出巨贪儿子

母爱染“黑”：女副市长索贿百万为儿营造安乐窝

维权篇

记者维权：启动法制保护机制任重道远

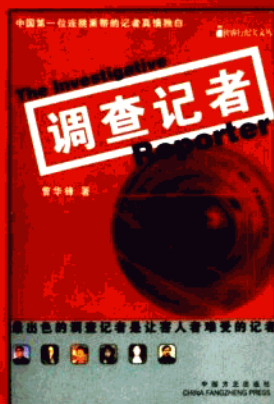
中国最长的“拘留”引发人文关怀“悬念”

中国方正出版社

新书推介

中国方正出版社出版

浪淘沙书店邮购(免收邮费、挂号费)



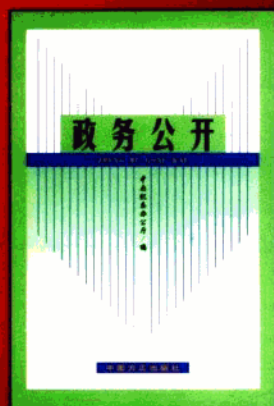
定价: 22.00元



定价: 23.00元



定价: 20.00元



定价: 16.20元



定价: 16.00元



定价: 9.20元



定价: 7.00元



定价: 7.80元



定价: 7.40元

浪淘沙网

www.langtaosha.com.cn

首页 | 浪淘沙丛书电子版 | 浪淘沙通讯 | 浪淘沙新闻 | 网上投稿 | 浪淘沙精英 | 浪淘沙论坛



论坛登陆
bbs.langtaosha.com.cn

用户名:

密码:

登录

注册



网上调查

相比之下,您更喜欢“浪淘沙网”中的哪个栏目?

- “浪淘沙”丛书电子版
- “浪淘沙”新闻
- “浪淘沙”论坛
- 广告

提交

查看投票

结果



图标链接

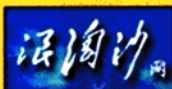
吉林出版集团

Jilin Publishing Group



吉林省人民政府

与我们链接



本网公告

- 浪淘沙网正式开通!

关键字

按作者

电子版

搜索



本期视点

更多内容



浪淘沙书店

更多内容



浪淘沙书店



浪淘沙丛书·怎样当官



浪淘沙丛书·覆车之鉴



浪淘沙丛书·蜕变悲剧



浪淘沙推介企业



前郭石油开发有限责任公司



吉林市烟草专卖局(分公司)



南京夏华罗丹雕塑艺术有限公司



《浪淘沙系列丛书》



吉林省新发宾馆

浪淘沙电子版往期入口



2003. 11. a

浪淘沙
文化传播中心



浪淘沙书店

浪淘沙
邮局



邮件订阅

请输入您的E-mail

订阅邮件

退订

邮件订阅说明



总编信箱

友情链接

关于浪淘沙 | 组织机构 | 广告发布 | 举报电话 | 站点地图

©2003 www.langtaosha.com.cn. All Rights Reserved

吉林省浪淘沙文化传播中心 版权所有 详细联系方式

本网由中国联通提供网络带宽 奥尊网络传媒承建

《浪淘沙丛书——新闻纪实系列》编辑出版说明

《浪淘沙丛书——新闻纪实系列》是中央纪委中国方正出版社出版的全国性党风廉政教育的系列教材。吉林省纪委《浪淘沙》编辑室受其委托负责编辑制作。

吉林省纪委《浪淘沙》编辑室从2001年开始编辑《浪淘沙丛书》，该《丛书》系精选《浪淘沙》杂志每一时期刊发的具有资料价值、可读性强的文章，分门别类结集而成，目前已由吉林人民出版社陆续出版四辑。这次出版的《浪淘沙丛书——新闻纪实系列》是中央纪委中国方正出版社在《浪淘沙》杂志决定停办后，为充分利用《浪淘沙》编辑室编辑出版《丛书》的经验及多年来建立的作者队伍和稿件资源，经协商后选立的课题。目的是为各地开展党风廉政教育提供生动、系统的教育读本。今后，根据形势与需要，还将陆续推出其他系列。

《浪淘沙丛书——新闻纪实系列》每月1辑，全年12辑。以提供“做人、为官、治国、管家”等正反两方面的经验与教训为主旨，在编辑思想、选题确定、稿件处理等方面都更加注重符合教材的要求，在保证内容真实、准确的同时，特别注意结构的完整性、连续性和系统性。

《浪淘沙丛书——新闻纪实系列》每辑内容主要由以下板块构成：

[视点] 瞄准每一时期影响社会生活、牵动党和政府脉搏、为广大人民群众所密切关注的焦点或热点问题进行深度报道，并邀请有关领导或专家进行综合剖析与点评。贴近社会生活，针对性强，充分发挥舆论的有效监督和正确导向作用。

[示范] 围绕时代主旋律，宣传先进人物的先进思想和先进事迹，昭示共产党人践行“三个

代表”、廉洁从政、勤政为民的优秀品格，弘扬勇于负责和惩恶扬善的人间正气与人间真情，以激励、鼓舞人们开拓进取、无私奉献、积极向上。

[警世] 报道、剖析全国执纪执法机关近期内查办的大案要案，追踪近年来处理的有重要影响的案件当事人服刑改造情况，鞭挞丑恶、震慑腐败、以案说法、警示世人，为规范人们的行为提供振聋发聩的反面教材。

[思考] 抓住现实生活中与国计民生联系紧密的实际问题为切入点，进行理性的思考与探索，通过鲜明生动的典型事例和鞭辟入里的剖析，帮助读者澄清模糊认识、明辨是非曲直，启发人们正确地定位自己在社会生活中的行为坐标。

[维权] 通过相关政策法规的宣传、阐释和对典型侵权、维权案例的深入剖析，帮助广大党员干部、公务人员和人民群众正确认识并把握自己的民主权利、生活权利乃至消费权利等，以维护法制和社会生活的正常秩序。

[资讯] 收集、整理与本《丛书》宗旨相关联的古今中外反腐倡廉动态、信息、资料。动态、信息以时效性为标准；资料以可读性强、收藏与参考价值高为标准。

《浪淘沙丛书——新闻纪实系列》力争以高雅的格调、丰富的内容、精美的设计赢得广大读者的青睐。如果您曾对《浪淘沙》杂志有特别的感情，如果您是一位党务工作者或政工人员，如果您特别关注党风廉政建设和反腐败斗争的进展情况，欢迎您订阅《浪淘沙丛书——新闻纪实系列》，欢迎您对《丛书》提出宝贵的意见和建议。

编者

编委会

主 任： 李凤忠

副 主 任： 姜国军

编 委： 樊洪禹
张敬远

执行编辑：	远 晴	张 阔
	侯中久	征 牧
	寒 溪	吉 平
	孙 伟	殷炳艳
	程雪飞	石立群

投稿请寄： 中共吉林省纪委《浪淘沙》编辑室
长春市新发路 15 号
邮编：130051
联系人：成婉宁 电话：(0431)2714950

咨询电话： (0431)8902685 联系人：马强 金洋 张慧

目 录

视 点 篇

- 制度反腐 重在落实 吉 平 (1)
- 聚焦反腐保廉制度(法规)不落实现象 周占军 (2)
- 医治腐败的根本途径是构建国家廉政体系 胡鞍钢 (9)
- 权力反腐败与制度反腐败 许道敏 (11)
- 制度反腐败凸现人民性 刘守芬 (12)
- “制度反腐”要解决的三个问题 邵道生 (13)

示 范 篇

当生命面对尖刀

- 记汪清县检察院女检察官李艳 金昌石 黄振国 邢宝国 卜天石 (15)
- “生命不息,为党和人民利益鼓与呼不止!”
- 记“人民通讯员”胡来欢 张世麟 (19)
- 两个小姑娘,让截瘫汉子“站”了起来 王 树 (23)
- “黄金有价,而情义无价”
- 江苏首位捐髓女性的生死抉择 孟亚生 (28)
- 大地留歌:“花卉大王”的拼搏之路
- 记全国十大农民女状元、吉林省春莲集团董事长周春莲 ... 卜天石 肖模平 (32)
- 下岗女工李艳华和她的敬老事业 刘文和 韩云琴 纪雨石 (36)

警 世 篇

- “名律师”站上被告席 刘世炜 楚百军 (40)
- 警黑勾结,公安局副局长终成阶下囚 李厚健 王保政 王香芳 (44)
- 解读王怀忠的“升官符” 蔡恩泽 (48)
- 主编女助理血刃情人 简 一 (52)
- 疯狂赌徒 学胜 鹏程 (57)
- 拳拳继母心,倾注毕生心血却养育出巨贪儿子 杜先福 李荣贤 (60)
- 从副市长到阶下囚
- 江苏省启东市原副市长秦建康受贿、挪用公款案纪实 方杰 尔石 (64)
- 母爱染“黑”:女副市长索贿百万为儿营造安乐窝 司马文 (68)
- 从权力巅峰坠落的“银行家” 刘立新 (72)
- 死有余辜,“红顶”董事长在命案中走向刑场 海 剑 (76)
- 哥们义气埋下难言苦:刑警沦为阶下囚 王春晖 (79)
- 我把自己“销售”到了监狱 万经纬 (83)

思 考 篇

- 外逃贪官:丧钟已为你们敲响!
- 中国贪官携款外逃现象解读 沈小平 (87)

王纯何以不“纯”

——读《精心运筹擒巨贪》一文的思考 吴立果 (93)

别忘了当“一把手”的“坏处”

——由《借得公款200万,还以自由无数年》一文引出的话题 清晨 (97)

屈原“选官”的启示 匡洪明 (99)

书名——请你少些挑逗 姬建民 (99)

对农民收入要如实评估 司马龙 (100)

谨防“用人不疑”的负面影响 朱平生 陈齐放 (101)

维 权 篇

我国的法律援助还缺少些什么 老言 周守文 (102)

记者维权:启动法制保护机制任重道远 李建新 朱湘田 (105)

中国最长的“拘留”引发人文关怀“悬念” 阿成 简子 (108)

资 讯 篇

光武中兴,吏治为先 宋衍申 (112)

我党第一个纪检机构 (115)

古代的履历表 (115)

中国最早的镇级苏维埃政权 (116)

网络知识释疑 (116)

我国出台公务员能力标准 (117)

查办职务犯罪案件纳入2004年反腐重点 (117)

反洗钱合作规定出台 (117)

广东出台干部管理新措施 (117)

失信造成损失5855亿 (118)

2003年查出教育乱收费21.4亿元 (118)

广东法院撤销政府错误“红头文件” (118)

福建两“局座”一套房内养“二奶” (118)

公安部全国布控证券犯罪 (118)

23项司法为民具体措施有了指导意见 (119)

海宁市推行机关在职党员守纪承诺制 (119)

深圳机关将推行雇员制 (119)

哈尔滨:出台6部规章处罚行政不作为 (119)

布什签署反垃圾电邮法案 (119)

五角大楼两贪官被判重刑 (120)

印度:参选人得亮家底 (120)

尼加拉瓜前总统阿莱曼被判处20年徒刑 (120)

反腐倡廉大事记(2003年12月1日至12月31日) (121)

制度反腐 重在落实

● 吉 平

新年伊始,中央纪委召开的三次全会明确提出:“必须坚持惩防并举、注重预防,建立健全与社会主义市场经济体制相适应的教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系。”并颁布了《中国共产党党内监督条例(试行)》和《中国共产党纪律处分条例》两个重要的党内法规,这标志着我们党制度反腐又迈出了新步伐。

在我党我国的反腐败斗争史上,大体经历过运动反腐、权力反腐和制度反腐三个阶段。党的十一届三中全会,果断地停止了运动反腐。中央明确提出,必须下大力“解决制度问题”。但在较长时间内,基本上仍是依靠领导人的决心和态度来反腐败。这其实是一种权力反腐模式。十六大提出了“要着重加强制度建设,实现社会主义民主政治的制度化、规范化和程序化”等一系列重要论断,为制度反腐提供了广阔的发展空间。

腐败孽生于体制链条中的薄弱环节,惩治腐败就必须从强化这些环节的制度建设入手。如果没有制度的管束和有效的监督,国家和人民赋予领导干部的权力,就有可能成为他们攫取个人政治资本和经济利益的工具。因为权力从来都是诱人的,更何况是高度集中的权力。克服权力的诱惑,树立正确的权力观,靠自律,更靠他律;靠觉悟,更靠制度。用重刑严惩去威慑人,虽有效但也有限;用制度去规范约束人,则不但有力,而且相当稳定。制度反腐,是我们党和国家在新时期面临的生死攸关的重大课题,也是反腐败的新思路。

经过多年的实践,我国党风廉政建设和反腐败法规工作自身的制度化、规范化取得明显进步,初步探索出了一条符合党情国情和反腐倡廉工作实际的法规制度建设工作思路。尤其是2003年,新一届中央领导集体上任伊始就明确提出,“对任何腐败分子都必须彻底查处、严惩不贷”。8月,作为“制度反腐”重要组成部分的巡视制度正式

推出。按照计划,巡视组将在4年时间里对全国31个省、自治区、直辖市巡视一遍。与此同时,中央纪委对派出机构实行的“垂直管理”试点进展平稳。十届全国人大常委会第四次会议通过的《中华人民共和国行政许可法》,对所有政府公务员的行政行为进行了规范。我们还欣喜地看到,国际反腐败合作也在加强。继《联合国打击跨国有组织犯罪公约》2003年9月29日正式生效以后,我国政府又在12月11日签署了《联合国反腐败公约》,加上党的两个《条例》的出台,中国的制度反腐无疑有了重大突破。

胡锦涛同志在中央纪委三次会议上的重要讲话中强调:要在全党大力弘扬求真务实精神,大兴求真务实之风。我们认为,如何落实制度反腐,建立不能腐败的防范机制、不敢腐败的惩治机制、不需腐败的保障机制、不愿腐败的自律机制,仍然需要新的实践中作出艰辛的探索。同时,按照“求真务实”的精神,制度反腐,最重要的是付诸实践,见诸行动,抓好落实,取得成效。

制度反腐,重在落实。因为再好的制度,如果只是写在纸上、挂在墙上、说在嘴上,不能在实际工作中落实,也会成为一纸空文。以往我们也制定并实行了一系列反腐保廉制度,但其中不少并没有得到真正的执行和落实,这固然有制度本身缺乏科学性或可操作性方面的问题,但主要还是执行中的问题。重在落实,首先是在各级领导干部那里要落实,解决好权力对制度落实的干扰问题。重在落实,就要“一令就行”,不搞“三令五申”;要“严格兑现”,不搞“下不为例”;要“制度面前人人平等”,不搞“区别对待”,维护制度的严肃性和权威性。重在落实,还要坚持用健全规范的制度确保反腐保廉制度的落实。

严格落实已有的反腐保廉制度,是制度反腐急需解决的重大课题,也是对制度反腐成果的现实检验。□

聚焦反腐保廉制度(法规)

不 落 实 现 象

●周占军

常言道,“没有规矩不成方圆”。可见立“规矩”是十分重要的,但是,如果立的“规矩”不落实,也同样成不了“方圆”。近年来,我们党和国家陆续立了许多反腐保廉的“规矩”,即出台了一系列反腐保廉的制度(法规),而且这些制度(法规)越来越明确、具体、严格。然而,不少制度(法规)并没有得到很好的执行和落实,致使腐败现象仍然频频发生。这种反腐保廉制度(法规)不落实的现象很值得警惕和深思。

一、“党委集体讨论决定”与“一把手”说了算

1996年4月,中共中央印发了《中国共产党地方委员会工作条例(试行)》,对地方党委的职责、组织原则、议事和决策规则,特别是思想和工作作风的要求,进行了规范。其精髓就是“七一”重要讲话中所概括的党委会“十六字”工作规则:“集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定。”而且我们的党章和党内生活准则早就明确规定,党内特别是党委班子内部实行民主集中制,凡是重大事项必须经过集体讨论,以少数服从多数的原则表决通过,严禁个人说了算。然而,现实中还是有那么多的“一把手”能“说了算”,随意拍板,胡乱决策;有的甚至长期不与班

子成员会面,靠秘书传信和“首长手谕”来指挥调度。近年来被揭露出来的重大腐败案件中,一个共同的特点就是“一把手”工作作风专横、武断,不按“规矩”办,只要大权在手,就为所欲为,甚至走上违法犯罪的道路。

湖南郴州宜章县粮食局原党组书记、局长周德源常在单位的会议上说:“你们懂吗?民主集中制就是‘集中我’,一句话,我说了算。”周德源曾组织召开局党组会议,研究借给个体承包商钱的问题。因为这个承包商已经借了10万元还没还,“旧债未还又借新债”,有的党组成员持不同意见。周德源提出举手表决,结果到会的9人中只有包括他在内的3人同意。按照少数服从多数的原则,组织委员说:“关于借钱一事就这样定了,少数服从多数,今后不再借钱给他。”周德源见自己的意见被否定,气鼓鼓地站了起来:“我一个堂堂的党组书记、局长,借一笔小小的18万元钱都通不过,我还当什么书记、局长?什么组织原则?我说了算!谁叫我是书记?我重申就这样定了。必须借钱!”一散会,周德源要财会室马上借18万元钱给那个承包商,财会人员只好照办了。周德源竟然如此践踏组织原则,凌驾于局党组会之上!

《人民日报》发表的长篇通讯《慕绥新、马向东等人严重违纪违法案例剖析与警示》中写道:

慕绥新、马向东独断专行，飞扬跋扈，视党纪国法为无物，把个人凌驾于组织之上，严重败坏党的民主集中制。身为沈阳市市长、市委副书记的慕绥新自称是“党内个体户”，“常常借故不参加市委常委会。对集体的决定，他要推翻就推翻，许多重要问题和决策就凭他一句话而定夺”。政府年度计划、财政收支情况、城建计划等，他不在市委常委会上作详细报告，工作部署模糊不清。重大项目以及大块土地批租，都由他个人自作主张，土地出让金说免就免。他曾狂妄地称：“国家的法令、法规在我这里也得变通执行。我同意的执行，我不同意的就不能执行。”马向东任常务副市长后，不可一世，他常说：“沈阳市的事，大事和老慕说一声，其他事就是我说说了算。”浙江省鄞县原县委书记范文浩，在其他人员坚决反对的情况下，个人决定从县财政调出2亿元资金成立一家公司，由其亲信经营；河南省卢氏县原县委书记杜保乾曾被称作当地的“土皇帝”，他在一次全县干部大会上曾这样说过：“你们要和县委保持一致，县委是什么呢？县委就是县委书记。”其潜台词就是，他杜某人是县委书记，就是县委，全县人民都要和他杜某人保持一致。

可以说，种种被揭露出来的党内腐败现象，特别是“一把手”腐败，一个重要的原因就是不执行“凡属重大决策，都必须由党委集体讨论，不允许个人说了算”（摘自“七一”重要讲话）的规定。这些人并不是不懂“规矩”，但他们却视“规矩”为无物，独断专行。这方面的教训太深刻了！

二、《党政领导干部选拔任用工作条例》与贪官“边腐边升”现象

选人用人，历来关乎人心向背、国家安危。中共中央2002年7月9日经过重新修订并颁布实施的《党政领导干部选拔任用工作条例》（以下简称《干部任用条例》），目的是更好地坚持任人唯贤的干部路线，把人选准用好，保持党的先进性，巩固党的执政地位，实现国家的繁荣昌盛和长治久安。而且坚持德才兼备的标准，坚持任人唯贤的路线，是我们党一贯的用人方针。然而，

某些贪官却还是能“边腐边升”，极个别的甚至罪孽越深重，官反而做得越大。有的腐败分子早已被觉察，口碑极差，可这并没有影响他们平步青云。一个干部，尤其是重要职务的提升要经过很多组织环节。腐败官员的口碑一般说都不会很好，甚至非常不好，但仍然能被重用，导致“边腐败，边升迁”的奇怪现象的发生。这很值得深思。

1996年4月至2001年4月，原乐山市副市长李玉书从担任乐山市交通局局长时开始受贿，先后接受贿赂816万元，而官位却同步升迁，先后担任成乐高速公路有限责任公司总经理、乐峨高速公路建设指挥部指挥长、市长助理、副市长等职，钱越捞越多，官越做越大。厦门远华特大走私案也暴露出这种“腐败在前，升迁在后”、“腐败”和“升迁”齐步走的现象。比如刘丰，他的劣迹早已在群众中有反映，可是他却在1993年被提拔为厦门市委副书记。再如蓝甫，在国家机关工作时口碑很差，却被派到厦门担任要职，1995年任厦门市副市长。再看戚火贵，此人在担任海南省乐东县委书记和东方市委书记期间，受贿财物计人民币187万元，还有逾千万元的巨额财产来源不明，被群众称为“恶官”。就是这样一个个劣迹斑斑的坏人，却一直被作为“苗子”培养，还被作为优秀青年干部送去深造，步步高升。1998年3月升任省司法厅厅长兼劳改局局长，履职20多天即案发被捕。据2003年2月15日《福建经济快报》披露，2002年福建省检察机关立案侦查县（市、区）委书记、县长职务犯罪10件10人，发现所查的10名县官大部分属“三讲”期间及以后顶风作案，而且边纠边犯、边腐败边升迁。有的在担任不同职务过程中持续作案，同时不断得到提升重用。

2004年年初，安徽省原副省长王怀忠被判处死刑后，“边腐败边升官”现象又引起人们广泛关注。从阜阳市的基层干部一路升到副省长，王怀忠平均每两年就加官晋级一次。对王怀忠的骄奢淫逸、腐化堕落，群众早有反映。可以说，王怀忠是在群众的质疑声中一路高升的。王怀忠还在阜阳市地方任职时，有关他的负面评价就在省内一些地方流传。王怀忠的各种绰号以

及相关民谣,是群众对他腐败的抽象概括,一定程度上是民心民意的真实体现。《干部任用条例》明确要求,落实群众对干部选拔任用的知情权、参与权、选择权和监督权。要做到这一点,首先需要组织部门在干部任前考察中倾听群众意见,而这里的关键在于一个“倾”字。安徽省那位曾参与考察王怀忠升迁的干部反映,他在参与那次考察选拔活动之前,就耳闻了对王怀忠的诸多不良评价。但当考察组前去征求意见时,听到的全是对王怀忠的赞誉,一概说他如何勤政廉洁;持不同意见的干部和群众根本不敢或者没有机会向考察组反映问题。换句话说,现行的

联系蒙上了“阴影”。

三、《党政机关县(处)级以上领导干部收入申报的规定》与“巨额财产来源不明”

1995年4月30日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《党政机关县(处)级以上领导干部收入申报的规定》,1999年实行储蓄存款实名制,2000年年底将财产申报制度扩大到省(部)级现职领导干部的家庭。如果严格按照这些制度规定办,领导干部的家庭财产收入应该是很清楚的,不会有“巨额财产来源不明”一说。然而,

近年来揭露出来被判刑的贪官,几乎都有“巨额财产不能说明其合法来源”的问题,因而被判犯有“巨额财产来源不明罪”。安徽省阜阳市原市长肖作新、周继美夫妇受贿案在整个社会引起了持久的轰动效应。法庭认定肖作新夫妇的各种非法所得折合人民币达2000多万元,然而,他们共同受贿或者单独受贿的数额仅200多万元,刚好是其全部非法所得的10%,认定为非法侵占的也只有400多万元,剩余的1000多万元的

赃款,全都被归到了“巨额财产来源不明”的名下。鉴于受贿额“只有”200多万元,“似乎”够不上死罪;而巨额财产来源不明罪法定最高刑又只有5年,于是乎,肖、周二人一个无期,一个死缓。人们不禁要问:“巨额财产来源不明”是让二人银铛入狱,还是让二人保住了性命?为什么会有这么多“来源不明”的“巨额财产”?

沈阳市的“慕马案”同样如此。原市委副书记、市长慕绥新,共受贿价值人民币661.4万余元的财物,并有269.5万余元巨额财产来源不明。市委常委、常务副市长马向东,单独受贿人民币341万余元、美元23万余元、港币11万元和价值人民币10万元的职工内部股,伙同他人共受贿



走钢丝

李学军

干部任前考察中征求群众意见环节,存在着形式主义、实用主义、片面化问题。王怀忠案件的教训说明,征求群众意见作为考察干部的一个重要环节不能流于形式,必须千方百计保证全面地听取群众意见,而不是“部分群众”的意见;必须千方百计听到群众“掏心窝子”的话,而不是慑于权势或有所企图的假话、套话。要达到这一目的,考察者必须怀着对党和人民高度负责的精神,从思想上、行动上尊重群众,相信群众,放下架子,倾下身,深入,深入,再深入。

王怀忠等人能通过制度的“界墙”不断被提拔,这种少数腐败官员一边腐败、一边升迁的怪现象,给我们的事业造成了很大损失,给我们党造成了极坏的影响,也给党与人民群众的血肉

人民币7万元、美金50万余元及其他财物,伙同他人贪污公款美元12万元,自己从中分得4万元,挪用公款美元38.8万元,并有价值人民币1068.6万元的巨额财产不能说明来源。为什么又会有这么多“来源不明”的“巨额财产”?答案只能是他们根本没有如实申报自己的财产收入,更没有人去核实他们申报自己的财产收入是否真实可靠。

处级以上领导干部年中和年末都要填报一张“收入申报表”,这是一项反腐倡廉的制度性措施。应该说,从收入的不申报到申报,以及从申报制度对于规范领导干部各项收入渠道的角度看,收入申报无疑起到了积极的作用。然而,我以为,这个迄今已经实施了七八年的收入申报制度,在有效地遏制腐败方面,发挥的作用实在太小了。之所以如此,也是因为这项制度存在着它自身的某些缺陷。比如说,这个制度所界定的“收入”,时至今日似乎已没有申报的必要,因为这个范围的任何一项收入,从理论上以及程序上都是单位或组织有案可查的,因而事实上也是公开的,比如工资及各种补助等。由此导致此项制度在操作层面上意义不很明确。也就是说,通过它到底能解决多少问题,这个制度已不是非常清楚。实际上,所谓申报在很大程度上是在“走过场”。

之所以要实行这种收入申报制度,据说是受到了一些国家的所谓“阳光法案”的启迪。事实上,那些国家的所谓“阳光法案”,无论其宗旨还是内容,都与我们的理解以及我们的环境有着重大的区别。尤其是在申报的对象上,所谓的“阳光”法案强调的是“财产”而非“收入”,并且特别强调其任职以前“已有的财产”以及其任职以后的“财产增量”。其宗旨也很清楚,即当一个官员在其任职期间的财产增量明显与其原有的财产以及合法收入不相符合时,有关部门即可

追究其法律责任。更为重要的是,即使在上述一系列廉政规章制度颁布之后,我们至今也仍然没有一个专门的机构和一套法定的程序,依据这些规章制度来定期或者不定期地对各级党政官员及其家庭的真实收入情况进行调查。这也就难怪,为什么贪官们总是在其他严重罪行被揭露之后,才被发现他们原来聚敛了如此天文数字的财富,而且是“巨额财产来源不明”。

从近年来发生的巨额财产来源不明案的情况来看,这项我国已实行的财产申报制度在执行过程中还存在一定的漏洞。一些领导干部暗地里利用职权经商,或指使其配偶子女在管辖范围或职权范围内经商,牟取巨额财富,却在财产申报时不如实填报。根据当前反腐败斗争的实际情况,应进一步完善财产申报制度,解决申报的真实性,不让腐败分子钻法律的空子。

四、《中华人民共和国招标投标法》与“暗箱操作”现象

于1999年8月30日通过并自2000年1月1日起施行的《中华人民共和国招标投标法》(以下



简称《招标投标法》),被称为投资、建设领域的“阳光法案”。然而,由于在项目建设中最终的决定权被少数人垄断,致使相当一部分招标投标工作走了过场。如今一些地方出现的“豆腐渣工程”及由此造成的灾难性事故,从一个侧面印证了工程项目“暗箱操作”问题。《招标投标法》明确规定,全部使用国有资金投资或者国有资金投资占控股或者主导地位的,应当公开进行招标。但是,据有关部门调查,2000年全国工程招标率仅为63%;对78个国家投资项目的稽查发现,其中真正公开公平进行招投标的也不足10%,大量的招投标走了过场。

四川省原交通厅厅长刘中山、副厅长郑道访,因巨额贪污受贿分别被判处无期徒刑和死刑,法院认定郑道访受贿以及巨额不明财产多达1220余万元。像变魔术般给郑道访带来滚滚财源的“法宝”,正是他手中掌管的全省高速公路工程项目的发包、分包、招标、投标、评标的巨大权力。“三湘女巨贪”蒋艳萍、湖南省交通厅原副厅长马其伟案,无不与建设工程招投标中的腐败密切相关。因犯贪污罪、受贿罪被判处19年有期徒刑的原沈阳市物价局局长王秀珍,财务收支她“一枝笔”审批,干部任免、人员调入、工程招标等更是她一人说了算。沈阳市物价局新建办公大楼时不成立基建办,不公开招标,一切都由王秀珍和原办公室主任“暗箱操作”。新楼施工质量差,群众议论纷纷,王勃然大怒:“谁再敢议论,就把他调出去。”沈阳市物价局将各种规章制度汇编成《加强机关党风廉政建设有关规定》和《沈阳市物价局管理制度》,人手一份。物价局的干部说:“各项规章制度对王秀珍仅是一纸空文。”《招标投标法》在这些贪官那里也仅是一纸空文。

招投标决策权何以不受制约?原因还在于一些建设、交通部门的负责人同时又兼任工程建设公司的董事长,有的还顶着“评标委员会主任”的桂冠,这种集“运动员”和“裁判员”于一体的特殊身份,怎能不为他们随心所欲地滥用权力、搞“暗箱操作”提供极大方便?《招标投标法》明文规定,项目法人、行政主管部门和评标委员会的专家都应彼此独立。然而,目前招投标

的评标委员会大都是由在行政隶属关系下的专家人员组成,这些专家不少是“几块牌子的同一个上级部门”,最终还是上级领导说了算。

一位业内人士说,工程可以给你,也可以给他,我为什么一定要给你?施工单位要想打败竞争对手,就得向掌权者进行“感情投资”。一位承建商更直白:你有再大本事,出手不大方,也拿不到工程。负责招投标的这些人,都想趁机捞上一把,所谓“公开”,只是走走形式。据知情者透露,许多招投标都是“暗箱操作”,但在业内,“红包”却有着公开的行情。一般施工方拿到了工程,甲方(建设方)至少要分工程造价的5个百分点,甚至10个百分点。

《招标投标法》颁布实施几年来,虽取得了一定成效,但一些项目招投标违法违规现象并未得到有效遏制,且“暗箱操作”手段不断推陈出新。类似这样的违规、违法事件,在不少重大工程建设项目中不同程度地存在。专家指出,正是一些人利用国家权力寻求自己或部门利益的“寻租”行为,使《招标投标法》未能得到有效贯彻。招投标的“暗箱操作”之所以“屡试不爽”,还有一个重要原因,就是相当多的工程项目监管机构形同虚设。

五、重大事项汇报制度与隐瞒事故真相

近年来,从中央到地方各级立法机构和行政机关,都从不同角度制定了重大事项报告制度。这些重大事项报告制度的主要内容概括为:就重大投资、决策以及重大事件的处理,下级政府、官员有责任及时向上级汇报,厂长、经理、乡长、村长有责任及时向职工大会、股东大会、乡民大会、村民大会汇报。然而,这两年重大事项,特别是重大事故隐瞒不报的事件仍屡屡发生,包括去年“非典”爆发初期一些地方和部门的领导隐瞒疫情,造成恶劣后果。更多的则是某些地方领导隐瞒矿难等特大伤亡事故。

2001年7月17日凌晨3时许,南丹县龙泉矿冶总厂下属的拉甲坡矿发生特大透水事故,造成拉甲坡矿、龙山矿、田角锌矿井下81名矿工死亡。事故发生后的当晚9时许,原南丹县委副书记

记莫壮龙打电话向原县委书记万瑞忠汇报了事故情况，并告知有40多人死亡的消息，当晚万瑞忠也将此消息告诉了原南丹县县长唐毓盛。7月18日晚9时许，万瑞忠与唐毓盛、莫壮龙、韦学光密谋后，决定对此事故不按有关规定逐级上报及组织抢救、调查，而是将事故真相隐瞒起来。2001年7月下旬，有关“7·17”事故的消息引起新闻媒体及上级有关部门注意，万瑞忠仍伙同唐毓盛多次向上级有关部门及领导作虚假汇报。同年7月28日，万

瑞忠、唐毓盛指示他人拟写隐瞒事故的报告，并于同月28日、31日修改和签发了两份“内部明电”，继续隐瞒事故真相。直至2001年8月初，事故真相被查清后，万瑞忠才交待对事故真相隐瞒不报的经过。这一隐瞒特大事故的行为，在国内外造成了极为恶劣的影响。

2002年6月22日，山西省繁峙县义兴寨金矿区0#脉王全全井发生特大爆炸事故后，非法矿主与繁峙县委、县政府有关人员串通一气，隐瞒事故真相。事故发生当晚，对事故发生负有直接责任的非法矿主殷三、杨海龙、杨治兴、王建勇等商量并统一了“2人死亡、4人受伤”的口径。繁峙县委、县政府在组织事故调查时，轻信矿主报告，并于6月22日事故发生当晚21时左右按“2死4伤”口径向忻州市委、市政府报告了事故伤亡情况。23日，县卫生局局长阎珍发现伤亡人数超过“2死4伤”后，即请示县领导，县长王彦平、副县长王俊生让其按“2死4伤”的口径向上级报告，未向上级报告真实情况。6月25日，山西省经贸委负责人到繁峙县向县长王彦平等人通报国家安全生产监督管理局转来关于事故死亡8人的举报情况，要求核实。但王彦平等人未根据举报的重要线索，按上级要求进行深入调查，也未将有关情况如实上报。28日，繁峙县公安局在已知事故死亡人数超过2人的情况下，根据副县长

快点想法儿把本钱捞回来！



训夫 王银祥

王俊生的要求，仍按“2死4伤”出具了关于事故伤亡情况的材料。经群众举报和事故调查组全方位深入调查，他们隐瞒事故的全过程终于被查清、公布。

重大事项不报告或隐瞒事故真相，是对人民群众的知情权、参与权、监督权，甚至生命权的不尊重和践踏。事实证明，凡是重大事项不报告，或隐瞒事故真相的，大都会孳生或掩盖腐败。其结果必然是造成更大的损失，造成更恶劣的影响，降低党和政府的威信，甚至引起社会不稳定。

六、“严禁公款大吃大喝”与吃喝之风屡禁不止

多年来，中央和地方关于严禁公款大吃大喝的规定不知下发了多少文件，其中最具权威的《中共中央、国务院关于党政机关厉行节约、制止奢侈浪费行为的若干规定》（1997年5月25日中发〔1997〕13号），更对公款吃喝问题重申了明确的规定：“党政机关召开会议和公务接待要严格执行接待标准，不准超标准接待。各地区、各部门制定的接待标准应当公开。有关部门必须严格执行接待制度，加强管理和监督。不准到上级领导机关所在地宴请领导机关工作人员，不准利用各种学习、培训之机互相宴请，不准参

加用公款支付的高消费娱乐活动。对违反规定的要严肃处理,情节严重的还要公开曝光。”然而,公款吃喝之风就是屡禁不止,有人称之为“上百个文件也管不住一张嘴”。

中国烹饪协会发布消息称,据统计,2002年中国餐饮业全行业年度营业额首次超过5000亿元,其中公款消费的比例是20%,绝对数竟达到1000亿元。虽说,中国近十年来公款吃喝占餐饮消费总额比例逐年递减,尽管中央三令五申严禁公款吃喝,然而,有道是“上有政策,下有对策”,时至今日,该吃的还在吃,该喝的还在喝,1000个亿,什么概念?长江三峡工程也就是一千几百个亿。这可以在贫困地区修建多少希望小学?可以帮助多少下岗工人实现再就业?可以补发多少教师的工资?2002年全国粮食总产量为4571亿公斤,折合成人民币也就几千个亿,除去成本,中国农民辛辛苦苦种田一年的收入能不能与“公款吃喝”费用相抵?

官员大吃大喝,把个体饭馆吃穷吃空吃垮的事例更是时有所闻。《官员百万吃喝账 老板八年讨不回》一文,揭露了一起海南贫困县临高

县临城镇政府部门把个人所有的豪庄酒楼吃空的事件。老板符亚清诉苦道:“公家单位在这里吃喝记账不付款都快百万元了。有些欠账都快8年了,真难收啊!”一个年工作经费仅15万元的穷镇政府,两届官员竟欠下吃喝账36万元之多,而且久拖不还,后来居然要用集体所有的土地去抵账。在这起官员吃喝欠账事件中,颇为滑稽的是,该县法院帮助老板追回了30多万元吃喝账,但法院自身欠的10多万元吃喝账却至今未还。安徽省平圩镇的干部们也因欠下镇里的淮上酒家38万多元的巨额饭账而被推上被告席。

公款大吃大喝在一些国有企业也毫不逊色。几乎在每一个国有企业都有一大笔吃喝账存在。如某国有企业,只要是管理人员,都有权签字招待支出,于是大吃大喝现象殃及全厂。据统计,该企业每年用于招待的费用就有300万元,增加企业生产成本8%。吃喝招待,已成为该厂沉重的包袱。

公款吃喝已演变为社会普遍行为,无论哪一阶层、哪一种身份的人,拥有这种行为都不算反常,也构成不了任何问题。更不会成为官员贪

与不贪的界线,因而,中央的“三令五申”威慑不住任何人,不管各级政府想了多少点子,公款大吃大喝的现象仍屡禁不止。什么叫公款吃喝?公款吃喝就是“白吃白喝”,用的是国家、老百姓的票子,不从自己口袋掏出来的钱,谁心疼?再说,不用自个儿买单的,干嘛不吃好喝好?结果,你开心我开心,大家都开心,只是老百姓不开心!正如一位老县委书记说的:“实际上,穷吃是最大的犯罪,它不仅吃的是国家集体的钱财、老百姓的血汗,更痛心的是把党和政府的威信吃没了,把当官的良心吃没了,把老百姓的信心吃没了!”

制度反腐,无疑应该不断健全完善各种制度,同时更要真正执行落实制度,这是制度反腐的两个方面。而且重要的是有法必依,严格执行落实制度,因为再好的制度要能执行落实到位才算数,才能发挥其应有的作用。□



杀毒

张昕

医治腐败的根本途径 是构建国家廉政体系

●胡鞍钢

腐败是指公务员不适当地利用或者滥用权力谋取私利。因此,大大减少他们不适当地利用或者滥用权力的机会,大幅度增加腐败的各种成本,明显提高廉政、廉洁的收益,是防治公务员腐败制度设计的基本思路。

防治腐败有什么新思路?长期以来,中国的反腐败作为不断发动的政治运动,如同割韭菜,割一茬,长一茬。1999年,中央纪委提出要建立防治腐败的综合战略,要从教育、预防和打击三个角度来遏制腐败。反腐败本质上是一个制度建设过程,即建立国家廉政体系的过程。透明国际组织在总结了全球反腐败的经验之后明确提出,医治腐败的根本途径是构建国家廉政体系,这是最有效的反腐败的改革计划,这也是人类反腐败智慧的结晶。不论一个国家处在什么样的发展阶段,采用什么样的社会制度,腐败的程度多么严重,建立国家廉政体系对于医治腐败都具有普遍性和适应性,这一体系旨在使腐败行为由“低风险高回报”成为“高风险低回报”的行为。制度建设的本质是节约成本,即节约社会交易成本,也节约社会

治理成本。

建立国家廉政体系的目的是什么?就是实现国家职能的转变,由劣治转为良治。如果说腐败是“劣治”的重要标志,任意滥用公共权力,扭曲分配公共支出,浪费或私用公共资源,减少公共福利;廉政则是“良治”的重要标志,合理运用公共权力,公平分配公共支出,有效利用公共资源,增强公共福利。反腐败努力,并不意味着抑制腐败便是目的本身,它只是达到建立起一个更有效、公平、高效的政府的更大的目标的工具性的东西。建设国家廉政体系的最终目标是使腐败行为要承担“高风险”而得到“低回报”。正因此,该体系被设计成预防腐败在先,而不是依靠事后的惩罚。

透明国际组织提出了一种具有横向问责性的最常见的“廉政支柱”,这包括:行政机构;议会;司法机关;公务员机构;监督机关(公共财政委员会、总审计长办公室、调查机构、警察机关、反腐败机构,等等);市民社会(包括职业和私人部门);大众媒体;国际行动者。国家廉政体系是一种有效的诊断和防治腐败的新模

式。它代替那种孤立的制度(譬如司法机关)或孤立的规则和实践(譬如刑法),设计一个整体性来审视体系内部相关性、内在依存度和综合有效性。腐败经常是一个系统性的问题,这不同于公务员偶尔利用公共权力机会从事腐败的情况,因此只有广泛的改革才能有效地减少系统性的腐败。同时还提出了六个主要的改革领域:领导;公共程序;政府重组;执法;公共关注;建立预防腐败的机构。

透明国际组织对如何反腐败提出了26项具体建议。特别提到反腐败是人民共同的事业,不仅是政府的事业。在推进反腐败的进程中,应当将其过程、程序、选择、选项有机地结合起来。在那些最有效果、最有成就的领域进行改革,使反腐败能够不断地演进下去。国家廉政体系提供了实际的(权力)制衡框架,可以防止腐败对公共利益的损害,可以培育一个有利于提高官员决策质量的环境。

中国已经查处了大量腐败案件并处置了众多的腐败分子,但是更需要的是建立国家廉政体系,以铲除系统性、集团性、单位性、体制性腐败。为此,需要在滋生重大腐败的各个环节进行系统性的改革。

1.要进一步提高腐败者的各类成本,同时增加廉政者的各类收益。行政腐败的根本原因是目前制度安排上的严重缺陷,它直接导致腐败成为“高收益低风险”行为,致使廉洁成为“低收益”行为,同时也使公务员缺乏对国家的“信赖感”、对退休之后生活的“安全感”、长期收益的“信任感”、对人民和国家的“忠诚感”。反过来讲,防止国家公务员腐败的根本性措施是通过制度创新,使腐败成为被查出概率极高,政治风险极大,经济成本极高,逃避受到法律制裁惩治的可能性极小,个人及利益相关者的精神或名誉受到严重损害的行为,同时,使公务员廉洁能够获得较高的收益。

2.要提高纪检监察机关的相对独立性。司法腐败已经成为中国重要的腐败现象之一,这反映了我国司法机构的脆弱性,而脆弱性的根

源在于司法机构缺乏独立性,依附于行政机构,更像一个官僚机构。建立独立的司法机构是反腐败的重要制度之一。所谓独立是指相对独立,即独立机构、独立编制、独立经费来源、独立执法。

3.要加强国家审计监督功能,提高审计体系的效率。审计制度是国家廉政体系的主要组成部分,是监督国家机构资产、公共资产管理、使用的“守门人”,也是将国家机构腐败和滥用公共资金(每年仅政府财政总支出达2万亿元)降至最低程度的制度保证。国内外经验表明,用于审计署的财政资源是十分有限的,但是对于改善政府财政支出效益,提高公共机构效益却起着十分重要的作用。为了发挥其国家财政、国家资产和国家资源“守门人”的作用,必须使其机构具有功能运作和经费来源的独立性。

4.要进一步加强反腐败的国际合作。腐败是一种全球性现象,其活动与影响超出了现有的国界。反腐败不仅是中国政府的事业,也是全球治理的主要事业。许多国际组织,例如联合国开发计划署(UNDP)、世界银行(World Bank)、国际货币基金组织(IMF)、亚洲开发银行(ADB)、经济合作发展组织(OECD)、国际透明组织(TI)等进行了大量关于腐败的研究,经常召开关于腐败问题的国际研讨会,设置反腐败信息网站。我们应该加强与这些国际组织之间的合作与交流,获取知识,吸收知识,创造适合中国实际的本土知识,传播知识,将国外的成功经验和研究成果引入国内,供我们在工作中借鉴;同时利用这些交流的机会为我们培养反腐败方面的人才,并与这些组织一起合作,对我们工作开展中遇到的难题进行研究,为我们国内的反腐败工作提供坚实的知识基础和理论基础。□

(作者为著名经济学家、中国科学院·清华大学国情研究中心主任、清华大学公共管理学院教授)