

山东省社会科学规划研究项目文丛 · 重点项目

社会转型期

职务犯罪预防机制
STUDIES 研究

周文升 孟凡麟 闫宝龙 著

青海人民出版社

山东省社会科学规划研究项目文丛·重点项目

社会转型期职务犯罪 预防机制研究

周文升 孟凡麟 闫宝龙 著

青海人民出版社
2005·西宁

图书在版编目(CIP)数据

社会转型期职务犯罪预防机制研究/周文升,孟凡麟,
闫宝龙著.—西宁:青海人民出版社,2005.12

ISBN 7-225-02725-5

I.社... II.①周...②孟...③闫... III.职务犯
罪—预防犯罪—研究—中国 IV.D924.304

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 144511 号

社会转型期职务犯罪预防机制研究

周文升 孟凡麟 闫宝龙 著

出 版 青海人民出版社(西宁市同仁路 10 号)
发 行 邮政编码 810001 总编室 (0971) 6143426
发行部 (0971) 6143516 6123221
印 刷 济南邮通有限责任公司邮政用品厂
经 销 新华书店
开 本 850mm × 1168mm 1/32
印 张 9
字 数 190 千
版 次 2005 年 12 月第 1 版
印 次 2005 年 12 月第 1 次印刷
印 数 1-1000
书 号 ISBN 7-225-02725-5/Z·179
定 价 19.00 元

版权所有 翻印必究

(书中如有缺页、错页及倒装请与工厂联系)

《山东省社会科学规划研究项目文丛》

编 委 会

主任委员：王 敏

副主任委员：张全新

委 员（以姓氏笔画为序）：

王兆成 尹慧敏 齐 涛

刘德龙 李天军 李新泰

张 华 蒿 峰

序 言

职务犯罪作为一种与特定社会历史阶段相联系的社会历史现象,自从人类社会出现了政权,就一直以各种不同的形式存在并不断发展着,它所产生的极大的社会危害性,特别是对社会公平正义理念的蔑视和践踏,让正直善良的人民对其深恶痛绝。特别是近几十年来,职务犯罪已经成为全世界关注的焦点问题。由于犯罪程度的日趋严重和消极影响的不断升级,不能不引起各国政治家、理论界和社会各界仁人志士的高度重视,一些国际组织甚至制定了通过加强国际合作来惩治和预防职务犯罪的国际法律文件。

在中国历史上,职务犯罪(吏治腐败)一直是影响历朝历代治乱兴衰的重要因素。借鉴历史经验,吸取历史教训,我们党从建立时起便高度重视加强自身建设和反腐败问题。围绕如何惩治腐败,保持党和政府工作的纯洁性,三代中央领导集体进行了不懈的探索,作出了许多精辟的论述。毛泽东曾经为社会主义中国彻底跳出以往历史上的“人亡政息”的周期率作出了“让人民来监督政府”的著名论断。邓小平根据实行改革开放后出现

的实际提出了“两手抓，两手都要硬”的重要思想。适应以计划经济向社会主义市场经济转变为核心内容的全面社会转型时期经济社会发展的需要，第三代中央领导集体制定了“标本兼治，从源头上预防和治理腐败”的总体方针。正是由于我们党有坚决惩治腐败的决心和信心，在这些正确思想理论的指导下，我们党和政府部门反腐倡廉工作和预防职务犯罪工作都取得了有目共睹的可喜成绩。但同时我们也应该清醒地认识到，在从计划经济向社会主义市场经济转变的这一个相当长的社会转型期，由于经济快速发展，社会结构不断发生显著变化，人们的收入差距还会继续扩大，社会阶层的分化和重组不断加剧，不同利益集团之间及不同个体之间的利益冲突会更加剧烈，与此同时，人们的观念也日益呈现多样化趋势，由此引发了职务犯罪的范围扩大、案值剧增、层级升高、窝案串案大案要案频发的严重态势。有学者认为，目前我国正处于建国以来腐败最严重的时期，也是世界上腐败比较严重的国家之一。的确，当前职务犯罪（腐败）已经成为困扰我国经济社会发展的严重问题，同时也是人民群众最为不满、反应最为强烈的问题，其产生的恶劣影响和严重后果必须引起我们的高度重视并采取切实措施予以坚决打击和有效遏制。正如党的十六大报告指出的：“坚决反对和防止腐败，是全党一项重大的政治任务。不坚决惩治腐败，党同人民群众的血肉联系就会受到严重的损伤，党的执政地位就有丧失的危险，党就有可能走向自我毁灭。”围绕着解决这一问题，党和国家制定了大量的法律和各種规章制度，出台了很多的措施，理论界也从理论层面进行了深入的探讨，但职务犯罪（腐败）仍然愈演愈烈。深入研究我国职务犯罪的发展规律，分析其成因，并探寻

如何从根本上预防和惩治职务犯罪之道,正是本书作者确定本课题的初衷。

众所周知,国外尤其是西方发达国家对职务犯罪的研究起步较早,成果丰富,在预防和打击职务犯罪方面积累了许多成功的经验。概括起来主要的流派有以列夫为代表的“市场与经济发展派”、以贝雷·史考特为代表的“功能派”、以亨廷顿为代表的“制度派”等。但国外对在社会主义市场经济条件下的职务犯罪研究较少,对转型期职务犯罪(腐败)的研究,比较权威的也仅见于亨廷顿从政治学角度撰写的 *Political Order in Changing Societies*。就国内来说,目前对职务犯罪的研究已比较多,每年都发表大量的著作和论文,除部分研究成果有一定的理论深度和实际利用价值外,大量的论著仍停留在重复和单纯阐发党和政府的有关决议精神的层次上,不能结合我国的具体情况提出有操作性的政策建议。另外我国的职务犯罪研究还存在以下几个方面的问题:重视借鉴西方经验,但往往忽视具体对策的设计与社会基本制度的整体协调性;有的对我国政治经济体制和社会基本制度失去信心,对遏制职务犯罪悲观失望,对西方的多党制和三权分立盲目崇拜。需要指出的是,我国目前大量发生的职务犯罪与历史上的职务犯罪和其他国家存在的职务犯罪现象的确存在着某些共性,但我们更应该重点研究它的个性,因为只有准确把握了我国目前存在的职务犯罪现象的特点和规律,才能提出有针对性的惩治和预防对策,在这中间,尤其要注意我国正处于社会转型期这个实际情况。我们认为,我国的职务犯罪发生及其特点和发展规律与我国正处于社会转型期有着不可忽视的密切的关联,如果不把两者联系起来分析,那么我们的研究

很可能是不得要领,但遗憾的是目前把我国的职务犯罪现象置于社会转型期这一宏观背景下进行系统研究,从而准确把握职务犯罪成因、规律与防治对策的成果还不多见。从某种意义上讲,本课题的构思设计和实际研究正是基于以上考虑。

概括来说,本课题从刑法学、政治学、社会学的角度多学科地审视职务犯罪问题,并以转型期和我国国情为纵横基点由表及里地进行深入研究。前期主要是根据刑法学、政治学和社会学的基本原理,运用文献检索、社会调查、实证分析和量化研究的方法对转型期职务犯罪的发生、发展规律进行全面的揭示。后期主要通过加强课题组的集体研讨、召开专家座谈会等形式广泛征求意见。课题站在社会转型期这一宏观社会背景之下,从职务犯罪的表现形式入手,从宏观到微观、从整体职务犯罪到个体职务犯罪逐步揭示滋生职务犯罪的条件和环境特点,进而揭示职务犯罪的本质、原因、职务犯罪发生发展的客观规律,并综合分析国内外预防和惩治职务犯罪的成败得失,根据我国社会制度的特点和国外的经验提出预防和遏制职务犯罪的对策建议。本书的主要内容有:

一、社会转型期职务犯罪蔓延的特点:犯罪主体上的家族化、群体化、网络化;犯罪理由的合理化;犯罪形式的合法化;犯罪范围的普遍化;发展方向的政治化;犯罪方法的智能化;犯罪地域的国际化;犯罪程度的恶性化。

二、职务犯罪的原因:公共权力和公共财产太多太滥使腐败的可能性大为增加;资源(政治资源和经济资源)的配置缺乏充分、公开、公平的竞争,这为权钱交易提供了场所;权力的制约和监督机制不合理,使制约失效、监督乏力;社会转型期两种体制

并存与交错致使体制漏洞广泛存在,这给职务犯罪提供了大量机会;预防和惩治职务犯罪的立法不完善,执法不严,客观上放纵了腐败;意识形态领域混乱,思想政治工作缺乏说服力,使一些腐败分子失去了对腐败的免疫能力。

三、职务犯罪的防治对策:根据对腐败原因的分析,预防和惩治职务犯罪的对策应当是压缩腐败“基数”,减少腐败机会,切断腐败过程,控制腐败空间,分流腐败冲动,加大腐败成本,强化腐败风险,抑制腐败动机,阻止腐败目的,消除腐败心理,使腐败分子不敢贪、不想贪、不能贪、不会贪。为此,预防和惩治职务犯罪的战略应当是:1、改革和完善我国的权力架构体系,加强对权力的监督;2、完善党的领导制度,加强党自身的权力的监督制约;3、减少“腐败资本”,压缩腐败“基数”;4、加快体制改革,实行制度创新;5、在资源配置中全面引入竞争机制;6、建立现代公共管理体制,加强政府管理的科学化、现代化;7、建立有中国特色的惩治和预防职务犯罪工作机制;8、加快改革,从根本上推进民主法治建设。预防和惩治职务犯罪的策略应当是:1、要重视具体制度的创新和改良,完善预防职务犯罪的制度环境;2、严厉惩治职务犯罪,加大腐败成本和风险,打掉腐败分子的侥幸和幻想;3、完善监督制约机制;4、加强行政程序法制建设,以程序规范权力的运行;5、完善立法,加强执法;6、建立独立的反贪机构,增强其反贪的权威性;7、整顿意识形态,加强反腐败舆论宣传,形成良好的反腐败氛围。

四、本课题着重探讨了以下四个对职务犯罪的治理有重要理论和实践价值的核心问题:1、关于公共权力(国家权力)的制约问题。课题分析了我国国家权力的制约状况,提出了完善我

国权力制约机制的构想。2、关于党的领导权的制约问题。课题分析了中国共产党权力的特点、制约状况,提出了我国加强党的权力的监督制约的对策。3、课题分析了我国当前惩治职务犯罪的立法状况,指出了其主要不足之处,提出了完善的措施。4、本课题研究了国外反腐败的对策,分析了其利弊,找出了我国可借鉴的主要措施。

在本课题设计和立项过程中,山东省社会科学界联合会党组书记、副主席刘德龙研究员,山东省社会科学界联合会副主席包心鉴研究员,山东省社会科学规划办公室刘冰主任,山东社会科学杂志社主编武卫华编审,山东社会科学院法学研究所所长于向阳研究员都给予了我们以精心的指导和大力支持。在出版过程中又得到了青海人民出版社有关同志的热心帮助。在此一并向他们表示衷心的感谢。

在本书的写作过程中,我们借鉴参考了大量的资料,其中包括许多专家学者的研究成果,可以说,正是站在这些“巨人的肩膀上”,我们才完成了这个研究课题。但由于我们的学术水平有限,现在呈现在读者面前的研究成果可能存在不尽如人意的地方,有些观点还有待于进一步商榷,我们衷心地期待着学界同仁提出宝贵的批评意见和建议。

作 者

2005年12月5日

目 录

序言	(1)
第一章 职务犯罪的现象与原因	(1)
第一节 内涵与外延——职务犯罪概念分析	(1)
一、社会转型	(2)
二、腐败	(4)
三、职务犯罪	(6)
四、几点说明	(8)
第二节 特点与危害——职务犯罪表象分析	(9)
一、主体——家族化、群体化、网络化	(9)
二、理由——合理化	(14)
三、形式——合法化	(17)
四、范围——扩大化	(20)
五、方向——政治化	(22)
六、方法——智能化	(28)
七、地域——国际化	(31)
八、程度——恶性化	(32)
第三节 内因与外因——职务犯罪的原因分析	(38)

- 一、从职务犯罪发生的几率来看:公共权力和公共财产
(即公共资源)太多太滥使腐败的几率(可能性)
大为增加…………… (38)
- 二、从职务犯罪发生的过程看:资源(政治资源和经济资源)
的配置缺乏充分、公开、公平的竞争,这
为权钱交易提供了场所…………… (45)
- 三、从职务犯罪的防范机制看:权力的制约和监督
机制不尽合理使制约失效、监督乏力…………… (54)
- 四、从犯罪机会看:社会转型期两种体制并存致使体制
漏洞广泛存在,这给职务犯罪提供了大量机会 … (55)
- 五、从法律环境看:预防和惩治职务犯罪的立法不
完善,执法不严,客观上放纵了腐败…………… (63)

第二章 战略与策略——职务犯罪防治对策…………… (70)

第一节 防治职务犯罪的战略对策…………… (70)

- 一、改革和完善我国的权力架构体系,加强对权力
的监督…………… (70)
- 二、完善党的领导制度,加强对党自身权力的监督
制约…………… (77)
- 三、减少“腐败资本”,压缩腐败“基数”…………… (87)
- 四、加快体制改革,实行制度创新…………… (101)
- 五、在资源配置中全面引入竞争机制…………… (105)
- 六、建立现代公共管理体制,加强政府管理的科学
化、现代化…………… (109)
- 七、建立有中国特色的惩治和预防职务犯罪工作

机制	(112)
八、加快改革,从根本上推进民主法治建设	(114)
第二节 防治职务犯罪的策略对策	(121)
一、重视具体制度的创新和改良,完善预防职务犯罪 的制度环境	(121)
二、严厉惩治职务犯罪,加大腐败成本和风险,打掉 腐败分子的侥幸心理	(127)
三、完善监督制约机制	(128)
四、加强行政程序法制建设,以程序规范权力的 运行	(129)
五、完善立法,加强执法	(132)
六、建立独立的反贪机构,增强其反贪的权威性	(135)
七、整顿意识形态,加强反腐败舆论宣传,形成良好 的反腐败氛围	(136)
 第三章 古今中外构建职务犯罪预防机制的实践及其启示	 (139)
第一节 中国封建社会职务犯罪的预防机制考究	(139)
一、中国历史上几个主要朝代对职务犯罪的预防 ..	(139)
二、中国历史上各主要朝代对职务犯罪的预防 手段	(142)
三、我国古代反腐败的局限性	(148)
第二节 当代国外职务犯罪的预防机制概览	(150)
一、反腐败的专门机构	(152)
二、财产申报制度	(162)

三、加大审计机构的反腐功能	(172)
四、新闻媒体的监督和揭露	(176)
五、关于高薪养廉问题	(184)
六、议会内设反腐败机构问题	(191)
七、建立民间反腐败机构或组织问题	(199)
八、国家最高层做出表率	(203)
九、反腐败专项立法	(206)
第四章 职务犯罪预防机制的具体构建	(209)
第一节 党务部门领导干部职务犯罪的预防	(209)
一、党内现行权力运行机制分析	(209)
二、党内权力运行制约机制的构建	(219)
三、党的权力的外部监督制约机制的构建	(230)
第二节 政府及其部门工作人员职务犯罪的预防	(236)
一、行政机关工作人员腐败的现状和原因分析	(236)
二、政府工作人员应树立正确的权力观	(241)
第三节 司法机关人员职务犯罪的预防	(246)
一、提高对预防司法腐败的认识是预防司法腐败的 前提	(246)
二、加强教育,提高司法队伍的素质,增强司法人员 的社会公仆意识,是预防司法腐败的基础	(247)
三、健全制度,是预防司法腐败的保证	(249)
四、加大监督,是预防司法腐败的保障	(253)
第四节 国有企业领导干部职务犯罪的预防	(255)
一、强化人生观、价值观和世界观教育,从思想上	

筑起反腐倡廉的防线	(255)
二、以权力制约为思路,改革国有企业领导管理制度和用人制度	(257)
三、完善监督机制,从相互制约上预防腐败	(259)
四、健全国有企业各项管理制度,从抓规范和落实上预防腐败	(261)
五、建立厂务公开制度,促使管理的规范化和监督的落实	(264)
六、加快现代企业改制步伐,营造有利于优秀企业家成长发展的氛围	(266)
第五节 事业单位领导干部职务犯罪的预防	(268)
一、建立权力制约机制	(268)
二、要加强法制与制度建设,规范权力运作	(269)
三、要建立健全监督机制	(270)

第一章 职务犯罪的现象与原因

第一节 内涵与外延——职务 犯罪概念分析

近年来,职务犯罪已经成了严重的社会公害,多项全国性的调查显示,这也是领导干部和普通百姓多年来最为关注的社会问题。面对愈演愈烈的职务犯罪,许多学者提出了自己的见解和主张,国家也采取了越来越严厉的对策,但职务犯罪现象仍然像瘟疫一样迅速蔓延。理论越来越困惑,法律也越来越无奈。究竟是什么原因使腐败像病毒一样迅速滋生蔓延?怎样才能消除腐败?一位学者指出:解读当前的腐败就是解读转型中的中国社会。当前腐败问题的最终解决,取决于中国社会转型的最终走向^①。循着这条思路,本课题将另辟蹊径,把职务犯罪置于社会转型期这一宏观背景之下进行研究。为了准确地进行分析,在开始全面分析之前,首先界定几个与本课题有关的概念。

① 陈峰:《深化当前腐败问题研究的三个视角》,《社会学研究》1999年第6期。

一、社会转型

“社会转型”(social transformation)一词来源于西方发展社会学理论和现代化理论,它已成为社会科学界普遍使用的一个热门术语,其基本内涵就是指社会的整体性变动,即指我国社会从传统社会走向现代社会的整体变迁过程^①。结合当前我国社会转型的实际,其基本内容应当包括以下五点:由传统的自给半自给的产品经济、计划经济社会向市场经济社会转型;由传统的农业社会向现代工业社会转型;由乡村社会向城镇社会转型;由封闭半封闭社会向全方位开放社会转型;由伦理社会向民主法治社会转型^②。

社会转型期我国社会的主要特征有以下几点:

(1)渐进性。我国社会的转型经历了三个不同的阶段:1840年—1949年为第一个阶段;1949年—1978年为第二个阶段;1978年至今为第三个阶段。在不同的转型阶段,其转型的速度、强度、广度、向度都有所不同^③。当前我们仍处在第三阶段,这一阶段的启动力量是自上而下的改革,改革是由点到面逐步展开的,新制度取代旧制度是逐步进行的,新观念取代旧观念是潜移默化的。按照邓小平三步走的发展战略构想,到2050年基本实现现代化,这一转型才能基本完成。

① 参见郑杭生:《中国社会大转型》,《中国软科学》1994年第1期;柯华:《浅谈社会转型期的腐败问题》,《西安石油学院学报·社科版》2000年第3期。

② 包心莹:《论经济社会转型时期社会科学的特殊功能及发展趋势》,《东岳论丛》2001年第1期。

③ 郑杭生等著:《转型中的中国社会和中国社会的转型—中国社会主义现代化进程的社会学研究》,首都师范大学出版社1996年第1版,第3、4页。