

JUNDUIFANFUCHANGLIANJIANSHHEYANJIU

军队反腐倡廉建设研究

◎ 梁 晨 著

人民武警出版社

PDG

军队反腐倡廉建设研究

梁 晨 著

人民武警出版社

2009·北京

图书在版编目(CIP)数据

军队反腐倡廉建设研究 / 梁晨著. —北京: 人民武警出版社, 2009. 8

ISBN 978-7-80176-342-6

I. 军... II. 梁... III. 军队建设: 廉政建设—研究—中国 IV. E2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 134318 号

书名: 军队反腐倡廉建设研究

作者: 梁 晨

出版发行: 人民武警出版社

社址: 北京市西三环北路 1 号 (100089)

(发行部电话: 010-68795350, 68471803)

印刷: 北京中兴印刷有限公司

开本: 700×1000 毫米 1/16

字数: 260 千字

印张: 22.5

版次: 2009 年 8 月第 1 版

印次: 2009 年 8 月第 1 次印刷

书号: ISBN 978-7-80176-342-6

定价: 35.00

目录

Contents

第一章 我党我军反腐倡廉建设的回顾与展望	(1)
一、我党我军反腐倡廉建设的发展历程	(1)
二、用历史的方法看待反腐败斗争的发展形势	(38)
三、把反腐倡廉建设放在更加突出的位置	(45)
第二章 领导干部作风建设的改进与加强	(51)
一、加强领导干部作风建设的战略意义	(51)
二、领导干部作风建设需要着力解决的问题	(59)
三、提高领导干部作风建设的效益	(79)
第三章 军队反腐倡廉教育的理论与实践	(89)
一、把握党纪教育的特质	(91)
二、拓展廉政教育的途径	(95)
三、开掘自主教育的功能	(100)
四、坚持正面教育的方针	(106)
五、遵循人文教育的理念	(112)

第四章 军队反腐倡廉制度建设的改革与创新	(120)
一、制度反腐——固本溯源的战略选择	(120)
二、制度缺损——腐败滋生的深层因素	(130)
三、制度创新——权力运行的根本遵循	(134)
四、制度执行——整体效益的重要支撑	(142)
第五章 军队反腐倡廉监督的实践与探索	(148)
一、认清监督本质，树立科学的监督理念	(148)
二、突出监督重点，保证权力的正确行使	(155)
三、掌握监督方法，增强监督的整体效能	(169)
第六章 军队查处违纪违法案件的实践与思考	(178)
一、反腐败必须坚守“零容忍”底线	(179)
二、着力打造“信访阳光工程”	(185)
三、保持查办案件的强劲势头	(190)
四、重视发挥执纪办案的治本功能	(205)
第七章 军队行政监察工作的加强与完善	(209)
一、军队行政监察工作的形成机理	(209)
二、军队行政监察工作的现状分析	(216)
三、军队行政监察工作的重要职责	(219)
四、军队行政监察工作的与时俱进	(234)
第八章 军营廉政文化建设的现状与对策	(238)
一、深刻理解我党我军加强廉政文化	
建设的战略思想	(238)

二、充分认识推进军营廉政文化建设的重 要意义	(245)
三、切实增强军营廉政文化建设的战斗性	(253)
四、着力提出解决制约军营廉政文化建设 的根本性问题的对策措施	(262)
第九章 军队反腐倡廉建设组织领导的加强与完善	(277)
一、以课题研究为牵引深化纪委理论学习	(277)
二、以完善工作机制为重点落实廉政建设 责任制	(283)
三、以源头治理为目标构建惩治和预防腐 败体系	(289)
四、以信息化建设为载体发挥廉政网络服 务功能	(296)
五、以提升素质为根本加强纪检监察队伍 建设	(302)
第十章 外国政府及军队廉政建设的发展与借鉴	(308)
一、腐败的内涵及产生根源	(309)
二、“全球化了的腐败”与军队战斗力建设	(314)
三、社会主义国家及军队廉政建设概况	(323)
四、资本主义国家及军队反腐败主要特点	(330)
五、对我党和军队反腐倡廉建设的启示	(335)
主要参考文献	(349)

第一章

我党我军反腐倡廉建设的 回顾与展望

反腐倡廉建设是关系我党我军生死存亡和国家长治久安的一项重大政治任务。在我党我军发展历程中，始终抓住反腐倡廉建设这个“法宝”，同各种消极腐败现象进行水火不容的斗争。深入学习和研究我党我军的反腐倡廉建设理论，认真总结反腐倡廉建设的经验教训，对于更好地迎接世界军事变革的挑战，履行我军打得赢、不变质的历史使命，具有重要而深远的现实意义。

一、我党我军反腐倡廉建设的发展历程

（一）中国共产党创建初期（1921年7月-1927年7月）

从1921年中国共产党成立到1927年大革命失败，这一时期，中国共产党尚未取得领导权，就自身而言不存在腐败问题。但是第一次国内革命战争时期，国共实现了第一次合作，

国民党建立了统一战线的革命政权。中国共产党作为统一战线的倡导者、组织者、参加者，十分关注革命政府的廉洁，预防自身的官僚化，拒腐防变问题已经历史地摆在党的面前。

1. 在建党理论和原则中体现廉政建设思想。1921年7月，中国共产党第一次全国代表大会通过的党纲规定，党的任务和奋斗目标是“消灭资本家私有制”。1922年7月，党的第二次全国代表大会进一步明确党的最高革命纲领是“铲除私有财产制度，渐次达到一个共产主义的社会¹。”并指出，“我们既然是为无产阶级群众奋斗的政党，我们要到群众中去，要组成一个大的（群众）党”，“党的一切运动都必须深入到广大的群众里去²。”“二大”党章还规定：党的各级领导机构或负责人，必须采取民主的方式“推举”、“选举”产生，“本党一切会议均取决多数，少数绝对服从多数”；同时，特别强调高度集中的领导，实行严格的纪律，“全国大会及中央执行委员会之议决，本党党员皆须绝对服从之。”中国共产党创立之初就坚持依靠群众，受群众监督的原则，并且在以后的革命与建设实践中，丰富了它的内容。这些对于保持党的团结统一，确保组织纯洁稳定，防止党内产生腐败，起到了积极作用。

2. 明确党的建设的纪律规定。中国共产党第一次全国代表大会通过的纲领规定：“地方委员会的财务、活动和政策，应受中央执行委员会的监督。”中国共产党第二次全国代表

1 《中共中央文件选集》（1921—1925），第38页，中共中央党校出版社，1982年版。

2 《关于共产党组织章程决议案》（1921—1925），第38页，第58页，中共中央党校出版社，1992年版。

大会通过的《中国共产党章程》，专门规定“纪律”一章，明确“下级机关须完全执行上级机关命令；不执行时，上级机关得取消或改组之。”中国共产党第三次全国代表大会通过的《中国共产党党纲草案》，规定“平民须有建议权，罢官权，撤回代表权及废止法律权；中央地方重要的国家职员须民选。”中国共产党第四次全国代表大会通过的《中国共产党第三次修正章程决案》，增设了“监察委员会”一章，规定“为巩固党的一致及权威起见，在全国代表大会及省代表大会选举中央及省监察委员会³。”该《决案》对监察委员会的职权、对违纪党员的处罚等做出规定。这是我党第一次正式设立专门的监察机构。中共中央于1926年8月4日发出《关于坚决清洗贪污腐化分子的通告》。《通告》依据当时的革命形势，阐明了清洗贪污腐败分子的必要性，分析了贪污腐败行为对党的严重危害，指出贪污分子“不仅丧失革命者的道德，且亦为普遍社会道德所不容。”这个《通告》是我党颁布的第一个惩治贪污腐化分子的文件。它表明党同腐败现象是完全不相容的，并在建立初期就为维护党的纯洁性，提高党的战斗力，坚持不懈地同贪污腐化行为进行了坚决的斗争。

3. 促进国民政府的廉政建设。根据民主联合战线的要求，许多共产党员不仅担任国民政府的官员和国会议员，而且还到国民党中央党部、黄埔军校等担任重要职务。据统

3 《军队惩治和预防腐败体系理论研究》，第34页，冯永生主编，军事科学出版社，2006年6月第1版。

计，从黄埔军校建立到1926年12月，在北伐军和冯玉祥领导的国民军中担任重要职务的共产党员就达1500人左右。为防止共产党员官僚化，党在采取行之有效的制约措施的同时，利用合作关系，对国民党进行监督，阻止贪官执政。1926年11月9日，中共中央局与共产国际远东局讨论到湖北省政府人事问题时，中共中央认为，用蒋作宾管民政，“恐怕有成一个保护贪官污吏的机关的可能”，“求其廉洁恐是难事”，从而提出“不用湖北人任民政，用一与湖北贪官污吏无关系之王法勤”的主张。同时，中共中央还向国民党政府提出警告与建议，由于“民众运动的力量并不及军事势力发展之快，可以使军事、政治容易腐化右倾。”对此，必须加以注意，“集合所有力量去从事组织工人、农民、小资产阶级群众的工作。”只有这样，才能“保证已得的胜利，且作未来发展之准备⁴。”这些措施，既保证了党在统一战线的政治独立性，又促进了对国民政府的廉政监督。

（二）土地革命战争时期（1927年8月—1937年6月）

1927年8月1日，根据中共中央决定，在以周恩来为书记的中共前敌委员会和贺龙、叶挺、朱德、刘伯承等领导下，依靠党所掌握和影响的国民革命军，在江西南昌举行武装起义。在起义过程中，中央前委和总政治部为严肃军纪，作出了许多具体规定和要求。从此，军队纪律检查工作伴随着我军建立发挥着强有力的服务保证作用。

4 《中国共产党反腐倡廉的历史回顾》，史斌，《上海党史与党建》，2001年2月。

1. 从“三大纪律六项注意”到《工农红军纪律暂行条例》。1928年4月3日，毛泽东在湖南桂东县沙田村集合部队进行纪律教育时，第一次对工农革命军提出了“三大纪律六项注意”。三大纪律是行动听指挥、不拿工人农民一点东西、打土豪要归公。六项注意是上门板、捆铺草、说话和气、买卖公平、借东西要还、损坏东西要赔。1929年1月，毛泽东在率领红四军向赣南进军时，又将“六项注意”改为“八项注意”，增加了“洗澡避女人”和“大便找厕所”两项。后来，又将这两项改为“不得胡乱屙屎”和“不搜俘虏腰包”。以后，毛泽东又将“三大纪律”中的“不拿群众一点东西”改为“不拿群众一针一线”；“打土豪要归公”改为“一切缴获要归公”⁵。

从此，中央苏区在红军中废除了旧军队中的封建习气与等级制度，官兵一律平等，遵守纪律规定，过着大体平均的军事共产主义生活。当时“从军长到伙夫，除粮食外一律吃五分钱的伙食。发零用钱，两角即一律两角，四角即一律四角。”毛泽东布衣草履，朱德担水劈柴，周恩来纺纱织布。苏区的干部不讲任何特权，“军官要受士兵委员会的监督，做错了事，要受士兵委员会的批评”⁶。赣东北根据地的创建人方志敏“经手过的款项总在数百万元，但为革命而筹集的金钱，是一点一滴的用之于革命事业”、“从没有奢侈过”⁷。

5 《中国共产党军队纪律检查工作大事记》，第4-5页，总政治部纪律检查部编，解放军出版社，2007年版。

6 《秋收起义与我军初创时期》，罗荣桓，《星火燎原》第1卷第1集。

7 《方志敏文集》，第166-167页，人民出版社，1985年版。

被俘后，国民党对他施展一切招数劝降。在金钱、地位、美女面前，方志敏丝毫不动摇。他说：“我们共产党人不爱金钱，也不爱官职。为了共产主义而牺牲，为了革命而流血，我心甘情愿。”

1933年8月1日，中央革命军事委员会颁发《工农红军纪律暂行条令》，指出：红军的纪律是建筑于工农群众自己利益之上的；红军的纪律是红军的命脉，红军指挥员一面要教育部属从阶级的政治立场上来认识纪律，从阶级的政治觉悟来提高纪律，另一面要以本身作遵守纪律的模范；凡军人表现有堪为表率之事迹者给予奖励，在纪律上犯过失者给予惩戒。《条令》对违反纪律的内容、处罚的项目及批准权限等作了明确的规定⁸。

2. 从惩腐肃贪运动到反对王明、张国焘错误路线的斗争。中央苏区的廉政建设是围绕着支援革命战争这一中心任务来开展的。主要内容是“反对贪污浪费的现象，反对官僚主义的领导”，目的是“改善与加强苏维埃的工作”，“节省经济充裕战费。保证一切的战争任务⁹。”毛泽东指出：“应该使一切政府工作人员明白，贪污和浪费是极大的犯罪¹⁰。”1933年12月15日，中央执行委员会发布由毛泽东主席、项英副主席签发的《关于惩治贪污浪费行为》的第26号训令。训令规定：贪污公款在500元以上者，处以死刑；贪污公款

8 《中国共产党军队纪律检查工作大事记》，第21-22页，总政治部纪律检查部编，解放军出版社，2007年版。

9 《红色中华》，1934年4月7日，第77期。

10 《毛泽东选集》第1卷，第134页，人民出版社，1991年6月第2版。

300元以上500元以下者，处2年以上5年以下监禁；贪污公款100元以上300元以下者，处半年以上2年以下的监禁；贪污公款100元以下者，处半年以下的强迫劳动¹¹。根据26号训令，一些重大贪污犯被判处死刑。如瑞金县财政部会计科科长唐仁达侵吞公款、公债、公物折计大洋2000元；苏大工程所主任左祥云贪污公款246.7元，并盗窃机密，私偷公章，企图叛逃；零都县军事部长刘仕祥贪污公款200余元，并挪用公款做生意，向总供给部报假账。这3个罪犯经公审后均被处决。一些公职人员或因贪污，或因浪费，或因官僚主义，受到监禁、撤职、严重警告等处分。

土地革命战争时期，红军在创建革命根据地、“五次”反围剿、长征等进程中，坚决地纠正王明“左”倾冒险主义及张国焘反党、分裂红军、反对北上抗日方针、退却逃跑等错误，维护了党的政治纪律。1935年1月，中共中央政治局在贵州遵义举行扩大会议，会议批判了第五次反“围剿”和长征以来“左”倾冒险主义在军事领导上的严重错误，以及取消军委和部队中党的集体领导、发展惩办主义、压制不同意见等组织上的严重错误，集中解决了当时最为紧迫的军事问题和组织问题。同年12月，针对张国焘大量错误事实，中共中央在四川俄界召开政治局紧急扩大会议，作出《关于张国焘同志的错误的决定》。1937年3月，中共中央政治局在延安召开扩大会议，作出《关于张国焘同志错误的决议》，指出张国焘路线是“右”倾机会主义的退却路线和军阀主义

11 《中国新民主主义时期根据地法制文献选编》第3卷，第5页。

相结合的反党反中央的路线，号召四方面军及整个红军的全体同志在开展反对张国焘路线的斗争中像一个人一样，团结在中央的周围，来完成党当前的伟大任务。

3. 监察机构的设置与群众监察组织的建立。1931年11月，中华苏维埃第一次全国代表大会召开，在成立中华苏维埃共和国临时中央政府的同时，通过了《工农检查处问题的决议案》，规定工农检查处是苏维埃共和国临时中央政府的一部分，代表工农和城市贫民的利益，有权对国家机关工作人员进行检查和监督。不久，一套从中央到地方的监察系统在中央苏区建立。这套监察系统由中央工农检察人民委员部、地方各级检察部、控告局和检举委员会组成。

《中华苏维埃共和国宪法大纲》中，关于工农群众对政府机关及其工作人员，有批评、监督、检查和要求撤换、罢免之权的规定，中央苏区建立了由突击队、轻骑队、工农通信员及群众法庭四部分构成的群众性监察组织。这套以党和政府的专门监察机构为主体、专业性的监察部门和群众性的监察组织相结合的监控系统和监察制度，在反对和清除党和政府机关中的官僚主义、贪污腐化、消极怠工及其他不良现象方面发挥了极其重要的作用，为中国共产党的反腐倡廉积累了宝贵经验。

（三）抗日战争时期（1937年7月—1945年8月）

抗战时期，中国共产党的党政军机关工作人员艰苦奋斗、廉洁奉公是十分普遍的现象。但由于抗日民族统一战线建立，国民党改变了对共产党的策略，推行“溶共”政策，由杀头改为腐蚀，用拉拢吹捧、金钱美女、高官厚禄等方式，妄图

把共产党“融化”。党和军队也面临着严重的廉政建设任务。

1. 开展延安整风。1939年5月30日，陈云在中共中央机关刊物《解放》上发表《怎样做一个共产党员》，系统地阐明共产党员的标准问题。同年7月，刘少奇在延安马克思列宁学院作《论共产党员的修养》的演讲。8月25日，中共中央作出《关于巩固党的决定》，要求加强党内马克思列宁主义教育，加强对党的各级干部的教育工作，提高党的纪律和加强党的团结。根据中共中央的决定，1942年至1945年，在全党范围内展开了延安整风。在这次整风中，深入进行为人民服务宗旨的教育，提高公务人员廉洁自律的自觉性，对于廉政建设具有十分重要的意义。

2. 实施精兵简政。精兵简政是共产党领导的抗日政权进行自身建设的一项重大改革措施，也是保廉反腐、克服官僚主义的一个重要手段。它是由党外人士李鼎铭先生首先提出，被共产党所采纳的。毛泽东强调：“精兵简政，必须是严格的、彻底的、普遍的，而不是敷衍的、不痛不痒的、局部的¹²。”他还指出：发动群众发扬民主进行整军，要“完全有领导地有秩序地在部队中进行¹³。”1941年至1944年边区先后进行了三次精简整编。边区和各抗日根据地实行精兵简政，提出了“七整”，即整政、整军、整民、整党、整财政、整经济、整关系，把简政、统一、效能、节约、反对官僚主义融为一体，强化了纪律，精简了机构，裁减了冗员。仅边

12 《毛泽东选集》第3卷，第895页，人民出版社，1991年6月第2版。

13 《毛泽东选集》第4卷，第1294页，人民出版社，1991年6月第2版。

区政府机构就裁并了五分之一，使其直属机关从原来的 35 个减至 22 个，政府工作人员也精简了 40% 以上，大大提高了工作效率。

3. 制定惩治条例。1938 年 8 月，陕甘宁边区政府颁布的《惩治贪污暂行条例（草案）》规定，贪污数目在 1000 元以上者，处死刑。贪污数目在 500 元以上者，处 5 年以上有期徒刑或死刑。贪污数目在 300 元以下者，处 3 年以上 5 年以下有期徒刑。贪污数目在 100 元以下者，处一年以下有期徒刑或苦役。1943 年 4 月，陕甘宁边区政府还公布了《陕甘宁边区各级政府干部奖惩暂行条例》。边区和各抗日根据地依据这些条例，开展了反对腐化堕落行为和贪官污吏的斗争。

1937 年 10 月，从小加入红军、参加过井冈山斗争和二万五千里长征、曾经担任过高级干部的抗日军政大学第六队队长黄克功，因逼婚未遂，开枪打死陕北公学女学生刘茜。当时有人提出，在国难当头前方急需用人之际，可让他戴罪杀敌。后经陕甘宁边区高等法院审判，黄克功仍被判处死刑。毛泽东在写给法院院长雷经天的信中说：“黄克功过去斗争历史是光荣的”，“但他犯了不容赦免的大罪，以一个共产党员红军干部而有如此卑鄙的，残忍的，失掉党的立场的，失掉革命立场的，失掉人的立场的行为，如为赦免，便无以教育党，无以教育红军，无以教育革命者，并无以教育做一个普通的人”，“共产党与红军，对于自己的党员与红军成员不能不执行比较一般平民更加严格的纪律¹⁴。”当时

14 《毛泽东书信选集》，第 110 页，人民出版社，1984 年 1 月第 1 版。

虽然对一些案件的处理存在着扩大化或偏重的倾向，但从总的方面来看是正确的，对加强中央苏区党政军的廉政建设起了重要作用。

4. 完善党内法规。1938年9月，党中央在六届六中全会上通过了《关于中央委员会工作规则与纪律的决定》、《关于各级党部工作规则与纪律的决定》等一系列规定，就设立党内监察机构的具体条件和职能作出了明确规定。这些规定是对党章的重要补充，把党章中有关纪律的要求和纪律检查工作的内容更加具体化了，从而把党的纪律建设和纪律检查工作向前推进了一步。1945年4月在延安召开的中共第七次全国代表大会，总结了多年来党的建设的经验教训，发展了党的纪律检查制度，主要表现在：把维持执行党的纪律列入“总纲”，明确阐述了党的纪律的特征、要求及其重要性，把党员遵守党的纪律同遵守革命政府和革命组织的纪律统一起来，规定了“惩前毖后，治病救人”的执纪方针，规定党的各级监察委员会在各级的委员会指导下进行工作。这说明经过20多年的奋斗和探索，党内纪律检查制度的建设有了新的发展。

（四）解放战争时期（1945年9月—1949年9月）

1. 重新颁布三大纪律八项注意。1945年9月，中共中央发出《关于加强军队纪律坚决执行城市政策的指示》，新四军政治部发出了《关于部队进入城市时严格遵守政策纪律的指示》。各野战军根据形势发展和部队任务相继出台了《关于严申战场纪律的命令》、《关于禁止毁坏古书、古迹的指示》等。1947年10月，中国人民解放军总部颁发三大纪律