

让 权力

在
阳光
下运行

RANGQUANLIZAIYANGGUANGXIAYUNXING
XINSHIQIBEIJINGSHIFANFUBAIDOUZHENGTAJIU
新时期北京市反腐败斗争探究

罗忠敏◎主编

中国方正出版社

北京市哲学社会科学“十五”规划项目

让权力在阳光下运行

——新时期北京市反腐败斗争探究

罗忠敏 主编

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

让权力在阳光下运行：新时期北京市反腐败斗争探究/罗忠敏主编. —北京：中国方正出版社，2009. 3

ISBN 978 - 7 - 80216 - 474 - 1

I. 让… II. 罗… III. 中国共产党 - 廉政建设 - 研究 - 北京市 IV. D262. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 024712 号

让权力在阳光下运行

——新时期北京市反腐败斗争探究

罗忠敏 主编

责任编辑：康 弘 刘永峰

责任校对：张 蓉

出版发行：中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编：100813)

发行部：(010)66560950 门市部：(010)66562733

编辑部：(010)59596620 出版部：(010)66510958

网 址：www.FZPress.com.cn

责编 E-mail：Fangzheng1313@126.com

经 销：新华书店

印 刷：北京外文印刷厂

开 本：787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张：23.75

字 数：278 千字

版 次：2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 474 - 1

定价：45.00 元

(本书如有印装质量问题，请与本社发行部联系退换)

编辑委员会

顾 问：郑绪军 范 平 刘经宇

主 编：罗忠敏

副主编：张绍先 曾岫萍 唐占蕴 薛 梅

编 委：（以姓氏笔画为序）

方 工 王丽梅 王素芳 李淑荣 江 伟

冯 毅 刘永强 吴问平 杨 克 张绍先

张笑英 罗忠敏 唐占蕴 曾岫萍 薛 梅

编委会成员简介

- 郑绪军 曾任中共北京市纪委副书记、现任北京市纪检监察学会会长
- 范 平 曾任国家哲学社会科学规划办公室党史党建学科评审专家，北京市哲学社会科学规划办公室党史党建学科评审组副组长，北京市党建研究会副会长，北京市纪检工作研究会副会长，全国党建研究会理事、特邀研究员，中共中央纪律检查委员会特邀研究员，中共北京市委党校校务委员、教授
- 刘经宇 中共北京市纪委监委常委
- 张绍先 曾任中共北京市石景山区委副书记、纪委书记，现任北京市纪检监察学会副会长，全国优秀党务工作者
- 曾岫萍 曾任北京市人民检察院副检察长兼北京市人民检察院分院检察长、中国女检察官协会副会长、北京市女检察官协会会长
- 唐占蕴 曾任北京市高级人民法院常务副院长、北京市法官协会副会长、北京市刑法学研究会会长
- 方 工 北京市人民检察院副检察长、全国政协委员

- 王丽梅 北京大学党委副书记、纪委书记，研究员
- 吴问平 中共北京市纪委研究室主任
- 张笑英 曾任北京市人民检察院反贪局副局长，现任北京市房山区人民检察院检察长
- 刘永强 中共北京市纪委研究室副主任
- 冯毅 曾任北京市纪检工作研究会常务副秘书长，现任北京市纪检监察学会理事
- 杨克 曾任北京市高级人民法院刑二庭副庭长，现任最高人民法院高级法官
- 罗忠敏 曾任中共北京市委党校、北京行政学院党史教研部主任，现任中共北京市委党校、北京行政学院党史党建教研部教授，北京纪检监察学会副会长
- 薛梅 中共北京市委党校、北京行政学院党史党建教研部副主任，中共北京市委党校、北京行政学院副教授，北京党建研究基地研究员
- 李淑荣 中共北京市委党校、北京行政学院副教授，北京党建研究基地研究员
- 王素芳 中共北京市委党校、北京行政学院副研究员，北京党建研究基地研究员
- 江伟 中共北京市委党校、北京行政学院副教授，北京党建研究基地研究员、博士

序 言

反腐败斗争不是一个纯理论、纯学术问题，而是一个严峻的社会问题。不坚决惩治腐败，党同人民群众的血肉联系就会受到严重损害，党的执政地位就有丧失的危险。在改革开放的整个过程中，我们必须认真研究和探索反腐败斗争这个重大课题。

十一届三中全会以来，改革开放给我国经济社会生活带来了巨大变化，整个中国焕发出了勃勃生机，国家各项事业取得举世瞩目的伟大成就，党风廉政建设和反腐败工作也取得了明显成效。北京市纪检监察机关在中央纪委和市委的领导下，紧紧围绕首都经济建设和社会发展的中心任务，全面履行党章赋予的职责，始终把党风廉政建设和反腐败斗争作为关系执政党生死存亡的大事来抓，开展了大量艰苦的工作，积累了有益的经验，为建设繁荣、文明、和谐、宜居的首善之区提供了有力的保障。北京市纪检监察机关严肃党的纪律，确保中央和市委重大决策落到实处；始终保持惩治腐败的强劲势头，严肃惩处了一批腐败分子；坚持以人为本，着力解决损害群众利益的突出问题；充分发挥行政监察职能，促进政府机关廉政勤政建设；积极探索廉政风险防范管理工作，扎实推进首都特色惩治和预防腐败体系的建设；大力加强纪检监察领导班子建设和干部队伍建设，切实提高纪检监察组织的凝聚力和战斗力。总结北

京市的这些经验和做法，不仅有利于北京市，而且有利于全国进一步加强反腐倡廉建设，为我国改革开放和经济建设提供强有力的政治保障。

同时，也要清醒地看到，反腐败斗争形势依然严峻，腐败现象在一些地方和部门仍呈现易发多发态势，少数党员领导干部违纪违法问题仍然比较严重。我国正处在由计划经济体制向社会主义市场经济体制转变的过程中，由于一些领域体制和机制不健全、不完善，客观上给腐败现象的滋生蔓延留下了可乘之机。过去计划经济体制下不曾发生的腐败现象，将来市场经济体制完善后不易产生的腐败现象，都发生在这个阶段。改革开放30年反腐败的过程，是一个不断加大惩治腐败力度的过程，更是一个不断改革体制、机制和制度的过程，是一个不断从源头上铲除滋生腐败土壤的过程。当然，要使各方面的制度都健全，我们还有很长的路要走。

《让权力在阳光下运行——新时期北京市反腐败斗争探究》理论分析研究深入，结合反腐倡廉实际紧密，对推进我市的反腐倡廉建设具有重要的借鉴和指导意义。在课题组中，有长期致力于党风廉政建设和反腐败研究、成果颇丰的专家学者，也有在司法、纪检监察反腐败斗争第一线工作多年、经验丰富的领导干部。他们坚持理论与实践相结合，在比较全面、系统地回顾新时期北京市反腐败斗争历史进程的基础上，总结了反腐败斗争的基本经验，分析了当前反腐败斗争的形势，对北京市反腐败斗争的对策进行了深入的研究，既符合北京市的实际，突出了北京市的特色，也体现了反腐败斗争的一般规律，回答了一些带有普遍性的问题。在本书正文和各项专题研究报告中，都不乏亮人耳目、发人深思的新视角、新见解。从事反腐败研究的理论工作者，各级党委、纪委、行政领导干部及广大战斗在反腐倡廉第一线的实际工作者，关心党风廉政建设的

和反腐败斗争的各界人士，都值得一读。也希望有更多的党内外的同志和朋友参与到反腐败斗争的理论研究、政策研究和工作中来，百家争鸣，集思广益，为把我市党风廉政建设提高到一个新水平、反腐败斗争取得更大的成效而共同努力。

感谢课题组和纪检监察学会的同志们的辛勤工作，你们为北京市党风廉政建设和反腐败工作做了一件很有价值、很有意义的好事。

中共北京市委常委、市纪委书记



2009.3.10

目

录

第一章 新时期北京市反腐败斗争研究导论	1
第一节 研究意义和研究视角	1
一、研究意义	1
二、研究视角	2
第二节 研究重点	3
一、为什么反腐败工作力度加大， 一些腐败现象仍时有发生	3
二、惩治腐败必须牢牢保持高压态势	7
三、让权力在阳光下运行	12
四、腐败现象是不治之症吗	16
 第二章 新时期北京市反腐败斗争的 历史进程与基本经验	20
第一节 新时期北京市反腐败斗争的历史进程	20
一、拨乱反正和全面开创社会主义建设 新局面时期(1978—1987 年)	21
二、治理整顿和全面深化改革时期 (1987—1992 年)	28

三、初步建立社会主义市场经济体制时期(1992—2002 年)	34
四、逐步完善社会主义市场经济体制时期(2002—2008 年)	48
第二节 新时期北京市反腐败斗争的基本经验	67
一、必须坚持党的领导,保证反腐败斗争沿着正确的方向发展	67
二、必须坚持实事求是原则,善于把中央精神同本地区实际相结合,创造性地开展工作	70
三、必须紧紧围绕经济建设这个中心,为改革、发展、稳定大局服务	72
四、必须坚持以人为本的原则,注重解决损害人民群众利益的突出问题	74
五、必须坚持惩防并举、注重预防的方针,进一步推进机制体制和制度上的完善和创新	76
第三章 正确认识当前北京市反腐败斗争形势	84
第一节 北京市反腐败斗争取得明显成效	85
一、对反腐败斗争规律的认识不断深化	85
二、反腐败领导体制和工作机制基本形成	87
三、惩治了一批腐败分子,纠正了一系列损害群众利益的不正之风,在一定程度上遏制了腐败现象蔓延的势头	89
四、改革和创新体制机制制度,源头治腐取得明显成效	92
第二节 北京市反腐败斗争形势依然比较严峻	97
一、党员干部违纪违法问题仍然比较严重	97

二、商业贿赂案件不容忽视	103
三、一些“小人物”经济犯罪凸显	104
四、腐败的群体性特征明显	106
五、腐败行为更趋隐蔽和复杂化	108
六、高校腐败案件数量大幅上升	111
第三节 腐败现象滋生的土壤和条件在 短期内难以消除	113
一、与市场经济相适应的体制机制还不完善	113
二、与权力运行相配套的制约监督机制还不健全	119
三、经济基础的变化带来一系列新情况新问题	126
四、对腐败现象容忍程度较低的 社会氛围尚未形成	127
第四章 新时期北京市反腐败斗争对策研究	130
第一节 增强廉政意识, 营造廉政氛围	131
一、在反腐倡廉教育中要切实抓紧 领导干部这个重点	131
二、推进廉政文化建设, 营造廉政氛围	136
三、进一步完善反腐倡廉宣传教育工作格局	139
第二节 深化体制改革, 加强制度建设	141
一、反腐倡廉法规制度的建设, 重在增强制度的 系统性和约束力	142
二、将反腐倡廉的理念和要求融入各项重要政策 措施和业务工作、管理工作制度之中	148
三、强化党风廉政建设责任制, 完善反腐败领导 体制和工作机制	152
第三节 整合监督资源, 创新监督机制	157

一、改革和完善权力授予机制,充分体现 “人民授权”的原则	158
二、充分发挥各监督主体的积极作用,形成监督 体系,提高监督的整体效能	163
三、创新监督机制,实现权力制衡	173
第四节 依纪依法办案,加大惩治力度	185
一、坚决查办违纪违法案件,特别是大案要案	187
二、严格依纪依法办案	190
三、重视和发挥查办案件的治本功能	197

专题研究报告之一 北京市司局级以上领导干部贪污贿赂 犯罪情况分析(1997—2006年)

一、北京市局级以上领导干部贪污 贿赂犯罪的基本情况	202
二、局级以上领导干部贪污贿赂犯罪的主要手段	207
三、从局级干部犯罪现象看当前贪污 贿赂犯罪的动向	212
四、导致局级干部犯罪的主观原因	217
五、导致局级干部犯罪的客观原因	222
六、针对领导干部犯罪我们应采取的对策	229

专题研究报告之二 关于对党政“一把手”监督情况的 调查与对策研究

一、对党政“一把手”的监督正在逐步加强	236
二、对党政“一把手”监督存在的主要问题	240
三、对党政“一把手”监督不力的原因	244
四、加强对党政“一把手”监督的对策	248

专题研究报告之三 北京市权力寻租现象透视	
(1978—2008 年)	258
一、第一阶段(1978—1991 年)权力寻租表现	259
二、第二阶段(1992—1997 年)权力寻租表现	262
三、第三阶段(1998—现在)权力寻租表现	268
四、北京市权力寻租现象的特点和规律	273
专题研究报告之四 北京市国有企业腐败现象研究	276
一、北京市国有企业腐败案件的基本情况	277
二、北京市国有企业产生腐败现象的原因分析	281
三、加强国有企业反腐倡廉建设的几点建议	288
专题研究报告之五 高校党员领导干部违纪	
违法行为防治对策	298
一、高校党员领导干部违纪违法行为	
主要表现形式	299
二、高校党员领导干部违纪违法行为特点	301
三、高校党员领导干部违纪违法行为	
产生原因探析	304
四、高校党员领导干部违纪违法行为发生的	
规律与防治对策	310
专题研究报告之六 新时期北京市腐败频度	
研究(1992—2006 年)	317
一、测量腐败频度的方法	317
二、腐败频度的总体态势	320
三、腐败频度的周期特点	327

四、增强反腐措施的可行性建议	334
 附录 典型案例	
（北京市判处的部分局级以上领导干部）	338
主要参考文献	346
后记	359

第一章

新时期北京市反腐败斗争 研究导论

第一节 研究意义和研究视角

一、研究意义

腐败是一种社会历史现象。反腐败是当今世界各国普遍关注的问题，也是党和人民群众普遍关心的一个热点问题。不断深化对反腐败问题的研究，是理论工作者义不容辞的责任。

十一届三中全会以来，中共北京市委在中共中央的领导下，坚持正确的发展方向，经济建设取得了巨大的成就，人民生活

水平得到很大提高。党风廉政建设和反腐败工作在继承中发展，在改革中创新，取得了明显的成效。与此同时，也应该清醒地看到，北京市反腐败斗争形势依然比较严峻。改革开放以来，尽管北京市不断加大反腐力度，但腐败现象在一些地方和部门仍呈现易发多发态势，少数党员领导干部违纪违法问题仍然比较严重。

腐败是生长在我们国家肌体上的一颗毒瘤，如果任其发展，不仅改革开放和现代化事业要被葬送，而且人民政权也可能毁于一旦。坚决反对和防止腐败，是全党一项重大的政治任务。

北京是中国的首都，是全国政治经济文化和国际交往中心，中央党政机关、经济管理部门云集于此，再加上北京市属国家机关和企事业单位，形成全国独一无二的“三多”现象：一是国家机关、国有企事业单位的数量最多；二是国家机关工作人员数量最多；三是县处级以上领导干部的数量最多。从检察机关查办职务犯罪的情况看，北京市每年查处的处级以上干部职务犯罪历年来在全国名列前茅。因此，研究新时期北京市的反腐败斗争，探索其中带有规律性的问题，有着重要理论意义和实践价值。

二、研究视角

腐败，通常用来指公职人员利用公共权力谋取私利的行为。新时期，指1978年中共十一届三中全会后开始的历史时期。虽然1978年12月以来反腐败斗争均属于本课题的研究范围，但其重点还是研究1992年以来，特别是近年来的反腐败斗争。北京市反腐败斗争案例，是指北京市纪委、检察院、法院查处的贪污贿赂等腐败案件。其中，既包括了北京市属单位的案件，又包括了中央驻京单位案件，同时还包括了最高检察院、最高