

东莞市反腐败源头治理论文集

DONG GUAN SHI FAN FU BAI
YUAN TOU ZHI LI LUN WEN JI

中共东莞市纪委
东莞市监察局 编



 广东人民出版社

东莞图书馆



00013060218008

DONG GUAN SHI FAN KU HAI YUAN TOU ZHI LI LUN WEN JI

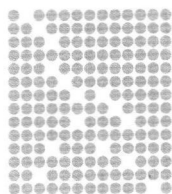
东莞市反腐败源头治理论文集

王嘉元

中共东莞市纪委
东莞市监察局 编



东莞文献专藏



广东人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

东莞市反腐败源头治理论文集/中共东莞市纪委 东莞市监察局编. —广州: 广东人民出版社, 2004. 11

ISBN 7 - 218 - 04654 - 1

I. 东… II. ①中…②东… III. 廉政建设—东莞市—文集 IV. D630.9-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 083624 号

封面题字	王华元
责任编辑	杨小虹 柏峰
封面设计	乔 莼
责任技编	黎碧霞
出版发行	广东人民出版社
印 刷	东莞市篁村蚝江印刷厂
开 本	850 毫米 × 1168 毫米 1/32
印 张	17.5
插 页	1
字 数	408 千
版 次	2004 年 11 月第 1 版 2004 年 11 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 7 - 218 - 04654 - 1/D·553
定 价	32.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换。

弘扬求真务实精神 开展源头治腐探索（代序）

丘 海

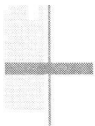
2003年12月，东莞市纪委、市监察局、市纪检监察学会召开了全市反腐败治本抓源头工作研讨会。这是该市2001年成立纪检监察学会并召开党风廉政建设和反腐败工作理论研讨会后，举行的又一次全市性有关反腐倡廉的专题研讨会。市纪委把这次研讨会的理论成果汇编成《东莞市反腐败源头治理论文集》，这也是该市在继出版《新世纪的廉政心声》、《反腐倡廉的实践与理论探索》等大型论文集之后，再次奉献给读者的一本反腐倡廉理论研究方面的论文专著。

近年来，东莞市纪委、市监察局在东莞市委、市政府的正确领导下，高度重视党风廉政建设和反腐败理论和政策的研究。他们紧紧围绕市委、市政府的中心工作，在不断深化全市的党风廉政建设工作的时候，认真组织各级领导干部特别是纪检监察干部学习和钻研专业知识和与之相关的经济、法律、金融、科技和管理等现代科学知识，并深入开展反腐败工作调研和理论研究。去年，东莞市在组织开展“反腐败治本抓源头工作对策”理论研讨活动中，全市各级干部结合自己的工作实际，撰写了一批有关这方面的研究文章。他们从中精选有代表

性的 60 多篇文章，汇编成《东莞市反腐败源头治理论文集》。该书的出版，既是对东莞市多年来开展反腐倡廉源头治理实践的系统总结，也是他们坚持以邓小平理论为指导，按照“三个代表”重要思想的要求，解放思想，实事求是，求真务实，与时俱进，积极进行源头治腐工作实践，深入开展理论探索和创新真实写照。我相信，《东莞市反腐败源头治理论文集》的面世，对东莞市乃至我省的党风廉政建设和反腐败工作，特别是加大治本力度，努力从源头上预防和治理腐败，都具有积极的指导意义。

大力弘扬求真务实精神，深入开展反腐倡廉的实践与理论探索，这是党风廉政建设新形势的迫切要求，也是当前开展反腐败斗争实践的迫切需要。党的十六大为我们确立了全面建设小康社会的宏伟目标，而全面贯彻十六大精神，为进一步推进党风廉政建设和反腐败斗争提供了新的机遇和强大的动力，也必然会迎来新的更大的挑战。要迎接这一挑战，我们就必须保持清醒头脑，始终把加强和改善党的领导，把深入开展党风廉政建设和反腐败斗争放在党的建设的首要位置。而要加强党风廉政建设，就离不开对反腐倡廉理论的研究和运用正确的理论对反腐倡廉的实践进行指导。因为理论是实践的先导和行动的指南。有了正确理论的指导，才能有正确的工作决策，才能取得反腐败斗争的成果。在当前反腐败斗争形势依然十分尖锐，党风廉政建设任务非常繁重的环境下，我们更要坚持解放思想、实事求是的理论，不断加大对反腐倡廉理论的研究和探索，努力做到与时俱进，敢于创新，把党风廉政建设和反腐败斗争推向深入。

大力弘扬求真务实精神，积极开展反腐倡廉源头治理的实践与理论探索，也是提高纪检监察干部队伍自身素质的必由之



路。我们要认真研究在经济建设中、在改革开放中、在反腐倡廉的实践中遇到的新情况、新问题，积极探索社会主义市场经济条件下反腐倡廉的特点和规律，增强工作的预见性、创造性和主动性，更好地为领导决策和指导工作服务。各级纪检监察干部都要争做学习型的人才，养成勤于思考、精于研究、勇于创新、善于总结的良好习惯，兴起一个反腐倡廉理论研究的良好风气，努力提高个人理论素养和政策水平。通过对反腐倡廉理论的不断探索，去开阔我们的视野，拓展我们的思路，促进我们的工作。我们还必须做到理论联系实际，在加强理论研究工作的同时，要大胆实践，弘扬求真务实的精神，努力探索建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系，推动反腐败斗争的深入开展。

（丘海：中共广东省纪委副书记）

2004年5月14日

《东莞市反腐败源头治理论文集》

编 委 会

主 编：黄双福

副 主 编：刘洪芳 喻丽君

执行编辑：夏显辉 邓炳华 吕 超

目 录

运用经济学原理分析腐败的根源与对策

..... 中共东莞市委政策研究室 (1)

腐败的经济学分析..... 梁 杰 (11)

从社会学的角度浅谈反腐败..... 童志红 (22)

试论从源头上预防行政执法腐败..... 达蕃钦 (31)

创新体制 强化监督 从源头上预防和解决腐败问题

——关于反腐败治本抓源头的思考..... 欧林高 (42)

坚持财政财务“三集中” 抓源治本推进

廉政建设..... 黄为国 (48)

突出抓好“五个环节” 从源头上预防和

治理腐败..... 刘始团 (54)

从源头上预防和治理腐败的实践与思考..... 罗官和 (60)

从源头上预防和解决腐败问题..... 郑振学 (66)

浅论加大构筑源头治腐防线的力度..... 谭水容 (77)

论不正之风产生的根源及其对策..... 刘建中 (87)

深化述职评议 从源头上加强对“一府两院”

组成人员的廉政监督..... 陈俊荣 (99)

行业不正之风的根源及其治理对策 ... 范燕彬 陈 寨 (105)

从源头上防范和化解金融风险的一些思考

..... 陈坤荣 (116)

抓好领导干部廉洁自律是公安机关从源头上预防 和治理腐败的关键	樊希炎 谢邦旋 (124)
构筑防线 标本兼治 开创反腐倡廉工作新局面	谢国文 (132)
抓好“一把手” 把好“三道关”	陈志超 (137)
从政之道 廉洁为本	邓炳华 (146)
经济较发达地区反腐败监督机制的完善问题 ..	伦锦洪 (152)
浅谈“以德行政”与“依法行政”的关系	袁维新 (161)
经济比较发达地区反腐败工作的若干思考	邱 刚 (170)
试谈职务犯罪的条件和防范	周玉佳 (177)
试论司法腐败与“清流正源” ——兼论审判独立与审判监督的对立统一	罗诗裕 邵明珠 (186)
司法腐败的危害及遏制措施	李瑞华 (197)
加强民主监督 推进廉政建设	东莞市政协办公室 (204)
以制度建设遏制腐败	东莞市信访局 (213)
政治权力运行的法制化与反腐败	辛 莉 白丽华 (220)
运用辩证唯物主义质量互变原理谈反腐倡廉工作	刘茂坤 (229)
反对行政腐败：“依法行政”与“以德行政”并举	彭启尧 (238)
全方位强有力的监督是防止腐败的关键	王世芳 (246)
做好反腐败工作的几点思考	东莞供电分公司 (251)
明确职责 科学监督 ——论法院内部监督的职责划分与配合	叶有能 曾 智 (260)

浅谈新时期检察队伍职业道德建设	姚旭辉 (268)
关于遏制公安民警职务犯罪对策初探	周吉铸 (275)
落实党风廉政建设责任制问题的思考	黄远泉 (282)
发扬艰苦奋斗优良作风 深入推进党风廉政建设	何国坚 (290)
进一步加强党风廉政建设宣传教育	中共东莞市委宣传部 (298)
切实做好驻外机构的党风廉政建设	东莞市政府驻广州办事处 (306)
浅谈非公有制经济组织不合格党员的认定和处理	中共厚街镇纪委 (318)
实施政府采购制度 实现反腐败关口前移	方棣梅 (326)
政府采购工作存在的问题、原因及对策研究 ...	陈志坚 (337)
政府采购工作存在的问题、原因及对策	叶美高 袁浩权 欧阳刚 黎丽香 (344)
加大内控防范力度 严防金融案件发生 ——东莞市近年金融案件分析	黄巨文 (353)
东莞市金融犯罪案件的特点、原因及防范对策	关锦荣 (364)
浅谈东莞市金融犯罪案件的特点、原因及 防范对策	谢祥伟 (374)
关于加强有形建筑市场建设的思考 ...	刘洪芳 何植尧 (383)
实行阳光操作 打造廉洁工程 ——对工程建设廉政工作的思考 ...	卢棣梁 邓国梁 (391)
根治教育乱收费的几点思考	赖桂流 黎淑红 (398)

教育在反腐倡廉工作中的基础性作用	夏显辉 (406)
未雨绸缪日日晴	
——东莞海关积极探索预防职务犯罪新路子	
.....	王一丁 (417)
反映群众心声 维护社会稳定	
——东莞日报社信访工作调查	杨国泰 (428)
浅谈农村干部产生不正之风的原因和对策	王锐江 (437)
试论农村基层干部权力寻租及其治理对策	林展人 (444)
村级选举的腐败防治	胡耀华 (456)
农村税费改革的难点、存在问题及对策	黄锦昌 (461)
关于进一步加强农村集体资产管理的思考	叶柏茂 (467)
对东莞市农村集体资产股份合作制改革的探讨	
.....	黄朝东 (480)
“村改居”中农村集体资产的处置和管理	
.....	王尚友 何肖弟 苏韩暖 张卫国 (495)
发挥审计监督作用 确保集体资产保值增值 ...	梁文荣 (506)
推进和深化村务公开工作的探讨	谭全安 (515)
实行会计委派制和财会电算化 进一步推进	
农村党风廉政建设	李柏林 (523)
浅析村级经济违法违纪案件的特点、	
原因及预防对策	赵玮琚 (531)
长安镇村务公开工作的实践与思考	
.....	长安镇纪检监察办公室 (538)
后 记	(547)

运用经济学原理分析 腐败的根源与对策

中共东莞市委政策研究室

何谓腐败？学术界有多种多样的说法，比如国际货币基金组织将腐败界定为：“腐败是滥用公共权力以谋取私人的利益。”而从广义上讲，“腐败乃是通过关系而有意识地不遵从，以图从该行为中为个人或相关的个体谋取利益”。国际透明组织对腐败的解释则是：“公共部门中官员的行为，不论是从事政治事务的官员，还是行政管理的公务员，他们通过错误地使用公众委托给他们的权力，使他们自己或亲近于他们的人不正当地和非法地富裕起来。”

如果从经济学上看，腐败是一种寻租活动，它指少数人利用合法或非法手段谋取经济租金的政治活动或经济活动。一句话，腐败就是“以权谋私”。

一、有关腐败的经济学理论

腐败理论之一是“经济人”理论。斯密最早阐述了“经济人”思想，帕累托首先提出了“经济人”的概念。斯密认为：

“各个人都不断地努力为他自己所能支配的资本找到最有利的用途。固然，他所考虑的不是社会利益，而是他自身的利益。”帕累托认为，“经济人”总是在比较其边际效用，看怎样才能使自己获益最大。

20 世纪 70 年代，关于腐败的寻租理论问世，引起了世界范围内的强烈反响，布坎南因寻租理论及公共选择理论获得诺贝尔经济学奖。布坎南认为，寻租指那些本可以用于价值生产活动的资源被用在了决定分配结果的竞争上了。也就是说，由于政府干预和行政管制，抑制了竞争，扩大了供求差额，形成了差价收入——租金。可见，哪里有垄断、特权和管制，哪里就有租金。而世界上最早提出“寻租”概念的则是克鲁格，他认为，“寻租”就是追求非生产性的利益，或者追求管制带来的价格差。另一学者斯蒂格里兹认为，寻租就是从政府那里获得特殊的好处。

日本学者青木昌彦提出了腐败的内部人控制理论。在企业特别是国有企业中，经理人员是“内部人”，他们掌握了企业的控制权，倘若没有有效的监管机制，他们极有可能侵害出资人的利益，形成腐败。因为内部人控制的资产往往属于“无保障资产”，如国有资产。斯蒂格里兹、墨利斯等人则研究了委托—代理理论，形成了信息经济学，成为观察腐败的又一视角。由于委托人、代理人的信息不对称，权责不明，缺乏监督以及存在优汰劣胜的“逆向选择”和侵犯委托人权利的“道德风险”，会使得市场效率损失和公有资产流失。布坎南、塔洛克、当斯等经济学家则提出了政治交易理论和政府失灵理论。其中政治交易理论认为，在政治市场里也有供给者——政府、政党和官员，也有需求者——利益集团、选民，后者以选票“采购”前者的政纲和政策。供求双方都在进行成本收益计算。

所以，政策是“交易”的结果，是力量“博弈”的均衡。在交易中，总会出现不守规则者，即腐败分子。

此外，还有一种理论，即权力资本理论认为，一旦公共权力进入市场，就会转化为资本，攫取经济剩余。权力资本就是权力主体对资产直接分割、占有的超经济资本，是正当权力掩盖下的“内盗”。权力可分为经营性权力资本——权力经商，自己设租，自己寻租；征敛型权力资本——实行超经济强制，乱摊派、乱罚款、乱收费、乱集资等。

二、当前我国腐败产生的经济根源

（一）行政权力对市场活动干预过多

改革开放以来，我国经济生活和社会生活发生了巨大的变化，在不断打破中央集权的计划经济体制、引入市场经济体制的同时，我国选择了渐进式、以双轨制为主要特征的改革之路。这种改革可划分为如下四个阶段：

1. 原轨阶段。指改革以前的计划经济阶段，国家各级政府控制着全社会绝大部分的资源，按照计划经济的方式配置资源。

2. 易轨阶段。指改革初期在乡村和城市以及不同部门或产业创造新的体制，摆脱原有的体制。这时出现的腐败现象是“全民经商”。在计划经济时期，所有的工业、商业都只能由国家办。在这种情况下，政府可以人为地把农业生产的粮食、棉花、原材料价格压低，在工业里又把上游工业的价格压低，将农业和上游工业的利润挤到了下游工业，最后再挤到商业里，所以商业是一个盈利很高的部门。改革开放以后，开始允许机关、事业单位办一点自己附属的商业，解决子女从农村回城就

业问题以及职工发放薪金和津贴。由于商业的利润很高，谁能得到办服务公司或者开商店的许可，谁就可以赚不少钱，于是形成“工农兵学商”的社会现象。但随着商业向社会开放，再加上有关部门采取一些措施撤并“官商”、“军商”等，规范了经商环境，“工农兵学商”的状况得到了遏制，最终没有引起太大的波动。

3. 双轨阶段。从20世纪80年代中后期开始实行的价格双轨，这包括商品价格双轨制（主要产品收购价格、主要工业产品出厂价格、紧缺商品价格）、利率双轨制、汇率双轨制以及其他广义价格的双轨制等等。

80年代中期，出现一种新的腐败现象就是“官倒”。所谓“倒”，就是在计划分配渠道和市场流通渠道之间倒腾商品，赚取利润。在计划经济时期，所有的重要物资都是由国家按计划价格（调拨价）统一调拨的。改革开放以后，企业有了一定的自主权，企业超计划的产品可以不按计划价格，而是按照市场的协议价格自行出售。同一种产品的市场价格往往比计划调拨价格高很多。如果有人能拿到调拨商品，然后把它拿到市场上去出售，谁就能获得丰厚的利润。但是没有权力，一般人是拿不到调拨物资的指标的。所以，能够靠从事这种倒卖活动赚大钱的人多数都是“官倒”。“全面经商”和“官倒”都可用布坎南的寻租理论进行解释。

90年代初期，商品价格差不多都放开了，倒卖物资批文寻租已经没有油水，这时出现了两种重要的生产要素：资金和土地成为最重要的寻租对象。于是从80年代的商品寻租为主转向要素寻租。这个时候又使一些人进行“设租”、“造租”活动，即以种种名义加强行政权力对于经济活动的干预，增加行政审批的项目，以便增加“寻租”的机会。这使腐败越发严重

起来。

4. 并轨阶段。以加入 WTO 为特征,我国市场制度、竞争规则将逐步与 WTO 的规则接轨,从而进一步建立符合国际惯例、公平竞争、对各类经济主体实行国民待遇的市场经济体制。在这一阶段,由国有企业引起寻租的腐败,主要来自那些长期保护、高度垄断、条条专政的行业,如铁路、航空运输、管道运输、海上运输、电力生产和输送、电信服务、高等教育、医疗卫生、石油与石化、烟草等行业,也有来自于自成体系、相对封闭、“块块专政”、“大而全、小而全”的地方保护主义等。

(二) 财产关系调整产生的漏洞

转轨时期是一个所有制结构大变动、利益关系大调整的时期。由于原来公共财产的产权界定就并不明晰,而产权的重新界定是在政府领导下进行的,如果对权力的运行监管不力,有些掌权人就能够利用手中的权力蚕食或鲸吞公共财产。常见的情况有:

1. 在国企改革中,“老板”不出面,让受雇的经理人员处理企业财产。在很长一段时间,国企改革的主要内容是对企业的领导人,即厂长、经理放权让利。这件事通常由放权让利的对象,即企业领导人去主持。于是从这里产生了一个管理学上叫“自我交易”的问题,也就是说,企业领导人作为所有者的全权代表向自己“放权让利”,这样,他很容易用损害所有者利益的办法来取得自己的利益。如通过多种形式把公共“大金库”(国有资产)的利益转送到企业的“小金库”(自有资产)中去。有些国有大型企业特别是外向型企业,跑到高风险、高回报的国际期货市场上做交易,赔了算公家的,赚了算“小金库”这边的。有些企业通过下属机构侵占公共财产;有些在进

行“股份化”时，向企业“内部人”和上级机构领导人私分或低价发售“原始股”，这也是瓜分公共财产的一种办法。

2. “放权让利”的企业改革思路，存在很大的缺陷。国有企业问题的根源在于企业缺乏效率，但在很长的时期中，未能对症下药，通过对明晰产权、制度创新来解决问题，而是一味向企业“放权让利”，希望用这种办法来调动他们的积极性，以便改善企业的经营。“放权让利”所采取的“企业承包制”，就更容易派生腐败。现代经济学认为，企业产权包含剩余控制权和剩余收入（利润）索取权两项基本内容。企业承包制的实质，是所有者（发包人）放弃了自己在承包期间的控制权和承包基数以上的利润索取权，使受雇佣的代理人（承包人）变成了真正的产权主人，以至于人们普遍把国有经理人看作企业的“老板”。所有者和经营者之间的这种职能混淆，造成了国企腐败和经理人犯罪的巨大温床。

3. 改制后的企业制度不完善，内部管理制度存在巨大的漏洞。目前对于大多数国有企业来说，企业重组的阶段基本过去了，建立了股份制企业制度。但许多企业“产权清晰”和政企分开的问题并未得到完全解决，漏洞很多。比如，改制企业一般采取公司制的形式，其中国家股和国有法人股的所有者有明确界定，所以看起来好像是产权明晰的；但是，由于原来的国有企业（有的叫控股公司，有的叫集团公司，有的叫资产管理公司）作为国家授权的投资机构行使国有股股权，而授权投资机构本身作为一个企业，它的所有者并不在位，所有者和经营者之间的制衡关系也没有建立起来，产权实际上是不明晰的，继续存在着“内部人”控制的情况。在“授权投资机构”所有者缺位和内部人控制的状况下，某些“授权投资机构”的母公司用拖欠贷款、占有资金等办法“掏空”上市公司的财