

新编党政干部法律知识手册

反 腐 倡 廉

主编 汪永清

Fanfu
Changlian

中国法制出版社

新编党政干部法律知识手册

——反腐倡廉

主 编 汪永清

中国法制出版社

责任编辑：祝立明

新编党政干部法律知识手册

——反腐倡廉

XINBIAN DANGZHENG GANBU FALU ZHISHI SHOUC

——FANFU CHANGLIAN

主编/汪永清

经销/新华书店

印刷/河北涿州新华印刷厂印刷

开本/787×1092毫米 印张/7.5 字数/165千

版次/1997年1月北京第1版 1997年1月北京第1次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN7-80083-247-3/D·230

(北京文津街9号 邮政编码:100017) 定价:10.00元

目 录

第一章 反腐倡廉概述	(1)
第一节 反腐倡廉的意义.....	(1)
第二节 我国反腐倡廉的基本要求.....	(5)
第三节 我国反腐倡廉的现状与思路.....	(10)
第二章 公务人员一般行为准则	(14)
第一节 不得经商办企业的规定.....	(14)
第二节 关于兼职的规定.....	(21)
第三节 不得接受和赠送礼品的规定.....	(23)
第四节 财产申报制度.....	(26)
第五节 财经纪律.....	(28)
第六节 回避制度.....	(52)
第三章 滥发钱物的行为及其处理	(56)
第一节 滥发钱物的行为及其种类.....	(56)
第二节 滥发服装的行为及其处理.....	(57)
第三节 滥发钱和购物券的行为及其处理.....	(61)
第四节 制止互赠挂历的规定.....	(62)
第四章 公款消费行为及其处理	(64)
第一节 公款消费行为的特征与危害.....	(64)
第二节 公费旅游.....	(66)
第三节 公款购物和装修住房.....	(68)
第四节 用公款大吃大喝.....	(70)
第五章 纠正行业不正之风	(73)
第一节 纠正行业不正之风的意义和措施.....	(73)

第二节	纠正在招收、调配职工工作中的不正之风·····	(79)
第三节	纠正户口管理中的不正之风·····	(83)
第四节	纠正商品流通中的不正之风·····	(85)
第五节	纠正旅游系统的不正之风·····	(87)
第六章	摊派行为及其处理·····	(90)
第一节	摊派行为的概念及危害·····	(90)
第二节	向企业的摊派行为及其处理·····	(92)
第三节	向农民的摊派行为及其处理·····	(97)
第七章	贪污贿赂行为及其惩处·····	(103)
第一节	贪污贿赂行为的构成与性质·····	(103)
第二节	对国家行政机关工作人员贪污贿赂行为的行政处分·····	(109)
第三节	对贪污贿赂行为的刑事处罚·····	(119)
第四节	举报程序·····	(123)
第八章	公务人员的自身修养与职业道德·····	(130)
第一节	公务人员的自身修养·····	(130)
第二节	公务人员的职业道德·····	(148)
第九章	反腐倡廉的法律监督·····	(156)
第一节	反腐倡廉的法律监督概述·····	(156)
第二节	国家权力机关监督·····	(160)
第三节	政府内部监督·····	(166)
第四节	审判监督·····	(193)
第五节	检察监督·····	(206)
第六节	党对国家机关的监督·····	(217)
后记	·····	(235)

第一章 反腐倡廉概述

第一节 反腐倡廉的意义

一、如何理解反腐倡廉

反腐即为反对腐败。倡廉就是倡导廉政。那么何为廉政呢？“廉政”一词出现于近现代。我国古代没有廉政一词，只有与此相近的“廉洁”、“清政”、“廉吏”等词。目前国内外辞书包括大型综合性和专业性辞书很少设“廉政”条目，即使设有这一条目，但对于“廉政”一词的概念也缺乏严格的界定。近几年在探讨廉政建设的文章中，对“廉政”有不同的理解。一种观点认为，廉政是相对腐败而言的。现实生活中存在的腐败现象包括两个方面，一是党政机关的腐败，二是社会腐败。二者有联系，也有区别。廉政一般是针对前者而言的，所以廉政就是反对党政机关的腐败。第二种观点认为，廉政概念属于伦理范畴，其主要根据是：（1）廉政建设的基本内容是维护统治阶级利益的从政道德风范，属于伦理范畴；（2）廉政是一种精神境界的表现，因此，廉政建设作为一种精神境界是没有上限的，它只能提倡，不能限定，这就决定了廉政建设的基本规范只能是道德规范；（3）只依靠法制建设不能实现廉政目标，对于贪污、受贿、以权谋私等腐败行为制定法律、法规，是加强廉政建设的一项重要措施，但法律规范调整对象不是廉政的本体，而是廉政的对立面，即不廉行为。因此，法制建设不能代替廉政建设。第三种观点认为，廉政就是为政不贪不懒，即从政者大公无私，在职权范围内有效地行使职权、履行责任和保持与此相关的道德品

格，主要包括四个方面的内容：（1）清政，即从政者正直、正派、克己奉公，不要官僚作风，不搞裙带关系，不拉帮结派；（2）廉洁，即为政者不贪污、不贿赂、不以权谋私；（3）勤政，即从政者只有勤于工作、勤于实践、始终把自己置于“公仆”的地位，才能胜任工作和保持廉洁；（4）务实，即从政者作风扎实、讲求实际，脚踏实地，多干实事。

笔者同意第三种观点。廉政作为一种政治概念，是国家权力（公权力）在运行过程中应遵循的原则和所要达到的目标。这一点，不论哪个国家，也不论何种制度的社会都要确定以公权力的运行规则和目标为内容的廉政作为一种治国良方。这种治国良方虽然各自内容不尽相同，但都离不开“清政、廉洁、勤政、务实”这四个方面的内容。比如，德国官员法规定，官员公正地、不偏袒地、无私地、赤诚地对待自己的职务，并根据成绩来考核官员，决定官员的升降。再比如，在我国封建社会，评价好官、坏官、贪官的重要标准就是“廉”和“勤”。明朝《为官责任条例》规定，“布政使在考察官吏时，要辨其廉能”，“既察廉又考勤”。目前我国出现的为政不廉现象，也不仅仅表现为贪污贿赂等腐败行为，还包括为政不勤、为政无能、办事拖拉、官僚主义作风等等。就当前发展市场经济和政府转变职能来看，强调“勤政”对强化反腐倡廉有其特殊重要意义。可以说，有令不行、有禁不止，搞上有政策、下有对策，办事拖拉、不求上进、好大喜功、吹牛拍马等现象，本身就是严重的腐败。

反腐倡廉作为国家权力运行的目标，涉及方方面面，既涉及政治制度、经济制度、人员责任、也涉及人们的道德水平。因此，强化反腐倡廉是一个系统工程，如果寄希望于某一种或几种措施，搞所谓的单项突破，以期一劳永逸是不现

实的。但在这个系统工程中占基础地位，起根本性作用的，只能是法制建设。离开法制建设不从健全制度和严格依法办事入手，廉政建设就没有出路。在一定意义上可以说，反腐倡廉的过程，就是加强法制建设的过程。

二、反腐倡廉的重要意义

强化反腐倡廉，清除各种腐败现象，关系到我们党和政府保持同人民群众的密切联系，关系到我们党和国家的前途命运，关系到我们改革和经济建设的兴衰成败。强化反腐倡廉具有重要的现实意义。

（一）反腐倡廉是保持国家长治久安的重要措施。世界各国的现代化建设进程，都面临着如何保持政府的廉洁问题。而且都把解决这个问题同政权的巩固联系起来。我国在改革开放的伟大社会变革中，少数党政机关干部为政不廉，贪污受贿、敲诈勒索、徇私枉法。这些问题尽管发生在少数人身上，但却严重侵蚀党的肌体，影响党和政府在人民群众中的形象和威信，损害国家和人民的利益，干扰和阻碍改革开放和社会主义现代化建设的进行，严重影响社会安定团结。如果不采取有力措施推进，就会影响国家的长治久安。经济发展，改革开放都将成为一句空话。

（二）反腐倡廉是密切党和政府同人民群众联系的主要途径。在我国，党和政府同人民群众关系如何，是关系到党的事业兴衰成败和党的生死存亡的一个根本性政治问题。中国共产党是中国工人阶级的先锋队，政府是人民的政府，均以全心全意为人民服务为唯一宗旨，党和政府的全部活动都是为了保护和实现广大人民群众的利益。如果听任腐败等脱离群众的现象蔓延，不注意廉政建设，处于执政地位的共产党也会蜕变，丧失民心。经济搞不好会垮台；经济搞上去了，如

果腐败现象泛滥，贪污贿赂横行，严重脱离群众，也会垮台。在当前，加强廉政建设，是密切党和政府同人民群众关系的关键和主要途径。

(三)反腐倡廉是促进改革开放和经济建设顺利发展的动力。在我国，改革开放，搞经济建设是人心所向，也需要全国人民团结一心，共同奋斗。但是如果反腐倡廉不抓紧，就会涣散人心，难以形成搞改革开放和经济建设的合力，也难以形成有利于改革开放和经济建设的环境。同时，如不坚持不懈地反腐败，就会使社会主义市场经济受到破坏，包括危害企业这一市场主体的正常生产经营活动及其利益，侵蚀市场经济活动赖以生存、运行的物质基础，破坏市场经济的运行秩序，阻碍市场经济体制的形成进程等。在当前我国建立社会主义市场经济体制的过程中，更是不容许那种随意行使行政权力干预经济活动，凭借行政权力采用超经济手段获取个人或小团体利益的腐败行为。因此，只有把反腐倡廉当作一项大事来抓，抓出成效，才能促进改革开放和经济建设的发展，才能推动市场经济体制的建立。

(四)反腐倡廉是提高依法行政水平和行政管理效率的重要保证。各种不廉现象都是与违法、越权和低效率同出一源的。加强廉政建设实际上就是同各种不依法办事的官僚主义、形式主义等低效率行为作斗争。在我国，行政机关的不廉行为都是公务员逾越规范的结果，有两种形式：一是对合理有效的规范漠然视之，表现为滥用职权或者越权；二是无规则行为，表现为活动的随意性和无可制约性。反腐倡廉，其主要内容就是规范政府行为，界定职责，明确程序，强化监督。而所有这些对提高行政机关和公务员依法行政的水平和办事效率，都是很有意义的。

第二节 我国反腐倡廉的基本要求

从反腐倡廉的普遍经验和我国反腐倡廉的实践看，反腐倡廉要求坚持从严治党、加强民主与法制建设，切实推进政治体制改革，实行政务公开和强化监督制约机制。

一、坚持从严治党

党的十四大从新时期党的领导地位和党所肩负的历史重任出发，提出了必须紧密围绕党的基本路线加强党的建设，坚持从严治党、发扬党的优良传统和作风，提高党的战斗力，把党建设成为领导全国人民沿着有中国特色的社会主义道路不断前进的核心。这体现了全党的意志和广大人民群众对党的期望。坚持从严治党，首先必须用建设有中国特色的社会主义的理论武装全党，保持党的先进性和纯洁性，密切党同人民群众的血肉关系；其次，必须发扬党的优良传统和作风，在任何时候，任何情况下，党的各级组织、党的干部和全体党员都必须全心全意为人民服务，坚持理论联系实际，密切联系群众和批评与自我批评的优良作风；第三，必须保证党的干部正确行使人民赋予的权利，清正廉明，勤政为民，以身作则，艰苦朴素，反对任何滥用职权、谋求私利的不正之风；第四，必须严格执行和维护党的纪律。党的纪律是党的各级组织和全体党员必须遵守的行为准则，是维护党的团结和统一、完成党的任务的保证，党组织必须严格执行和维护党的纪律，共产党员必须自觉接受党的纪律约束。因为党的纪律具有高度的严肃性和统一性，党的任何组织和成员都不能与之相违背。同时，党的纪律又有极端的重要性，没有严格的纪律，就不会有坚强的党的团结统一。

二、加强民主和法制建设

党的十一届三中全会开辟了我国社会主义民主和法制建设的新的历史时期，健全民主和法制成为一股不可抗拒的历史潮流。历史证明，民主是反腐倡廉的政治保障，法制是反腐倡廉的必由之路。毛泽东同志早在延安时期就说过，使共产党摆脱腐败这个历代不可抗拒的周期律，要靠民主。民主的实质在于广泛地分配权利与权力，以权利制约权力。因此，加强民主建设，首先要完善人民代表大会制度，完善人大行使调查权、质询权、罢免权的程序，对政府有关部门及其官员的廉政情况进行专项调查、质询、对质，对失职、渎职、以权谋私者及时按法定程序予以罢免。其次要抓紧制定有关保障公民民主权利的法律，如新闻法、出版法、请愿法等，保证人民群众的各项民主权利得以顺利实现。第三，逐步完善选举制度，重要国家机关人员应由人民来选举决定。第四，保证决策和决策的执行符合人民的利益。国家在制定政策法律时，应当广泛地征求人民群众的意见，使之切合实际需要和人民的利益。

加强反腐倡廉的法制建设，最重要的是规范政府行为（包括公务人员的行为）逾越规范的结果，如前所述，这种逾越主要通过二种途径：一是对合理有效的规范漠然视之，表现为滥用职权或者越权；二是无规则行为，表现为活动的随意和不可制约性。第一条途径是政府行为的逾越规范产生腐败的普通形式，也是世界上许多国家腐败现象形成的主要途径。因而，整治这种不廉行为的根本措施是强化监督和严厉惩治。第二条途径是政府行为逾越规范产生不廉行为的特殊形式。它不是直接对规范的无视，而是由于没有职责权限的具体界定，没有严格的活动程序和监督程序以及承担责任的机制造成的，是一种具有越权和滥用职权同样社会后果的腐

败形式。我国目前的情况与这第二条途径的情形基本相同。到目前为止，除了审计部门等极少数机关外，多数机关都没有组织规范，至于政府活动的程序、责任以及监督规则更是缺乏明确具体的规定。另外，我国的腐败现象和行政的低效率是紧密相连、同时存在的。绝大多数不廉行为直接导源于政府行为规范的缺乏。因此，强化反腐倡廉，主要是规范政府行为。规范政府行为是一项复杂的工程，涉及社会诸多方面，不可能一蹴而就。因此，在目前情况下规范政府行为应把握三点：其一，要针对最容易产生不廉行为的几类部门（如掌握一定审批权的部门、公共事业部门以及主要行政执法部门）逐步展开；其二，既要利用改革已取得的成果，使政府行为规范符合市场经济条件下政治和经济体制的一般要求；其三，加强监督规范的确定，注重政府行为规范的可行性，确立具体明确责任形式，以免因改革时期法律实施环境的相对脆弱而使政府行为的规范被虚置。

三、切实推进体制改革

反腐倡廉与一国的政治、经济和政府管理体制息息相关。好的体制可以防止各种不廉行为的产生，不好的体制本身就是产生不廉行为的温床。从我国目前的实践中出现的腐败现象来看，许多腐败行为都是旧的体制的延续。在目前新旧体制转轨中，政府既是经济人又是执法者，仍直接干预生产、交换、分配等社会经济生活，掌握或者控制着相当部分物资分配权、资金控制权、项目审批权和人事管理权。政府权力的这些特征，在半商品化、半市场化、市场机制正逐步引入的经济条件下，就很容易以贿赂等不廉行为作为润滑剂的官僚经济、成为权钱交易等种种以权谋私行为的土壤。比如商品价格的双轨制和某些产品的短缺，在很大程度上酿就了“官

倒”的盛行。总之，目前我国的党政机关的职能配置和权力运用方式仍具有浓厚的单一经济体制的特征，这是产生不廉行为的主要原因，这一原因不尽快改变，反腐倡廉就很难深入，也很难达到既定的目标。因此，在当前强化反腐倡廉，必须切实推进政治和经济体制改革，完善市场经济运行机制，将经济活动逐步纳入经济规律自发调整轨道，改变过去高度集中、政企合一，政府无所不能的状况。同时要建立有效的宏观调控机制，确定合理的政府干预经济的范围、方式和程序。另外，还要加快房改和工资医疗等制度改革步伐，尽可能解决分配不公的问题，缓解人们心理上的失衡。

四、实行政务公开

列宁曾经指出：“‘广泛民主原则’要包含两个必要条件：第一，完全的公开性；第二，一切职务经过选举。没有公开性而来谈民主是很可笑的。”^①可见，政务公开是现代民主的重要组成部分，它便于人民群众对国家政务活动有可能了解和监督。实行政务公开，首先要公开办事规则，公开办事结果，尤其是那些与人民群众切实利益息息相关的行为或者事项，如干部的待遇、分房、用人等，从制度、方案和作出决定的理由、结果，都要公之于众。这样，既可以扼制以权谋私的现象，也可以澄清误传，使群众心理保持平衡。其次，要经常公布有关政策和措施，尤其要定期公布对政府人员实行监察的结果，公布对一些重大官员违法犯罪案件的查处过程。第三，要坚持实行协商对话制度，以沟通政府与人民群众的关系，增进政情、民情的双向交流。协商对话既包括采取具体措施时的对话，如采取涉及权利、义务的行政行为时，听

^① 《列宁全集》第5卷第448页。

取当事人的陈述和辩解；也包括决策时的对话，如制定政策法规时，为有利害关系的当事人提供陈述意见和建议的机会，这实际是决策公开化的具体形式。另外，对不危及国家安全的一些资料、数据也应当公开，而不能以保密为借口推卸政府保护公民知情权的责任。什么都保密，实际上就无密可保，而且还使一些投机者、弄权者有空可钻，使人民群众被隔在政府的帷幄之外。

五、强化监督制约机制

一位西方哲学家说过，不受制约的权力使人腐败，绝对不受制约的权力使人绝对腐败。当前，我国正处于新旧体制转换时期，旧体制的弊端尚未完全革除，新体制尚未形成，监督、管理上的漏洞和薄弱环节还很多，这些都给以权谋私、权钱交易等腐败现象以可乘之机。因此，在建立社会主义市场经济体制的过程中，加强对行使国家权力的有效制约和监督尤为重要。这不是为了束缚谁的手脚，而是使国家权力合法、适当的重要保证，也是我们的政府和政府工作人员永远坚持全心全意为人民服务宗旨的重要保证。

在我国，对国家行政机关及其工作人员的监督制约是有制度的。在行政机关外部，有各级党委对行政机关的党组织和党员的党内监督，有人大及其常委会对各级政府的监督，有法院依据行政诉讼法对行政行为的司法监督，有政协和民主党派对行政机关的民主监督，有舆论监督，有人民群众的监督；在行政机关内部，有审计、监察等机关的监督，有行政机关上级对下级的层级监督，还有对抽象行政行为实施监督的法规、规章备案制度和对具体行政行为实施监督的行政复议制度及执法检查制度。现实生活中存在的问题是，这些制度还没有全面地、很好地运作起来。因此，加强监督制约机

制，首先要使现有的监督制度启动、运作起来，并有效发挥作用。同时，要解决党组织得不到切实监督的问题，加强对领导干部的监督，建立权力制约机制。

第三节 我国反腐倡廉的现状与思路

一、反腐倡廉的现状

党的十一届三中全会决定把党和国家的工作中心转移到经济建设上来，实现了伟大的历史转折，开创了我国社会主义事业发展的新时期。在改革开放初期，邓小平等老一辈无产阶级革命家就告诫全党，工作重心转移之后，仍然要十分重视党纪党风问题；要求全党坚持两手抓，一手抓改革开放，一手抓惩治腐败、反腐倡廉。十多年来，党中央在坚持以经济建设为中心的同时，一直非常重视反腐倡廉。以江泽民同志为核心的中央领导集体，坚定不移地贯彻“两手抓、两手都要硬”的方针，先后作出了若干重要决定，推动反腐倡廉的开展。党的十四大深刻论述了新形势下加强党的建设以及反腐倡廉的战略意义，各级党政机关贯彻落实中央有关加强党的建设、反腐倡廉的部署，做了大量的工作，取得了一定的成效。我们必须充分肯定这些年来党和国家在反腐败、党风建设方面取得的成绩。

但是，也应当看到，在经济发展同时，消极腐败现象在有些方面呈蔓延、发展趋势，主要表现在：（1）以权谋私的消极腐败现象滋长蔓延。不少部门和单位借口办实体、发展第三产业、为集体谋福利等，不择手段地侵占国家和群众的利益；在有些单位把自己应尽的职责变成为有偿服务；有的利用行业特权和条件吃拿卡要，不给好处不办事的不正之风更加泛滥；干部人事工作中任人唯亲、跑官要官的不正之风

比较严重。(2) 违法违纪金额在百万元以上的大案有增无减；共产党员、县处级以上领导干部违法违纪案件比例增大。(3) 奢侈挥霍之风愈演愈烈，有些党员、干部蜕化变质。巧立各种名目用公款宴请越来越多，档次越来越高，用公款送礼、送纪念品发展到送礼金和有价证券；公费旅游从内地发展到国外；耗费大量国家资财搞各种名目的节日庆典活动，讲排场，比阔气；用公款高标准装修住房，换乘进口豪华汽车之风重新抬头；极少数党员、干部嫖娼、赌博，腐化堕落。(4) 钻政策法规不完善的空子牟取暴利的问题不断发生。如挪用公款炒买炒卖有价证券、房地产；违章拆借资金、高利率乱集资；以搞活经济为名走私、贩私。(5) 地方保护主义，掩盖和助长了消极腐败现象。一些地方和单位搞“上有政策、下有对策”，有令不行，有禁不止，为了局部利益不惜损害国家的全局利益和长远利益，严重官僚主义、失职、渎职案件增长。这些消极腐败现象，虽然发生在少数干部和国家工作人员身上，但却严重损害党和国家同人民群众的联系，妨碍和干扰改革开放与经济建设。如不采取坚决措施加以克服，任其发展，就会葬送改革开放大业，最终会危及党和国家的地位。

二、反腐倡廉的思路

反腐倡廉是一项紧迫的任务，不能延误时机，非一朝一夕所能完成，而必须作为系统工程，长抓不懈。同时，又不能完全沿用计划经济时期反腐败的思路和办法去处理新情况、新问题。要以邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论和党的基本路线为指针，全面贯彻党的十四大精神，紧紧围绕经济建设这个中心，解放思想，实事求是，本着保障改革开放，促进社会主义市场经济体制建立的原则，确立新形

势下廉政建设，反对腐败的思路。

(一) 从建立制度着手，加强法规和政策研究，及时规范行为。正如邓小平同志指出，反对腐败、廉政建设，要靠教育，更要靠法制。在建立社会主义市场经济体制的新形势下，从根本上解决这个问题，尤其要靠加强法制、健全制度。而这关键又是及时规范行为。当前，经济行为多样化和法规、政策相对滞后的矛盾更加突出，对一些行为的是与非，合法与不合法，往往在认识上很不一致。因此，要从实际出发，遵循“三个有利于”的标准，对反腐倡廉中出现的一些新问题，尽快作出相应规定，或制订出法规，或制订政策，或提出党内和行政的纪律要求，分清是非，明确界限，规范行为。这样既起到防范作用，做到关口前移，又为正确执法提供依据和保证。

同时，要从制度上加强各个监督部门之间的协调配合，把党纪、政纪、法纪以及经济处罚结合起来，发挥监督机关的整体威慑作用。适应新形势的要求，不仅执行法律、法规和政策要严，制定有关惩处以权谋私等腐败行为的法律、法规和政策规定，也要从严，不能失之过轻，失之过软。

(二) 反腐倡廉要把惩治腐败与提高效率结合起来，做到廉洁与勤政的统一。对腐败行为必须严厉惩治，以取信于民。要重点查办党政领导机关、领导干部和司法部门、行政执法部门、经济管理部门及其工作人员的违法违纪案件，特别是严重的以权谋私的案件，如贪污贿赂，贪赃枉法，挪用公款炒股、炒地、炒房以牟取暴利的案件；党政机关参与走私的案件；党政机关领导支持、纵容、包庇制售假冒伪劣商品的案件等。对腐败分子，必须依照党纪、政纪、国法坚决惩处，真正做到在法律面前人人平等。对严重干扰、阻碍查办案件