



沈阳师范大学法学学术文库

SHENYANGSHIFANDAXUE FAXUE XUESHU WENKU

反腐倡廉立法研究

包玉秋◆著

中国社会科学出版社



中国社会科学出版社
CHINA SOCIAL SCIENCES PRESS

反腐倡廉立法研究

王立梅等著

中国社会科学出版社



沈阳师范大学法学学术文库

SHENYANGSHIFANDAXUE FAXUE XUESHU WENKU

反腐倡廉立法研究

包玉秋◆著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

反腐倡廉立法研究 / 包玉秋著. —北京: 中国社会科学出版社, 2013. 5

ISBN 978 - 7 - 5161 - 2487 - 1

I. ①反… II. ①包… III. ①反腐倡廉—立法—研究—中国 IV. ①D922. 114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 080736 号

出 版 人 赵剑英
选题策划 蔺 虹
责任编辑 蔺 虹
责任校对 王雪梅
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名:中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 三河市君旺印装厂
版 次 2013 年 5 月第 1 版
印 次 2013 年 5 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32
印 张 7.5
插 页 2
字 数 202 千字
定 价 39.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换

电话:010 - 64009791

版权所有 侵权必究

历史的经验表明，反腐倡廉必然从运动式走向制度化和法律化。从法理学角度，研究反腐倡廉的立法目的和立法依据，构建以《反腐败法》为核心，以控制权力和保障权利为内容，以主体法、行为法和监督法为主干，以配套规定和其他监督规范为补充的反腐倡廉立法体系，推进中国特色社会主义法律体系的丰富、发展和完善。同时，还需要加强立法监督、完善反腐倡廉立法的经济和政治条件、建立反腐倡廉的软法规制，以保障立法的有效实施。

包玉秋，1963年10月出生，辽宁丹东人，1988年毕业于华中师范大学，法学硕士。现为沈阳师范大学法学院副院长，教授，法学理论学科带头人，硕士研究生导师；辽宁省法学会常务理事，辽宁省法学会法学理论研究会副会长，辽宁省检察官学院兼职教授；获得辽宁省法学会和沈阳市法学会“十大优秀法学法律工作者”等荣誉称号。

责任编辑：蔺虹

封面设计： 大鹏设计
010-61574849

总 序

以前，我对沈阳师范大学知之甚少，实属孤陋寡闻。自从沈阳师范大学法学院的单晓华教授加盟法学所博士后流动站后，我作为她的合作导师，才开始逐步了解、关注这所具有悠久历史的学府。在沈师大校庆 60 周年到来之际，沈阳师范大学法学院隆重推出“沈阳师范大学法学学术文库”，法学院领导希望我能为之作序，虽明知难当此任，但却之不恭，不如从命。

早在新中国成立之初，根据中共中央七届三中全会的部署，国家对当时的教育和科学文化事业进行了调整和改造，即调整一批老式高等院校，建立一批新式社会主义高等院校，东北教育学院——沈阳师范大学的前身就在这样的历史背景下成立了。

沈阳师范大学法学院也经过近二十年的发展与变革，取得了丰硕的成果和骄人的业绩。1996 年 4 月，经国务院学位委员会批准，法律系取得了民商法学硕士学位授予权，成为当时全国高等师范院校中第三个法学硕士学位点。2007 年 4 月民商法

专业被辽宁省委宣传部批准为省哲学社会科学重点建设学科，2008年3月民商法专业被辽宁省教育厅批准为省重点培育学科，2009年3月民商法专业被辽宁省教育厅批准为省优势特色重点学科，尔后又分别取得法学理论、诉讼法学硕士学位授予权。2007年5月又获得法律硕士专业学位授予权。经过沈阳师范大学法律人的不懈努力，学科建设取得一定成绩并初具规模，积累了大批优秀的科研成果，形成了自己的特色和优势。

在沈阳师范大学法学院的教师队伍中，活跃着一批学历高且富有朝气的年轻学者，他们颇具法学素养，潜心学术研究；他们热爱三尺讲台，勤勉教书育人；他们关注国计民生，重视法治实践；他们开阔国际视野，借鉴他山之石。沈阳师范大学法学院的广大教师在平时的教学耕耘与学术研究中收获了累累硕果。在此基础上，他们决定编辑出版“沈阳师范大学法学学术文库”系列丛书，这既是对沈阳师范大学60华诞的一份厚礼，也是对这所辽宁法律教育与学术研究的重镇所取得成就的一次检阅。我希望这套法学文库能够成为后来者在法学研究和法律教育的道路上继续攀登的阶梯，更希望通过这些文章，能够向热爱法学、崇尚中国法律研究的读者展示沈阳师范大学的治学精神与科研传统。

《中庸》论道：“博学之、审问之、慎思之、明辨之、笃行之”，阐释了学术研究探索真理的精神以及达到知行合一境界的必由之路。从对世界历史进程的审视与洞察来看，社会发展、科学昌明、思想进步、制度革新，从来都离不开法学研究的力量与成就的滋养与推动。

一所优秀的综合性大学是国家与社会发展中一种不可或缺的重要力量，而法学研究的水平则体现了中国社会主义法治的发展程度和综合实力，是社会进步、法制文明的重要标志。因此，一所大学的学术氛围，不仅在很大程度上影响和引导着学校的教学与科研，而且渗透和浸润着这所大学追求真理的精神信念。正如英国教育思想家纽曼所言，大学是一切知识和科学、事实和原理、探索与发现、实验与思索的高级力量，它的态度自由中立，传授普遍知识，描绘理智疆域，但绝不屈服于任何一方。

大学的使命应是人才培养、科学研究和服务社会；高等教育发展的核心是学术和人才。因此，大学应成为理论创新、知识创新和科技创新的重要基地，在国家创新体系中具有十分重要的地位和意义。沈阳师范大学法学院是一所正在迅速兴起的学院，其注重内涵建设和综合协调发展，法学院贯彻“强管理、重服务、育队伍、出精品”的工作理念，通过强化科研管理，建立、健全科研制度、凝练科研队伍、打造科研精品、营造科研氛围，使教师们的科研积极性空前高涨，取得了丰厚的科研成果。近五年来，法学院教师出版专著 53 部，发表论文 180 多篇，科研立项 60 余项，科研获奖 60 余项。法学院秉承“博学厚德 求是笃行”的院训，以培养适应社会主义市场经济和法治建设需要的应用型、复合型法律人才为目标，以本科教学为中心，以学科建设与队伍建设为重点，大力发展研究生教育，努力建成专业特色显著，国内知名、省内一流的法学教育研究与法律实务相结合的法学院。

这套文库的出版，将有助于提升法学科学的学术品质和专

业素质。法学教育是高等教育的重要组成部分，是建设社会主义法治国家、构建社会主义和谐社会的重要基础，并居于先导性的战略地位。在我国社会转型时期，法学教育不仅要为建设高素质的法律职业共同体服务，且要面向全社会培养大批治理国家、管理社会、发展经济的高层次法律人才。沈阳师范大学法学教育适应侧重培养懂法律、懂经济、懂管理、懂外语的高层次复合型、应用型人才的目标定位，在培养具有复合知识结构的本科生、研究生方面形成了鲜明的法律实务特色。法科学生在重点学好法学核心课程和教学计划的其他课程外，适当广泛涉猎、阅读学术专著，对巩固、深化课堂知识是十分必要的。在教材之外，出版一批理论精深、博采众长、体察实践、观点新颖的专著，可以有效满足学生解惑之需。本文库诸部著作，围绕诸多法学领域及法治实践中的重大疑难问题，对我国相关法律制度加以细致的探讨与阐述。这将有助于拓展法科学生的视野，为他们思考、研究问题以及应用法律提供新的方法和视角，进而登堂入室、一窥门径。

这套文库，在选题和策划上，偏重法学领域中实践意义重大且学界较少探讨的具体问题；在内容上，较为侧重对具体问题的深入分析和制度的合理构建。这固然与沈阳师范大学法学院以理论法学为基础，以诉讼法学为特色，以民商法为支撑，集中发展新兴二级学科的学科发展战略有关，也是对法学研究方向思考的智慧结晶。从宏观角度而言，目前我国的法学学科框架已经基本成熟，法学界对法学各学科的体系、基本原则和基本理论已难觅较大争议。因此，沈阳师范大学法律人能应法律实践的需求和法治完善的需要，对前人较少涉及的一些具体法律制度及其微观

层面展开深入细致的研究，揭示其所依存的理论基础，提供富有可操作性的制度设计，以此推动法学研究与法学教育的进步，并推动我国法制臻于完善，这无疑是一种值得嘉许的学术视角和探索尝试。

是为序。

陈泽宪

2010 年秋谨识于北京景山东隅

目 录

第一章 中国共产党反腐倡廉的历史	(1)
一 第一个30年,1921年7月—1949年10月	(2)
二 第二个30年,1949年10月—1978年12月	(5)
三 第三个30年,1978年12月至今	(6)
第二章 中国共产党反腐倡廉历史的启示	(18)
一 从“运动反腐”走向“制度反腐”	(18)
二 制度反腐的内涵	(21)
三 制度反腐的法理基础	(21)
四 制度反腐的法律构建	(28)
第三章 国外反腐败立法与借鉴	(32)
一 国外反腐败立法	(32)
二 国外反腐败立法对我国的启示	(43)

第四章	我国腐败现象的表现及立法现状	(49)
一	腐败现象的表现及根源	(49)
二	我国反腐败立法的现状及存在的问题	(53)
三	完善我国反腐败立法的对策	(56)
第五章	反腐倡廉立法的目的	(58)
一	立法及其形式	(58)
二	反腐倡廉立法的目的	(61)
第六章	反腐倡廉立法的依据	(105)
一	关于立法权	(105)
二	反腐倡廉立法的国内法依据	(108)
三	反腐倡廉立法的国际法依据	(111)
四	正确处理党的反腐倡廉政策与 国家法律的关系	(116)
第七章	反腐败倡廉的法律体系	(122)
一	法律体系与法的部门	(122)
二	反腐倡廉立法在我国法律部门中 的地位和内容	(132)
三	反腐倡廉立法的质量	(140)
第八章	反腐倡廉立法中的法律责任	(155)
一	法律责任	(155)
二	行政责任	(158)

三	反腐倡廉问责制的价值	(165)
第九章	反腐倡廉立法的经济保障	(169)
一	法与经济	(169)
二	法治与市场经济	(170)
三	市场经济法律制度需要确立的基本原则	(178)
第十章	反腐倡廉立法的政治保障	(181)
一	政治释义	(181)
二	政治与法	(184)
三	民主政治与法治	(191)
第十一章	反腐倡廉的文化环境	(193)
一	文化概说	(193)
二	廉政文化	(195)
三	中国传统文化	(197)
第十二章	反腐倡廉的法治保障	(203)
一	法治含义	(203)
二	法治发展	(208)
三	中国反腐倡廉的法治选择	(213)
参考文献		(225)

第一章 中国共产党反腐倡廉的历史

将反腐倡廉工作制度化、法律化是中国共产党执政 90 多年来的经验总结，反思建党 90 多年来的反腐倡廉立法的历史，可以发现，中国共产党同反腐败作斗争从来没有停止过，而且，随着执政经验的积累和执政水平的提高，越来越将反腐败斗争制度化、法律化，形成“制度反腐”的新模式。

《联合国反腐败公约》对“腐败”的概念进行了法律上的规范，即指国家公务人员借职务之便获取个人利益，从而使国家政治生活发生病态变化的过程。腐败是拥有公共权力的人或组织凭借公共权力，为谋取一己或小群体私利的严重违法现象，它伴随着私有制和剥削阶级的产生而出现。^① 总结建党 90 多年来反腐倡廉的历史经验，从依政策反腐到依立法反腐，最后必然走向建章立制、依法反腐之路，这是历史的规律，也是现实的需要。一个国家，腐败不除，无以立国；一个政党，腐败不除，无以立

^① 黄兆康：《中共历史上的反腐败斗争》，载《党史天地》2008 年第 12 期。

本，制度和机制的建设和完善则是反腐倡廉的重中之重。

一 第一个 30 年，1921 年 7 月—1949 年 10 月

1921 年党的一大宣告中国共产党成立，通过党纲，确定党的奋斗目标；党的二大发表《宣言》，制定了党的最低纲领和最高纲领，最高纲领是：“达到共产主义社会”。党在领导人民进行革命过程中，自身队伍不断壮大，1922 年 7 月，党员从 50 多人发展到 195 人，1923 年 6 月，发展到 420 人。1925 年五卅运动后，党员由年初的 994 人发展到年底的 1 万人。1923 年 6 月 12 日党的三大召开，通过了《中国共产党中央执行委员会组织法》，这是我党第一部关于中央的组织机构、职权分工和工作制度的党规。

随着革命形势的发展和党员人数的增加，一些投机分子乘机混入党内，为此，1926 年 8 月 4 日，中共中央扩大会议发出《坚决清洗贪污腐化分子的通告》，这是迄今为止中国共产党发布的第一个反对贪污腐化的文件。《坚决清洗贪污腐化分子的通告》分析了投机腐化分子乘机混入党的革命队伍的危害，要求同这些党内腐化分子作斗争，把他们从党内清除出去。同时指出：很坚决地清洗这些不良分子，和这些不良倾向作斗争，才能巩固我们的营垒，才能树立党在群众中的威望。这表明，中国共产党在其成立的初期，党中央领导机关就十分注意党内出现的腐化分子和腐化行为，注重维护党的无产阶级纯洁性，维护党的健康肌体和其在群众中的崇高威望。

在中国革命的紧急关头，为适应革命形势的发展，保证党员队伍的纯洁性，提高党员素质，严肃党的纪律，加强党风建设。

1926年4月，中共广东区委成立监察委员会，这是中国共产党的第一个地方纪律检查机关；1927年4月27日党的五大召开，第一次选举产生了中央监察委员会（由10人组成），这既是中央纪委的前身，也是党史上第一次成立专门的纪律监督机构。1927年6月1日，中央政治局通过了《中国共产党第三次修正章程决案》，第一次设立“监察委员会”章节，将纪律检查机关的职能写进党章，至此，中国共产党纪律检查制度初步创立。1929年《古田会议决议》提出反腐败，强调必须纠正党内的各种非无产阶级思想，克服官僚主义等不良现象，密切党群关系，还规定了新分子入党的五个条件：政治观念没有错误；忠实；有牺牲精神，能积极工作；没有发洋财的观念；不吃鸦片，不赌博。

1931年11月，中华苏维埃共和国临时中央政府成立，政府下设各部门，工农检查部控告局便是其中之一，控告局专门负责接受工农群众对苏维埃政府机关和国家企业单位违反政策、贪污浪费、官僚主义等现象的控告。为了广泛收集群众意见，控告局还在群众较集中的地方设置控告箱，以便群众投递控告书，这是中国共产党设立的第一个举报箱。1931年11月，苏区党的第一次代表大会指出：“防止一切腐化官僚化贪污等现象的产生，党必须严格地执行纪律……加紧反对官僚腐化贪污等现象。”从1932年年初至1934年秋，发动了我党历史上第一次反贪污反浪费的反腐倡廉群众运动，为巩固和建设中央苏区根据地发挥了重要作用。1932年《中华苏维埃共和国宪法大纲》设立工农检查委员会，先后颁布《工农检查部的组织条例》、《工农检查部控告局的组织纲要》、《突击队的组织和工作》等法规。