

中国廉政文化丛书

(第三辑 共五卷)

中国廉政法制史研究

揭明 等著

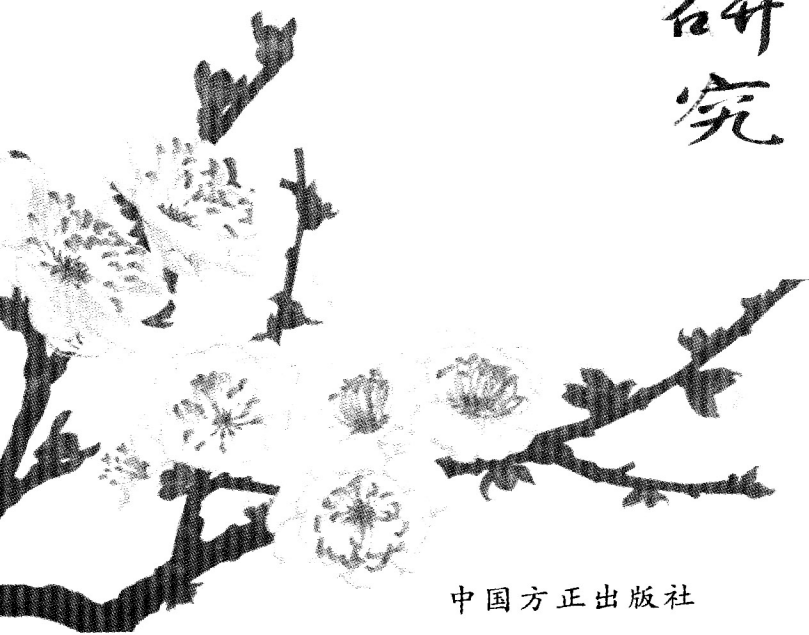
古代廉政与法制
近代廉政与法制
新民主主义革命时期的廉政与法制
改革开放前的廉政与法制
改革开放后的廉政与法制
创建有中国特色的廉政法律体系

中国方正出版社

中国廉政文化丛书
(第三辑 共五卷)

中国廉政法制史研究

揭明 等著



中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国廉政法制史研究/揭明等著. —北京: 中国方正出版社, 2011. 1
ISBN 978 - 7 - 80216 - 273 - 0

I. ①中… II. ①揭… III. ①廉政建设 - 法制史 - 研究 - 中国
IV. ①D691. 49②D922. 11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 220768 号

中国廉政法制史研究

揭 明 等著

责任编辑: 康 弘 谢文华
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) 66560933 门市部: (010) 66562755
编辑部: (010) 59596620 出版部: (010) 66510958
网 址: www.FZPress.com.cn
责编 E-mail: starwars_x@126.com

经 销: 新华书店
印 刷: 北京外文印刷厂

开 本: 787 毫米 × 960 毫米 1/16
印 张: 21.5
字 数: 270 千字
版 次: 2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月北京第 1 次印刷
(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 273 - 0

定价: 50.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

《中国廉政文化丛书》第三辑

编 委 会

顾 问：任泽民 王辉忠

名誉主任：暨军民

主 任：寿永年

副 主 任：薛维海 陈明志 唐 军 郑德兵
陈振国 王海娟 王自强 周忠贤
麻承照 夏素贞

委 员：（按姓氏笔画为序）

王定芳 孙晓莉 李小红 李 波
沈月根 沈剑波 陈勤建 胡海良
施孝峰 徐岳平 郭晓曼 揭 明
蔡建泓



中央纪委原副书记 刘峰岩

正值中央纪委等六部门联合印发《关于加强廉政文化建设的意见》一周年之际，宁波市鄞州区委、区纪委组织部分专家学者编写的《中国廉政文化丛书（第三辑）》，由中国方正出版社出版了。这是贯彻落实党的十七大和十七届五中全会及第十七届中央纪委五次全会精神，扎实推进廉政文化建设的又一重要成果，值得祝贺。

宁波市鄞州区委、区纪委一贯重视廉政文化建设，起步早，措施实，效果好，走在了全国的前列。早在2003年，就充分发挥反腐倡廉“大宣教”的优势，联合中国民间文艺家协会、中国美术家协会、中国纪检监察报社以及复旦大学、浙江大学等单位开始编纂《中国廉政文化丛书（第一辑）》，该丛书包括《廉吏》、《廉政理论》、《廉政故事》、《廉政格言警句》和《廉政漫画》五卷。2004年4月，受吴官正同志委托，我为这套丛书作了序，当时主要是从反腐倡廉“大宣教”的角度，对方兴未艾的廉政文化实践活动给予了充分肯定。该套丛书由中国方正出版社正式出版后，受到吴官正同志的高度评价，并被送进了中南海。2004年5月，又在人民大会堂召开了丛书出版座谈会，我到会祝贺并作了发言，提出要加强探索，积极开展廉政文化建设。该套丛书的出版产生了很大的社会反响，收到了很好的效果。2004年5月，为

了进一步了解和推动廉政文化建设工作，我到浙江省进行了调查研究，鄞州区开展的“七个一”廉政文化活动搞得生动活泼、有声有色，给我留下了深刻的印象，使我受到了深刻的教育。回京后我还专门就考察浙江的情况给吴官正同志写了报告。之后，我们加强了对廉政文化的研究和探讨，在认真学习胡锦涛总书记有关论述和吴官正、何勇同志有关指示的同时，深入实际调查研究，集思广益，理性思考，总结经验，升华提高。

2004年5月，为认真贯彻党中央关于建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系的重大战略决策部署，经吴官正、何勇同志批准，中央纪委成立了由我担任组长的《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》（以下简称《实施纲要》）起草工作领导小组，负责开展《实施纲要》起草工作。在起草过程中，我们经过反复研究，在《实施纲要》中用相当的篇幅写了廉政文化“五进”，得到了胡锦涛总书记和吴官正、何勇同志的肯定，这大大促进了廉政文化建设向深度和广度发展。《实施纲要》于2005年1月3日颁布后，在党中央和中央纪委的坚强领导下，我们坚持创新，提出了以贯彻落实《实施纲要》为契机、以反腐倡廉“大宣教”格局为保证、以抓廉政文化“五进”为载体，大力加强廉政文化建设，并且和各地区各部门一起积极探索途径、创新形式、丰富内容、扩大载体，发动群众广泛参与，廉政文化建设呈现蓬勃发展的良好态势。宁波市鄞州区认真贯彻落实《实施纲要》，抓住全国上下大力开展廉政文化建设的良好机遇，在总结以往成功经验的基础上，坚持与时俱进，创造性地开展工作，在有关部门的大力支持和配合下，又组织编写了《中国廉政文化丛书（第二辑）》，分为《廉政时评》、《廉政韵文碑刻》、《廉内助贪内助》、《廉政小小说》、《廉政曲艺》五卷，无论在内容和形式上都有了新的进展。我应邀又为这套丛书写了序言。该套丛书于2005年12月由中国方正出版

社正式出版，并于2006年1月在宁波召开了出版座谈会，我到会表示祝贺并在会上就廉政文化建设问题讲了意见，进一步推动了全国廉政文化创建活动的广泛深入开展。

为进一步加强制度机制建设，深化廉政文化理论研究，促使廉政文化建设步入规范化、制度化的发展轨道，2006年12月，中央纪委分别在浙江杭州、宁波和河北唐山召开了全国廉政文化建设现场会暨理论研讨会，我和同志们一起对廉政文化又作了进一步的理性思考和总结。经过大家的共同努力，形成了一些规律性的认识。一是总结了全国廉政文化建设的情况，概括了创建廉政文化的十多种形式，初步归纳了取得的实践成果、理论成果和制度成果。二是概括了开展廉政文化建设的六条宝贵经验。三是进一步论述了廉政文化的深刻内涵。四是具体归纳并阐述了廉政文化六个方面的基本特征：先进性、传承性、群众性、广泛性、实践性和实效性。五是进一步阐述了廉政文化建设的重大意义。六是强调了深入推进廉政文化建设必须牢牢把握的根本要求。2007年，我们举全系统之力，充分发挥社会各方面的积极性和创造性，编辑出版了35册、2000余万字的《廉政文化在中国》，成为廉政文化建设的一部好教材，为深入推进反腐倡廉建设留下了一笔难得的宝贵财富。

可以说，加强廉政文化建设，是我到中央纪委工作以后，在吴官正同志、何勇同志的领导下，和同志们一起做的最有意义、成效最为明显的大事之一。从以上可以看出，宁波市鄞州区在其中做了大量的工作，发挥了重要的作用，在全国起到了模范带头作用。

2007年10月15日，胡锦涛同志在党的十七大报告中明确提出要加强廉政文化建设。2009年12月，中央纪委等六部门联合印发了《关于加强廉政文化建设的意见》，进一步指导和推动全国的廉政文化建设。宁波市鄞州区委、区纪委按照十七大精神的

要求，坚持在继承中发展，在发展中创新，在浙江省委、省纪委和宁波市委、市纪委领导的具体指导和大力支持下，又组织编写了包括《廉政文化概论》、《中国古代廉政思想简史》、《中国廉政法制史研究》、《廉政文化与民俗》和《国外廉政文化概略》在内的一套五卷的《中国廉政文化丛书（第三辑）》，对廉政文化的相关理论进行了比较深入的研究、总结和借鉴，并继续由中国方正出版社出版，这是一件十分有意义的事情，相信这套丛书的出版会对进一步深入推进廉政文化建设产生积极的推动作用。

是为序。

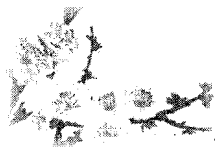
2010年12月

目录

中国廉政法制史研究

绪论	1
一、历史上廉政建设的基本措施	2
二、廉政的目的	5
三、廉政法制化是法治国家的基本形态	6
四、廉政法制化是根本途径	7
第一章 古代廉政与法制	14
一、引言	14
二、先秦时期廉政法制的萌发	20
三、帝国时期廉政法制的发展	30
第二章 近代廉政与法制	68
一、清末调控皇权的初步努力	68
二、清末创设议会制度和地方自治的尝试	76
三、清末审判厅及行政监察制度的改革	94
四、民国时期的宪政与廉政	98
五、民国时期官员选用和惩治腐败的有关规定	115
六、近代中国廉政与法制建设的困境探析	122
第三章 新民主主义革命时期的廉政与法制	126
一、第一次国内革命战争时期的廉政建设	126
二、土地革命战争时期的廉政建设	142

三、抗日战争时期的廉政建设	170
四、解放战争时期的廉政建设	195
第四章 改革开放前的廉政与法制	207
一、廉政的宪法保障	207
二、《中华人民共和国惩治贪污条例》	219
三、廉政的制度控制	222
四、开展运动进行廉政建设	232
第五章 改革开放后的廉政与法制	242
一、政策法时代下的廉政与法制	242
二、法制法时代下的廉政与法制	256
三、新世纪的廉政与法制	269
四、改革开放以来的廉政法制建设的成就及其展望	274
第六章 创建有中国特色的廉政法律体系	290
一、廉政法律体系的构建	291
二、廉政法律实施机制的完善	310
三、廉政法律监督机制的健全	317
主要参考书目	331
后记	334



绪 论

人类进入阶级社会便出现了权力，有权力的存在，就有廉洁与腐败的斗争。因此，古今中外，无论是发达的工业化国家还是发展中国家，无论是实行市场经济的国家还是实行计划经济的国家，无论是具有长期民主传统的国家还是专制国家，都会受到反腐倡廉问题的困扰，都要面临廉政建设这个历史性、全球性、现实性问题。这是任何政党和政权都无法回避的问题。所谓廉政，主要是指廉洁的政府，廉洁的行政管理活动，廉洁的行政工作人员。与廉政相反的另一种政治行为和政治现象是腐败。所谓腐败，从法学的角度考察，是一种违反法律规范有危害性的作为或不作为。

中国历朝历代的统治者，为了巩固自己的政权，都在治理官吏贪污腐败方面给予了重视，即便是奴隶社会、封建社会统治者也不例外。早在公元前 21 世纪，中国历史上的第一个奴隶制王朝夏建立后，就在其不成文的习惯法中规定官吏收受贿赂要处死刑；唐朝时更加重视对官吏贪污贿赂的治理，如《唐律疏议》较系统地规定了对官吏贪污贿赂犯罪的处罚。^① 尽管奴隶社会、封建社会的统治者反腐倡廉的目的各不相同，但他们在反腐倡廉方面积累了一定的经验教训，并形成了丰富的廉政法律史料。中国共产党执政后，十分重视廉政建设。早在新民主主义革命时期，为了纠正党内各种非无产阶级思想，改进党风，纯洁组织，毛泽东亲自发动并领导了三次大规模的整党整风运动，清除了一些腐败分子，收到了良好的教育效

^① 杨春洗著：《腐败治理理论》，群众出版社 1999 年版，第 1 页。

果。新中国成立后，党和政府敏锐地觉察到廉政建设如何，直接关系到中华人民共和国的存亡，于是积极采取各项政策和措施，预防与惩治腐败，并形成了震惊世界的中国廉政飓风。改革开放特别是党的十三届四中全会以来，我们党和政府仍把反对腐败作为一项重大政治任务来抓，努力探索社会主义市场经济条件下有效开展反腐倡廉的路子。十五大以后，我们党坚持标本兼治、综合治理的方针，逐步加大反腐败治本工作力度，注重从源头上预防和治理腐败现象。党的十六届四中全会进一步强调，坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，抓紧建立健全与社会主义市场经济体制相适应的教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系。党的十七届四中全会就加快推进惩治和预防腐败体系建设作出重要部署，进一步强调坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针。

历史表明，历代政治领导人，都将惩治贪赃，褒奖清廉作为吏治和治理国家的重要内容。但同时我们也看到，在不同历史时期，由于采取的手段、方法、目的不同，反腐倡廉的效果大相径庭。分析其中的原因不难看出，廉政建设要取得成功，需多管齐下，最关键的还在于有保证吏治清明的廉政法律制度，并使这些法律制度得到充分的贯彻实施。在我国当今社会，实行廉政，控制腐败，是社会主义法制的重要内容，只有建立廉政法律制度，才能有效控制和防治腐败。

一、历史上廉政建设的基本措施

（一）教育倡廉

教育是廉政的基础，也是预防腐败的有效手段。古今中外，反腐倡廉都离不开这个手段。在我国古代，其被称为道德教化。由于在许多朝代主流思想坚信人的本性是善的，就对官员们进行从善教育，希望他们从内心产生清廉的个体良心需求，变成一种发自内心的价值追求。新中国成立后，毛泽东、邓小平、江泽民、胡锦涛等领导人，也都重视思想道德教育，认为教育可以使国家公职人员树立正确的世界观、人生观、价值观，增强自身抵制腐败的能力，构

筑国家公职人员拒腐防变的坚固思想道德堤坝，预防和抵制腐败。在国外，许多政治家也认为，个人道德修养的高低是影响廉政的重要因素。美国当代著名政治学家塞缪尔·P·亨廷顿曾指出：“要减少腐败，一方面需要把官员行为规范标准降低到恰当程度，另一方面需要使官员行为有所改善，以适应这些规范。”^① 亨廷顿所说的“另一方面”实际上也就是指通过教育使官员廉洁自律。教育之所以能“倡廉”，其功效机理表现为：

1. 肯定与否定。在人的行为指导结构中，思想教育能够证明、确认社会主体廉洁行为和意识的合理性，同时否定腐败行为与意识的合理性。通过肯定与否定，比较与批判，使行为者获得取舍的尺度。思想教育不能直接干预人的腐败或廉洁活动，但可以抨击或赞美这种行动，加强或改变人的行为取向，拒腐倡廉，从而达到匡正避邪的目的。

2. 引导与控制。控制腐败的思想教育在肯定与否定的过程中，往往为行为者设计理想状态的“应然”，即以公职人员应当廉洁，廉洁是真、善、美等信念，吸引行为者去追求。引导功能符合人类上进心与探索精神，它为行为者确定行动的路标，使行为者获得典型意义的目标价值。思想教育所营造的软环境是一种精神环境。廉洁、公正，是引导的目标。腐败是恶的，廉明是善的，这种观念渗透至行为者的意识中，就可能成为行为者的精神引导力量，在一定程度上控制行为者规避腐败行为与腐败意识，崇尚廉洁公正。

3. 教育与改造。思想教育的功能还表现在启蒙、纠偏、确定信仰等方面。所谓控制腐败的启蒙，是指思想教育能够教给人们关于反腐防腐的各种知识，使人们认识到腐败的各种危害，认识到腐败对社会、家庭、单位和个人前途的危害。思想教育的纠偏功能，是思想教育能够帮助行为者纠正因无知而对腐败与廉洁问题产生的偏

^① 塞缪尔·P·亨廷顿著，李盛平等译：《变革社会中的政治秩序》，华夏出版社1968年第1版，第63页。

见、纠正因错误的思维方式导致的腐败观念。腐败现象是一种客观现象，不同的人在不同的立场、角度对特定腐败现象的认识是不一样的，善于贪贿的腐败分子可能因为具备腐败机会并实施腐败行为而暗自庆幸。反腐的软控制则有益于人们纠正偏见，在更高的层面上认识控制腐败的必要性问题。思想教育的改造功能是教育功能的升华，思想教育能够改造人，使人们由对腐败后果的无知走向有知，改造邪恶为善良，改造腐败行为为廉明行为。

4. 指导与反思。引导与指导不同，引导是号召、鼓励、吸引；指导是告诉人们应该怎么样和必须怎么样，具有强烈的示范作用。控制腐败的思想教育具有指导人们远离腐败的功能，具有帮助人们事后分析某种行为是否偏离公正、廉明标准的功能。纠偏与反思不同，纠偏指向的是过去与前人的意识与行为，而反思指向的是自己与目前的境遇。从主观上进行有效的教育、引导和约束，使其腐败的欲望和动机被有效抑制；而对惩治腐败者来说，则积极发挥谴责的功能，对腐败者内心进行无情的惩处，并充分利用道德舆论的力量对腐败行为进行鞭挞和谴责，从而增大腐败者的心理成本，^①起到预防的功效。

（二）监督促廉

腐败的表现形式，主要是权钱交易、权官交易、权色交易。腐败行为的核心在于对公共权力的非规范非公共的运用，这种公共权力滥用的直接后果就是对公民权利的侵蚀和践踏，从而使得本应服务于社会、服务于人民的公共权力异化为与人民和社会利益背道而驰的“私权”，这会对公民个人权利构成极大威胁，导致社会政治秩序的不稳、经济秩序的无序和社会管理秩序的混乱。因此，有效监控官员，建立完善的体制和机制，保证权力的授予和运行受到必要的监督与制约成为一种追求。通常采用新闻监督、司法监督、审计

^① 刘守芬、李淳著：《新加坡廉政法律制度研究》，北京大学出版社2003年第1版，第37页。

监督、公众监督等方式，监督滥用权力，平衡权力与权利。

（三）严惩护廉

通过对腐败官吏的严惩来警示后人，使人不敢贪，而达到护廉作用。我国古代大多采取重刑惩贪。新中国建立后，沿袭我国对贪污腐败严惩的传统，也采取了较为单一的严刑峻法的形式打击腐败。随着实践的发展和理论的成熟，新中国对腐败的控制，从最初的注重严厉打击，到后来的惩治为重，标本兼顾；发展到现在的标本兼治，打防并举。“严惩”能发挥三方面的对怀有贪腐心理者的威慑作用：一是恐惧名誉和地位丧失；二是恐惧个人既得利益的丧失；三是恐惧个人人身自由的丧失。严惩对于廉政，虽然不是长久之计，但却也是必备工具，它对腐败行为具有直接惩罚性和事后补救性，长期以来成为控制腐败的首要选择方式。

（四）法制保廉

建立健全完善的法律体系，对公共权力的授予、行使进行监督和制约；对腐败行为的惩治和预防，都有国家法律为最终保证。完善立法，形成一整套内容详实、形式科学、门类齐全、体系严谨的廉政建设法律体系，使廉政建设的各个方面都做到有法可依。包括：对惩治贪污犯罪有刑事立法，规范公职人员的行为，有行政法规；对执纪执法机构的地位、作用、职责、权力和基本工作手段，对国家机关及其工作人员和其他相关人员进行监督、检查、惩处等，都有明确法律规定。通过依法狠狠打击腐败分子，把腐败变成“高风险”、“高成本”和“无收益”、“负收益”的行为，最大限度地遏制腐败现象的滋生和蔓延。

二、廉政的目的

廉政要对政治权力进行制约。政治权力表现为国家立法权、行政权、监督权、司法权、政党的领导权与执政权等。廉政，能对国家权力尤其是对行政权力进行控制与约束。国家权力的存在出于人民当家做主的需要，为管理国家、社会，维护正常社会秩序所必需；但它对于公民、各个社会团体具有强制支配的力量，任何单个的公

民无法与它相对抗。因此,为防止其形成垄断和被滥用,就必须对其进行控制和制约,防止垄断,即不让政治权力为少数人或个人所专有、专用,以避免集权。主要采取法律授权的“分权制”方式,即以法控权。而防止滥用,则指禁止以公权谋私利与不正当的行使公权力。廉政就是对政治权力的控制与制约,其规范化、制度化就是廉政法制。^①

廉政可以提高政府的管理效率。公共权力是为了公共利益的需要而产生的,因而办事公正,讲求效率,降低成本是基本要求。廉政就是引导整个社会的生活趋向有序运行,把各种人为因素降到最低限度,并最终节省政府开支,缩减不必要的管理环节和机构,从而提高管理效率。

廉政可以净化社会环境。在任何社会,政府公务人员由于其掌握着社会性的公共权力,都处于社会的显赫地位,从而使其成为社会的公众人物,其一言一行都必然对其他社会成员产生示范作用和效应。因而,政府以及政府成员能否廉洁奉公对于整个社会道德的建立和良好社会风气的形成无疑是十分重要的。

廉政可以避免社会矛盾的激化。为政不廉,或追求奢侈,或贪墨丛生,势必加大政府的管理成本,加大民众的额外负担,最终导致政府公信力的下降,失信于民,激化社会矛盾。

三、廉政法制化是法治国家的基本形态

法治国家是民主的组织形式。法律之治的主要对象是政治权力或公共权力;依法治国在治理和管理的意义上即治理政府,管理公职人员。而廉政正是依法治国的一个具体方式,廉政制度必须采取法治形态,符合法治要求。

首先,依法治权、依法治政。在法律与权力的关系上,始终将法律置于权力之上,任何组织和个人的公权力,只能来自于法律的授权,没有超越法律之上的特权;任何组织和个人对公权的行使,

^① 杨永华:《中国共产党廉政法制史研究》,人民出版社2005年版,第429页。

只能严格履行法定的职权和程序，而绝不准滥用职权、乱行职权；任何组织和个人都不能利用公权力非法剥夺、非法侵犯、非法干预公民、法人的合法权益。这是民主与专制，法治与人治的根本区别。

其次，以法控权、以权制权。在法律责任方面，国家要为公权力的行使结果承担相应的责任，即执政为民、为民负责，有错必究、执法必严。对权力行使者实行选举制、考核制、监督制、罢免制、责任制、追究制是行之有效的方法，是廉政法制的应有之义。^①

四、廉政法制化是根本途径

廉政建设法制化就是在廉政建设的基本方面和主要环节上建立起相应的法规、制度、体制和机制，保证国家机关及其工作人员所掌握的公共权力的授予和行使受到监督、制约和规范，培养国家工作人员崇高的从政道德素质，促进其清正廉洁，保证及时揭露和依法惩处腐败行为。廉政建设法制化，是以毛泽东、邓小平、江泽民同志为核心的党中央第一代、第二代、第三代领导集体的一贯思想，是廉政建设历史经验的科学总结，是有理论、法律、现实依据的。

（一）思想理论依据

毛泽东同志非常重视用完善法制建设来保证党风廉政建设和反腐败斗争的开展。对此，他指出：“一个国家也要有一个章程，使全国人民有一条清楚的轨道，使全国人民感到有一条清楚的明确的和正确的道路可走，就可以提高全国人民的积极性。”^②“我们的法律，是劳动人民自己制定的。它是维护革命秩序，保护劳动人民利益，保护社会主义经济基础，保护生产力的。”^③因此，他始终坚持对于腐败分子，“必须给予必要的法律制裁。惩治这种人是社会广大群众的要求，不予以惩治则是违反群众意愿的”。因此，他在《关于“五反”的斗争》一文中，特别强调要严格执法，要重点打击经济领域的行贿受贿、偷税漏税，强占国家财产、盗窃经济情报等经济

① 杨永华：《中国共产党廉政法制史研究》，人民出版社2005年第1版，第430页。

② 《毛泽东著作选读》下册，第710页。

③ 《毛泽东选集》第5卷，第359页。