

FANFUBAI

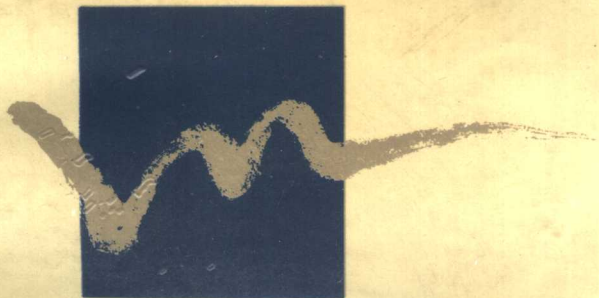
反腐败 论析

FANFUBAILUNXI

jinweixinzhu

金维新著

上海人民出版社



57

F F B L X F F B L X

反 腐 败 论 析

金维新 著

上海人民出版社

责任编辑 范蔚文
宋慧曾
封面装帧 陈红萍

反 腐 败 论 析

金维新著

上海人民出版社出版、发行

(上海绍兴路54号 邮政编码 200020)

新华书店上海发行所经销 常熟第七印刷厂印刷

开本 787×1092 1/32 印张5.75 字数110,000

1996年12月第1版 1996年12月第1次印刷

印数 1-2,000

ISBN 7-208-02381-6/D·431

定价 9.00 元

写在前面

蒋冰海

社会主义精神文明是社会主义的重要特征。早在 1979 年邓小平同志就指出：“我们的国家已经进入社会主义现代化建设的新时期。我们要在大幅度提高社会生产力的同时，改革和完善社会主义的经济制度和政治制度，发展高度的社会主义民主和完备的社会主义法制。我们要在建设高度物质文明的同时，提高全民族的科学文化水平，发展高尚的丰富多采的文化生活，建设高度的社会主义精神文明。”^①小平同志的这个论断，不仅对新时期的改革提出了明确的要求，而且对两个文明建设指明了发展方向。

社会主义精神文明建设包括思想道德建设和科学文化建设两个方面，根本目标是适应改革开放和社会主义现代化建设的需要，培育有理想有道德有文化有纪律的社会主义新人，提高整个中华民族的精神素质。这是摆在我们全党与全国人民面前的迫切任务。只有坚持物质文明与精神文明两手抓，两手都要硬，才能实现我们的目标与理想。

^① 《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社 1994 年版，第 208 页。

为了配合当前精神文明建设发展的需要。上海社会科学院精神文明研究中心以邓小平建设有中国特色社会主义理论为指导,围绕社会主义市场经济与人的素质这个中心,针对一系列有关精神文明的热点问题,如:现代文明与现代人,市场经济条件下的价值观、道德建设及法制意识、反腐败、艰苦创业等等,进行探讨,并撰写成册。这项工作,由蒋冰海任总策划,参加策划工作的还有张华金等同志。最后由蒋冰海加工定稿。

这些书在写作过程中得到了上海市精神文明建设活动委员会办公室的帮助,它的出版,又得到了上海人民出版社的支持,对此,我们深表感谢。书中存在的错误与不足之处,欢迎广大读者不吝指正。

目 录

写在前面.....	蒋冰海 1
一、新阶段反腐败的新举措.....	1
(一)“506 效应”重提.....	3
(二)大案要案的“曝光”.....	7
(三)“乱收费辞典”的异想.....	12
二、腐败现象的表症剖析.....	18
(一)对腐败“表症”的理论分析.....	18
(二)当前腐败现象的特征.....	21
1. “以职谋私”泛化.....	21
2. 多发部位变换.....	24
3. 犯罪金额巨大.....	27
4. 团体犯罪增多.....	30
5. 多种犯罪交织.....	34
6. 犯罪手法“出新”.....	36
7. 挥霍公款成风.....	39
三、腐败成因的众多论说.....	45
(一)腐败的界定.....	45
1. 广义的腐败与狭义的腐败.....	46

2. 权力腐败、行业腐败、社会腐败	47
3. 对腐败定义的讨论	49
(二) 腐败成因诸说介评	54
1. “不可避免”说	54
2. 思想文化因素论	61
3. “公共权力派生”说	64
4. “经济寻租”论	69
5. “改革伴生”说	73
6. “与改革‘赛跑’”论	78
7. 对成因诸说的简单归纳	81

四、腐败诊治的总体思考 84

(一) 历史的经验 81

1. 我国封建社会的反腐败概况	84
2. 民主革命时期的反腐败概况	86
3. “三反”、“五反”与“四清”	91
4. 改革开放初期的反腐败斗争	93
5. 对建国以来反腐败的反思	101

(二) “他山之石” 104

1. 国外反腐败体制理论设计的发展过程	105
2. 近年来兴起的世界性“廉政风暴”	106
3. 国外及港台地区的反腐败举措	109

(三) 从德治、体制、法制上取得成果 113

(四) 加快经济体制改革的步伐 119

1. 学者的论证	120
2. 现实的试验	124

五、腐败诊治：自律、他律、法律 128

(一) 领导干部的自律 130

(二) 世界观人生观的教育 136

(三)道德教育的落实	142
(四)社会风气的净化	148
(五)法律机制的形成	153
(六)有法必依，执法必严	158
(七)监督机制的形成	163
结束语	171

一、新阶段反腐败的新举措

邓小平同志 1992 年初的重要谈话和党的十四大召开，标志着我国改革开放和现代化建设事业进入了一个新的发展阶段。在这一新的发展阶段中，我们面临着在本世纪末初步建立起社会主义市场经济体制的伟大历史任务。

当前处于改革开放新的历史时期、建立社会主义市场经济体制新的发展阶段，利益格局的重新调整，社会生活和人们观念的深刻变化，对我们的党风廉政建设提出了新的课题，对贯穿于整个改革开放过程中的反腐败提出了新的要求。

新的发展阶段，反腐败斗争要有新的举措。1993 年 8 月 20 日至 25 日，中共中央纪律检查委员会第二次全体会议在北京召开。会议分析了当前反腐败斗争的形势，提出了新阶段反腐败斗争的思路和对策，认为反腐败斗争是长期的、艰巨的，又是紧迫的；既要坚决持久开展斗争，又必须不断取得阶段性成果。会议确定了近期反腐败斗争的任务，要求着重做好三项工作：党政机关领导干部要带头廉洁自律，查办一批大案要案，狠刹几股群众反映强烈的不正之风。江泽民同志在会上强调，反腐败斗争是一项重大政治

任务,近期内务必取得明显阶段性成果。其后,中共中央、国务院作出相应的决定,李鹏总理主持召开国务院第三次全体会议,部署近期反腐败斗争任务;在此同时,党中央、国务院陆续公布了党政机关县(处)以上领导干部廉洁自律的“五条规定”及其实施意见,以及党政机关与所办经济实体脱钩、严禁公费变相出国(境)旅游、在对外公务活动中赠送和接受礼品的规定等多项文件。

中纪委二次全会的召开,党中央、国务院相应的部署,是我们国家在发展社会主义市场经济新阶段反腐败斗争的新举措。这次反腐败斗争远近结合、标本兼治,既持久深入开展又有阶段性明确目标,既严厉惩处腐败分子又注意克服各种消极腐败现象,重教育更重法制建设。这次反腐败斗争的声势,是在1993年8月召开的中纪委二次全会兴起的,但它的发端在1993年初。1993年1月,职能机构中纪委会和监察部合署办公,履行党纪检查和行政监督两项职能;3至7月,国家领导人在多种场合强调反腐败的必要性和决心;纠正不正之风、严禁接受和赠送礼金等有关通知、规定相继下发;这一切都显示着准备工作之有条不紊。8月下旬中纪委二次全会之后,反腐败的力度加强,近期目标明确,法规配套,有布置有检查督促,预示着这次反腐败斗争有一个崭新的讲求实效的起点。这场反腐败斗争开展至今,已有三年,仍按既定的部署,保持一定的声势,一个阶段、一个阶段地向前推进。

这场反腐败斗争令世人关注。勾画1993年来我国反腐败的历程,显示这场反腐败斗争的特点与力度,将使这本

小册子探讨遏制腐败现象问题有一个现实的基础。为此，这一章将分节对 1993 年以来这场反腐败斗争的历程、特点和力度作一描述。

(一) “506效应”重提

“己不正焉能正人”。1993 年以来的反腐败斗争要做好的第一项工作，是党政机关领导干部要带头廉洁自律，特别是省部级以上的领导干部要起表率作用。于是，“506 效应”被重提。从领导机关做起，抓领导干部的廉洁自律，是 1993 年以来反腐败斗争的一个特点。

所谓“506 效应”，是指上海市反腐倡廉首先抓 506 名局级干部取得成效的一个举措。1988 年朱镕基同志就任上海市市长之初，便对搞监察的同志交待：要把眼睛紧紧盯住市府 506 个局长，要求他们以身作则，率先垂范，奉公守法，廉洁清正。到 1990 年这一工作取得了一定效果后，上海又把廉政规定延伸到包括市委系统在内的 2000 个局级干部，而后又进一步延伸到全市两万个处级干部。“上梁不正下梁歪”，整“上梁”，抓领导干部的自律，是反腐倡廉的关键，这是实践所证明了的。

1993 年 10 月 5 日，中共中央、国务院作出《关于反腐败斗争近期抓好几项工作的决定》，第一条便是：“党政机关领导干部要带头廉洁自律”。“决定”对党政机关县(处)级以上领导干部重申和提出了“五条规定”，这就是：(1)不准经商办企业；不准从事有偿的中介活动；不准利用职权为配

偶、子女和其他亲友经商办企业提供任何优惠条件。(2)不准在各类经济实体中兼职(包括名誉职务);个别经批准兼职的,不得领取任何报酬;不准到下属单位和其他企业事业单位报销应由个人支付的各种费用。(3)不准买卖股票。(4)不准在公务活动中接受礼金和各种有价证券;不准接受下属单位和其他企业事业单位赠送的信用卡,也不准把本单位用公款办理的信用卡归个人使用。(5)不准用公款参与高消费的娱乐活动。这“五条规定”与整个“决定”一起于10月23日公布。10月24日,又公布了经中央同意、由中纪委中组部监察部制定的《关于党政机关县(处)以上领导干部廉洁自律“五条规定”的实施意见》,对“五条规定”适用的范围、违反“五条规定”的处置,都作了详细的规定,要求领导干部自查自纠,使廉洁自律的“五条规定”具有可操作性。同日,还公布了《党政机关须与所办经济实体脱钩的规定》,要求在11月底将检查纠正情况报国务院。12月9日,又公布了国务院关于在对外公务活动中赠送和接受礼品的十五条规定,其中第七条规定:“在对外公务活动中接受的礼物,应妥善处理。价值按我国市价折合人民币二百元以上的,自接受之日起(在国外接受礼物的,自回国之日起)一个月内填写礼品申报单并将应上缴的礼物上缴礼品管理部门或受礼人所在单位;不满二百元的,归受礼人本人或者受礼人所在单位。”这一规定对廉洁自律的“五条规定”从一个方面作了补充,使之易于操作。

有了领导干部廉洁自律“五条规定”及相应的其它规定,全国县(处)级以上领导干部自查自纠有了准绳,也便于

人民群众实行监督。“506 效应”在放大，抓领导干部的廉洁自律，1993 年底在一些部门、一些地区有了好的开端：

——国家税务总局制定出税务工作人员守则，从制度上加强税务工作人员的廉洁自律。海关总署对海关人员，特别是各级海关领导干部的操守和廉洁自律作出决定。公安部补充制定并向全体公安干警公布党委成员廉洁自律的十条规范措施，同时要求全国县公安局政委以上干部参照执行。

——上海市有 318 名局级干部退出礼金、礼品、信用卡和股票合计金额 27.29 余万元，88 名现职局级干部办理了 105 个兼任职务的脱钩手续，41 名局级干部明确辞去 54 个兼任职务。河北省全省 2 万余县处级以上干部中有一万一千多人自查了各种不廉洁问题，涉及金额 457.9 万元，清退出 185.5 万元；公费出国（境）旅游的 537 人，清退所花金额 77.7 万元。湖南省开展反腐败斗争“回头看”活动，领导干部将自查自纠情况向本单位的干部和群众通报，全省 14 个地州市副县处级以上干部上交应清退的钱款 171.8 万元，占自查数 209.8 万元的 82%。

1994 年以来，抓领导干部的廉洁自律，放大“506 效应”，有新的进展。这进展，一是针对性加强，二是涵盖面扩大。

1993 年中纪委二次全会后提出党政机关县处级以上领导干部廉洁自律的“五条规定”是有针对性的。经商办企业、在经济实体中兼职、买卖股票、在公务活动中收受礼金等，这些都是在广大领导干部中较为普遍又是群众意见很大的问题。1994 年 3 月中纪委三次全会根据前阶段斗争的

状况,重申原先领导干部廉洁自律的“五条规定”,并在此基础上提出新的“五个不准”。这“五个不准”是:(1)不准违反规定购买和更换进口豪华小汽车,不准利用职权向企业、下属单位换车、借车和摊派款项买车;不准用贷款、集资款和专项资金购买供领导干部使用的小汽车;县(市)党政领导机关和单位,凡拖欠职工工资的不准购买小汽车。(2)不准违反国务院关于住房制度改革的规定压价购买住房;不准利用职权为自己和子女、亲友购买住房提供优惠条件;不准用公款超标准为个人装修住房。(3)领导干部在国内公务活动中要轻车简从,食宿不准超过当地接待标准;不准为领导干部举办专场舞会。(4)不准利用本人及家庭成员婚丧嫁娶以及工作调动、过生日、迁新居等机会大操大办和借机敛财。(5)不准利用职权拖欠公款不还;不准用公款为个人及其亲友买房、建私房和从事营利活动。在领导干部坐车、住房、出行以及私人喜庆活动等五个方面,新作出的以上“五个不准”,是近年来新冒出来的、群众意见大的问题。既重申原有的“五条规定”又新提出“五个不准”,领导干部的廉洁自律在内涵上针对性就加强了。

中纪委二次、三次全会以来,把反腐败的重点放在党政领导机关和县处级以上干部。“五条规定”、“五个不准”是对县处级以上领导干部廉洁自律的要求;领导干部在反腐败斗争中处于关键地位,从领导干部抓起,扩大“506效应”,无疑是正确的、也是需要坚持的。然而,从领导干部抓起也包括涵盖面扩大的问题。1995年中纪委第五次全会的要求就反映了这方面的进展,即对乡镇领导干部和基层负责人、

对国有企业领导干部也提出了廉洁自律的要求。比如，对国有企业领导干部廉洁自律作出四项规定，要求他们在专题民主生活会上对照检查。这四项规定是：（1）不准把经营、管理活动中收取的折扣、中介费、礼金据为己有；不准违反规定领取兼职职务的工资、奖金。（2）不准个人私自经商办企业；不准利用职权为家属及亲友经商办企业提供各种便利条件。（3）不准违反规定多占住房；不准用公款购买、建造超标准住宅。（4）不准在企业非政策性亏损、拖欠职工及教师工资期间购买小汽车；不准购买奔驰、林肯、凯迪拉克、公爵王等进口豪华小汽车。廉洁自律，从党政领导机关县处级以上干部抓起，逐步将涵盖面扩展至基层干部、国有企业领导人，这是“506效应”重提和放大的题中之义。

抓领导干部的廉洁自律，放大“506效应”，加强其针对性，扩大其涵盖面，从一个方面显示了1993年以来反腐败斗争的逐步深入。

（二）大案要案的“曝光”

“查办一批大案要案”，是1993年以来反腐败斗争要抓好的第二项工作。依法查办大案要案，历来是反腐败的中心环节。严厉惩治大案要案的罪犯，体现党和政府反腐败的坚定决心，唯其如此，腐败现象的滋长势头方能得到抑制，领导干部的廉洁自律也能受到警束，部门和行业的不正之风才会有所收敛。查办大案要案要取得这些效果，办法之一就是让其在公众传媒上“曝光”。以一定的频率在报刊、

电台上公布大案要案的查处结果，“杀一儆百”，形成相当的政治威慑力，这是1993年以来反腐败斗争力度的一种显示。

1993年8月中纪委二次全会召开前，公众传媒“曝光”的大案要案引人注目的有二：一是北京长城机电科技产业公司非法集资，公司总经理沈太富被依法逮捕；二是河南汝州市副市长兼代市长徐中玉贪污受贿被判死刑。

中纪委二次全会后，查处大案要案的力度骤然增强。

短期内形成群众举报大案要案的声势。1993年9月1日，中纪委公布《控告申诉工作条例》，并再次公布中纪委、监察部的举报电话号码。据报道，最高人民检察院从8月28日到9月3日五天中，接到群众电话举报共532件，在这些线索中属检察机关管辖的有435件，其中属贪污贿赂的有331件。据称：“这几天举报电话的特点是，群众举报踊跃，举报数量猛增，值班人员应接不暇，这是自举报中心1988年成立以来所没有过的。”这些电话90%来自北京以外的地区，举报贪污贿赂线索数量突出，大要案线索多。它反映查办大案要案深得人心。

大案要案“曝光”的频率大为增加。

——8月26日，中国五矿总公司北京分公司业务部原组长郭岷因侵吞、挪用公款186万元被判处死刑。8月28日，著名的农民企业家天津大邱庄企业集团总公司原董事长禹作敏，因犯有窝藏罪、妨害公务罪、行贿罪、非法拘禁罪、非法管制罪，被判处有期徒刑20年，剥夺政治权利2年；同案犯禹绍政等也分别被判刑。

——9月27日，江西省瑞安市、武宁县、宜黄县、东乡县、横峰县、遂川县等一市五县的不法分子骗取国家出口退税款额达1549.43万元，有关领导受党纪政纪处理，收受贿赂者被追究刑事责任。9月28日，最高人民法院公布4起特大贪污案件的审理情况及处理结果。这四起案件都发生在金融系统内部，它们是：海南省的薛根和、陈贻全、熊道先、赵东方、杨绍琼等人的贪污、挪用公款、偷越国境案，浙江省的冯阳贪污、偷越国境案，北京市的罗玉海贪污、挪用公款案，广东省的徐晓春贪污案。其中海南薛根和等人贪污案共同犯罪金额高达3300多万元。

——10月30日，最高人民法院公布三起重大受贿案：河南省汝州市原市长徐中和受贿、贪污案，广东省惠州市原公安局局长洪永林受贿、巨额财产来源不明案，广东深圳市原房产管理局局长陈炳根受贿、贪污案。三名罪犯分别在河南平顶山、广东惠州、深圳三市被执行死刑。

在上海，各类经济蛀虫受到惩处。在12月间揭露、审理的案件就有：(1)从1993年9月15日一封举报信开始侦察，上海市检察机关查清了原卢湾区副区长祝文清收受贿赂14万余元的事实，被公诉。(2)上海市检察机关集中向法院起诉了81名重、特大经济罪犯，贪污、受贿、挪用公款等犯罪金额达1792万余元，其中一起377.5万余元贪污案，是建国以来上海市检察机关查获的金额最大的贪污案。(3)上海各级法院集中对53起严重贪污、受贿、挪用公款案件宣布一审判决，69名经济蛀虫被惩处。其中判死刑1名，死刑缓期二年执行1名。