

杨永华 主编

中国共产党 廉政法制史 研究

ZHONGGUO GONGCHANDANG
LIANZHENG FAZHISHI YANJIU

人民出版社

国家社科重点科研项目
西北政法学院资助出版

中国共产党 廉政法制史研究

杨永华 主编

人 民 大 学 出 版 社

责任编辑:张连仲

装帧设计:徐 晖

版式设计:卢永勤

图书在版编目(CIP)数据

中国共产党廉政法制史研究/杨永华主编.

-北京:人民出版社,2005.12

ISBN 7-01-005223-9

I. 中… II. 杨… III. 中国共产党-廉政-法制史-研究

IV. ①D922.112②D262.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 127234 号

中国共产党廉政法制史研究

ZHONGGUO GONGCHANDANG LIANZHENG FAZHI SHI YANJIU

杨永华 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2005 年 12 月第 1 版 2005 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:15.25

字数:370 千 印数:0,001-3,000 册

ISBN 7-01-005223-9 定价:35.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

原 言

权力腐败,是困扰人类社会的痼疾。在权力不受制约的社会,不但永远不可能遏制权力腐败,而且愈演愈烈,最终吞噬支撑整个社会大厦的公共权力。进入资本主义社会,由于创设了资产阶级民主制度,推行法治,为抑制和削减权力腐败立下了汗马功劳。现在,有效控制权力腐败的艰巨任务已经历史地归于社会主义和共产主义社会阶段。

中国共产党领导全国各族人民,经过近 80 多年的千辛万苦、努力奋斗,总结执掌政权、反对腐败斗争的经验和教训,终于找到了控制权力腐败、避免“周期率”重演的途径和方法。这正是本课题研究的主旨、用意和目的。正确而完整地说,这条途径和方法,应该包含两方面的内容。

一、建立权力民有、权力民治、权力民督的民主制度

1945 年 7 月,著名民主人士、政治家、国民参政会参政员黄炎培访问革命圣地延安。在参观访问几天之后,毛泽东问黄炎培对延安访问的观感。黄炎培说:我生六十多年,耳闻的不说,所亲眼看到的,真所谓“其兴也浚焉”,“其亡也忽焉”。一人,一家,一团体,一地方,乃至一国,不少单位都没有能跳出周期率的支配力。大凡初时聚精会神,没

有一事不用心，没有一人不卖力，也许那时艰难困苦，只有从万死中觅取一生。既而环境渐渐好转了，精神也就渐渐放下了，有的因为历时长久，自然地惰性发作，由少数演变为多数，到风气养成，虽有大力，无法扭转，并且无法补救，也有为了区域一步步扩大了。它的扩大，有的出于自然发展，有的为功业欲所驱使，强求发展，到干部人才渐见竭蹶，艰于应付的时候，环境则越加复杂起来了，控制力不免趋于薄弱了。一部历史，“政怠宦成”的也有，“人亡政息”的也有，“求荣取辱”的也有。总之，没能跳出这周期率。中共诸君从过去到现在，我略略了解了，就是希望找出一条新路来，来跳出这周期率的支配。毛泽东回答，我们已经找到新路，我们能跳出这周期率。这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。

毛泽东这里讲的民主，是他亲自指导陕甘宁边区政府和人民创造的。这个民主制度概括起来由三部分构成：第一，人民按照普遍、直接、平等、无记名选举原则，自由选举原则和“三三制”选举原则，选举各级参议员，组成各级参议会，为人民的代议机关和权力机关。采取无记名投票方式，按照差额选举政府委员及其领导人、法院和检察院负责人。确立了行政机关、司法机关对参议会负责，并受其监督。人民群众通过参议会这种基本组织形式实现当家做主、管理国家的权力。第二，《陕甘宁边区保障人权财权条例》规定：人民利益如受损害时，有用任何方式控告任何公务人员非法行为之权。以宪法性文件的形式确立了人民群众作为监督主体的法律地位，同时附以行政监督和法律监督，实现人民群众对政府及其公务人员的监督。第三，实行法律面前人人平等的原则，恢复地主、资本家的平等公民权。与此同时，开展审干和反对新贪官污吏、新劣绅的运动，按照边区颁布的惩治贪污条例的规定，严厉惩处贪污腐败分子，以巩固刚刚改制组建的边区

政权和抗日民主制度。

新中国成立后,党和全国人民在毛泽东领导下,对民主政治建设进行了长期探索,取得了不少的成绩和进步。经过几年的艰苦工作,汲取各界人民代表大会的经验,终于发现了人民代表大会制度是人民政权的最好的组织形式。人民代表大会由人民选举产生,为人民的权力机关。一切机关由它产生,一切机关由它授权,一切机关按照它制定的宪法和法律行使职权,一切机关对它负责,并受其监督。

在民主制度建设中,以毛泽东为代表的党的第一代中央领导集体非常重视人民群众的监督工作,他们认为,人民群众对政府的监督,是关系到政权生死存亡的大问题,是民主制度核心问题之一。因此,必须努力构筑新中国的监督体系。这个体系以党的权威监督为核心,以人民群众广泛监督为基础,实行行政机关日常监督与纪检、监察机关专门监督相结合,充分发挥政协的民主监督作用。共和国廉洁政治的出现,这个体系立下了汗马功劳。

人民共和国在民主制度建设中,曾展开“三反”和“五反”运动,反对贪污和行贿斗争,不仅打退了资产阶级势力和思想的猖狂进攻,而且用颁布的第一个贪污条例,惩处了这些贪污腐败分子。特别应该指出的是,当以贪贿罪为内容的权力腐败露出苗头时,党中央采取了及时果断措施,如将早年参加革命而后贪污变质的党的高级干部刘青山、张子善逮捕审判并判处极刑,对后来的反腐败斗争产生了深远影响。接着发布《公务人员奖惩办法》,鼓励廉洁奉公,伸张正气,为民主制度增添了新的内容。

改革开放以来,在消除了“文化大革命”的破坏影响后,新中国的民主制度建设进入了恢复和大发展时期。首先从“以阶级斗争为纲”转变到社会主义现代化建设上来。适应建设富强、民主、文明的社会主义国家的需要,总结正反两方面的经验教训,重新确认了国家一切

权力属于人民,人民行使国家权力的根本组织形式是人民代表大会制度,加强和完善了人民代表大会的组织机构,扩大了人民代表大会的职权,决定县级以上人民代表大会设立常务委员会,实行县级人大代表由过去的间接选举改为直接选举。恢复和健全了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,实行“长期共存,互相监督,肝胆相照,荣辱与共”的方针,发挥民主党派成员在人民代表大会中的作用,举荐民主党派成员担任各级政府和司法机关的领导职务。恢复检察机关,实行垂直领导,行使法律监督职权。行政机关开始步入依法行政的轨道,司法机关在公正和效率的改革道路上迅猛前进。重新恢复了法律面前人人平等的原则,一切国家机关、社团、企业事业组织和个人都必须遵守宪法和法律,共产党及其领导人也必须在宪法和法律范围内进行活动,不得有超越宪法和法律的特权。取消了“大鸣、大放、大辩论、大字报”权利规定,增添了公民的一些权利和自由,切实保护个人的私有财产不受侵犯。在刑法上,把“反革命罪”改为“危害国家安全犯罪”。提出依法治国、建设社会主义法治国家,取得令人瞩目的成就。这些为我国民主制度建设增添了新的内涵,标志着民主制度进入了一个新的阶段,这为廉政法制创造了民主基础。

二、创建“依法控权”、“依法行政”、“依法肃贪”、 “依法监督”的廉政法制

60多年前,毛泽东对黄炎培先生提出的问题的回答,从理论上讲,是正确的。但是,必须清醒地看到,不论是革命根据地的民主制度还是新中国的民主制度,由于受到人治的干扰和影响,还存在不少失误甚至严重缺陷,导致其根基还不够深厚,还不够巩固。中国曾经历过

几千年的封建专制统治,缺少民主与法制的传统,许多人缺乏法治观念和民主意识,特别是我们党领导人民进行革命,主要依靠群众运动和武装斗争,或多或少养成了轻视法律的心理和习惯,把权威建立在个别领袖身上。新中国成立后,这种情况并未随着执掌全国政权而发生根本的变化,因此党和国家领导人的导向和侧重点的变化,都会牵动和影响国家重大政治制度,这是非常危险的。我们的民主制度还存在着权力高度集中,个人专断,没有有效的权力制约,人民监督无力等弱点。这种状况的存在,不仅会滋生权力腐败现象而且会造成官僚主义、人民群众对政府失去信任以及其他许多想象不到的危险因素,十分值得我们大力改革和警惕。鉴于这种情况,对党史深有研究、有着丰富革命和建设经验的薄一波同志,对毛泽东回答黄炎培先生提问的“我们能跳出这个周期率”补充说,现在不能说这个话,就是今后很长历史时期,也不能说这个话。其实,除了我们的民主制度存在上述缺失之外,最根本的问题,还是邓小平一针见血地指出,我们的民主没有制度化、法律化,即缺少法治。民主加法治,是解决权力腐败、防止周期率重演的治本方法。进入全面建设小康社会的现代化建设新时期,党和国家正从这两方面进行深入地研究和探索,取得了一些新成绩和新经验,正努力完成着这个历史任务,创立符合中国国情的廉政法律制度。

我们研究的成果表明,不是任何一种廉政法制都能够实现这种历史使命,它只能是符合中国国情、在中国人民中间生长起来的廉政法制。这个廉政法制包括两个系统工程:一是预防系统工程。其内容是公仆意识和法治观念教育,即反腐倡廉,构成第一道思想防线;二是建章立制,即控腐行廉,建筑第二道制度防线。关于廉政法制预防工程,在此不再赘述,就廉政法制的治理系统来说,主要应该包括四个方面:

（一）依法控权，实现廉洁政治

依法控权是依法治国的首要条件，是廉政法制的核心内容，是实现廉洁政治的基本举措。依法控权包括两个方面的含义：一是国家权力属于人民，人民是这个权力的所有者。因此，国家权力只能由人民所有，人民来控制，这是天经地义的事；二是人民通过自己制定的法律来控制国家权力。在分解国家权力的基础上，严格要求权力机关及其工作人员，必须按照法律规定的目的与宗旨、运行的方式和程序来行使这个权力。一切滥用权力，致使其脱规的违法行为，都要受到追究和承担法律责任。依法控权，要求防止权力高度集中，做到权力制衡，权力行使合法。依法控权，一方面通过国家权力的正确设定和行使，保障人民各项权利的实现和国家、社会的稳定，经济的繁荣和发展；另一方面控制国家权力的单向性和强制性支配力量，防止其本能地扩张，造成权力失控和滥用，损害人民利益。

（二）依法行政，落实控腐行廉

行政权是国家权力的核心，是国家对社会进行管理的权力，通过政府及其政务人员行使。这种权力来源于人民的让渡和法律授予。正因为如此，它一刻也离不开法律，因此，必须置于人民的控制之下和受到法律的制约。依法行政就是人民运用法律制约国家管理权力，使其按照法律规定的宗旨、路线和程序行使，一切行政行为必须合法。防止行政权非法滥用，实行廉洁政治，否则，要承担行政责任和法律后果。为扎实推行依法行政，切实落实执政为民，必须结合现实情况，汲取巴黎公社的基本经验，适当缩小领导干部与一般干部以及群众的经济收入的差距，逐步把干部选拔任免由少数人决定变为人民群众推选。

（三）依法肃贪，坚决惩治腐败

腐败是社会的毒瘤、人类的痼疾，是人民的公敌。腐败不惩，吏治败坏，政权面临危机，人民必然遭殃。坚决惩治腐败行为是控腐行廉

的重要措施和保障,也是防治腐败的最后一道防线。如果这道防线垮掉,后果不堪设想。首先要坚决遏制腐败犯罪高发蔓延的势头,铲除侥幸心理,狠抓大案要案。要按照法律规定,惩治腐败犯罪,依法追究犯罪者的法律责任。党员领导干部犯有贪贿罪,应该从重处罚。要加强国际合作,惩治贪污腐败。

(四) 依法监督,控制腐败蔓延

古今中外的历史证明,不受制约的权力必然导致腐败,而对权力实施监督可以有效地防止其扩大和滥用。改革开放以来,我们党吸取我国封建王朝专权的历史教训、“文化大革命”个人集权的现实教训以及苏联解体、东欧剧变的教训,提出在权力运行中加强监督的问题。依照宪法和法律的规定,建立和完善以人民群众为基础的监督体系。要使监督真正发挥效力,必须使监督主体、监督权及其行使规范化、制度化和法律化。当务之急,一是在国家机关、党的组织、部队、企事业单位内部,建立以权力制约权力的监督机制;二是把某些行之有效的重要党规、政策转化为法律、法规,或者直接制定监督法,使监督有法可依;三是对纪检和监察机关进行改革,消除其对党政主要领导干部无力监督的根本弊端。

本书是国家社科基金“九五”重点项目的最终成果。课题组成员经过认真研究,2002年已完成草稿,党的十六大为本课题提出了新的要求,于是又加强了依法执政、控腐方面的深入探讨。书中的一些观点,在党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》中也找到了依据,几番易稿,终成此书。虽然我们力图实事求是地总结中国共产党执政前后的廉政法制建设的思想和历程、理论和实践、经验和教训,探索具有中国特色的廉政法制。但是,囿于水平和能力,肯定存在着诸多疏漏、不足或谬误,敬希读者指正。本书在成稿过程中得到了国家社科规划办、西北政法学院西安思源学院领导

和同志们的大力帮助,在研究过程中吸收学术界一些最新研究成果,由于篇幅所限,不能一一列出,特在书后详列了参考书目。在出书过程中,张连仲同志为审阅书稿付出了淋淋汗水和辛勤劳动。赵亮老师帮助主编做了许多具体工作。对以上各方面的大力帮助和支持,课题组全体同志在此一并表示衷心感谢。

本书由西北政法学院教授、西安思源职业学院首席教授杨永华任主编,西北大学法学院院长、教授段秋关担任副主编。撰稿人有南开大学法学院副院长、教授侯欣一,西北工业大学人文学院法学系主任、教授肖周录,西北政法学院法律史教研室副主任、副教授蒙振祥。具体分工如下:第一编第1—3章侯欣一撰写;第二编第4—6章杨永华撰写;第三编第7—8章肖周录撰写;第四编第9—10章蒙振祥撰写;第11—12章段秋关撰写。

目 录

序 言	1
-----------	---

第一编 民主、法治和廉政

第一章 腐败与廉政的法律界定	3
第一节 腐 败	3
一、腐败的概念	3
二、腐败产生的原因	16
三、腐败的社会危害	22
第二节 廉 政	25
一、廉政的概念	25
二、廉政的目的	27
三、廉政法制	28

第二章 民主与法治	32
第一节 公共权力的性质与特点	32
一、公共权力的概念与特征	33
二、公共权力的产生	34
三、公共权力的作用	36
第二节 人民是公共权力的所有者	38
一、人民是公共权力的所有者	38
二、公务员是公共权力的运行主体	41
第三节 民主与法治	43
一、民主思想与实践	43
二、宪政与廉政建设	56
三、法治与廉政法制	58
第三章 中国共产党廉政思想	61
第一节 马列主义经典作家的廉政思想	61
一、马克思、恩格斯的廉政思想	61
二、列宁的廉政思想	63
第二节 中国共产党廉政思想的产生	65
一、传统儒家伦理的丧失和价值观念的转变	65
二、高度集权的政治体制和经济体制	66
三、中国社会对待权力、法律的态度	68
第三节 中国共产党廉政思想的发展	70
一、毛泽东的廉政思想	70
二、邓小平的廉政思想	74
三、江泽民的廉政思想	79

第二编 革命根据地廉政法制建设的经验教训

第四章 革命根据地廉政法制建设	85
第一节 革命根据地廉政法制的初创 (1927—1937)	85
第二节 革命根据地廉政法制的发展 (1937—1945)	90
第三节 革命根据地廉政法制的推进 (1945—1949)	104
第五章 革命根据地廉政法制建设的基本措施	108
第一节 坚持以公仆意识为中心的各项思想教育	108
一、为人民服务教育	108
二、民主教育	112
三、公仆教育	123
四、自力更生、艰苦奋斗教育	130
五、法制教育	137
第二节 建立以选举为核心的民主制度	145
一、选举制度	145
二、政权结构	165
三、拱卫政权的群众组织	175
第三节 实行以供给制为主的干部待遇制度	179
一、供给制的产生及其意义	179
二、供给制的标准	180
三、技术干部的优待	185
四、供给制的经验	188
第四节 推行任人唯贤和德才兼备的干部管理制度	191

一、任免标准和任免权限	191
二、管理权限和管理形式	195
三、政绩与奖惩	197
第五节 实行以政纪和公约为主的铁的纪律	205
一、政纪	206
二、公约	208
第六节 贯彻共产党员有犯法者从重治罪原则	211
一、苏维埃时期干部犯罪从轻处罚	211
二、抗日民主政权实行法律面前人人平等原则	213
三、共产党员有犯法者从重治罪	218
第七节 建立以人民为基础的监督体制	222
一、创造监督的良好民主环境	222
二、建立以人民群众为基础的监督体制	228
第六章 革命根据地廉政法制建设的经验总结	237
第一节 深入进行廉政法制思想教育	237
一、提出面临腐蚀的危险,提高思想警觉	237
二、开展整风运动,提高廉政意识	240
三、总结历史经验,防止周期率的重演	240
第二节 大力创造民主平等、奋发向上的社会环境	241
第三节 充分发挥各级领导的表率作用	244
第四节 认真执行相信和依靠群众的机制	247
一、人民群众是廉政法制建设的不竭源泉	247
二、人民群众是监督政府的永恒动力	248
三、人民群众是反对腐败斗争的胜利之本	249

第三编 中国廉政法制建设的历程

第七章 新中国的反腐倡廉斗争 (1949—1977)	255
第一节 以阶级斗争为指导的反腐败理论	255
一、防止“糖衣炮弹”的理论	255
二、防止“和平演变”的理论	258
三、理论的贡献与缺失	259
第二节 反击资产阶级势力和思想的进攻	262
一、“三反”运动中的反贪污斗争	262
二、“五反”运动中的反行贿斗争	266
三、第一个反贪污条例的颁布	269
第三节 保障反腐倡廉斗争的几项举措	274
一、整风整党和思想教育运动	274
二、公务人员奖惩规定的颁布	278
三、纪检监察机构的建立与加强	281
第四节 建立廉政法制的尝试与挫折	286
一、党的八大对廉政法制建设的提出	286
二、廉政法制建设努力中的失误	289
第八章 中国廉政法制的建立与发展 (1978—2002)	295
第一节 以现代化建设为中心的廉政建设新时期	295
一、党的十一届三中全会的重大贡献	295
二、10年“文革”惨痛教训的总结	296
三、新时期反腐倡廉任务的提出	300

第二节 标本兼治的廉政法制新思路	302
一、加强党员干部的思想政治教育	302
二、建立健全廉政法律制度	304
三、强化反腐败的监督防范机制	306
第三节 新时期廉政法制建设的主要措施	310
一、纪检监察机构的恢复与加强	310
二、公务员队伍建设的制度化	315
三、第一部行政监察法的制定	319
四、惩治腐败刑事立法的完善	322
第四节 中国廉政法制建设的经验教训	328
一、廉政法制建设的宗旨是促进经济发展和 提高人民福利	328
二、廉政法制建设的目标是提高执政能力	330
三、廉政法制建设的根本途径是民主和法治	331
四、廉政法制建设的关键是制度的建立和创新	334

第四编 新中国廉政法制建设研究

第九章 新时期权力腐败原因辨析	339
第一节 腐败的经济体制成因	339
一、市场经济转型期的制度性缺陷	340
二、经济体制变革中的其他腐败因素	352
第二节 腐败的政治体制成因	360
一、权力仍然过于集中	361
二、权力运行不规范	364