



中国共产党 廉政建设史纲

主 编 窦效民

63

河南大学出版社



中国共产党 廉政建设史纲

主 编 窦效民

河南大学出版社

中国共产党廉政建设史纲

主编 窦效民

责任编辑 张玉梅

河南大学出版社出版

(开封市明伦街85号)

河南省新华书店发行

河南大学出版社电脑照排

河南第一新华印刷厂印刷

开本:850×1168 1/32 印数:12.75 字数:330千字

1997年11月第1版 1997年11月第1次印刷

印数:1—4500 定价:20.00元

ISBN7-81041-431-3/D·124

序

中国共产党已经走过了76年的光辉历程。76年来,无论是在艰苦的战争岁月,还是在建国后的和平建设时期,我们党一贯坚持全心全意为人民服务的根本宗旨,始终把反腐倡廉作为自己的原则立场和重要任务。因此,从一定意义上说,中国共产党76年的历史是不断清除腐败,保持廉洁的历史,形成了优良传统,积累了丰富经验,从而保证了党内生活的主流是健康的,党的作风从总体上讲也是好的,使得党能够经受住各种风浪的袭击和艰难困苦考验,团结和带领全国人民夺取了新民主主义革命的胜利,建立了社会主义制度,开创了建设有中国特色的社会主义道路,并取得了举世瞩目的伟大成就。

但是我们还必须清醒地看到,当前,随着改革开放的不断深入,市场经济的日益发展,西方资产阶级腐朽思想的影响大大增加了,加上旧的封建残余思想的侵蚀,国内一些绝迹多年的社会丑恶现象沉渣泛起,正在毒害着党的队伍。同时,由于在经济转轨过程中,各种管理制度不够健全,监督制约机制不够完善,使一些意志薄弱的党员干部以权谋私、违法乱纪有了可乘之机。在这种情况下,消极腐败现象蔓延起来,败坏了党风和社会风气,损害了党和政府的形象,引起了人民群众的不满。对此,邓小平同志曾经深刻指出:“经济建设这一手我们搞得相当有成绩,形势喜人,这是我们国家的成功。但风气如果坏下去,经济搞成功又有什么意义?会在另一方面变质,反过来影响整个经济变质,发展下去会形成贪污、盗窃、贿赂横行的世界。”因此,我们要坚决“反对腐败,搞廉洁政治,不是搞一天两天,一月两月,在整个改革开放过程中都要反对

腐败”。“对干部和共产党员来说，廉政建设要作为大事来抓”。

历史是一面镜子，“悔已往之不谏，知来者之可追”。为了增强党风廉政建设的科学性、预见性，减少随意性、盲目性，有效地克服消极腐败现象，使我们党能够经受住执政和改革开放的考验，把社会主义现代化建设事业不断推向前进。深入开展对我党廉政建设史的研究，总结历史经验教训，探索反腐防变的历史规律，以提供有益的借鉴，这是全党和广大理论工作者的历史责任。

《中国共产党廉政建设史纲》一书的问世，为我们研究廉政建设的一系列重大课题提供了基本线索。该书收集了我党廉政建设的丰富史料，并进行科学的梳理、归纳和运用。围绕党在各个历史时期面临的形势任务，着力描述了廉政建设的历史轨迹，探索了各个历史阶段廉政建设的特点，运用马克思主义关于无产阶级政党和政权建设原理，总结了各个时期廉政建设的经验教训，寻找出内在的规律性和解决问题的基本对策与途径，发人深思，是一项很有意义的工作。

我很高兴写几句话，表达我对本书出版的祝贺和对廉政建设的希望。本书可供党政领导干部以及政法、监察、纪检、人事、审计等部门的同志参阅，也可作为广大党员干部廉政教育和理论研究的重要材料。我衷心希望有更多的理论和实际工作者继续沿着这条路探索下去，涌现出更多更好的研究成果，为加强廉政建设，克服党内不正之风和消极腐败现象作出新的更大的贡献。

中共河南省委常委、纪律检查委员会书记 董雷

1997年7月15日

目 录

一 引论	(1)
(一)关于腐败和廉政的含义	(1)
(二)关于课题名称的确定	(5)
(三)基本框架与历史线索	(6)
二 中国共产党廉政建设的思想理论渊源	(11)
(一)马克思恩格斯的廉政思想	(11)
(二)列宁的廉政建设思想	(23)
三 中国共产党的成立与建党初期的廉政建设	(38)
(一)中国共产党的成立及面临的反腐败任务	(38)
(二)中国共产党的建党理论和建党原则中体现的 廉政建设思想	(41)
(三)建党初期的廉政建设实践	(48)
四 土地革命时期的反腐败实践	(52)
(一)革命根据地的创建,党内及工农红军中的 廉政建设	(52)
(二)中华苏维埃共和国临时中央政府的建立及 面临的反腐败任务	(58)
(三)依法惩治贪官污吏,广泛开展节约经济运动	(63)
(四)建立健全并严格实行各项监督制度	(71)

五 抗日战争时期的廉政建设	(81)
(一)抗日战争时期党所面临的形势和廉政任务	(81)
(二)廉政制度的确立和贯彻	(87)
(三)加强思想政治教育,大兴反腐倡廉之风	(99)
六 解放战争时期的廉政建设	(109)
(一)抗日战争胜利后的形势和廉政建设的任务	(109)
(二)加强监督管理,反对贪污浪费	(110)
(三)警惕资产阶级思想侵蚀,迎接历史的新纪元	(116)
七 建国初期的廉政建设	(125)
(一)中国共产党在建国初期面临着抗御腐化的 严峻形势	(125)
(二)加强党风和民主法制建设,强化监督工作	(129)
(三)“三反”运动	(142)
(四)新“三反”和新的反贪污反浪费斗争	(154)
八 开始全面建设社会主义时期的廉政建设	(160)
(一)中共八大的召开	(160)
(二)廉政建设的对策和措施	(168)
(三)农村社会主义教育运动和“五反”运动	(191)
九 “文化大革命”对廉政建设的冲击和影响	(199)
(一)“文化大革命”的起因及其廉政思考	(199)
(二)良好的动机与令人失望的结果	(203)
(三)深刻的历史教训	(219)

十 拨乱反正中的廉政建设	(223)
(一)廉政建设的新起点.....	(223)
(二)建章立制,严惩腐败.....	(234)
(三)邓小平同志在廉政建设理论上的贡献.....	(251)
(四)打击经济领域中的犯罪活动.....	(256)
十一 全面改革开放中的廉政建设	(268)
(一)中共十二大的召开,党风和廉政建设任务的 提出与落实.....	(268)
(二)以端正党风为主要内容的整党.....	(271)
(三)反腐兴廉从党政机关和党政干部抓起.....	(274)
(四)加强法制建设,狠刹各种不正之风.....	(289)
十二 治理整顿和深化改革中的廉政建设	(297)
(一)1989年“六四”风波后,党中央更加重视党风 和廉政建设.....	(297)
(二)集中治理改革开放过程中阻碍经济发展的 腐败现象.....	(305)
(三)大力纠正行业不正之风.....	(323)
十三 在建立社会主义市场经济体制过程中 坚持反腐败	(337)
(一)正确把握和处理发展经济与廉政建设的关系.....	(337)
(二)党政监督体制的重大改革,中纪委召开二次全会, 反腐败斗争全面展开.....	(341)
(三)党的十四届四中全会的召开,反腐败斗争 进入一个新的历史时期.....	(357)

(四) 加大反腐败力度, 全面推进廉政建设	(364)
(五) 党风廉政建设成果显著的两年	(370)
十四 深入持久地开展反腐败斗争	(378)
(一) 当前及今后一个时期腐败现象的表现形式	
及其特点	(378)
(二) 深入持久地开展反腐败斗争, 加强廉政建设的	
对策	(382)

一 引论

今年是中国共产党诞生 76 周年,值此之际,献上我们近年来的研究成果——《中国共产党廉政建设史纲》一书。

中国共产党作为执政的无产阶级政党,其廉政建设关系到国家的前途和命运。76 年来,中国共产党在廉政建设方面,一贯坚持全心全意为人民服务的宗旨,有着清廉为民的光荣传统,积累了丰富的经验。我们撰写《中国共产党廉政建设史纲》一书,旨在为人们提供一部真实的历史,帮助人们从中了解党的坚定宗旨和一贯政策,借鉴历史的经验教训,搞好党风和廉政建设。现就写作过程中遇到的几个具体问题作一说明。

(一)关于腐败和廉政的含义

1. 腐败的含义

“腐败”是与“廉政”相对立的一个政治学范畴,也是廉政建设中首先要解决的理论问题。这个问题不解决,在实践中就难以确定反腐败斗争的矛头指向,难以分清作风问题与腐败行为、罪与非罪的界限,在廉政建设史中就难以确定它的内容。

腐败一词的原意是指物体的腐烂、变质。后来引申到政治领域,则是专指官场政治行为和行政行为的败坏现象,亦即思想、作风、行为的腐朽、堕落、败坏以及制度、组织、机构的混乱和黑暗。概括起来就是用于表达“变质”之意。近代国家的管理,促进了世界各国学者对反腐败理论的研究。西方国家的研究者从不同角度透视

腐败现象,对腐败一词提出了不同的界说。有以公共职位为中心定义者,即把公职人员偏离规范职责而以不正当手段谋取个人私利的行为视为腐败;有以市场为中心定义者,即以市场理论为依据,把公职人员视其公共职位为一种经营的行为,定义为腐败;有以公共利益为中心定义者,即把公职人员为个别利益而侵犯共同利益的行为称之为腐败。在上述各种不同的定义中可以找到一个共同点,这就是都把公职人员利用公共职位谋取私利的行为当作界定腐败的基准。例如,J. S. 内伊认为,腐败就是:因考虑(家庭、私人、团体)金钱或地位上的好处而偏离公共角色规范职责的行为;或者违背某些规则,而以权谋私的行为。这些行为包括贿赂(运用报酬改变处于委托职位上的人的判断)、裙带关系(以亲疏关系而非功绩用人)和不正当的占有(非法占有公共资源以供私用)。^①

这些说法,对于我们研究腐败问题,是有参考价值的。但是,从中国共产党廉政建设的角度看,这些定义还不能反映我们要反对的腐败现象的全部实质。

中国共产党是以马克思列宁主义为理论基础的中国工人阶级的先锋队。它代表中国人民的根本利益,以解放全人类,实现共产主义为奋斗目标。因此,始终把反对腐败,倡导廉洁,作为自己的重要任务。这同一切剥削阶级的政权及政党反对腐败,进行廉政建设,目的在于维护和巩固本阶级的统治有本质区别。中国共产党在执政以前,它反对北洋军阀政府和国民党政府的腐败,是同反对帝国主义、封建主义、官僚资本主义的总任务相联系的。在全国执政以后,它反对腐败进行廉政建设,不仅是为了巩固人民民主政权和党的领导地位,而且是从广大人民群众的根本利益出发,是同建设社会主义和实现共产主义的远大奋斗目标相联系的。今天,则是为

^① 王沪宁:《腐败与反腐败·当代国外腐败问题研究》,第17~18页,上海,上海人民出版社,1990。

了完成建设有中国特色的社会主义这一战略任务。因此，我们在界定中国共产党关于腐败的含义，确定廉政建设的内容时，除考虑一切政权反对腐败的共性之外，还必须充分注意到中国共产党反对腐败的特殊性，从党的性质、任务、奋斗纲领来衡量。由这一基本点出发，我们认为，共产党员、国家公务人员、其他公职人员，凡名为公仆，实为老爷，当官不为民办事，贪污受贿，敲诈勒索，挥霍公款，铺张浪费，享乐腐化，官僚主义，拉帮结派，看关系、看钱用人，徇私舞弊等等，一切悖离于为人民服务的宗旨，违反共产党员准则和公务员行为规范的变质行为，均可视为腐败，均为廉政建设所要反对、所要克服、所要解决的问题。

当然，这些现象，有作风问题和行为错误的性质之分，有罪与非罪之分，有程度轻重之分，把腐败行为泛化是不恰当的。但是，有两点必须十分清楚，一是党政机关中的腐败问题无论表现为何种形式、何种特点，最终可以归结为权力的滥用，而权力的滥用必然导致政权的变质。所以搞廉政建设和反腐败斗争，重点必须是党政领导机关、领导干部，这是有充分的理论和实践依据的。腐败是一种政治行为，它总是依附于权力而存在。所以研究反腐败，至为关键的一条就是设法对权力进行制约，能够把权力制约到什么程度，也就能把腐败问题控制到什么程度。二是对某些属于作风问题的腐败性质不能视而不见，否则也是很危险的。例如官僚主义，一般属于作风问题，但是官僚主义者，主观臆断、随意决策、遇事推诿、互相扯皮、饱食终日、不关心群众、无所用心、不负责任、敷衍塞责、好大喜功、虚报浮夸、欺上压下、作威作福、如此等等，由于权力的滥用，不仅给国家造成巨大财产损失，给人民带来痛苦和灾难，而且成为一切腐败现象产生的根源、滋生的温床、隐藏的蔽护所。因此，官僚主义实际上是最可憎的腐败现象。这也是我们把官僚主义列为必须坚决反对的腐败内容，把克服官僚主义，惩治严重官僚主义，作为廉政建设的任务的理由。

2. 廉政的含义

“廉政”就是廉洁政治、廉洁政府或为政清廉的简称。不同时代、不同国家对“廉政”有不同的理解和提法。在中国古代有“清政”、“为民作主”说。中国古代的老百姓把廉政的期望寄托在“清官”的除暴安良、严肃执法上，所谓廉政就是能为老百姓办事，当好父母官。这种观点有其积极的一面，但与“民为邦本”的思想是格格不入的。在近代西方有“廉价政府”说，它是资产阶级学者比较早地提出来的廉政思想。他们认为达到廉价政府要具备三个条件：一是政府官员不贪污不受贿；二是廉洁奉公；三是政府官员的待遇不能超过社会相应的阶层。到目前为止，我们还没有看到在资本主义社会条件下，有哪个国家实现了廉价政府。纵观国际社会，无论是发展中国家，还是发达国家，都受到腐败问题的困扰，只是程度不同而已。一些发达国家和地区长期被腐败的阴云所笼罩，因腐败丑闻而引发的政治危机比比皆是。美国的一位学者认为政府行为不规范，行政权力大幅度扩张而又得不到有效的制约和控制，容易造成腐败。这种腐败的特征就是政治行为与财富的交易。在我国目前有“政治民主”或“权力文明”说。持这种观点的学者认为，廉政的实质是权力文明，行使权力要做到廉洁、民主、效率、公平。认为社会主义国家的廉政问题，实质上是建设社会主义民主政治问题。

上述几种观点，是从不同角度、不同立场上来阐释廉政的内涵，有研究借鉴的价值。类似上述观点还有一些。那么，我们党倡导的廉政究竟是指什么？邓小平同志讲过，我们要搞廉洁政治，什么是廉洁政治？是政治上要廉洁，党政机关及其工作人员要廉洁从政。具体说来，所谓廉，是指执掌各级、各类权力的群体和个人遵纪守法。从这个界定可以看出，就本质而言，廉政是一种与腐败相反的政治行为和政治现象，即国家公务人员在公务活动中保持廉洁而不以权谋私的政治行为和政治现象。

(二)关于课题名称的确定

本课题原为《中国共产党廉政建设史》，是河南省哲学社会科学八五规划重点项目，在讨论撰写提纲及内容安排时，有的同志提出改为《中国共产党党风与廉政建设史》，理由是“廉政”主要是对国家机关及其工作人员的要求，如果把“中国共产党”与“廉政”放在一起，容易造成两个不同范畴的概念的混淆，加上“党风”二字，考虑到我党作为执政党的党风和廉政很难截然分开，党风的好坏，直接影响着甚至决定着政府的廉政建设，党内权力的滥用，不可避免地具有国家权力腐败的性质，因此把党风与廉政并提也是较为科学、较为全面的。在党的历史上，大部分时间并未明确地提廉政建设，廉政建设的任务通常是通过党内教育、整党整风的方式来解决的。因此，研究党的廉政史，离开党的建设是不能说明问题的。从概念上把党风和廉政分开，讲廉政不讲党风，是不能如实反映历史原貌的。

后来，又经过反复斟酌，确定使用《中国共产党廉政建设史纲》。这里坚持不把“党风”二字列入课题名称，原因有二：其一，党风与廉政既有联系，又有质的区别，既有相互交叉，又有相对独立，且丰富宽泛的内容。写作过程中对于这样“两个中心”，如果坚持二者并重，必然导致难以驾驭，造成结构混乱。其二，如前所述，腐败乃是滥用权力的产物，也可以说，腐败的实质就是权力的滥用。无论是权力和钱财交换（用权捞钱，用钱买权）也好，权力和权力交换（“官官相护”、“官官互用”）也好，权力和私情交换（徇私舞弊）也好，腐败的任何一种表现形式，都是利用国家权力或公共职位谋取个人或亲友、小团体的私利的行为。中国共产党是执政党，是领导国家政权的党。国家的大政方针要由党决定，各级政府、各机关、团体、学校、国营企业的领导人，主要是由共产党员担任，都有党组织的领导。因此，党内权力同国家权力就很难分开；研究中国共产党

的廉政建设史自然要涉及到党风问题,所以,不必把“党风”二字在课题名称中专门列出。

此外,把《中国共产党廉政建设史》更名为《中国共产党廉政建设史纲》,主要是从我党 76 年历史的客观史实出发,从能够收集到的史料考虑。我们认为,中国共产党由于在不同历史阶段面临的形势、所处的环境以及工作重心不同,与之相应,腐败问题在党的历史上表现就时轻时重,反映到廉政建设上是时急时缓,具有阶段性,甚至是间歇性。这样,如果严格按“史”撰写就缺少足够的、全面的、系统性的资料。改为“史纲”,将多数内容按专题撰写,则便于安排史料,突出重点。

(三)基本框架与历史线索

本课题的研究坚持以史为主,史论结合,共分为 14 章。第 1 章和第 14 章侧重论。第 1 章论述了中国共产党廉政建设的思想理论渊源——马克思恩格斯以及列宁的廉政思想。中国共产党在廉政建设方面的积极探索决不是对马克思恩格斯和列宁廉政思想的简单照搬和机械模仿,而是与中国革命与建设实践的巧妙结合,本书用一定篇幅将马克思恩格斯和列宁的廉政思想介绍给读者,目的在于让人们了解他们之间的伟大实践与理论生成上的历史联系。第 14 章则是立足于现实,着眼于未来,依据马克思主义关于无产阶级政党和政权建设的基本原理,着力分析随着改革开放和社会主义市场经济的进一步发展,廉政建设将面临的严峻形势和艰巨任务,在深刻揭示今后一个时期腐败现象的表现形式及其规律特点的基础上,提出了切实可行的治理对策。

第 2 章至第 13 章主要写史,当然也有对史料的理论梳理、归纳以及对反腐倡廉历史经验教训的理论总结和概括。中国共产党的廉政建设,同党的其他斗争历史一样,有其自身发展的历史过程。这个过程是同党的总任务和为实现总任务的斗争相联系的,特

别是同党执掌政权的情况联系在一起的。根据党的总任务、总策略的变化和执政情况的变化,以重大历史转折为标志,我们依据中共党史的传统分期方法,对党的廉政建设史作了历史分期,使之同整个党的历史发展脉络相吻合。

共产党的性质对于政治腐败并不具备天然的免疫力,而只决定它反对腐败的坚定性和彻底性。党从成立之日起就提出了要防止被资产阶级腐蚀,防止共产党员官僚化的任务。同时紧紧围绕党风建设,反腐倡廉紧抓不放,根据不同时期的不同特点,制定了许多具有针对性的文件和纪律规定,采取了一系列措施。

早在1926年8月4日,党中央就向全党发出了我党历史上第一个通告——《关于坚决清洗贪污腐化分子的通告》。《通告》冷静地分析了党成立后,随着革命形势的深入发展,一些投机分子乘着革命的大好形势混入党内,开始使党内的腐败现象严重起来,明确指出贪污腐化对革命政党的危害。《通告》强调:对于混入党内的贪污腐化分子,要毫不留情地坚决清除出党。这一《通告》,是中国共产党最早制定的反对贪污腐化的文件,它第一次严肃提出了清除贪污腐败分子的任务并采取了坚决的措施,在党的历史上有着重大而深远的影响。

土地革命战争时期,中国共产党领导军民创建了10多块革命根据地,建立了工农民主政权,并成立了中华苏维埃中央临时政府。相应地,在防止和清除贪污腐化方面进行了卓有成效的工作,并逐渐使之制度化和法制化。在政权机构上,中央苏区建立了与国家政治保卫局和革命军事委员会并行的工农检查委员会,省、县、区三级也分别设置同样的机构。该委员会的主要任务之一,就是监督各级行政机关、国有企业及其工作人员。在制度建设上,建立健全了群众监督、财务监督、党内监督和政府监督制度,并充分发挥舆论监督的作用。在法制建设上,中央苏区和其他一些苏区也先后制定和颁布了一些制裁贪污腐化的法令。1933年12月15日,中

华苏维埃共和国中央执行委员会发布《关于惩治贪污浪费行为》的第26号训令。次年8月又颁布了相应的法令。依据这些法令，严肃查处了一批贪污腐败分子，少数罪大恶极者被处以极刑。党在这一时期的廉政建设制度和法律实践，在党的历史上留下了光辉的一页。

抗日战争时期，在民族危亡的紧要关头，国民党在统一战线的旗帜下，由原来的敌人成为抗日的同盟者，但仍继续坚持其反动立场，消极抗日，积极反共。另一方面，党内一些同志产生了右倾麻痹思想，对国民党无原则地让步，以受国民党委任为荣；一些同志不愿再过艰苦生活，产生了各种腐败行为。对此，毛泽东同志代表中央告诫全体干部党员，要提倡廉洁，抵制腐朽思想的侵蚀，并领导全党和抗日根据地军民进行了大量反腐倡廉工作，及时查处了贪污腐化分子，教育了全党，密切了党群关系，使抗日根据地形成了艰苦奋斗、反贪反腐、廉洁奉公的良好风气。

解放战争时期，处于新民主主义革命即将胜利，新中国将代替旧中国，中国共产党将在全国执政的伟大变革时期，为防止重蹈李自成因胜利而骄傲，因骄傲而腐败，因腐败而失败的覆辙，中国共产党把反对骄傲、防止腐败提到了重要日程。普遍开展整党运动，解决党的队伍不纯的问题；加强干部队伍的思想建设和组织建设，动员广大干部同各种贪污浪费现象进行坚决的斗争；加强财政管理，整顿财经纪律，压缩人员，节省一切非必要的开支；健全监督机构，加强行政监督；严格入城纪律，坚决执行城市政策。这些反腐倡廉措施的实行，在新民主主义革命的最后冲刺中，显示出强大的力量，保证了战争的胜利，为全国解放后防止腐败，建设廉洁政府打下了基础。

建国初期，中国共产党为建立和巩固新生的人民政权，恢复国民经济，建立社会主义制度，把防止干部腐败作为关系政权巩固、党的存亡的头等大事，领导全国人民荡涤旧社会的污泥浊水，开创