

第二次全民普法知识丛书

廉政建设法制知识

何金湘 安世荣 著

知识出版社

前 言

加强廉政建设，是一件关系党和国家盛衰兴亡的大事。我们党和政府历来重视廉政建设，特别是党的十一届三中全会以来，采取了一系列重大的措施，取得了明显的成效。然而，实践证明，清除社会上广泛存在的腐败现象，仅靠思想教育和行政约束，已经不能适应当前形势的需要，加强廉政法制，已成为一个刻不容缓的重大课题，摆在我们的面前。

廉政法制，是一个涉及社会政治、经济、宣传、教育、司法、守法以及其他措施的复杂的社会系统工程。虽然我们党早在新中国成立前夕就注意抓廉政问题，但运用法律手段促进廉政，保障廉政，建立一套系统的廉政法律制度，则是近年来才开始的事情。为健全和完善具有中国特色的社会主义廉政法律制度，每一个公民，每一个共产党员，尤其是每一个法律工作者都应当献智尽力。正是本着履行这项社会义务的宗旨和精神，我们撰写了《廉政建设法制知识》一书。它虽然是不成熟的，甚至是有些幼稚的，但相信广大读者是会理喻我们这种尝试所蕴涵的用心的。

承蒙国务院法制局副局长黄曙海同志和中央军委法制局局长杨福坤同志审阅了书稿，并提出了许多很有价值的修改意见。在写作过程中，我们还得到了其他同志的关怀和支持，在此一并表示衷心的感谢。

作者

(京)新登字 188 号

第二次全民普法知识丛书

廉政建设法制知识

何金湘 安世荣 著

知识出版社出版发行

(北京阜成门北大街 17 号)

新华书店总店北京发行所经销 济南印刷四厂印刷

开本 787×1092 1/32 印张 7 字数 151 千字

1992 年 1 月第 1 版 1992 年 1 月第 1 次印刷

印数:1—9400

ISBN 7-5015-0598-5/D·14

定价:3.50 元

《第二次全民普法教育知识丛书》编委会

顾 问 张友渔 雷洁琼 邹 瑜 端木正

主 编 许崇德

副主编 胡锦涛 王欣新

编 委(以姓氏笔划为序):

王欣新 冯 军 朱力宇 许崇德

杨晓青 何金湘 赵向阳 胡锦涛

徐秀义

《第二次全民普法知识丛书》书目

《宪法基本知识》

《行政诉讼法基本知识》

《国旗法国徽法基本知识》

《集会游行示威法基本知识》

《义务教育法基本知识》

《廉政建设法制知识》

目 录

第一讲 廉政建设必须纳入法制轨道

- 一、什么是廉政 (1)
- 二、廉政与法制的关系 (8)
- 三、我国廉政法制的体系 (20)

第二讲 廉政法制预防性制度

- 一、廉政法制的预防性制度概述 (26)
- 二、改革人事制度,搞好干部队伍建设 (29)
- 三、实行政企分开,严禁党政机关和党政干部
经商办企业 (43)
- 四、坚持艰苦奋斗,反对奢侈浪费 (54)
- 五、加强对执法、管理部门的管理,纠正行业
不正之风 (74)

第三讲 廉政法制监督

- 一、廉政法制监督概述 (95)
- 二、权力机关的廉政监督 (100)
- 三、司法机关的廉政监督 (104)
- 四、专门行政监督机关的廉政监督 (111)
- 五、中国共产党的廉政监督 (122)
- 六、人民群众的廉政监督 (125)

七、政协和民主党派的廉政监督	(133)
八、廉政法制监督的基本原则	(136)
第四讲 廉政法制的惩戒制度	
一、对贪污、受贿惩戒的法律规定	(141)
二、对挪用公款和巨额财产来源不明惩戒的 法律规定	(161)
三、对“官倒”惩戒的法律规定	(168)
四、对玩忽职守惩戒的法律规定	(179)
第五讲 进一步完善廉政法律制度	
一、强化廉政建设的法律意识	(193)
二、加强廉政立法工作	(197)
三、建立一支纪律严明的执法队伍	(208)
四、形成一套富有成效的廉政监督机制	(210)

第一讲 廉政建设必须纳入法制轨道

一、什么是廉政

廉政的 含义

“廉政”一词，是近代才出现的词语，在专业性辞书和大型综合性辞书如《辞海》、《辞源》、《现代汉语词典》等辞书中均未得到反映。汉语中与“廉”字相联的词语有“清廉”、“廉洁”、“廉正”、“廉公”、“廉吏”等等。汉语“廉”字的基本含义为“不收”。这里“不收”就是“不苟取”，即不该取的不取。《孟子·离娄下》的注释是“可以取，可以无取，取伤廉”，引伸为方正、高洁、清白、俭约、公平、不苟、明察等。汉语中的“政”字，主要指政治，《孟子·梁惠王上》：“察邻国之政，无如寡人之用心者”；指国事，《说苑·敬慎》：“〔晋〕政治内定，则举兵而伐卫”。指政令、政策；指集体生活中的事务等等。“廉政”一词是由上述词语结合转化而来的。需要指出，把“廉政”仅仅看作是一种属于伦理范畴的从政道德风范，是一种精神境界的表现，或者仅仅看作是一种法律制度都有偏颇之处。一般认为“廉政”是一个与从政者个人道德风范相联系的政治范畴，它主要是指：建立严明的法律制度，保障国家机关及其工作人员为政清廉公正。廉政是相对于腐败而言的。腐败并不是社会主义政权的必然产物，而是任何

政权都容易产生的社会问题。历代政权的更迭,除生产关系与生产力的矛盾外,统治者的腐败引起人民反抗而导致革命爆发也是重要的原因。历史业已证明,我们党不愧是全心全意为人民服务的党,我们的政府一向是廉洁的政府,这是应该肯定的主流。但是,在社会主义条件下,仍然存在着产生腐败的条件和土壤,特别是在改革开放,发展商品经济的历史条件下,由于国内外反社会主义势力加速“和平演变”活动,资产阶级自由化的影响,加上我们工作一度失误,放松和淡化思想政治教育,致使为政不廉,各种腐败现象有了新的滋长。因此,我们必须反腐倡廉,通过抓廉政抑止和铲除腐败。加强廉政和反对腐败,是一个问题的两个方面。

“廉政”一词的内涵还有广义、狭义之分。上面所述的“廉政”是狭义的概念,广义的“廉政”还应包括更为丰富的内容,如精简机构,精兵简政,艰苦奋斗,关心群众生活,为民除害,扫除社会丑恶现象,政治上开明等等。但是,根据目前廉政建设的现状和最紧迫需要解决的问题,不宜把“廉政”的含义解释得过于宽泛,应当限制在适当的范围内加以研究和解决。

我们党和政府历来都非常重视廉政问题,中国共产党早在全国政权建立前夕就对全党发出过警告,毛泽东同志在党的七届二中全会上的讲话指出:“可能有这样一些共产党人,他们是不曾被拿枪的敌人所征服过的。他们在这些敌人面前,不愧是英雄的称号,但是经不起人们用糖衣裹着的炮弹的攻击,他们在糖弹面前要打败仗。”^①后来周恩来同志也曾告诫过全党:“我们一旦取得了全国政权,就带来一个危险,就有—

① 《毛泽东选集》合订本,第1328页

些人可能会被糖衣炮弹所腐蚀,被胜利冲昏头脑,滋长官僚主义,脱离群众,甚至会出现个人野心家,背叛群众。这方面的危险是随时存在的,每个共产党员都要警惕。”^①无产阶级革命领袖的这些衷告,表明了我们党作为执政党在从政中要求自己的党员保持廉洁的坚定态度。1949年通过的《共同纲领》中,就有关于廉政的法律规定,也就是说,我国的廉政建设是与新中国诞生同步发展的。建国初期进行了“三反”、“五反”运动,当时的天津地委领导人刘青山、张子善就是因为腐化堕落,违法乱纪被依法处决的。之后国家制定了《中华人民共和国惩治贪污条例》。1954年新中国第一部宪法中也对廉政问题作出了相应规定。党的十一届三中全会后,严厉打击经济领域的犯罪,全国人大常委会发布了《关于严惩严重破坏经济的罪犯的决定》、《关于贪污、贿赂罪的补充规定》,最高人民法院和最高人民检察院发出了《关于贪污、受贿、投机倒把等犯罪分子必须在限期内自首坦白的通知》,国务院颁布了《国家行政机关工作人员贪污贿赂行政处分暂行规定》等。作为执政的中国共产党,十一届五中全会通过了《关于党内政治生活的若干准则》。特别是党的十三届四中全会以后,党中央把严明党的纪律,惩治腐败,做为加强党的建设的重要措施来抓,并且率先垂范,一级抓一级,一级促一级。党的十三届六中全会又作出了《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》,强调指出,“人民群众是我们党的力量源泉和胜利之本。能否始终保持和发展同人民群众的血肉联系,直接关系到党和国家盛衰兴亡。”告诫全党“在改革开放、发展商品经济的条件下,共

① 《周恩来统一战线文选》1981年12月版,第350页

产党员更加需要自觉保持清正廉洁,坚决反对腐败行为。如果听任腐败现象蔓延,党就有走向自我毁灭的危险”。江泽民同志《在庆祝中国共产党成立七十周年大会上的讲话》中进一步指出,“我们党取得执政地位以后,获得了更好地为人民服务的条件,也增加了脱离群众甚至腐败变质的危险。在改革开放和发展商品经济的条件下,这种危险会更大,如果放松警惕,带来的后果也会更严重。我们不能因为今天党内发生的某些消极腐败现象而看不到党的主流是好的,更不能因为党的主流是好的而对存在的问题视而不见,掉以轻心。现在有些党员干部滋长了严重的官僚主义,有些干部为了本地区、本部门、本单位的利益乃至个人利益,而不惜损害国家和人民的全局利益,少数人以权谋私、行贿受贿、贪污腐化。这些现象败坏党的声誉,损害党群关系,同党的宗旨是根本不相容的。党风是关系到党的生死存亡的问题,如果听任腐败现象发展下去,党就会走向自我毁灭。我们党不是生活在真空中。这些消极腐败现象是资产阶级和其他剥削阶级思想作风在党内的反映。党只有坚决清除消极腐败现象,才能在新的历史条件下,进一步密切同人民群众的联系。我们一定要从近年来国内外惊心动魄的严酷斗争中警醒,从严治党,建立健全一套拒腐防变的制度,采取切实有效措施,加强党内监督和人民群众的监督,同一切消极腐败现象进行毫不留情的斗争。各级领导机关和领导干部要以身作则,转变作风,扎实工作,勤政为民,认真解决群众迫切需要解决而又能够解决的问题。要坚持人民的利益高于一切,正确处理局部利益和整体利益的关系,眼前利益和长远利益的关系,国家、集体、个人利益的关系,坚决反对个人主义、本位主义和‘一切向钱看’的思想和行为”。从新的高

度对端正党风,廉洁为政提出了更高的要求。目前,严守法纪,不贪赃枉法;秉公尽责,不以权谋私;艰苦奋斗,不奢侈浪费,正确运用人民赋予的权力来为人民办事,已成为今日廉洁从政的主流。当然,反腐败斗争和廉政建设的任务仍是十分艰巨的长期的。

廉政的内容和实质

廉政的内容,是指“廉政”的外延所包含的范围。根据我国目前廉政建设的实际,廉政的内容主要是:国家机关及其工作人员在公务活动中,建立一种廉洁、公正、高效率的秩序。

所谓“廉洁”,即为政者不贪污,不腐化,不以权谋私,不利用手中的人权、财权、物权,损公肥私,假公济私,侵占公私财物,甚至贪污盗窃、索贿受贿。所谓“公正”,即从政者正直、正派,克己奉公,严守法纪,办事公道,不拉帮结派,搞裙带关系,贪赃枉法。所谓“高效”,即从政者勤于工作,勤于实践,不断提高工作效能,始终把自己置于“公仆”的地位,关心人民群众的甘苦,绝不松松垮垮,推诿扯皮,耍官僚当老爷,不负责任。世界许多国家政府从维护本阶级的统治和根本利益出发,对廉政问题都非常重视,其廉政的内容虽不尽相同,但都不外乎上述三个方面。如:法国公务员制度规定,禁止公务员兼任其他有报酬的公职;英国文官枢密院规定,文官一律通过公开考试择优录取,不得利用职务之便谋取私利;美国大法官法规定,公务人员均不得贪污枉法;原西德官员法规定,官员应当公正地、不偏袒地、无私地、赤诚地对待自己的职务,并根据政绩来考核官员,决定其升降;奥地利法律规定,凡夫妻关系、直系亲属关系或不超过三代的旁系亲属关系的公务员,如一方对另一方有直接指挥权、监督权或者属管理钱财帐目,均不得在同

一个具体单位工作；苏联刑法典专门规定了职务上的犯罪，严禁公职人员滥用职权，逾越职权。此外，我国封建社会也把“公勤廉干”作为廉政的重要内容，评价好官、坏官、清官、贪官的重要标准就是“廉”和“勤”。

廉政的内容与廉政的含义一样，不能漫无边界，把什么东西都框到廉政里面来。如果把社会上存在的各种消极、腐化现象都和廉政挂到一起，这就可能在人们的认识上造成某种错觉，容易把腐败面看得过宽，把腐败的程度看得过于严重，同时还会冲淡和转移解决廉政最迫切问题的注意力，难以收到预期的成效。

廉政就其实质意义，是指保证国家机关及其工作人员既能有效行使权力，又能制止腐败的一种机制。它包括权力制约制度、政务公开制度、监督制度、干部回避制度等。也就是说，这种机制既能限制滥用权力，又能促进和激励正确行使权力，不仅能制止腐败，而且能够消除腐败。廉政就其法律表现形式来说，是指有一套完备、系统地规范权力行使、克服腐败的法律体系。从世界许多国家的情况看，制定并健全有关廉政的法规，从来都是廉政建设的重要内容。新中国廉政建设的开展也是以一系列有关廉政内容的法规问世为标志的，而且这些法规的出台对防止腐败、促进政务清廉起了重大作用。廉政从思想意识角度讲，应是一种公仆意识、廉洁意识和权力属于职位而不属于个人的意识。马克思主义认识论告诉我们，思想引导行为，正确的思想才能导致合理的行为，只有国家机关及其工作人员树立了正确的权力观念、职务观念，才能够正确合理地运用权力，才能不以权谋私，不贪污腐化。意识的潜在导向作用能形成一种无形的约束。

廉政,对于国家机关及其工作人员来说,就是权力的法定化及其权力的准确合理的行使。国家机关及其工作人员是行使国家权力、执行国家公务的,因而总是掌握着一定的权力。手中的权力往往具有双重导向:运用得好,能为国家为人民办好事做贡献,运用得不好,一旦突破限制,往往又容易导致权力的滥用,产生腐败。因此,对国家机关及其工作人员必须将权力法定化,行政行为规范化,使“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权”,从而防止权力的滥用,杜绝腐败现象的产生。廉政,对于政府来讲,是其追求的一种价值目标。我们的政府是代表人民利益的,是全心全意为人民服务的政府,因此廉洁奉公,恪尽职守是对国家机关及其工作人员的最起码要求,也是其基本的价值取向。廉政,对于人民群众来讲,则是其对政府的评判尺度之一。一个为政清廉的政府及其工作人员,往往能得到人民的很高赞誉,受到人民衷心支持和爱戴;一个政务腐败的政府及其工作人员,往往遭到人民的反对和唾弃,失去人民的支持和拥护。因此,在一定意义上说,廉洁与否,已成为评判政府如何的一个尺度。

总之,廉政从内涵到外延,都具有多层次多侧面的指向,我们在理解和把握廉政的内容时,要紧紧抓住那些最主要最本质的,也就是影响廉政全局或对廉政产生决定意义的方面,唯其如此,才能真正认识廉政的本来意义。

二、廉政与法制的关系

法制的概念 及基本要求

“法制”是个多义词,有法律的制定和法律制度的含义,也有有法律而被严格遵守的含义。“法制”一词在我国古代就有。

商鞅在《君臣》篇中提出:“民众而奸邪生,故立法制,为度量以禁之”。韩非强调明主治国必须“明法制,去私恩”。西汉时的古籍《礼记·月令》中也有“命有司,修法制”的记述。我国古籍中所讲的法制,是主张建立法度,或者是主张严刑峻法,加强君主专制权力,以发挥奴隶制法律或封建制法律的作用,它不同于近代民主意义上的法制。一般讲,法制具有三种含义:第一种含义是指法律和制度,或者法律制度。董必武同志在《论社会主义民主和法制》一文中曾说过:“我们望文思义,国家的法律和制度,就是法制”。这种意义上的法制,实际上是指静态意义上的法律制度,即一个国家的法的整体。第二种含义是指立法、执法、司法、守法和对法律实施的监督活动过程,这是指动态意义上的法制,将法看作是一个立体式的系统,也就是通常所说的法律系统工程的意思。第三种含义是指国家的法律得到严格的遵守和执行,即依法办事的原则,也就是人们常说的要“法治”不要“人治”的意思。法制作为表现统治阶级意志,实现阶级专政的工具,是由社会经济基础决定的。它是按照统治阶级意志建立的法律、制度和法律秩序的有机结合,是立法、执法和守法的统一。我国社会主义法制是工人阶级和广大人民意志的反映,是建立在公有制基础上的法律制度,它是立法、执法、司法、守法和对法律实施的监督以及坚持依法办事

制度的统一。社会主义法制是社会主义民主的制度化 and 法律化,是社会主义国家实行民主与专政的基本措施。我国是人民民主专政的社会主义国家,人民是国家和社会的主人。社会主义国家和法律的阶级本质和公有制的经济基础,决定了社会主义国家有必要也有可能建立严格的依法办事制度,实现真正的法制。

社会主义法制的基本要求,概括起来讲,就是党的十一届三中全会所提出的“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”的十六字方针。这十六字构成的四个环节,紧密联系,互相配合,形成我国社会主义法制的统一整体。

第一,“有法可依”。这是实现和加强社会主义法制的前提。社会主义法制要求国家机关、社会团体、公务人员和全体公民,都必须依法办事,这首先必须制定法律,如果没有法律,无法可依,也就无法实现和加强社会主义的法制。做到“有法可依”,最主要的是做好立法工作,根据四个现代化的需要,根据改革开放的实际,逐步制定出一套完备的法律体系。只有这样,才能使国家机关及其工作人员办事有准绳,使广大人民群众明确自己的权利与义务,使整个国家和社会在法制的轨道上运行。

第二,“有法必依”。这是实现和加强社会主义法制的中心环节。“徒法不足以自行”。有法不依,等于无法,因此,我们不仅要重视法律的制定,做到“有法可依”,更要重视法律的实施。坚持“有法必依”的原则,就要求一切国家机关、党派团体、公职人员、每个公民都严格执行和遵守法律,尤其是国家机关及其工作人员,在工作中必须严格依法办事,遵守和执行法律,决不允许以权乱法、以言代法、以情扰法,甚至徇私枉法,

决不允许任何组织和个人有超越法律的特权。

第三,“执法必严”。这是加强社会主义法制的关键。它要求执法机关与执法人员严格依法适用法律,一切执法者既不能滥用职权,专横非法,也不能营私舞弊,而必须严格、准确地适用法律,该惩罚的要惩罚,该保护的要保护。具体讲,对于危害国家安全和各种严重危害社会治安,严重破坏社会秩序的犯罪分子,必须从重从快,从严惩处;对一般违法犯罪行为也必须依法处理,决不姑息迁就;对公民的一切民主权利和合法利益,都必须严格依法保护,决不容许非法侵犯;处理各类案件时,必须贯彻实事求是、有错必纠的方针,决不允许冤枉好人或放纵坏人,以维护法制的尊严。

第四,“违法必究”。这是实现和加强社会主义法制的保障。它要求对一切国家公职人员或普通公民,违反了法律,都要毫无例外地按照法律的规定,追究其法律责任,予以适当的制裁。如果违反了法律而不去追究其责任,因人废法不依法处理,社会主义的法制就无法实现,其结果,国家的法律和制度必然会遭到破坏,人民的权利,社会主义现代化大业也就没有法律保障。所以,坚持“违法必究”,是人民利益和意志的要求,也是社会主义法制存废的关键。

以上社会主义法制的基本要求,是一个有机的整体,在加强和健全社会主义法制中,必须完整地统一地贯彻。

廉政的政治保障 离不开法制

社会主义民主是廉政建设的政治保障,这是因为:权力不加以制约和监督,就会导致滥用和专断;制约和监督不制度化就会流于形式,没有实效。民主是腐败的天敌,社会越民主,权与钱的运用就越清正,腐败现象就难以滋生和易于