

中国 反腐倡廉 之路

邵景均◎著

中国方正出版社

中国 反腐倡廉 之路

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国反腐倡廉之路/邵景均著. —北京: 中国方正出版社, 2009. 4
ISBN 978 - 7 - 80216 - 478 - 9

I. 中… II. 邵… III. 廉政建设—概况—中国 IV. D630. 9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 023125 号

中国反腐倡廉之路

邵景均 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)66560950 读者服务部: (010)66562755

编辑部: (010)59596620 出版部: (010)66510958

网 址: www.fzpress.com.cn

责编 E-mail: XWH@fzpress.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京盛兰兄弟印刷装订有限公司

开 本: 787 毫米 × 960 毫米 1/16

印 张: 24.5

字 数: 340 千字

版 次: 2009 年 8 月第 1 版 2009 年 8 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 478 - 9

定价: 54.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

中国反腐倡廉之路越走越宽广

夏端志

读罢邵景均同志的新作《中国反腐倡廉之路》书稿，我集中思考了以下两个方面的问题：

一是本书的主题。廉政，是当今世界各国普遍关注的问题，也是我国社会主义民主政治建设的题中应有之义。怎样才能有效地惩治和预防腐败，实行廉洁政治，所论甚多。我以为，第一，必须注重从规律层面认识和把握廉政建设。掌握了规律，就等于抓住了事物的本质，解决问题也就有了正确方向和科学方法。第二，推进廉政建设必须坚持从实际情况出发。具体问题具体分析，是马克思主义活的灵魂，也是运用基本规律解决实际问题的基本要求。从这两个基本点出发，探讨中国反腐倡廉建设就应该有开阔的视野、历史的眼光，而不能“就眼前讲眼前”、“就廉政说廉政”。只有从实践经验的科学总结中，从古今中外反腐倡廉建设的比较和借鉴中，才能找到治理腐败的有效对策和措施。邵景均同志的著作，较好地体现了这个思路和要求。综观全书，有以下特点：一是史实准确，资料翔实。这主要体现在上编“历史与经验”中。真实的历史回顾，是提炼经验、总结规律的重要

基础。二是观点正确，视角新颖。所论及的重大问题，符合改革开放以来党中央的一贯思想，同时又有许多新的阐述和独特的见解。三是思路宽广，视野开阔。本书为了清楚地阐述中国反腐倡廉之路，既概述了人类历史上的反腐败斗争，又介绍了当代世界各国的廉政建设状况。在下编“未来与对策”中，既提出惩治和预防腐败的具体措施，又围绕反腐倡廉建设提出经济、政治、文化、社会和党的建设方面的一系列重大对策建议。四是阐释详尽，论证有力。这突出体现在对策建议方面，引经据典，旁征博引，史论结合，有很强的说服力。

中国共产党人历来高度重视革命、建设和改革的道路问题。道路正确了，才能实现目标。对道路的探索，就是对事物发展规律的认识，就是对光明前景的追求。2007年10月，党的十七大通过的中央纪委向大会的报告指出，“改革开放以来，我们党在团结带领全国人民建设中国特色社会主义事业的伟大进程中，坚定不移地开展党风廉政建设和反腐败斗争，走出了一条中国特色反腐倡廉道路”。虽然我们对中国特色反腐倡廉道路的探索和总结还要随着实践的发展不断深入，但是道路既已走通，只要我们坚持开拓创新，我国的反腐倡廉之路一定会越走越宽广，越走越光明。

二是本书的作者。邵景均同志在部队工作时就热爱理论学习和宣传工作，写过不少理论文章。转业到地方专门从事社科理论研究也已30年之久。他紧密结合实际，潜心研究学问，取得了许多重要成果，引起社会各方面广泛关注，被评为山东省“十佳理论工作者”，享受国务院批准的政府特殊津贴。2002年年初，邵景均被调到中央纪委研究室工作。在新的岗位上，他不负众望，完成了一些重要文稿的起草工作，参加了一些重大理论问题的研讨，还曾受组织派遣前往越南讲学，与越南同行交流和探讨

反腐倡廉的理论与实践问题。在中央纪委工作的7年间，邵景均在《人民日报》、《求是》杂志等党报党刊上发表了200多篇有关党的建设和反腐倡廉的理论文章；出版了《居安之思》（上下卷）、《科学发展观视野下的反腐败六论》和《执政当以民生为本》等三部专著。

我和景均同志在中央纪委机关共事多年。我感受到他的道德文章能紧跟时代，心系大局，关注现实，与时俱进。作文不浮躁，做人不功利；文风朴实无华，为人也诚挚朴实。我们党的事业发展，特别是反腐倡廉理论研究工作，需要这样的人格力量和学术品格。

一位智者曾经说过，在社会科学研究方面成大器者，大凡有个特点：他在30岁左右的时候，会在某个问题的研究上有所突破，崭露头角，此后会长时期多方面探索，可能会表现为沉寂；到他60岁左右的时候，将是学问的丰收期，会向社会贡献出自己毕生智慧的集大成之作。如今，邵景均年届60，正满怀信心地踏上“丰收之旅”。我衷心希望景均同志在保持身体健康的同时，继续保持刻苦钻研的精神，继续保持理论创新的活力，为党和人民的事业作出新的更大贡献。

上编 历史与经验

第一章 廉洁与腐败：人类政治史上不衰的话题 3

第一节 廉政与腐败的概念 4

第二节 腐败现象的出现和历史上廉政建设的经验 16

第三节 当今世界的廉政建设和反腐败斗争 25

第二章 中国共产党执政以前的反腐败斗争 29

第一节 党在初创时期反腐败的主要实践 30

第二节 土地革命战争时期苏维埃政权的廉政建设 31

第三节 党领导的抗日根据地防治腐败的基本经验 35

第四节 解放战争时期的廉政建设 47

第三章 毛泽东主政时期的反腐倡廉建设 52

第一节 反腐倡廉建设的主要实践和基本经验 53

第二节 反腐倡廉建设的曲折与教训 60

第三节 毛泽东反腐倡廉思想概述 65

第四章 邓小平领导时期的反腐倡廉建设 74

- 第一节 重建党的纪律检查机关 75
- 第二节 改革开放初期腐败现象的滋生蔓延 81
- 第三节 反腐倡廉建设的主要实践 84
- 第四节 邓小平反腐倡廉思想概述 92
- 第五节 陈云对党风廉政建设的理论贡献 100

第五章 江泽民主政时期的反腐倡廉建设 105

- 第一节 腐败现象严重地滋生蔓延 106
- 第二节 新时期反腐败斗争方针大计的初步确定 110
- 第三节 党的十四大至十六大期间反腐倡廉建设的主要实践 114
- 第四节 党的反腐倡廉理论的发展 122

第六章 胡锦涛主政以来的反腐倡廉建设 130

- 第一节 反腐倡廉思路的新拓展 131
- 第二节 反腐倡廉工作的新成效 135
- 第三节 反腐倡廉理论的新成果 157

第七章 中国特色反腐倡廉道路的探索与概括 165

- 第一节 改革开放以来历届党代会对廉政建设经验的总结 167
- 第二节 中国特色反腐倡廉道路的基本内涵 177
- 第三节 沿着中国特色反腐倡廉道路奋勇前进 185

下编 未来与对策

第八章 现阶段反腐倡廉建设的形势分析 191

- 第一节 正确认识反腐败斗争形势的意义和方法 192
- 第二节 当前反腐倡廉建设的总体态势 196
- 第三节 部分领导干部沦为腐败分子的原因 204
- 第四节 腐败现象的严重危害 209

第九章 反腐败的基本规律、基本趋势和基本思路 219

- 第一节 腐败与反腐败的基本规律 220
- 第二节 反腐败斗争的基本趋势 222
- 第三节 预反腐败的基本思路 225

第十章 完善体制 发展经济 236

- 第一节 堵塞经济体制漏洞任重道远 237
- 第二节 坚定不移地推进市场化改革 244
- 第三节 要在“管住钱”上下工夫 254

第十一章 推进民主 加强监督 263

- 第一节 发展民主是惩治和预反腐败的政治基础 264
- 第二节 创新党内民主制度 268
- 第三节 构建防治腐败的监督合力 278
- 第四节 积极营造民主监督的社会氛围 285

第十二章 改进教育 崇廉鄙贪 291

第一节 “腐败亚文化”的严重危害 292

第二节 切实改进干部从政教育 296

第三节 大力加强廉政文化建设 303

第四节 深入开展反腐败理论研究 310

第十三章 维护公平 构建和谐 318

第一节 把反腐倡廉建设置于和谐社会的构建中 319

第二节 合情合理合法地调整利益关系 327

第三节 切实维护社会公平正义 332

第四节 坚决纠正损害群众利益的不正之风 341

第十四章 从严治党 保持先进 345

第一节 共产党员要经受住诱惑和考验 347

第二节 从严治党重在管住党员干部 358

第三节 实行决策民主化科学化 364

第四节 关键在于用好人才 368

主要参考文献 377

后记 378

上 编
历史与经验

第一章

廉洁与腐败： 人类政治史上不衰的话题

在当代中国，真正引起执政的中国共产党内心深处恐惧性震动的事件，不是几次边界战争，不是三年困难时期，不是与苏联交恶，甚至也不是“文化大革命”那样一场全局性的动乱和错误，而是1989年春夏之交那场有世界性影响的政治风波。为什么会发生这场“乱子”？邓小平同志明确指出：“这次出这样的乱子，其中一个原因，是由于腐败现象的滋生，使一部分群众对党和政府丧失了信心。因此，我们首先要清理自己的错误。”“不惩治腐败，特别是党内的高层的腐败现象，确实有失败的危险。”“我们要反对腐败，搞廉洁政治。不是搞一天两天、一月两月，整个改革开放过程中都要反对腐败。”^① 这场政治风波深刻地告诉中国共产党人，领导层的廉洁还是腐败，直接影响社会的稳定和政权的巩固，影响着改革开放和现代化事业的成败。共产党要长期执政，实现自己的远大政治目标，必须对廉洁与腐败有一个科学的、全面的、系统的认识，更加自觉地、坚决地、有效地推进廉政建设和反腐败斗争。

^① 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第300页、第313页、第327页。

第一节 廉政与腐败的概念

研究重大社会问题不能从概念出发,但是,如果不首先把基本概念搞明白,研究工作就可能误入歧途,在实践中也会发生混乱。对廉政与腐败的研究也是这样。

廉政与腐败是复杂的社会历史现象,虽然人们大体都知道它们是怎么回事,但是不论从学术角度看,还是作为政治问题和社会问题看,迄今为止国际国内还没有一个为人们普遍接受的定义。本书对廉政与腐败含义的介绍,不是为概念而概念,而是为了读者从中可以看到,不同视角有不同的理解,从而更加丰富大家的认识。

一般地说,廉政与反腐败的内涵十分相近,但确有区别。廉政包含反腐败,还包括其他种种制度建设、思想建设、作风建设等方面的内容。

一、关于廉洁、廉政的含义

廉,是中国传统官德的一个基本规范。为官廉洁,被视为“国之大维”、“人生大纲”、“仕者之德”。《晏子春秋·内篇》说:“廉者,政之本也。”所谓廉洁,指的是不贪财物,立身清白,“不受曰廉,不污曰洁”。中国古代思想家对廉赋予了丰富的内涵。《周礼》把廉归结为六个方面:曰廉善;曰廉能;曰廉敬;曰廉正;曰廉法;曰廉辨。廉善,是指善于行事,能获得公众的好评;廉能,是指能行政令,较好地贯彻各项法令;廉敬,指不懈于位,尽责守职;廉正,指不倾邪,品行方正;廉法,指守法不失,执法不移;廉辨,指临事分明,头脑清楚,不疑惑。这几乎包括了为官者自身修养和执政行为、政治关系的所有方面。《韩非子·解老》的观点是:“所谓廉者,必生死之命也,轻恬资财也。”说廉必然表现为能以生死求大节,轻视淡漠钱财。《吕氏春秋·仲冬纪忠廉》的观点是:“临大利而不易其义,可谓廉。”面临巨大利益的诱惑而不改变道义原则,称为廉。廉与贪是相对立的概念。包拯在《乞不用赃吏》奏议中说:“廉者,民之表也;贪者,民之贼也。”廉洁的官吏是百姓的表率,而贪官污吏则是偷百姓东西的贼。王通在《中说·王道》中说:“廉者常乐无求,贪者常忧不足。”这里又把廉引到与人民的关系以及人生观方面去了。《现代汉语词典》

对“廉洁”的解释是“不损公肥私；不贪污”。《现代汉语辞海》对“廉”的解释，在社会意义上是两个方面的：一是“正直；品行方正”；二是“低廉；便宜”。对“廉洁”的解释是：“思想清正，自我检点，节俭，没有以权谋私、贪污受贿之事。”对“廉政”的解释是：“打击腐败，使政治廉洁。”可见，廉具有多方面的规定性，廉洁的核心是为官清正，不损公肥私，不贪污腐化；而廉政，主要是指政府、政治的廉洁，不是单指个体官员。

在近现代的学术界，关于廉政的研究已经不再停留在概念上，而是向“学说”方向发展。其中有影响的主要是以下三种：

一是边沁等学者提出的“廉价政府”说。要求政府官员和政府机构不冗不滥，廉洁奉公，不贪污，不奢求，其待遇一般不高于相应的社会阶层。著名的巴黎公社就实践了这一学说，受到马克思的高度赞扬。

二是亨廷顿等学者提出的“政治行为规范化”说。认为政治腐化是政府官员为达到利己目的而违反公认规范的行为。尤其在推进现代化进程中，政府权力和活动范围大幅度扩张，从而产生出许多贪污腐化的机会，腐败的基本形式是政治权力与财富的交换。实现廉政，就必须使官员的政治行为规范化，防止滥用权力，出现越轨行为。

三是苏联、东欧等社会主义国家的一些学者提出的“权力文明”说。认为廉政就是权力文明，包括廉洁、民主、效率、公平等。廉政要靠法律和道德的约束以及真理的导向来实现。认为社会主义国家廉政问题的实质是政治民主问题。国家公职人员应该是人民公仆。只有落实宪法关于“一切权力属于人民”的规定，提高社会主人——人民的知政、参政、议政及监督能力，才能有效地防止腐败，保持廉洁政治。

二、关于腐败的含义

腐败作为一种社会现象，是世界各国普遍存在的。但是，由于历史文化传统和经济社会发展状况的不同，各国对腐败概念的认识也各不相同。有的对腐败界定比较明确，有的比较模糊，有的则没有界定。在对腐败概念的界定时，有的是约定俗成，有的是在政府文件或规章中进行界定，有的是在刑法中进行界定，有的是在专门的反腐败法律中进行界定，还有的是散见在相关法律中。据不完全统计，截至目前，对腐败犯罪专门立法的国家有 30 多个，涉及的反腐败法案有 100 多部。

（一）世界部分国家对腐败的定义

1. 亚洲国家

亚洲地区是现当代反腐败起步比较早的地区之一，新加坡、马来西亚、泰国、印度尼西亚、印度等国家在 20 世纪六七十年代就设立了专职反腐机构，并且先后通过了反腐败专门法律，对腐败的概念进行了界定。亚洲国家关于腐败行为的罪名很多，有贪污罪、受贿罪、私自接受贵重物品罪、盗用或侵占公物罪、利用酬谢建立个人影响罪、非法所得罪、滥用职权罪、玩忽职守罪、舞弊行为罪、盗用秘密罪等。

韩国于 2002 年 1 月 25 日开始实施的《反腐败法》规定，腐败是指以下任何事项：任何公务人员滥用职位、权力或侵犯法律之法案，以及与附属条文相关个人或为第三者牟利的义务；在相关公共机关预算的执行、获取和管理，处置公共机关财产，或与公共机关缔结契约之执行时，任何造成公共组织财产损害之破坏行为法案与附属条款。

新加坡 1960 年颁布的《反贪污法》对腐败的定义广泛，具体表现在对可惩罚的“非法所得”，包括任何以金钱和非金钱形式表现出来的利益、好处；被指控者如果澄清不了“多余”的财富从何而来，这部分“多余”财富就可以被当做贪污的证据而受到指控。

印度尼西亚 1999 年通过的《反腐败法》对腐败的定义是：滥用权力为个人谋福利，从而造成国有财产的损失。

泰国 1999 年颁行的《反腐败组织法》对腐败的定义是：腐败是指当事人为给自己或他人牟利，而在职权范围内采取的作为或不作为，或者尽管是不在职权范围内采取的作为或不作为，但其他人有理由相信该作为或不作为是在其职权范围内。

2. 欧洲发达国家

目前欧洲是全世界比较清廉的地区。在透明国际公布的《2007 年度清廉指数排行榜》上，欧洲占据了全球最廉洁的 20 个国家中的 13 个席位。总体来看，欧洲发达国家反腐败的法制比较健全，各项反腐败措施比较完善，但是对于腐败，大都没有给出具体明确的定义，有的还使用其他词汇代替腐败一词。

英国曾在 19 世纪后期到 20 世纪初期颁布了三部专门的反腐败法律：

1889年通过的《公共机构腐败行为法》、1906年通过的《防止腐败法》和1916年通过的《防止腐败法》。这三部法律至今仍然有效，但都没有关于腐败的明确定义。同样，在法院的实际判决中，也没有给予腐败一词明确的界定。其实，在英国，使用频率最高的词是“欺诈”。在英国政府内部设有反欺诈局而不是反腐败局，英国财政部每年一度的报告也称为“反欺诈报告”。一般将欺诈定义为：利用欺骗手段，旨在获得某种好处、避免某种义务或对另外一方造成损失。根据英国财政部发布的1999—2005年度报告可以看出，发生在英国政府部门的欺诈现象主要有盗窃资产、挪用现金、与支付程序有关的欺诈、公共采购欺诈、与收入有关的欺诈等。可见，欺诈包括的范围十分广泛。

德国刑法对行贿、受贿、贪污等严重腐败行为作出了规定。德国内政部对腐败进行了比较严格的定义：腐败被理解为对于官方职务、经济之权以及某一政治授权的滥用，这种滥用可能是由于他人的诱导也可能是出于自身意愿，但都是为了自己或者第三方能获得利益而使公众利益或企业利益蒙受损失或陷于可预料的不利状况。在严谨、守法甚至有点循规蹈矩的德国人看来，很多小的违规行为也都属于腐败行为，比如，德国人把非工作原因使用公车看做腐败，因此，按照德国的有关规定，总理的豪华防弹公车周末使用必须付费。

法国政府对腐败没有明确的定义。在法国《民法典》、《刑法典》、《公务员总法》等相关法律文件中，表述腐败的词汇有腐败、欺诈、舞弊、秘密佣金、黑金、回扣、贿选、非法集资等，没有一个统一的定义。其中，法国《刑法典》中有“主动腐败”和“被动腐败”之分，“主动腐败”是指行贿，“被动腐败”指受贿，界定则比较清楚。

3. 拉美国家

从拉美国家的司法实践上来看，大多数国家不仅对腐败行为有明确的界定，而且在司法含义上对腐败犯罪也有明确的界定。这里仅以智利、秘鲁、阿根廷为例。智利是拉美最清廉的国家，秘鲁是拉美腐败程度较低的国家，阿根廷则是拉美腐败程度较高的国家。

智利，主要着眼于从司法含义上界定腐败行为，将公职人员行使职责过程中的不守法和违反规章制度的行为都列为腐败犯罪，如行贿受贿、贪