

王忠福著

懲

治

防和

腐

敗

探析



王忠福 著

惩治和预防腐败探析

宁夏人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

惩治和预防腐败探析 / 王忠福著. — 银川: 宁夏人民出版社, 2005.1

ISBN 7 -227 -02902 -6

I. 惩 ... II. 王 ... III. 中国共产党 - 廉政建设 - 研究 IV. D262.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 011415 号

惩治和预防腐败探析

王忠福 著

社长总编辑 高 伟
选题策划 董建华
责任编辑 吕 棣
特邀编辑 沈 斌
封面设计 吴海燕
责任印制 来学军
出版发行 宁夏人民出版社
地 址 银川市北京东路 139 号出版大厦
经 销 新华书店
印 刷 宁夏润丰源印业有限公司
开 本 850 × 1168mm 1 / 32
印 张 8.25
字 数 200 千
版 次 2005 年 2 月第 1 版
印 次 2005 年 2 月第 1 次印刷
印 数 3000 册
书 号 ISBN 7 -227 -02902 -6 / D · 178
定 价 22.00 元

版权所有 翻印必究

序

近年来，宁夏回族自治区认真贯彻党要管党、从严治党的方针，坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防，深入开展党风廉政建设和反腐败工作，取得了新的阶段性成果，为推进西部大开发，建设经济繁荣、社会和谐、民族团结、人民富裕的新宁夏创造良好的政治环境。各级纪检监察干部和一些专家、学者贴近实际，调查研究，积极探索反腐倡廉规律。由中共平罗县委、县人民政府、县纪委组织，平罗县党校承担，历时三年，平罗县党校王忠福同志执笔撰写的《惩治和预防腐败探析》一书，就是一项突出成果。作者以马克思主义的立场和方法，分析了腐败现象产生的条件、原因，剖析腐败分子的犯罪心理，分析腐败犯罪规律，比较全面地论证了建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系的重要性和紧迫性，提出了强化教育、严肃执纪、健全制度、标本兼治、加强监督、群防群治等既有理论深度，又有可操作性的意见和建议。全书观点鲜明，资料翔实，内容丰富，是我们正确认识反腐败斗争形势，坚定信心，不断增强理论思维能力和政治敏锐性的一册好读本。

本书紧贴党风廉政建设和反腐败工作实际，剖析了近几年全国查处的大量腐败案件，案例引用之丰富，在我们所看到的同类作品中是少见的，构成其一大特色。无论是司法、行政执法、纪检监察等党政机关的公务人员，还是从事其他工作的读者；无论是进行党员干部培训、理论学习辅导，还是执法执纪工作参考，都是一部有

实用价值和现实意义的好书。

本书出版,恰逢中共中央发布《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》之际。《实施纲要》要求,加强反腐倡廉教育,筑牢拒腐防变的思想道德防线。反腐倡廉教育要以领导干部为重点,要面向全党全社会,增强全社会的反腐倡廉意识,形成以廉为荣、以贪为耻的良好社会风尚。我相信,广大读者在认真学习领会《实施纲要》精神的过程中,读一读这本书,对正确分析看待反腐败斗争形势,从腐败案例中受到警示,加强廉政文化修养,提高思辨能力,筑牢拒腐防变的思想道德防线,从查处的案件中得到启示,坚定反腐败的信心和决心,深入持久地开展党风廉政建设和反腐败斗争,是大有裨益的。

中共宁夏回族自治区纪律检查委员会副书记

魏康宁

2005年1月

目 录

第一章	提高认识 正确看待腐败	1
第一节	正确认识形势,是深入开展反腐败斗争的前提和基础	2
第二节	充分认识反腐败斗争的重要性与紧迫性	6
第三节	充分认识反腐败斗争的长期性	14
第四节	反腐败的九大认识误区	21
第五节	正确认识反腐败形势 坚定反腐败斗争信心	26
第二章	了解特点 总结犯罪规律	31
第一节	腐败犯罪的表现形式	31
第二节	腐败犯罪的新特点	32
第三节	腐败犯罪的新动向	38
第三章	分析原因 探究腐败根源	61
第一节	腐败现象产生的客观原因	61
第二节	腐败现象产生的主观原因	65
第四章	剖析心理 制定反腐方案	85
第一节	腐败与反腐败的心理预期	85
第二节	受贿者的五种心态	87
第三节	腐败犯罪分子的四种后悔方式	89
第四节	腐败分子留给我们的启示	112
第五章	综合治理 建立惩防体系	117
第一节	正确把握惩治和预防腐败体系的科学内涵	117
第二节	建立健全惩治和预防腐败体系的重要性与紧迫性	128
第三节	建立健全惩治和预防腐败体系应注意的问题	134

目 录

第六章	加强教育 筑牢思想防线	139
第一节	深化思想教育 强化执政为民意识	140
第二节	认真抓好“两个务必”教育 培养艰苦奋斗作风 ...	146
第三节	加强权力观教育 树立正确的权力观	150
第四节	开展法纪教育 增强法纪观念	159
第七章	标本兼治 立足制度反腐	163
第一节	建立健全反腐败制度是反腐倡廉的治本之策	163
第二节	选人用人制度化、法治化	176
第三节	认真贯彻《行政许可法》 切实推进行政体制改革...	181
第八章	惩防并举 健全监督机制	185
第一节	监督与制约的作用与方式	185
第二节	发达国家的监督状况	194
第三节	我国目前的监督现状	196
第四节	认真贯彻《党内监督条例》 时刻敲响反腐倡廉警钟	204
第五节	建立健全责任制 明确工作人员的法律责任	213
第六节	要制定切实可行的措施保护监督者	216
第九章	发动群众 做到群防群治	219
第一节	充分发挥广大群众的反腐败作用	219
第二节	目前在发动群众反腐败中存在的问题	223
第三节	充分发挥人民群众反腐败的作用	225
第十章	党要管党 治党务必从严	231
第一节	坚持党要管党 从严治党	231
第二节	严格党纪处分 纯洁党员队伍	240
第三节	认真贯彻执行《党纪处分条例》	242
第四节	发达国家的反腐败措施	245
第五节	中国反腐败工作也要对外开放	248
后 记	255

第一章 提高认识 正确看待腐败

中共中央总书记胡锦涛于2005年1月11日在中央纪律检查委员会第五次全体会议上讲话强调指出：反腐倡廉能力，是党的执政能力的重要体现，是巩固党的执政地位的重要保证。各级党委和政府都要增强忧患意识，做到居安思危，从提高党的执政能力、巩固党的执政地位的战略高度，进一步认识做好反腐倡廉工作的极端重要性，始终把反腐倡廉作为一件大事来抓，始终旗帜鲜明、毫不动摇地反对腐败。

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》指出，党风廉政建设和反腐败斗争关系党的生死存亡。党越是长期执政，反腐倡廉的任务越艰巨，越要坚定不移地反对腐败，越要提高拒腐防变的能力。各级党委要把党风廉政建设和反腐败斗争作为提高党的执政能力、巩固党的执政地位的一项重大政治任务抓紧抓实。

反对腐败，是关系党和国家生死存亡的严重政治斗争。近年来，随着反腐败斗争的不断深入，特别是一些大案要案的相继查处，反腐败问题越来越为人们所关注，各种说法和议论很多。正确认识反腐败斗争的形势，对于统一思想，坚定信心，全面贯彻“三个代表”要求，认真落实党中央制定的反腐败决策和部署，不断取得反腐败斗争的新胜利，具有十分重要的意义。

第一节 正确认识形势,是深入开展 反腐败斗争的前提和基础

反腐败斗争的性质,决定了正确认识反腐败斗争形势的重要性。十一届三中全会,决定把党和国家的工作重点转移到社会主义现代化建设上来,作出了实行改革开放的战略决策。以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体,清醒地认识到在改革开放尤其是经济体制转换的历史条件下,可能出现腐败易发多发的严峻形势,及时地作出了“执政党的党风问题是关系党的生死存亡的问题”的论断,告诫全党“如果我们党不高度注意,不坚决刹住这股风,那么,我们的党和国家确实要发生会不会‘改变面貌’的问题”,并要求全党“要足够估计到这样的形势”。以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体,高度重视反腐败斗争,十四大以来,江泽民同志每年都在中纪委全会上作重要讲话,每次讲话都从党和国家的大局出发,分析形势,指明反腐败斗争的方向。他指出,如何正确认识反腐败斗争的形势,“是一个很重要的政治问题”。

这个判断主要依据以下两点:

其一,腐败现象蔓延与体制、机制和制度不健全密切相联;十五大以来,社会主义市场经济体制逐步建立,廉政法律制度建设不断加强,腐败现象赖以生存的土壤和条件正在逐步减少。

制度问题带有根本性,这在反腐败领域同样得到了印证。改革开放以来,我国的腐败现象之所以蔓延起来,从根本上说,是因为沿用多年的计划经济体制已经打破,社会主义市场经济体制尚不完善,新旧体制转换中的缝隙和漏洞为腐败现象的滋生和蔓延留下了空间。例如,20世纪80年代,国家推行价格体制改革,生产资料价格实行双轨制,这就产生了大量的腐败机会,通过“走后门”、

“批条子”而争相“寻租”的行贿受贿、投机诈骗、倒买倒卖和“官倒”等腐败行为一度猖獗起来。90年代以后,随着价格双轨制的逐步取消,与此相联系的腐败现象也跟着消退下去。再如,1992年~1996年,市场取向的经济改革向深层次推进,由于缺少监督制约方面的制度和机制,以贷款牟私利,以贿赂手段求“上市”,贪污或挪用公款从事炒房、炒地、炒股、搞期货交易等现象十分严重。1997年以后,党和政府通过改革和建章立制,大力整顿金融、证券、股票、房地产市场。随着市场行为的逐步规范,这些领域腐败现象蔓延的势头逐渐达到遏制。

改革开放以来的实践证明,经济体制转换的过程,实际上是伴随着一个体制性障碍逐步消除的过程。适应社会主义市场经济发展需要的新体制的建立和完善,减少了滋生腐败的机会。特别是十五大以来,随着社会主义市场经济体制的建立和完善,腐败现象蔓延的土壤和机会正在逐步减少,因此,腐败现象蔓延的趋势也就必然有所收敛。

其二,对腐败现象蔓延的遏制与反腐败工作力度相关;十五大以来,我们不断加大反腐败工作的力度,有效地震慑了腐败分子。各级党委坚持从严治党的方针,以查办党政领导机关、行政执法机关、司法机关、经济管理部门和县(处)级以上领导干部的违纪违法案件为重点,着重查办了金融、证券、建筑、海关、人事、司法等领域的案件,贪污贿赂、徇私枉法、买官卖官、严重失职渎职的案件和破坏社会主义市场经济秩序的案件,特别是查处了一批省部级以上领导干部违纪违法案件。这些案件的查处,对腐败分子产生了极大的震慑作用,对广大党员干部也起到了有效的教育警示作用。

5年来,纪检监察机关查处违纪违法案件的力度不断加大,在媒体上曝光的案件也比较多。有些同志由此认为“腐败越反越严重”,这种说法的错误在于缺乏科学的分析。假设在一定时期内腐

败分子的总数不变,那么查处的越多,隐藏下来的就越少,查处数与“黑数”成反比例。相反,如果工作力度减弱,查处的案件少了,那么隐藏下来的腐败分子肯定就多了。腐败,是不是越反越严重,关键要看发案率的趋势和顶风作案的数量。据统计,近年来查办的大案要案,较多地集中在金融、建筑、海关等领域。1998年以后,随着反腐败斗争力度的加大和一些诱发腐败的深层次问题的解决,上述领域案件多发势头明显减缓,顶风作案的逐步减少。由于我们工作力度的加大和一系列制度的建立与完善,反腐败的震慑力增强了,反腐败的态势是很好的。

反腐败斗争成效如何,人民群众从切身感受中有一个客观公正的评价。近年来,中纪委会同有关部门每年在不同的10个省(区、市)进行万人随机抽样调查。结果表明,2002年有74%的群众对反腐败工作表示认可,比1996年提高了12个百分点;69%的群众认为腐败现象在一定范围内得到了遏制,比1996年提高了13个百分点;68%的群众对反腐败斗争有信心,比1996年提高了10个百分点。事实表明,广大干部群众对反腐败斗争的成效是认可的,满意程度在不断提高,对反腐败斗争的前途也越来越有信心。

正确认识反腐败斗争形势,必须掌握科学的方法论。我们既要看到反腐败工作取得的显著成绩,又要看到在一些地方和部门腐败现象还比较严重,甚至有的领域还在滋生蔓延。从总体上说,反腐败的任务是长期的、艰巨的,有时还会出现曲折和反复。要正确分析和判断反腐败斗争形势,必须解决好形势的基本方法问题。

一要有正确的出发点。看形势要客观、公正,首先必须摆正看问题的出发点,也就是通常所说的“立场”。我们要站在人民的立场上看问题。韩国查处前总统全斗焕、卢泰愚的腐败问题,有人说“体现了法治精神”;我们处决了胡长清、成克杰等腐败分子,有人

却说“共产党连高官都腐败了”。这种“双重标准”是不对的。在反腐败问题上，国内外敌对势力把我们的反腐败斗争形势描绘得一团漆黑，是因为他们要在政治上搞垮我们的党和政府，立场和我们是対立的。有些同志对腐败问题深恶痛绝，但缺乏科学的分析，只从个人的好恶情感出发，这就容易偏离正确的立场，难以对形势作出正确的判断。

二要有历史的眼光。按照马克思主义的唯物史观，腐败作为社会不发达、不文明的沉渣，是伴随社会从愚昧走向文明进程而产生的。一个国家处在社会转型、经济快速增长的变革阶段，往往是腐败现象的高发期。我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段，正在从传统社会走向现代社会、从计划经济走向社会主义市场经济，这一历史特点，决定了我们要在比较短的时间内，彻底根除腐败现象是不可能的。随着反腐败主客观条件的变化，腐败现象会呈现出起伏和反复的特点。这就要求我们在反腐败形势的评价标准上，不能过于理想化，必须从实际出发，克服“速胜论”和“悲观论”，不因反腐败工作的成绩而盲目乐观，也不因反腐败工作的难度而悲观失望。必须看到，随着社会主义市场经济体制的逐步完善，腐败现象滋生的空间越来越小，这是不可改变的总趋势。同时，要正确确立反腐败的“参照系”，也就是说在衡量标准上，不能脱离特定的历史环境，不能简单地与新中国成立初期的情况相比。有了正确的历史定位，才能对现阶段反腐败形势作出正确的判断。

三要善于多视角地看。对反腐败斗争形势要全面地、多视角地看，把“从下往上看”与“从上往下看”结合起来，把自己的感受同党和政府的判断以及社会舆论、专家评价综合起来分析，这样才能避免片面性。面对此消彼长、曲折发展和不断变化的形势，既要看到腐败分子在强大的反腐败斗争压力下收斂的一面，又要看到其变换花样、变本加厉的一面；既要看到反腐败斗争的成效给人们以

鼓舞和增强信心的一面,也要看到它容易带来轻敌麻痹、掩盖问题的一面;既要看到反腐败工作搞得好的地方和部门腐败现象蔓延的势头得到遏制的一面,也要看到工作不到位的地方和部门腐败现象仍然比较严重的一面。如果以不变的眼光,去看万变的事物,那就永远跟不上形势。

通过以上分析,我们要理直气壮地肯定,我们党反腐败的指导思想、方针政策以及取得的明显成效;理直气壮地阐明我国现阶段出现的腐败,绝不是根本制度性的腐败;理直气壮地肯定我们党和干部队伍的主流是好的,我们党完全有能力解决腐败问题。可以相信,在党中央的领导下,经过全党全国人民的努力,腐败现象一定会被遏制到最低限度。

反腐败斗争的紧迫性和长期性是辩证的统一。其紧迫性告诉人们,反腐败斗争是一项须臾不可放松、事关大局的紧迫任务,必须高度重视,绝不能等闲视之;其长期性告诉人们,反腐败斗争又是一项长期的战略任务,在整个改革开放过程中,都要反对腐败。必须科学认识反腐败斗争的紧迫性和长期性的辩证关系,坚持反腐败斗争的正确方针和策略。

第二节 充分认识反腐败斗争的重要性与紧迫性

中共中央总书记胡锦涛于2005年1月11日在中央纪律检查委员会第五次全体会议上讲话强调指出:必须深刻认识到,执政基础最容易因腐败而削弱,执政能力最容易因腐败而降低,执政地位最容易因腐败而动摇。只有切实抓好党风廉政建设和反腐败工作,我们党才能始终得到最广大人民的拥护和支持,才能不断提高执政能力、巩固执政地位,永远立于不败之地。

党的十六大把反腐败工作的重大意义，提高到了一个前所未有的新高度，江泽民同志在十六大报告中指出：“坚决反对和防止腐败，是全党的一项重大政治任务。不坚决惩治腐败，党同人民群众的血肉联系就会受到严重损害，党的执政地位就有丧失的危险，党就有可能走向自我毁灭。”

腐败是中国最大的政治挑战。从历史经验来看，长期执政的政党，最大的威胁是来自于自身的腐败。从国际经验来看，腐败是导致和加速执政党垮台的催化剂。例如台湾的国民党，印尼的专业集团，墨西哥的革命制度党。

邓小平同志 1989 年 6 月指出，中国出乱子，就出在共产党内部；而在共产党内部，出问题就出在腐败问题上。

事实证明，腐败破坏生产力，瓦解凝聚力，削弱战斗力，危害极大。腐败不除，经济难上，改革难行，稳定难求。腐败已经造成重大的经济损失，是最大的社会污染，也是最大的政治挑战。面对一个个因腐败而倒下的高官，每一位领导干部都应该好好想一想：参加革命为什么？现在当干部应该做什么？将来身后应该留下什么？王怀忠案，再一次警示我们，加强主观世界改造，树立正确的权力观、地位观、金钱观，不能停留在口头上。每一位领导干部，都应该认真学习实践“三个代表”重要思想，立党为公，执政为民，始终保持共产党员的先进性，把最广大人民的利益作为一切工作的出发点、立足点。

纵观国际共产主义运动史，一些共产党刚执政时，对腐败的危险还有所警惕，但是随着执政时间的推移，开始对腐败放松警惕，熟视无睹，甚至听之任之，直至积重难返，这是导致一些政党垮台、政权丧失的一个重要原因。我们党历来重视反腐败，特别是党的十三届四中全会以来，采取了果断的措施，积累了丰富的经验，取得了显著的成效。但是也要清醒地看到，反腐败的形势依然严峻，

“最大危险”依然存在。

从近年来查处的大量腐败案件,可以对“最大危险”的走势略见一斑:个人腐败向团伙、集团腐败发展;串案、窝案、案中案明显增多;一般干部发生腐败,发展到中高级干部发生腐败;领导干部“傍大款”有增无减,与不法私营企业主进行权钱交易的现象趋于严重;干部人事工作领域和司法领域的腐败不断发生;腐败从一般经济领域向资金密集型的经济领域蔓延,经济发展的热点领域往往成为腐败案件的高发区,涉案金额越来越巨大;作案手段从使用传统的一般手段向使用高科技手段发展,作案方式更诡秘、更隐蔽;腐败与国际腐朽势力联系越来越紧密,一些腐败分子与国外不法分子勾结作案,有的向国外境外转移赃款赃物,潜逃国外。

除此之外,形式主义、官僚主义的顽症久治不愈,在有些地方相当严重。贪图虚名、不务实效、劳民伤财,脱离群众、脱离实际、做官当老爷现象,已经成为腐败的突出表现形式和影响我们事业发展的一大祸害。

反腐败是关系党和国家生死存亡的严重政治斗争。历史已经反复证明,任何外力都打不倒共产党,但如果党内腐败不除,就会不打自倒。我们党只有坚决反对腐败,才能始终保持党的先进性和纯洁性。胡锦涛同志在中纪委二次全会上指出:继续坚定不移地做好党风廉政建设和反腐败工作,是全面贯彻“三个代表”重要思想、实现全面建设小康社会宏伟目标的重要保证。党风、政风直接关系人心向背;而人心向背,是决定一个政党、一个政权兴亡的根本性因素,这是对古今兴亡规律的一个重要经验总结。

一、对中国腐败与反腐败状况的基本估价

中国当前存在的腐败现象究竟到了什么地步?造成的危害有多大?这个问题很难全面和精确地回答,这里我们只能作一个轮廓的描绘。从国际数据分析中得出结论:中国是世界上腐败比较严重

的国家之一,其理由是:

从有形损失来看,腐败每年给国家、给社会造成的直接经济损失是多少,虽然没有较准确的统计,但肯定会是一个很大的数目,甚至可能是一个天文数字。据不完全统计,目前仅公安部门在案通缉的携款潜逃嫌犯就有四千多名,涉案金额达五十多亿元人民币。主要表现是:贪污、挪用、逃资海外、公款消费、不征或少征税款……

吏治腐败给国家造成的经济损失有多大?一直致力于反腐败制度研究的清华大学国情研究中心主任胡鞍钢在接受媒体采访时指出,20世纪90年代后半期,主要类型的腐败所造成的经济损失和消费者福利损失平均每年在9,875亿元~12,570亿元,占全国GDP总量的13.2%~16.8%。光是吞食国有资产的方式就林林总总不可胜数,何况国有资产损失的总体数量!

从无形损失来看,腐败的社会危害性特别大。它损害了党和政府的形象,败坏了社会主义的声誉,挫伤了广大人民的积极性,是当前我国社会不稳定的主要诱发因素;腐败还极大地恶化了我国经济的发展环境,直接阻碍了经济的发展,如乱收费、乱罚款、乱摊派以及地方和行业保护等。现在,我国企业财务账目中都有一个科目,叫做“不可预见费用”,其实主要用途是打通政府有关部门的关节,现在企业的支出,增长最快的也是这类费用。

执政党的最大危险是脱离群众,脱离群众的最大危险来自腐败。腐败之所以成为“最大危险”,就在于它对党具有极大的腐蚀性,对社会主义建设事业具有极大的破坏性,对人民利益具有极大的危害性:

其一,腐败践踏党的先进性。我们党的先进性质、奋斗纲领和崇高宗旨,是通过一个个党员干部的模范言行和优良作风表现出来的,而党内的腐败分子及其腐败行为践踏党的纲领,亵渎党的宗旨,玷污党的形象,腐蚀党的肌体。如果党的性质和宗旨规定的是

一套,某些党员干部的行为是另一套,那将是党的建设之大忌、执政党走向衰亡之渊藪。可见,反腐败关系到党的生死存亡,绝非危言耸听。

其二,腐败破坏经济建设。腐败分子不仅自己通过贪污受贿侵占国家资金,而且通过其他不正当手段,使国家巨额资金和大量财产流入不法分子手中。更为严重的是,腐败分子以权谋私,权力进入市场,直接破坏社会主义市场经济秩序,破坏国家经济建设。倘若任其滋生蔓延,泛滥成灾,必将严重扰乱社会主义经济秩序,导致国家经济的崩溃。

其三,腐败危害精神文明。腐败具有极强的传染性、腐蚀性,如果不严加惩治,就会像瘟疫一般迅速传播,腐化堕落、骄奢淫逸、狎妓嫖娼、贪污受贿、买官卖官、贪赃枉法和各种违法犯罪就会充斥整个社会,从而使封建主义、拜金主义、享乐主义、极端个人主义等各种腐朽思想沉渣泛起,污染社会。

其四,腐败破坏社会稳定。社会稳定与党风、政风是直接相关的。腐败破坏社会主义民主和法制,损害党和政府的威信,削弱党和政府的凝聚力,使人民群众与党和政府离心离德,其结果必然导致社会纷争、动乱乃至四分五裂。我国改革开放初期,邓小平同志就敏锐地察觉并告诫全党,如果不坚决搞好党风,进一步恢复党的实事求是、群众路线和艰苦奋斗的优良传统,就可能出现一些本来可以避免大大小小的乱子,使我们的现代化建设在迈出第一步的时候,就遇到严重的障碍。

其五,腐败损害人民群众的根本利益。腐败压制群众的民主权利,侵害群众的经济、政治、文化利益,挫伤群众的积极性、主动性、创造性。特别是损害广大群众对党的信仰、信念和信心。我们党是依靠人民群众执政的,如果不能赢得民心,不坚决惩治腐败,党就会成为人民群众的对立面,始终代表最广大人民的根本利益,就将