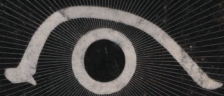


反腐败——中国的实验

王沪宁 著



书号：ISBN7-80564-052-1/B·4

定价：4.00元

反腐败：中国的实验

王沪宁 著

三环出版社

中国·海口

序

反腐败的问题，实际上是各类人类共同体都会遇到的问题。只要有人群存在，只要人群中存在着公共权力，只要社会形成了利益的分化，社会就得注重建立制度和规范来保证公共权力的正常运作，防止公共权力的非公共运作，即用它来达到私人目的。当然，不同社会反腐败的背景和目的有所不同，腐败现象的类型和形式也有所不同。不过有一点恐怕是相同的：能否有效地抑制和防范腐败，关系到社会的长治久安。这一点判断在不同历史时期和不同社会会通过不同的角度折射出来。

本书主要分析当代中国社会腐败现象的状况以及反腐败斗争的经验和教训。

中国共产党自取得政权后历来高度重视清除和防范腐败现象，历史的分析自有公论。近年来，由于政治、经济、文化、道德等种种因素的变异或不变异，腐败现象在中国滋生出来，它们正在腐蚀和侵袭着中国社会健康的肌体。在中国社会主义现代化建设的过程中，腐败现象如不能得到有效抑制，将会产生不可低估的消极作用。在改革过程中，中国力图实现新旧体制的转换，腐败现象是新体制形成的一大障碍。腐败活动会降低政治治理的公正，减低行政系统的效率，冲击经济运动的规则，污染社会道德价值。对于这一点，中国政党和政府是相当清醒的。邓小平在1982年中共中央政治局讨论《中共中央、国务院关于打击经济领域中严重犯罪活动的决定》的会议上就指出：“如果我们党不严重注意，不坚决刹住这股风，那末，我们的党和国家确实要发生会不会‘改变面貌’的问题。这不是危言耸听。”还指出：“打击经济犯罪活动的斗争，是我们坚持社会主义道路和实现四

个现代化的一个保证。……如果不搞这个斗争，四个现代化建设，对外开放和对内搞活经济的政策，就要失败。”（《邓小平文选》第357—358页人民出版社，1983年）改革开放以来，中国的执政党和政府在这方面做了大量的努力，取得了一定的成效。最近，中国正在进行全面和声势浩大的反腐败斗争，同时加强廉政制度建设，这是一场大规模的实验，也是一场艰巨的实验。

我之所以将中国的反腐败斗争称为实验，是因为我相信这场实验的经验教训对中国未来的发展，对社会主义国家的政治乃至一般意义上的政治共同体的发展均是有极大的意义的。反腐败的课题是世界各国共同的难题，中国的这场实验，对人类解决这一难题定会有所贡献。

我是一年多前开始注意研究反腐败问题的，那时我感觉到这个问题对中国未来的发展越来越至关重要。去年8月至今年2月，我应邀去美国作访问学者时留心收集了不少资料，研究各国反腐败的状况。今年3月返回国内，开始动手整理资料，同时大量收集有关中国现阶段腐败现象的资料和数据，进行分析和研究。1989年6月之后，我加快了研究的进程，陆续写出了各章。所用的方法依然是历史——社会——文化的分析框架。只有在一定的社会环境中来讨论和分析对象，才能适当把握它。本书力图往理论性和实证性两个方向努力，设想既有理论分析，又有实证佐证。只有对现象做了准确的剖析之后，才能有合理的演绎或归纳。当然，这都是一些设想，写下来往往总与设想要差一段距离。

本书的结构包括：第一章分析了中国社会的特性对认识腐败现象设置的规定性；第二章主要反观建国以来中国反腐败斗争的经验教训，奠定分析的起点；第三章从经济发展透视腐败现象的社会效应在特定体制下的危害性；第四章研究腐败活动中的心理因素；第五章区分了现阶段腐败活动的类别与领域；第六章归纳了现阶段腐败活动中基本的手法和技巧，这两章均是为更好更有效地清除和防范腐败提供依据。只有准确把握了腐败活动的特征，才能有效地对付它们；第七章从宏观的角度分析反腐败的理论设计；第八章梳理近年来中国在反腐败斗争中的种种措施和做法，以期理出一个总体框架；第九章说明道德在反腐败斗

争中的角色和作用，我想这是一个带根本性的侧面。

本书还附录了建国以来有关反腐败的文献和条文，以及一些我认为在制度建设方面有价值的案例，以供有兴趣的读者参考。

任何学术研究的完成都离不开他人的帮助。在我的研究过程中，国内外学者的一些研究成果使我受益颇多，在此我对他们表示谢意。我还要感谢美国伯克莱大学东亚研究所，大部分国外的资料都是在那里收集的，并在那儿复印。我还要感谢下列人士：谢遐龄博士，他对许多问题提出了哲学化的评论，增益吾所不能；倪世雄副教授，当时他也在伯克莱东亚研究所，与我共同查找了不少资料，给予我很大帮助。杨淑瑛女士，她不辞辛苦地收集了上百个案例，使我的研究有了实证的基础；系里的研究生鲍勇剑、李冬青、叶勤良、姚勤、仇开明代为做了很多文秘和事务性工作，使我得以摆脱很多烦人而又必不可少的琐事。我感谢系办公室和资料室的全体人员，他们的帮助是不可替代的。我同样感谢出版社的朋友们，没有他们的劳动，便没有这本书。最后，我感谢我的妻子周琪，她给予我的要远远多于我给予她的。

任何批评和建议都会得到真诚的欢迎。

王沪宁

1989. 9. 2

目 录

序

1. 中国的状况	1
1.1 概念的规定性	2
1.2 公共权力的中轴	6
1.3 道德与环境	12
1.4 文化的镜子	18
2. 历史的反观	24
2.1 取得政权之前	24
2.2 “三反”“五反”	28
2.3 “四清”运动	37
2.4 改革开放期	45
2.5 五点思索	58
3. 经济的分析	57
3.1 正效应与负效应	58
3.2 正效应剖析	63
3.3 经济负效应	68
4. 心理分析	78

4.1 意识与动机	78
4.2 六种心态	83
4.3 个性与社会习俗	88
4.4 道德内约	92
5. 分类与领域	97
5.1 分类一般	97
5.2 领域与取向	104
5.3 对象与方式	110
6. 手法与技巧	119
6.1 单据加工	120
6.2 巧立名目	124
6.3 以职谋私	126
6.4 内外勾结	130
6.5 明取暗夺	132
6.6 利用职权	137
7. 体制性控制	144
7.1 宏观的透视	145
7.2 透明度的意义	150
7.3 权力主体的规范	154
8. 最新的实验	161
8.1 一般总体性原则	162
8.2 制度化总体性原则	171

8.3 第一屏障	177
8.4 第二屏障	185
8.5 机构监督	188
8.6 社会监督	193
9. 道德的作用	200
9.1 道德的力量	200
9.2 道德内在化	207
9.3 道德规范的重合	212

[附录]

1.《陕甘宁边区惩治贪污条例(草案)》(1939)	219
2.《中央节约检查委员会关于处理贪污、浪费及克服官僚主义错误的若干规定》(1952. 3. 8)	221
3.《中央节约检查委员会关于追缴贪污分子赃款赃物的规定》(1952. 3. 28)	225
4.《政务院关于“三反”运动中成立人民法庭的规定》(1952. 3. 8)	230
5.《中华人民共和国惩治贪污条例》(1952. 4. 21)	232
6.《北京市人民政府在“五反”运动中关于工商户分类处理的标准和办法》(1952. 3. 8)	235
7.《中共中央关于目前农村工作中若干问题的决定(草案)》(摘录)(1963. 5. 20)	237
8.《农村社会主义教育运动中目前提出的一些问题》(1965. 1. 14)	246

9.《关于党内政治生活的若干准则(第十一条)》	255
10.《全国人民代表大会常务委员会关于严惩严重破坏经济的 罪犯的决定》(1982.3.8)	257
11.《中共中央、国务院关于打击经济领域中严重犯罪活动 的决定》(1982.4.13)	261
12.《中共中央关于整党的决定》(摘录)(1983.10.11)	271
13.《中国共产党章程》(部分条款)	273
14.《中共中央、国务院关于进一步制止党政机关和党政干部经商、 办企业的规定》(1986.2.4)	278
15.《中共中央办公厅、国务院办公厅关于贯彻执行《中共中央、国务院关 于进一步制止党政机关和党政干部经商、办企业的规定》几个问题的 说明》(1986.3.29)	281
16.《国家行政机关工作人员贪污贿赂行政处分暂行规定》(1988.9.13)	283
17.《中华人民共和国行政诉讼法(草案)》(1988.11.10)	287
18.《国家行政机关及其工作人员在国内公务活动中不得赠送 和接受礼品的规定》(1988.12.4)	294
19.《中共中央、国务院关于近期做八件群众关心的事的决定》 (1989.7.28)	296
20.《监察部关于有贪污贿赂行为的国家行政机关工作人员必须 在限期内主动交待问题的通告》(1989.8.19)	298
21.《最高人民法院、最高人民检察院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告》(1989.8.15)	300
22.《上海市人民政府作出改善政风八条规定》(1985.5.10)	304
23.《上海市财税人员违纪处分暂行规定》	305

- 24.《上海市委要求党组织和党员在稳定经济深化改革中严守纪律》
..... 307
- 25.《中共中央办公厅、国务院办公厅关于县以上党和国家机关
退(离)休干部经商办企业问题的若干规定》(1988. 10. 3) 310
- 26.《中共中央、国务院关于进一步清理整顿公司的决定》(1989. 8. 17)
..... 312

中国的状况

清除腐败现象,是任何社会政治生活健康和稳定发展的关键一环。20世纪的政治发展表明,在发展中国家走向现代化的过程中,能否有效地抑制和清除腐败现象,决定着现代化的成败,也决定着社会的长治久安。英国学者保罗·哈里森长期研究第三世界国家的发展问题,他提出:行贿受贿是大多数第三世界国家内部的恶性肿瘤,它蚕食着人民与统治者之间相互信任的基础,使国家无力实施自己的法律和法规,改革即使在法律上通过了也很难实施^①。哈里森点明了腐败行为对一个变革社会的危害性,这种分析对不少社会是适用的。所以说,能否抑止腐败关系到社会的稳定和繁荣。

中国社会在社会主义现代化的发展过程中,亦必须有效抑制和清除正在蔓延的腐败现象。它们正在侵蚀社会的健康的机体,动摇人们对执政党和政府的信任和信心。目前,执政党和政府在着力清除腐败现象,以保证现代化事业能更加蓬勃地展开,社会主义制度能更加充分地显示其优越性。要有效地反对腐败,首先必须确定腐败的涵义以及特殊的历史——社会——文化条件对腐败的意义。腐败现象在各个社会均存在,但它们存在的意义、方式和条件有所不同,只有准确鉴定了腐败在一特定社会的内外因素之后,才能对腐败有更为深刻的认识。深刻的认识是任何行之有效的措施的前提。

1.1. 概念的规定性

对腐败这一概念,人们大体上有一个基本的共识,这就是运用公共权力来谋求私人利益。然而,在不同的文化氛围下,如在西方文化和东方文化的氛围下,在社会主义和资本主义的氛围下,在现代文明与氏族文明的氛围下,人们对腐败的概念会有不同的理解。在有些社会被认为是腐败的行为,在另一些社会则会被认为是正常的,反之亦然。造成认识上差别的主要原因在于人们对腐败有不同的规定性,而这不同的规定性又非纯理性的或纯逻辑的,而是受一定社会文化、制度、风俗和心理特质的制约的。在进一步探讨这些因素之前,让我们先来探讨一下腐败的涵义。

腐败在西方文化氛围中,由语义学观之,与汉语的同一概念颇有不同。腐败的英文为 *Corruption*。这里仅以英法两种语言为例。法语中 *Corruption* 有多种解释,可用于描绘水果腐烂,也可用于表述道德败坏,也可形容语言的滥用或曲解,源自拉丁语 *Corruptio* 一词。其基本涵义指某种变质现象。政治腐败则指公共领域中的变质现象。英语中 *Corruption* 一词也有多种含义,《牛津英语词典》列出了九种含义,并将它们排列为三组:(一)物理意义上的: *The destruction or spoiling of anything, especially by disintegration or by decomposition with its attendant unwholesomeness and loathsomeness*;(二)道德意义上的: *Perversion or destruction of integrity in the discharge of public duties by bribery or favour; the use or existence of corrupt*

practices, especially in a state; public corporation, etc; (三) 改变事物的原始纯洁状态; The perversion of an institution, custom, and so forth from its primitive purity; (由于翻译后便无法察觉个中差异, 故将原文抄录如上。) 美国学者阿诺德·海登海默 (Arnold J. Hiedenheimer) 教授认为, 现代人使用的腐败一词主要采用第二范畴的意义, 而早些时候人们主要在第一范畴和第三范畴的范围内运用 Corruption 一词, 尤其是第三范畴^②。如从亚里士多德到孟德斯鸠, 政治术语中的 Corruption 多带有第三范畴的含义, 如亚里士多德就确定专制政体是君主政体的变质形式 (Corrupted variant of monarchy)。中译本《政治学》译为“变态政体”^③ 但随着社会和政治的演进, 道德的及政治的涵义占据主导地位, 这也表明了现代政治发展的一种趋向。无论怎样, 源自拉丁语的 Corruption 一词基本上指一种变质、变易现象或行为。这样, 其在政治生活中的语义规定性就较明白了。

汉语中腐败一词具有较专门的涵义, 根据《辞海》, 腐败指臭败、腐烂, 一般用来描绘食物, 如“民无冻馁, 食无腐败”, 《辞源》解释为溃烂发臭, 陈旧迂陋, 腐朽败坏。因此, 腐败一词专门用以描绘一种恶劣的状态, 用于社会政治生活之后, 它的涵容面就可能较为广大。实际上, 人们在社会政治生活中使用腐败一词, 既可指个人运用公共权力来达到个人目的, 也可指个人的各种不符合社会道德规范和习俗的行为和活动, 哪怕这些行为并不在公共生活领域内。这是中国文化的特殊性, 家国一体, 伦理政治, 修身养性治国平天下, 将个人生活与公共生活溶为一体, 没有人为的划分, 个人在公共领域和私人领域的违背社会道德、法律和传统规范的行为, 都会被认为是腐败行

为。实际上中国文化的特性促使人们看重腐败，这构成政治体系最大的压力。西方文化对公共领域和私人领域有较为明确的划分，不少行为虽不高尚，但不属腐败范畴。这就是以集体主义为核心的文化与以个人主义为核心的文化认识权力运作以及负责运作权力的人们的差别。

在中国这样的文化氛围下，腐败一词的覆盖面较大，公务人员在任何领域中的利己、放纵行为都被视为腐败。虽然这不符合腐败的严格意义，但事实上公众持这样的范式。邓小平曾描绘过中国的官僚主义现象：高高在上，滥用权力，脱离实际，脱离群众，好摆门面，好说空话，思想僵化，墨守陈规，机构臃肿，人浮于事，办事拖拉，不讲效率，不负责任，不守信用，公文旅行，互相推诿，官气十足，动辄训人，打击报复，压制民主，欺上瞒下，专横跋扈，徇私行贿，贪赃枉法，等等^①。用西方的标准衡量，上述现象中有许多不属严格意义上的腐败范畴，而属于权力运用、体制设计、程序衔接、规范制约方面的问题。但在中国的文化背景下，人们往往统统将它们归之为腐败现象。这就告诉人们，界定中国社会中的腐败现象，不宜仅仅从以权谋私的角度审视，以权谋私只是腐败的基本现象。这样有利于社会全面防范和清除腐败现象。

让我们把范围限制在以权谋私的层面上进一步探讨腐败活动的涵义。在这个方面，学者们也各执一端。总体上说，可以将它们划分为三大类：

1. 以公职为轴心的定义 这一类定义与公职的定义相关，也与对公职承担者确定的规范有关。人们从与公职的关系上来界定腐败。戴维·H·贝利(David H. Bayley)言：当腐败行为特别与贿赂有关时，指的是通过不正当地运用权力来谋

取个人利益,个人利益不一定是金钱。M·麦克缪兰(M. McMullan)的定义为:如果一位政府官员接受金钱或其他价值做他有职责做的事情,做他没有职责做的事情,或为不正当的理由采取合法行为,那他就腐败了。J. S. 纳伊(J. S. Nye)确定:腐败包括出于私人考虑(家庭、亲密的私人朋友)偏离公共职位的职责;违背禁止施加私人影响力的规章。这些行为包括贿赂、分赃、侵占公物等。这一类定义从行为偏离公职出发来界定腐败行为。

2. 以市场为轴心的定义 这一类定义产生于对现代发展中国家政治的研究,因为这类国家政治发展程度较低,公职或者说政治体系不健全,有的甚至不存在。逢·克拉佛伦(Van Klaveren)分析道:一名腐败的官员视其公共职位为一种经营活动,他要尽量扩大它的收益。公职成为一个“最大化的单位”。他的收入多寡取决于市场状况,取决于他发现在公共需求曲线上最大收益的点的才能。罗伯特·蒂尔曼(Robert Tilman)相信,腐败意味着从指令性价格模式转向自由市场模式,作为现代行政理想的集中分配体制可能会因供需的严重不平衡而不敷为用。人们可能会认为冒险是值得的,付出更高代价以保证获取所期望的利益。一旦如此,行政就不是指令性市场,而具备了自由市场的特点。这一类定义在政治与经济一体化的社会中特别容易发生。

3. 以公益为轴心的定义 有些学者认为第一类定义太狭窄,第二类定义太宽泛,他们认为公共利益对于阐释腐败的概念必不可少。卡尔·弗里德里希(Carl Friedrich)表示:无论何时掌握公职的人为得到金钱或其他报酬而采取有利于提供报酬的人和损害公众及公众利益的行为时,腐败就可以说存在

了。阿诺德·罗戈(Arnold Rogow)和 H. D. 拉斯韦尔(H. D. Lasswell)肯定:腐败行为违背对一个公共或公民秩序体系的责任,公共和公民秩序体系强调共同利益高于特殊利益,为特殊利益侵犯共同利益即腐败^⑥。

以上三类定义从不同的角度观察了腐败现象,各强调一个侧面,总的来说都勾勒了腐败活动的基本特征,这些定义原则上围绕着整体利益和个体利益的关系展开。如若从中国社会文化氛围考虑问题,似乎还不足以为用,在这里有必要区分出狭义和广义两个方面的规定性:从狭义上说,腐败行为指运用公共权力来实现私人目标,这里涉及到权力、公职、职责、公众利益和私人利益,大体上包含前述三类定义的核心内容;从广义上说,腐败行为意味着政府治理一般意义上的败坏,这里不一定有人直接得到利益或好处,但整个社会的利益受到损害。在中国历史——社会——文化条件下,公众往往持广义的腐败概念和狭义的腐败概念,两者兼而有之。在目前阶段,狭义概念突出出来,因为以权谋私的行为空前膨胀,成为腐败现象中的主要现象。这里集中分析狭义概念上的腐败现象。显而易见,在实际的社会生活中,要抑制和清除腐败现象,单瞄准狭义概念上的行为是不够的,必须广义和狭义同时着手,这样才能博得公众的认同。限于篇幅,不可能同时论及,故择目前阶段的重症分析之。

1.2. 公共权力的中轴

腐败现象离不开公共权力的运作。在一切社会中,腐败总

与公共权力结合在一起，人们通过运用、影响或操纵公共权力来达到私人目标，获得私人利益。与公共权力无关的行为如若不合法度和风尚，称不上腐败。因此，公共权力的非规范非公共运用是腐败行为的核心。谈到公共权力与腐败现象的关系，人们往往会想起英国历史学家阿克顿(Lord Acton)的名言：“权力倾向于腐败，绝对的权力倾向于绝对的腐败。”^①阿克顿想说的并非权力具有一种腐败的内在必然性，而是一种可能性。一旦这种可能性被人利用，绝对的权力就可能导致绝对的腐败。如若权力受到必要的控制和监督，腐败行为就会受到制约。当然，绝对的权力往往难以受到控制和监督，于是腐败现象发生的可能性就较大。阿克顿的断言同时基于对人性恶善的基本评价，他的断言表明他对人性持悲观主义的态度。其实，公共权力蕴含着两种可能性：一是为在社会上扬善避恶提供有效手段，二是为人们追逐私利提供条件。在人性尚没有普遍升华、道德尚没有深度纯化、良知尚没有全面普及的状况下，后一种可能性值得引起警惕。

中国社会的发展，自古至今，公共权力在社会结构中始终占据主导地位，公共权力始终是指导和调节整个社会的强大无比的力量。中国自秦始皇统一之后，便建立起高度集权的治理体系，这种体系为社会生活设定了一种强大的权力。与此同时，以君君臣臣父父子子为核心的政治文化又维系着这种无所不在的公共权力结构，以自然经济和自给自足为特征的小农经济始终没有自然转变为现代商品化的工业大生产，无以为社会协同提供其他有效的协调机制，致使高度集权的政治协调成为一种逻辑必然。马克思指出，资本主义生产方式使“一切固定的古老的关系以及与之相适应的素被尊崇的观念

和见解都被消除了，一切新形成的关系等不到固定下来就陈旧了。”^②由于中国传统社会没有孕育出商品经济蓬勃发展的条件，旧有的权力性质和权力结构在两千多年的流变中总体不变。这段漫长的历史以及由它冶炼出来的文化精神是那样牢固地扎根于中国社会的土壤，以至今天人们都会受其影响。

传统社会中的这种强大权力，为腐败行为提供了较大的可能性。中国历史上的腐败达到的水平为其他社会不能比拟。王亚南在研究中国封建社会的官僚政治时，曾分析过：在统一的集权大国，以土地及土地生产物为重心的交换关系，货、钱流通关系既然建立起来，天下的货物自然就会辐辏于官僚所在的都市，而官僚们“不见可欲则心不乱”，见可欲，就难免有些“心乱”了……而严格禁阻他们满足贪欲的法轨又不可能在专制官僚政权下确立^③。中国传统的抑制和清除腐败的方法依于个人的道德（清廉）和严刑，无以建立起一整套制度和规范。这样往往防不胜防，清不胜清。一旦人们不再顾忌道德情操，那就无法控制了。

这一简短的历史回顾，仅仅是为认识腐败现象提供一个历史的背景。我们需要着力考察的是现今社会中的腐败现象。历史只是借鉴，不可套用。中国历史在 20 世纪发生了翻天覆地的变化。1949 年之后，建立起社会主义制度，权力性质与传统社会的权力绝然不同。不过，腐败的可能并不会因权力性质的改变而改变，任何性质的权力都可能被少数人用来搞腐败。历史往往展示出这样一种情景：不是公共权力改变腐败现象，常常是腐败现象改变公共权力。应该说，在相当长的一段时期内，在意识形态和政治运动的作用下，在人们超常的政治信仰中，腐败现象得到了有效的控制，腐败的问题并不突出。然而，

在上述条件削弱之后，在商品经济和市场机制引入中国社会之后，在现代化全面开启之后，腐败现象迅速蔓延开来。除了人们内在的原因（如道德、欲望、虚荣、名誉、责任、信念等方面的因素）外，体制的特性也是一个重要因素，而且可能是最主要的因素之一。这就是高度集中的政治经济体制。虽然改革的意图在于改变这一体制模式，即从指令性计划转为指导性计划，从产品经济转为商品经济，从计划经济转变为有计划的商品经济。但目前这一体制模式只在改革之中，尚未完成，加之其他各种因素，这一体制模式实际上仍然在发生作用。

这种体制模式的基本特征在于它被赋予了可观的权力。对权力的衡量有两个标准：（一）从性质上观之，中国的社会主义体制应赋予权力以人民民主的性质，因而权力不是一种绝对的权力，而应是一种以人民意愿为基础的权力，这在本质上为防范腐败现象提供了有效的保障；（二）从功能上观之，这种体制模式哺育出一个广大无边的权力，在旧的政治经济体制的结构下，公共权力无所不在，党政一体化，政经一体化，政治权力承担着社会方方面面的管理和协调功能，这为可能的腐败行为提供了条件，扩大了可能性。加之社会主义民主政治长期以来没有受到重视，没有在体制、程序、规范等各个层次上实现建设性的制度化，公共权力功能上的全面性和总体性就容易被人用来谋取私利。

社会主义制度下形成公共权力功能上的全面性和总体性有其必然性。这种必然性可从两个方面来解释：

1. 革命创造新社会的**规定性** 中国社会经由武装革命实现了新旧制度的更替。革命胜利后，领导阶级面临的首要任务便是巩固政权和维护政权，同时也得维护社会的正常生活秩

序。这些紧迫的任务以及领导阶级在革命过程中形成的领导体制和领导方式汇合形成一种全面性和总体性,不是这样的话,新的社会制度便不能最终确立。美国学者邹说将此称为“全能主义政治”(Totalistic Politics),即在社会各种制度组织都正在解体的时期,只有用政治团体的权力深入到社会的每个角落去重建各种组织制度,去解决社会各领域中的问题,才能一面重建国家,一面重得建社会^⑥。问题是在这项基本任务完成后,应当立即着手建立起制度化的体制,这一环没有及时进行,造成公共权力功能上的全面性和总体性没有配之以完善的制度和合理的程序。

2. 公有制认识论的规定性 社会主义制度的基本特征在于生产资料的公有制,这是马克思恩格斯提出的资本主义后社会的基本原则。对这一原则的认识不同指导着社会主义实践的不同。中国在社会主义制度建立后,一度模仿了苏联的高度集中的模式,将社会生活的各个方面统统置于国家的调控和管制之下。在这种模式下,可以说社会各类大的活动方面,如政治、经济、文化、艺术、教育、体育、军事等均在国家的管制之下。国家不仅无所不包地管理各个方面,而且在管理手段上也采用了直接、微观的方式。这种公有制的认识论在改革开放中改变了,但要真正实现体制变革还有待时日。这里不想讨论这种认识论导致的体制模式的弊端,而只想指出它在何种程度上促成了公共权力功能上的全面性和总体性。

配之其他因素,以上两种规定性使公共权力达到极为广大的境地。权力相对广大,制度相对不完备,腐败现象发生的可能性就相对大,谋取私利者利用公共权力的机会就越多。假如各个领域的活动都成为一种公共活动,都需要从上至下一

整套权力机构加以协调,所有的社会价值或资源(社会资源和自然资源)都在公共权力的控制之下,则腐败行为的可能空间相对较大。

中国社会的公共权力体系由四大基本部分构成:执政党体系、行政体系、经济管理和社会管理体系。每一个体系都由错综复杂的高低职位阶梯构成,这是公共权力全面性和总体性的骨架。这四大体系分解着公共权力。公共权力具体体现在每个职位上,通过成千上万个职位来控制 and 分配社会资源和价值。谋取私利者只要处在其中一个职位上,无论是大是小,就有了进行腐败活动的条件。如果在体制上没有完整的监督和防范机制,腐败行为就易于发生。

中国当代社会公共权力的这种特性,也决定了腐败现象的一种趋向;腐败行为大多属于后发型腐败,即腐败行为源于已经掌有或大或小权力之公务人员。与之相对的是先导型腐败,即在有关人员还没有担任公职之前腐败行为已经发生。象日本政界骇人听闻的里库路特事件,在中国目前没有滋生的条件。塞缪尔·P·亨廷顿(Samuel P. Huntington)指出了腐败行为的两种运动方向:在积累经济财富机会很多,而公共权力的职位很少的社会,其腐败的重要形式应是用前者取得后者;在通过私人活动来积聚财富的机会受到多方面的限制的社会中,其腐败的重要形式是利用公职中饱私囊^⑧。中国社会体制和权力结构的特性,决定腐败行为的基本形式是后者。因此,在目前条件下制约和清除腐败现象,着眼点应放在防范以权谋私。

认识了现时中国社会公共权力的全面性和总体性,就可明白它为腐败行为提供了怎样的潜在可能性。我不认为它必

然会导致腐败行为,如果说公共权力的全面性和总体性包含有腐败行为的必然性,无论在逻辑上还是事实上都可以证伪。事实上这样一种权力在清除腐败方面也是卓有成效的,而低效和松散的公共权力是无法有效促进廉政的。关键的因素是怎样防止可能性变为现实性。如果可能性变为现实性了,人们就会从现实性出发,将这种现实性视为某种必然性。这种可能性是那样的大,人们须得百倍小心和谨慎地防止它转化为现实性。

1.3. 道德与环境

公共权力在社会中的这种独一无二的地位,使参与和分享公共权力的人具有非公共运用权力的有利的条件。这一条件之所以能够被一些人用来达成私人目标,还得有其他的条件与之配合。腐败现象的发生,往往是主客观因素交复的产物。在中国社会,腐败行为历来被宣布为不合公德的活动和行为,执政党和政府历来宣布对这些行为要严加惩处。问题是为什么有相当一批人仍然铤而走险,仍然置党纪与国法于不顾?或者可以这样发问:为什么他们可以铤而走险,可以置党纪与国法于不顾?这里提出了两个领域的问题:一是行为主体的内在动机,二是行为主体的外部环境。下面我们来分析一下哪些主客观因素的变化会对公共权力的非公共运用产生作用。

1. 道德内约的松散 中国文化历来强调心性、人格、修身、伦理、道德,这不仅是中国文化不可分离的部分,也是中国政治文化的有机组成部分。中国社会长期形成的“以文化为中

轴的政治文化”，致使人们多从伦理道德方面思考权力的运用，而较少从制度和规范的角度思之。在传统的大一统的权力下，西方社会流行的法学世界观无以萌生。从儒家文化来说，天道观念、大一统观念和纲常教义三位一体构成权力私有化的理念基础。在传统的封建社会中，权力是皇帝个人的权力，而非公共权力，不存在公共权力的观念，也不会产生以公共权力的合适运用为内容的文化，儒家的“仁政”被用来约束各级官吏更好地维持既存的秩序。在公共权力的观念不存在的条件下，约束参与权力的人的方法只能是道德化和伦理化的。伦理政治的一个弱点就是它必须依赖个人的道德内约，一旦道德内约松散，社会便没有其他机制可以有效制约掌权者了。中国古代皇帝制定了严酷的刑罚来对付贪官污吏。但惩罚发生在腐败行为完成之后，真正有效的措施，应当防患于未然。

勾划一下中国文化的传统的特性，并不是要做今昔类比，而是强调在中国文化中人们倾向从道德内约来防范不法行为。中国当代社会基本上没有脱离这个轨迹，尽管内容革故鼎新了。道德内约在相当长的一段时期内奠基于共产主义的道德规范。与传统社会相比，道德规范不可同日而语，但方式颇为相近。这是一种文化的制约。另一项原因是，一段时期以来，社会主义民主没有全面发展起来，政治生活不正常，十年动乱公共权力无法正常运转，这种状况下不可能探讨限制公共权力的非公共运用的问题。盛行的全新的道德规范，高度集中的权力和人们虔诚热烈的信仰曾有效克服了以权谋私的行为。然而，一旦这个框架解体，社会就没有防范公共权力的非公共运用的有效机制了。当代中国社会的进步，人文精神、社会理念和科技知识的弘扬，使过去的价值失去了价值。共产主义的

道德规范、高度集中的权力和虔诚的信仰也渐渐弱化了。然而新的价值体系却没有形成。商品、市场、货币、享乐型的生活方式开始介入人们的精神世界。个人主义、享乐主义、利己主义的思潮开始蔓延。在这个时期，道德内约解体了，个人失去了自我的道德内约和社会的道德内约。在一个法律和制度不那么健全的社会中，一旦道德内约的松懈波及公共生活，结果不难想象。

2. 个人经济活动空间的狭小 前面提及塞缪尔·亨廷顿的观点，如果通过私人活动来积聚财富的机会，受到多方面的限制，公共权力就会成为发财致富的门路^①。在中国社会中，传统的公有制认识论极大地缩小了个人经济活动的空间。另一方面中国人的心态也鄙视商业活动，这又从主观上限制了个人经济活动的空间。中国社会的经济始终徘徊不前，经济建设长期没有成为工作重心，政治运动此起彼伏，这不仅阻碍了国民经济的发展，也影响了人们的生活水平。从人均国民总产值来看，相差发达国家二、三十倍。当现代化的价值观念引进之后，人们对生活产生了更高的要求，也了解了外部世界。追求新的生活方式成为人们的普遍心愿。但是对于长期收入很低的人们来说，如何去获得必要的资源呢？一种方式就是通过经济活动来积累财富，但容纳这种活动的空间十分狭小，改革之前基本没有，改革之后限于有限的空间，如个体经营。其他领域如文教、科技、文化、艺术也都适度拓展了空间，尽管依然狭小。但公务人员却没有可能介入这些有限的空间。平心而论，目前中国公务人员的收入水平相对很低，不可能作为追求一种新生活价值的资源基础。在这样的条件下，有人思想上动摇，个人主义膨胀，就可能通过公共权力来寻求资源和财富，

因为这是唯一可能的途径。不仅如此,由于个人经济活动空间的狭小,加之尊官卑商的观念,少数人会把参与公共权力看成是谋取私利的有效方式。在社会各类价值普遍匮乏的情况下,公职还能获得职位本身所没有的权能,一些人正是利用了这一点来实现权力的非公共运用。如果适度拓展个人经济活动的空间,腐败行为的动机就可能受到分流,或者转变形式。(参见第8章)

3. 社会调控系统的能量不高 社会调控系统指的是对整个社会政治、经济、文化等活动进行管制的各种体制。当代中国的社会调控系统覆盖面很广,几乎包罗了各个领域的各个方面,因此整个调控系统的能量高低,决定着社会的发展。社会调控系统负责分配各类价值,价值如何分配决定着社会利益如何分配。社会调控系统的能量高,意味着价值分配能达到最大的合理性,社会价值将根据公正的原则进行分配,不受其他因素影响。在这种状况下,腐败行为较难发生。如若社会调控系统能量不高,腐败活动就会趁机而入。

按照上述标准,社会价值的不公正分配可以源自两个方面:一是由公务人员的道德因素引起的不公正分配,此点前面已经论及;二是由体制的结构性弊病引起的不公正分配。所谓体制的结构性弊病指的是体制设计和程序上的不合理性,这些不合理性在一定条件下会成为腐败行为的促成因素。体制的结构性不合理性在任何社会都不可避免,虽然性质和程度有所不同。这种不合理性为什么会成为腐败行为的促成条件,原因在于如果社会价值的分配不合理,需要资源的人就会采用各种手段来取得资源,这种紧张的供求关系为腐败行为创造了条件。

现时中国社会体制的结构不合理表现在诸多方面,如:

(一)新旧体制转换造成的宏观分配体制失衡。在改革之前的体制下,社会价值的分配基本上采用指令性计划分配,而且主要是针对国营单位。这种分配体制虽然不利于经济的全面腾飞,但保证了这种体制范围内的分配合理性。改革之后,指令性分配体制被改变,新体制设想运用市场机制达成合理分配。但由于市场机制不健全,理想的设计暂时难以实现。这样,价值分配的不合理性便无可避免,致使大量的单位和个人不能不想方设法获得必需的资源 and 价值。如果社会调控系统不能满足这一要求的话,公共权力就会被引向非公共的运用;

(二)各级权力机构之间的失衡。要达成合理的分配,在市场机制不成熟的条件下,需要一个前提,这就是要对需要价值的量和可供分配的价值量有一个基本的估价,并要对各种价值需求有一个价值判断,分明轻重缓急。然而在改革放权之后,这种评估工作实际上无法进行。不仅如此,而且可供统一分配的价值和资源日益减少,大部分价值和资源都被基层和地方截留。这实际上也会为腐败活动提供便利。自然,如果市场机制完善,情况就不同了。在市场机制不健全和社会调控体系能量不高的情况下,有权者会觉得有进行腐败的便利,有所求者也会觉得有此必要,这是最可怕的;

(三)基层公共权力运作的失衡。大量的材料证明,在各类腐败活动案件中,绝大部分是处级以下公务人员所为。例如根据报导,全国检察机关从 1988 年 1 月至 10 月立案侦查经济犯罪案 25804 件,其中贪污案 13081 件,受贿案 3870 件,在侦破的万元以上贪污案中,党政机关工作人员 559 人,企事业单位工作人员 2330 人,县处级干部 55 人,司局级干部 2 人^⑤。如果统计数据准确,那么大部

分案件均与县处级以下的公务人员有关。这表明,基层公共权力的运作已经失衡。失衡的原因是多方面的,基层政权建设不力是主要原因,无论在城市和乡村,基层政权的体制、规范和程序均需要重新调整,但由于各种原因迟迟未做。比较研究表明,在任何基层政权运作失衡的社会中,腐败行为都会成倍增长。在基层发生的腐败现象十分有害,它将直接损害整个调控体系的能量。吉尔伯特·罗兹曼(Gilbert Rozman)在分析19世纪中国的状况时曾指出:当时的基层组织不足以构成一个坚强的基础,使政府可以借之发挥更大的作用,当中央政权把其触角远远地伸进基层的各个角落时,它的力量就不免大大减弱¹⁹。如果发生这种情景,又会造成一种怪圈,基层政权越是无力,越是不易受到中央的控制;中央越是无法控制,基层政权就越是无力。在这种循环中,腐败现象就会蔓延。

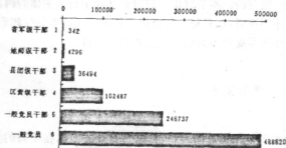


图 1.1 1982—1988 年全国纪检系统处分党员中各类干部比例

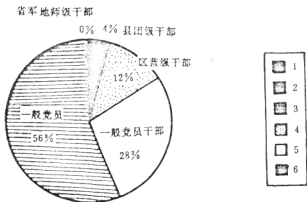


图 1.2 1982—1988 年全国纪检系统处分党员中各类干部所占百分比
资料来源：根据 1989 年 8 月 20 日《解放日报》制图。

以上仅举了三个主要方面，体制的结构性不合理还涉及其他一些方面。本节讨论了在腐败活动中行为主体的内在动机和外部环境，都只是一些概括性的论述。这里仅仅想表明，什么样的客观原因为腐败现象提供了条件。

1.4. 文化的镜子

本章一开始曾提出一个命题：腐败的概念在不同的文化氛围下有不同的涵义，后来的分析逐渐展开了这项命题。人们对一种社会现象和社会活动的见解，受到他所处的历史——社会——文化条件的制约。显而易见，对腐败现象也一样，不

同的历史——社会——文化条件会设定不同的透角。在一些社会中不构成腐败的行为和活动，在另一些社会中却会被归入腐败行为之例。例如在西方国家中，各派政党往往以任命驻外使节来酬谢在选举中出过力的朋友，也可以政府工程项目报答某一利益集团的支持，也可通过任命政务官来安排在竞选中立下汗马功劳的党朋。只要经过一定的程序，这就不属腐败行为。而在不少发展中国家里，这些都被视为腐败行为。在中国社会中，这些毫无例外地会被视为腐败现象。中国政治文化的伦理至上性排斥一切经济交易在公共领域中的出现，凡属这类涉及金钱、利益和权力的交易关系的，都会被认为是不合规范，不合道德和不合良知的。象詹姆斯·M·布坎南（James M. Buchanan）那样宣布政治理想应将政治视为一个完全类似于市场的复杂的交易过程⁹，在中国文化下恐怕短时间内是不能接受的。

从这个角度观之，中国社会或中国文化中含有一种特殊的成份，这种成份促使人们特别看重腐败行为，特别看重公共权力不合乎道德和社会目标的运作。在这样的文化氛围中，腐败行为的消极作用特别显著。这个成份是什么呢？是平均主义的精神。中国文化中平均主义精神根深蒂固，成为观察腐败现象的放大镜。当代中国政治的发展并没有削弱平均主义的精神，而只改变其属性。在平均主义的文化氛围下，测量腐败的尺度会变得特别严苛。衡量尺度过份严苛，相对扩展了腐败行为的范围。另外，这种文化氛围也使公众特别痛恨腐败现象。

平均主义精神有其土壤，下面先做一简要分析：

1. 物质生产的不发达 中国社会的物质生产一直处在较

落后的水平上,远远不能满足日益增长的社会需要。这种客观因素迫使社会将财富和资源平均分配,以保证社会的稳定性和减少冲突。“不患寡而患不均”精炼地表达了在物质匮乏条件下治国的基本方略。当代中国的经济水平仍然不高,人们的收入和可以得到的资源十分有限。在这种情势下,平均主义精神就会增长。人们只得采用平均主义的政策协调矛盾。久而久之,这就成为一种“集体无意识”,成为人们评判公务人员的基准,任何一点偏离都会受到严厉的谴责,任何人利用公共权力得到一点点好处,都为社会不能容忍。

2. 文化中的因素 文化中的因素可分为传统和当代两部分。从传统观之,中国文化中的平均思想源远流长,有的学者提出可追溯到氏族社会的遗风,历代有过“均田制”、“均贫富”等口号^⑧。重集体的文化不能造就平等精神,但容易培育平均精神,既然每个人都是整体中的一分子,任何超越其他人的努力都会引人注目,都会被认为是越出纲常名教秩序的。在政治体制强而有力时,平均精神可能会被压制下去。一旦政治体制较为疲软时,平均精神就会上升。在后一种状态下,人们对腐败行为尤为敏感。

从当代观之,前述公有制认识论(见 1.2 节)以及长期以来占主导地位的意识形态化的观念,也加剧了平均主义在社会上的普及。这种平均主义与前一种颇为不同,它不以传统的宗法文化为基础,而是以被激进化了的社会主义乃至共产主义的原则为基础。在这些原则下,社会全体公民是平等的,而且是社会的主人。平等观念经过极左思潮的熏染,演变成一种平均主义。经济的不发展,又使平等只能表现为一种物质或财富上的平均主义。“大锅饭”生动地描绘了这种平均主义的特

征。在现代化没有充分铺开的时候,情况只能如此。这种平均主义不仅是一种观念,而且也曾经是一种制度,一种意识形态。更重要的是,它已经深入人心,构成一种心理沉淀。眼下展开的四个现代化的进程,只是开始冲击这种心理沉淀,要真正变革它还得看社会政治、经济、文化的进一步飞跃。本着这种心理沉淀,人们对腐败行为自然格外敏感。

3. 公有制的文化作用 公有制作为一种社会制度规定着社会生活的各个方面,但制度本身就是文化的一部分,因而制度运转本身也就是文化传播的过程,这就是制度的文化作用。公有制的运转在相当长的时期内使大众形成一个明确而牢固的看法:社会的一切财富属于人民,一切财富都是公共财富。在中国,个人财富的规模大多微不足道,目前进行的改革尚没有突破往日的格局。在这种文化作用下,人们就会格外关心公共财富的走向,格外关心公共权力如何分配和使用公共财富,格外关心公务人员与公共财富的关系,任何人要侵占或挪动公共财富,都会引起社会强烈的反应。

分析这些因素,目的在于表明中国社会对腐败行为敏感得多。腐败现象要置入一定的文化中来观察。文化就象一面镜子,如果它对准哪一事物,哪一事物就会被照得格外明晰。中国文化中的多种因素都使它对准腐败现象,腐败现象显得格外清楚。如果说一个社会对腐败现象十分敏感,那就是说能否抑制和清除腐败现象关系到政治体系的稳定和长治久安。关于这一点,人们早有认识。亚里士多德曾经指出:凡当权的人既行为傲慢而又贪婪自肥,公民们一定议论纷纭,众口喧腾,不仅会指摘这些不称职的人,而且进一步也必批评授权给这些人们的政体^⑤。这是政治生活中的一条公理。在文化对腐

败现象特别敏感的社会中，腐败行为的危害性是致命的。

因此，在推进现代化的进程中，在完善社会主义制度的过程中，必须切实有效地抑制和清除腐败现象。抑制和清除腐败现象也要讲究科学，应当科学系统地研究中国历史——社会——文化条件下腐败现象的原因和条件，及其社会心理效应和政治危害性，只有这样，才能切实有效地抑制和清除腐败现象。

引证出处：

- ① [英]保罗·哈里森：《第三世界，苦难、曲折、希望》，新华出版社，1984，第423页。
- ② Arnold J. Heidenheimer, *Political corruption, Readings in comparative Analysis*, Holt, Rinehart and Winston, Inc. 1970, P. 4.
- ③ [古希腊]亚里士多德：《政治学》，商务印书馆，1981，第134页。
- ④ 邓小平：《党和国家领导制度的改革》，《邓小平文选》人民出版社，1983，第287页。
- ⑤ Arnold J. Heidenheimer, 同上，P5~7页。
- ⑥ Lord Acton, Letter from Acton to Creighton, April 3, 1887, see George Selden, *The Great Thoughts*, Ballantine Books, New York, 1985, P. 3.
- ⑦ 马克思恩格斯：《共产党宣言》，《马克思恩格斯选集》，第一卷，第254页。
- ⑧ 王亚南：《中国官僚政治研究》，中国社会科学出版社，1981，第118页。
- ⑨ 邹说：《西方社会科学与中国政治学的发展》，《国外政治学》1986，第2期，第50~54页。
- ⑩ 塞缪尔·P·亨廷顿：《变动社会的政治秩序》，上海译文出版社，1989，第72~73页。
- ⑪ 同上。
- ⑫ 《人民日报》，1988年12月29日。
- ⑬ [美]吉尔伯特·罗兹曼：《中国的现代化》，江苏人民出版社，1988，第154~155页。
- ⑭ [美]詹姆斯·M·布坎南：《自由、市场与国家——80年代的政治经济学》，上海三联书店，1989，第129页。
- ⑮ 陈建远主编：《中国社会——原型与演化》，辽宁人民出版社，1988，第58~59页。
- ⑯ 陈独秀：《东西民族根本思想之差异》，见陈崧编《五四前后东西文化问题论战文选》，中国社会科学出版社，1985，第14页。
- ⑰ [古希腊]亚里士多德：《政治学》，商务印书馆，1981，第237页。

历史的反观

清除和防范腐败现象,已是中国社会主义现代化建设面临的一项必不可少的工作,能否有效地克服和清除腐败现象,关系到四化大业的成败,关系到党和国家的威信和政治领导权。今天以至将来,中国将长期面临着清除腐败现象的工作。在研究和分析现今中国社会上存在的腐败现象时,我们有必要反观一下中国共产党和中国政府反腐败的历史经验和教训。中国共产党历来强调克服各类腐败现象,强调共产党员和国家干部必须廉洁奉公、大公无私,全心全意为人民服务。在长期的革命斗争和社会主义革命、建设过程中,党和政府多次开展清除腐败的斗争、运动和工作。以下将择其要端做一分析。做历史反观的主要目的在于从历史的反思中总结清除腐败现象的经验教训,为今天和以后清除和防范腐败现象提供借镜。

2.1. 取得政权之前

中国共产党自成立起便十分强调党的最终目标是实现共产主义,是为大多数人谋福利的无产阶级政党,因此一切贪图享受、追求私利、脱离群众、腐败堕落的现象都违背党的性质

和宗旨。中国共产党历来强调反对腐败堕落现象。在相当长的一段时期里，党一直在做艰苦卓绝的革命斗争，腐败堕落现象不明显。三十年代之后根据地增多了，一些政权建立起来了，一些人以权谋私的活动开始了。针对这些现象，1938年，毛泽东明确指出：“共产党员在政府工作中，应该是十分廉洁的，不用私人、多做工作、少取报酬的模范。”“共产党员无论何时何地都不应以个人利益放在第一位，而应以个人利益服从民族的和人民群众的利益。因此，自私自利，消极怠工，贪污腐化，风头主义等，是最可鄙的，而大公无私，积极努力，克己奉公，埋头苦干的精神，才是可尊敬的。”^①下面分析一下抗日战争时期党在清除腐败方面进行的工作。

抗日战争时期，共产党治理着不少根据地，根据地里建立起了人民政权。当时的根据地包括晋察冀抗日根据地，晋冀鲁豫抗日根据地，晋绥抗日根据地等。因为有了政权活动，一些人就利用它来达到自己的目的，对公共权力进行非公共的运用，贪污腐败现象也随之发生。有的同志在分析当时产生腐败现象的原因时指出三条：一是外界影响，如基层政权中使用了些旧人员，带入了旧社会的恶习；二是由于抗日民族统一战线的建立、国民党改变了对付共产党的政策，采用了腐蚀、拉拢、吹捧、金钱美女等手段；三是私营经济资本主义的影响^②。加之其他一些因素，一些腐败现象发生了。如在淮北抗日根据地，一位乡长贪污公粮300多斤，一位区长贪污公款5000多元，一个县一次请客竟花费1万余元，有的县长用600多元买一件皮袍等。采用的手段有挪用公款、偷税漏税、伪造单据、私卖公粮、盗卖子弹、包庇走私、索取贿赂等^③。面对这些严重的问题，党领导展开了严肃的斗争。

这场斗争大致分为三个方面：

1. 在思想上牢筑防线 前面引用的毛泽东在六届六中全会上上的讲话便是这方面的工作。党从多方面、多角度告诫全党要反对贪污腐化，思想上、政治上和组织上保持党的纯洁性。对待腐败现象，党和政府采取了严厉批判和揭露其实质的做法。如陕甘宁边区政府副主席 1940 年 8 月就写过一篇文章，题目叫《铲除新官僚和新劣绅的专横》。文章指出边区各级政府的工作人员绝大多数是人民的公仆，忠心勤劳地为人民服务，但是边区内产生贪官污吏和劣绅的原因还没有全被铲除，由于这些原因，边区内产生出一部分新的贪官污吏和新劣绅，他们共同贪污，要私情，欺压善良，鱼肉人民。这些新贪官污吏和劣绅并不是一般工作方式上的官僚主义者，而是行政机关以及一切权力机关的败类，是边区的民主政治和廉洁政治的害群之马，应当把他们从机关中驱逐出去，某些罪大恶极的，应当交付法庭严办，用铁的纪律对付他们。每位积极的干部，每位边区的公民，一定是拥护这一号召的，一定积极起来帮助政府铲除这些少数败类^③。

2. 坚决清除腐败分子 为了有效制止贪污腐化风，党对腐败分子采取了铁面无私的措施。如某团政治委员刘振环，参加过五次反“围剿”和长征，在著名的平型关战役中身负重伤，荣立战功，后来他贪污公款 500 元，并拒绝党的教育，被总政治部党务委员会开除党籍。1937 年 10 月，担任过旅长的黄克功，他从小参加红军，对陕北公学女学生刘茜逼婚未遂，开枪打死刘茜。有人提出国难当头，人才难得，可让他带罪杀敌。经陕甘宁边区高等法院审判，黄克功被处以死刑。公审会上，宣读了毛泽东写给法院院长雷经天的信：“共产党与红军，对于

自己的党员与红军成员，不能不执行比较一般平民更加严格的纪律。”²⁹

3. 建立制度制定法规 这方面的工作包括建立各级财政经济领导制度，划分了收入、支出、保管和审核四大系统，以便相互牵制，相互监督。同时制定了惩治贪污条例。如《陕甘宁边区惩治贪污条例(草案)》(1939年，见附录1)便是一份较为系统详尽的条例。《条例》规定贪污罪包括克扣或截留应行发给或缴纳财物者，买卖公物从中舞弊者，盗窃侵吞公有财物者，强占强征或强募财物者，贩运违禁或漏税物品者，擅移公款为私人盈利者，违法收募捐税者，伪造或虚报收支帐目者，勒索敲诈收受贿赂者，为私人利益而浪费公有之财物者。凡边区所属的机关部队，及公营企业的人员，犯上述行为，即以贪污论处。《条例》还规定了惩治办法：贪污数目在1千元以上者，处死刑；贪污数目在5百元以上者，处以五年以上之有期徒刑或死刑；贪污数目在3百元以上5百元以下者，处1年以上3年以下有期徒刑或苦役。犯罪者除依条例进行处罚外，还应追缴其贪污所得财物，无法追缴时，可没收其财产抵偿。《条例》由司法机关审理执行。当时不少根据地都颁布了大致相同的条例，这是较早的较系统的反腐败的法规。

1947年底，党内又进行过一次整党运动。这时党已发展到二百七十万人，但是迅速的组织扩展使组织难以保持纯洁。毛泽东说：“有许多地主分子、富农分子和流氓分子乘机混进了我们党。他们在农村中把持许多党的、政府的和民众团体的组织，作威作福，欺压人民，歪曲党的政策³⁰”。党的地方组织尤其是农村基层组织方面还存在着成份不纯、思想不纯和作风不纯的问题，一些党员干部自私自利，窃占土改斗争果实；

或者官僚主义严重。这次整党以三查(查阶级、查思想、查作风)、三整(整顿组织、整顿思想、整顿作风)为主要内容。其中不少内容与反腐败有联系。采取的主要方法是党支部邀请党外群众参加党的会议,共同审查党员干部。第一步,召集支部大会,对党员进行整党动员,同时在群众大会上宣布整党的意义和方法,公布党员名单,公开党的组织,要求群众对党的政策和党员提出意见,并推派代表出席支部大会。第二步,召开有群众代表参加的支部大会,开展批评与自我批评,听取意见。第三步,开支部大会,开展党内批评,对犯错误的党员做出处理决定。第四步,宣布处分决定,征求群众意见^②。这次整党主要是党内,着重点放在组织和思想,但作风问题也得到一定程度的解决。但这次整党出现了“左”的错误倾向,扩大了打击面。因为是群众性的运动,这样的倾向较难以避免,再加上对某些地区土改不够彻底和党内思想不纯组织不纯的情况估计过于严重^③。

总的说来,这段时期中国共产党还没有取得全国的政权,主要任务是夺取政权,清除和防范腐败的任务并不那么突出。这段时期里党做了不少工作,有不少经验教训。一旦掌握全国性政权之后,问题就突出了。

2.2.“三反”“五反”

建国之后,最早的一次、也是最轰轰烈烈的一次反腐败斗争是“三反”“五反”运动,这次反腐败的斗争形式基本上是搞大规模的群众斗争。早在“三反”“五反”运动(1951年底至

1952年上半年)发动之前,毛泽东就敏锐地觉察到腐败现象可能在党和政府机关中蔓延。因此他多次告诫全党永远保持艰苦奋斗的作风。1949年10月26日,他指出:“我并且希望,全国一切革命工作人员永远保持过去十余年间在延安和陕甘宁边区的工作人员中所具有的艰苦奋斗的作风。”^⑧1951年2月18日,毛泽东指出:“整党,应以三年时间实现。其步骤,应是以一年时间(1951)普遍进行关于怎样做一个共产党员的教育,使所有党员明白做一个共产党员的标准,并训练组织工作人员。”^⑨毛泽东此时担心腐败之风会因革命胜利和掌握政权而蔓延开来,他看到斗争任务的变化、工作环境的变化以及实际管理社会经济的权力的取得会给党政人员施加一定的影响,如果不及时制定措施加以防范,后果不堪设想。

解放初期的情况与今天有所不同,社会基本体制有所差别。当时社会主义所有制改造还没有完成,私营的工商业经济在社会经济中占有较大的比例。虽然1950年起进行了调整工商业的工作,调整了公私关系、劳资关系和产销关系,但资本主义工商业依然存在,并且有所发展。这构成当时腐败之风的一个源泉。私营工商业的大量存在,使工商业者觉得有以要也有能力在党政机关寻找自己势力的代表或保护者。这种经济格局下形成这种关系是较为正常的,正象今天的西方资本主义国家存在这样的腐败形式一样。私营工商业者采用贿赂、送礼、请客等手法来拉拢腐蚀党政干部,如上海大康药房的非法资本家用各种手段先后把二十五个机关的六十五名干部拉下水^⑩。据当时统计数据表明,这类现象较为广泛,构成社会政治生活中一个较为严重的问题。

除由行贿受贿引起的腐败活动之外,其他形式包括贪污、

挪用公款、占用公物、倒卖救灾粮、克扣民工工资等各种类型。这一大类的腐败活动主要由党政机关中的工作人员完成。从党政机关人员来说，尤其是政府机关中，有不少旧政府的留用人员。党员、军人和新任职的公务人员与旧政府的留用人员属于两大不同类型的公务员。前一类中有些人介入腐败活动是因为进城或掌握权力之后受到贪图享受、个人主义、好逸恶劳等思想的影响，蜕化变质，走上犯罪道路。而后一类人中参与腐败活动的人较多固然是受了上述个人主义观念的影响，但在这些人头脑中旧时代的观念和作风成份较多，他们受了这此观念的驱使，走上犯罪道路。

这一阶段，腐败现象恶性增长，“三反”“五反”运动开展后揭露出来的大量案件证明了这一点。这里面有着深刻的原因：(1)中国共产党掌握了国家政权之后，环境改变了。党政干部掌握了管理和调配资源的实权，他们的地位与战争时期大为不同了：从进行革命战争夺取政权转变为运用政权管理社会。一些立场不坚定的人发觉具体管理社会经济事务的权力可以被用来谋取私利。建国之后，大量的党政干部被赋予了这种权力。而过去他们没有这一权力，他们掌有的是指挥作战、调配兵力的权力。绝大部分公务人员经受了这场考验，但一部分公务人员思想变化了，成为腐败分子；(2)资本主义工商业的存在构成资产阶级贪图享乐、损公肥私思想的温床。这些思想在当时刚刚从旧社会脱胎出来的社会上颇有市场。私营企业必然会不顾一切地追求利润，这就促使私人工商业者的一部分人全力拉拢收买公务人员，以谋求庇护和利益代表。在这场潜移默化的强大攻势面前，一些公务人员经不起诱惑，蜕化变质，成为腐败分子；(3)经过长期萧条之后，经济有了较为迅速

的发展,尤其是社会平定之后,私营工商业迅速活跃起来。据统计,1951年与1950年比较,全国私营工业的户数增加了百分之十一,职工人数增加了百分之十一点四,生产总值增加了百分之三十九;私营商业的户数增加了百分之十一点九,从业人员增加了百分之十一点八,批发额增加了百分之三十五点九,零售额增加了百分之三十六点六^⑧。私营工商业得到了国民党统治下二十二年里从未有过的利润。国营经济也取得快速发展。对私营企业说来,这构成其进行贿赂和拉拢的经济基础。研究腐败现象的学者发现:凡是一个社会处于经济发展较为迅速的阶段时,腐败活动也会迅速上升。这里面的原因是复杂的,但有一条是明显的:经济的迅速发展使人们可以拿出一部分资金做非经济的投资。

“三反”实际上主要是反贪污受贿。当时党政机关中的贪污受贿现象十分严重,1952年1月9日(这仅是运动初期)薄一波在中央、华北和京津两市干部大会上的报告中透露,在政府系统二十七各单位中发现1670多名贪污分子^⑨。当时最大的两名腐败分子是原天津地委书记刘青山和和前任天津地委书记的张子善,他们利用职权贪污共达171万多元,后被处以死刑。其他的贪污受贿案也令人吃惊。在这种情况下,党和政府发出了开展反贪污、反浪费和反官僚主义运动的号令。

毛泽东于1951年11月30日发出指示:“我们需要来一次全党的大清理,彻底揭露一切大中小贪污事件,而着重打击大贪污犯,对中小贪污犯则取教育改造不使重犯的方针,才能停止很多党员被资产阶级所腐蚀的极大的危险现象。”^⑩12月8日又指示:“应把反贪污、反浪费、反官僚主义的斗争看作如同镇压反革命的斗争一样的重要,一样的发动广大群众包

括民主党派及社会各界人士去进行，一样的大张旗鼓去进行，一样的首长负责，亲自动手，号召坦白和检举，轻者批评教育，重者撤职，惩办，判处徒刑（劳动改造），直至枪毙一批最严重的贪污犯，才能解决问题。”^⑧此后，党中央连续向各级党委发出一系列指示，“三反”运动便轰轰烈烈地展开了。

之所以将“三反”运动的重要性提到这样的高度，并发动群众大张旗鼓地进行，和当时党和政府对这场运动的判断有关。当时从经济和政治两个方面来认识腐败活动：从经济上说，认为贪污浪费和官僚主义是经济建设方面的极大危害，大量浪费建设国家最宝贵的资金，能败坏国家的建设事业。这方面的认识主要与加速工业化有关，人们认识到解放初的中国是以农业经济为主的国家，工业化所需要的资金积累是关键问题，依靠农业积累将是一个缓慢的过程，因此应当尽量依靠工业积累资金，而大量的贪污浪费会破坏这一战略计划，因此不能不严厉惩治^⑨。1951年12月29日，人民政协全国委员会就“三反”斗争发布指示，指出：国家工业化，必须积累资金，而我们积累资金的方法，不能采用资本主义国家所用的掠夺殖民地或通过侵略战争取得的“赔款”等强盗的方式，基本只能依靠人民内部的力量^⑩。当时大张旗鼓地反腐败，与为迅速达到经济建设的目标有关。腐败对经济建设有着极大的破坏和阻碍作用，任何追求经济腾飞的社会，都必须严防腐败行为破坏现代化的蓝图。

从政治上说，人们的认识是：贪污浪费和官僚主义会使党政军民的干部逐渐被腐蚀，因而脱离实际、脱离群众，直至脱离革命。反腐败关系到革命的成败，是一场关系全局的伟大的政治斗争和经济斗争。人们也把这场斗争视为阶级斗争：反贪

污、反贪污、反浪费、反官僚主义的斗争本质上就是反对资产阶级腐化堕落思想的斗争，也就是对资产阶级向着工人阶级和中国共产党所举行的猖狂进攻来一个坚决的反攻，把这种反动的进攻压下去。这是一场严重的阶级斗争^⑧。在当时的社会条件下和意识形态的主导下，把反腐败提到这样的高度是必然的。实际上，由于强调了反腐败的政治意义，造声势和发动群众迅速达到预期的水平。不过，在反腐败中过份强调政治意识形态，容易忽略法律和体制的程序，也容易扩大化。发动群众性的运动来解决社会性的问题，往往会走样。“三反”突出了政治意义，不计其他因素的话，在反腐败方面最后取得了较为彻底的胜利。对于当时较为普遍的腐败现象，采取这样的方式还是奏效的。

“三反”斗争基本上分四个阶段进行：

1. 发动群众阶段 自毛泽东 1951 年 11 月底发出号令之后，党和政府不断发布指示，要求大张旗鼓地进行这场斗争。人民政协全国委员会、政务院等中央机构连续发布指示，各大区、省市党政机构也均召开党员群众大会，进行动员。《人民日报》连续发表指导斗争的社论，如《在反贪污、反浪费、反官僚主义的伟大斗争中，发动群众的关键何在？》、《必须发动群众检举贪污分子》、《共产党员要自觉地积极地参与反贪污、反浪费和反官僚主义的斗争》等。各群众组织也都纷纷发出号召、集会，进行动员，1951 年 12 月 4 日，中共河北省委决定开除腐败分子原天津地委书记刘青山、张子善党籍，以示党和政府的决心。刘青山为 1931 年入党的干部，张子善为 1933 年入党的干部。对他们开刀是一种象征：党和政府下定决心把“三反”运动进行到底。经过这一段发动，造成强大的声势。

2. 检举坦白阶段 斗争达到高潮之后,检举坦白的人日益增多,这主要得利于强大的政治攻势。据1951年1月9日北京的初步统计,政府系统24个单位有556人自动坦白,军委后勤系统有250人坦白;政府系统18个单位有823人参加检举,被检举的人322人;军委后勤系统有566人参加检举,被检举的人37人。各机关中还有监察通讯员,他们也检举了大量案件。各地各级党政机关也是如此。那一段的报纸,连续几个月刊登坦白和检举的案件,案情有轻有重。同时也及时召开公审大会,审判了相当一部分腐败分子。

3. 清除土壤阶段 随着“三反”运动的深入,大量揭露出来的案件表明:腐败现象在社会上有其产生的条件和土壤。公务人员的腐败与不法资本家的行贿拉拢有密切的关系。要彻底反腐败,就必须清除土壤。1951年1月26日,中央发出指示,要求在全国一切城市,首先在大城市和中等城市,向违法的资产阶级开展一个大规模的坚决彻底的反对行贿、反对偷税漏税、反对盗窃国家财产、反对偷工减料和反对盗窃经济情报的斗争。将私人工商户分为守法的、基本守法的、半守法半违法的、严重违法和完全违法的五类。“五反”斗争也开展了群众性的运动,发动了强大的政治攻势。具体措施包括调查情况,对私人工商业户分类排队,发现问题,确定重点,组织有工人、店员积极分子和国家干部参加的工作队,有计划地、分期分批地开进私营厂店。各地举行了全市性的、分行业的、重点厂店的坦白检举大会。根据北京市的统计,五万工商户中,守法户约占百分之十,基本守法户约占百分之六十,半守法半违法户约占百分之二十五,严重违法户百分之四,完全违法户百分之一。由于是群众性运动,出现了偏差,所以毛泽东于1952

年3月5日发布指示：检查违法工商户，必须由市委市政府予以严密控制，各机关不得自由派人检查，更不得随便提资本家到机关来审讯，均不得采用肉刑逼供，严防自杀现象发生^①。清除腐败，很重要的一条就是要清除腐败产生的土壤，对主动造成腐败行为的另一方或者说从中渔利的一方，也应加以惩处，这是反腐败中十分重要的一条。

4. 清查处理阶段 1952年2月至4月，“三反”“五反”运动进入处理阶段。为了指导处理，党和政府发布了一系列规定和条例：《关于处理贪污、浪费及克服官僚主义错误的若干规定》（见附录2）、《中华人民共和国惩治贪污条例》（见附录5）、《中央节约检查委员会关于追缴贪污分子赃款赃物的规定》（见附录3）、《北京市人民政府在“五反”运动中关于工商户分类处理的标准和办法》（见附录6）等。基本处理精神包括“斗争从严，处理从宽，应当严者严之，应当宽者宽之”，“改造与惩治相结合”，“严惩与宽大相结合”等方针。对工商户采取了几项基本原则：过去从宽，今后从严；多数从宽，少数从严；坦白从宽，抗拒从严；工业从宽，商业从严；普通商业从宽，投机商业从严。根据《中央节约检查委员会关于处理贪污、浪费及克服官僚主义错误的若干规定》（1952.3.8），贪污100元（已折成现人民币单位）以下者，态度较好者，不做贪污分子看待，不予行政处分；100元以上1000元以下者，不予刑事处分，但予以行政处分，如在“三反”中立功，则不做贪污分子看待，并免于行政处分；1000元以上至10000元以下者，根据态度给予刑事处分或免于刑事处分给予行政处分；10000元以上者根据情节和态度给予刑事处分，立功者可以免于刑事处分而给予行政处分。行政处分包括警告、记过、降级、降职、撤

职、开除六种办法，刑事处分包括机关管制、劳役改造、有期徒刑、无期徒刑、死刑五种办法。所有贪污者都应退赔或由有关机关追缴赃款。对“五反”也做了规定。可以看出，这些处理规定的法制化程度不高，可以根据态度情节自由裁量，而且幅度很大，以罚代刑的余地很大。1956年6月，政务院公布《关于结束五反运动中几个问题的指示》，运动基本结束。

“三反”运动虽然有不足之处，但处在建国初期，各项法规和制度均没有有效建立，要巩固刚刚建立的人民民主政权，向大量的腐败现象做斗争，只能采取这样的形式。应该说，“三反”“五反”在惩治腐败方面，取得了显著的效果，保证了新生政权的稳定性。从不足方面看，主要在于法制化和程序化程度不高，加之大规模群众运动的过激情绪，有的处理显得法律依据不够。如政务院曾发布规定（1952.3.28），凡专区以上机关中、团以上部队中得以成立人民法庭，以处理“三反”中的贪污分子。人民法庭在各该级人民法院和军法机关领导下进行审判工作，人民法庭设审判委员会，审判长和副审判长由机关首长或副首长担任，审判员由群众中的积极分子和各界人士参加（见附录4）。这实际上是一种特殊的群众组织，而非司法组织，但却拥有传讯、逮捕、拘押、释放并判处机关管制、劳役改造、有期徒刑、死刑等权利。虽然刑事处分要受上级机关批准，死刑要由中央人民政府政务院及大行政区人民政府或人民革命军事委员会及大军区批准，但从法律程序上说，这是极不严格的。人民法庭审判后交由政府和部队指定机关执行判决，没有较为完整的法律审判程序，容易出差错^⑧。不过在新体制和新法律体系尚未建立时，只能采用这样的方法。

后期，便有了较为正式的条文：《中华人民共和国惩治贪

污条例》(1952. 4. 20),对犯贪污罪的量刑、轻重原则、领域、政策均有明文规定。这项条例作为“三反”运动的成果保存下来,成为今后惩治贪污的依据。

综上所述,建国之后第一场惩治腐败的斗争取得了较为显著的成效,但群众运动这种斗争形式却会带来不少消极后果,在一个法制完备的社会中应当依靠法律来与腐败现象做斗争。可以说,从检举坦白来说,应当有一定的声势和社会压力,但处理过程应当完全依法律规定和法律程序行事。从一个社会稳定和持续的发展来说,社会需要有一整套防范腐败的体制,不断地持续地清除腐败现象,不使腐败现象积累到非用政治运动来清除不可的地步。建国初期,中国没有这样的条件。不过,在这以后相当长的一段时期内,人们没有注重建立完整的体制,以致后来也不得不采取运动方式惩治腐败现象。

2.3. “四清”运动

第二场较大规模的反腐败的斗争发生在1962年至1965年间,简称“四清”或社会主义教育运动。由于“左”的错误思想的影响,这场反腐败的斗争带有更多的政治色彩和意识形态的色彩,结果把反腐败的斗争搞成了一场所谓的严重的阶级斗争。虽然这时“左”的错误思想还没有象“文化大革命”时期那样达到支配全局的程度,但它们最终成为“文化大革命”的成因之一。可以说“左”的思潮的形成,与社会上存在的腐败现象以及人们对这些现象的认识有某种关系。

这场斗争发生在“三反”“五反”运动十年之后,这个时刻

有两个显著的发展：（一）经济上获得了全面的进展，农业生产、粮食产量、棉花产量、工业总产值、钢产量都有大幅度的增长，工农业总产值在 1956 年以后的十年中增长了一倍，达到 2327 亿元；国家财政收入总额增加了近百分之八十，达 1586 亿元^⑨。经济的增长与腐败现象之间存在着什么样的关联，不能武断下结论，但中央在这个阶段重提反腐败，总是因为腐败现象又发展到了相当的程度。（二）政治上明确提出了阶级斗争必须年年讲、月月讲、天天讲的观点。1962 年 9 月 24 日，举行了中国共产党八届十中全会，毛泽东在会上提出了以下论断：“社会主义社会是一个相当长的历史阶段。在社会主义这个历史阶段中，还存在着阶级、阶级矛盾和阶级斗争，存在着社会主义同资本主义两条道路的斗争，存在着资本主义复辟的危险性。……我们从现在起，必须年年讲，月月讲，天天讲，使我们对这个问题，有比较清醒的认识，有一条马克思列宁主义的路线。”“千万不要忘记阶级斗争”。这与 1956 年《中国共产党第八次全国代表大会关于政治报告的决议》提法不同。那份《决议》提出：“我国的无产阶级同资产阶级之间的矛盾已经基本解决，几千年来的阶级剥削制度的历史已经基本上结束，社会主义的社会制度已经基本建立起来。”“我们国内的主要矛盾，已经是人民对于建立先进的工业国的要求同落后的农业国的现实之间的矛盾，已经是人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾。这一矛盾的实质，在我国社会主义制度已经建立的情况下，也就是先进的社会主义制度同落后的社会生产力之间的矛盾。”毛泽东改变那时的判断，对形势做了不切合实际的“左”的分析，结果这场反腐败的斗争，或者是被用来证明阶级

斗争的严重存在，或者的确被用来当作反对资本主义复辟。虽然客观上这有利于强化反腐败的攻势，但其政治后果却是十分严重的。

在提出阶级斗争年年讲、月月讲、天天讲的同时，毛泽东已经提出进行社会主义教育。此后，湖南、河北等省一些地区首先进行整风整社和社会主义教育。河北保定地区为了清查一些干部多吃多占、贪污盗窃等行为，进行了清理帐目、清理仓库、清理财物、清理工分，也称“四清”。可以看出，这时“四清”的基本目的是反腐败现象的。1963年2月21至28日，中央工作会议在北京召开，毛泽东提出“阶级斗争，一抓就灵”，肯定了湖南开展社会主义教育和保定地区进行“四清”的经验。这实际上就将反腐败与阶级斗争联系在一起了。会议提出在乡村进行“四清”，在城市开展“五反”运动。3月1日，中共中央发布了《关于厉行增产节约和反对贪污盗窃、反对投机倒把、反对铺张浪费、反对分散主义、反对官僚主义运动的指示》，要求在县以上机关和企事业单位，有领导、有步骤地进行一次“五反”运动。《指示》发出后，部分城市基层开始试点，农村部分地区开始进驻工作队，进行社会主义教育运动。

这次反腐败的运动，重点在农村。1963年5月，发表了《中共中央关于目前农村工作中若干问题的决定（草案）》，简称“前十条”（见附录7）。《决定》确定在社会主义这个相当长的历史阶段中，存在着无产阶级和资产阶级之间的阶级斗争，存在着社会主义和资本主义这两条道路的斗争，被推翻的反动统治阶级不甘心于灭亡，社会上还存在着资产阶级的影响和旧社会的习惯势力，存在着的一部分小生产者的自发的资本主义倾向，阶级斗争不可避免。《决定》认为当前中国社会出现

了严重的尖锐的阶级斗争情况，列举的九种阶级斗争情况中，与腐败有关的包括：被推翻的地主富农分子，千方百计地腐蚀干部，篡夺领导权，投机倒把活动很严重，新资产阶级分子靠投机、剥削大发其财，在机关和集体经济中出现了一批贪污盗窃分子、投机倒把分子、蜕化变质分子。这个基本认识导致了采取运动的方式来清除腐败现象，因为是一场严重的阶级斗争，故只能采取政治斗争来加以解决，而较少会考虑法律手段和完善体制。

《决定》规定在农村普遍进行一次社会主义教育，分清敌我矛盾，分清人民内部矛盾，分清是非。采用三步走的方法：第一步训练一批干部，第二步训练更多的干部和贫农、下中农积极分子，第三步全面铺开，建立贫下中农组织，对社、队管理委员会实行监督。这时规定要清理帐目、仓库、财物、工分，并把这视为“大规模的群众运动”，与“五反”运动一样，“都是打击和粉碎资本主义势力猖狂进攻社会主义革命的斗争”。要求犯了错误的干部“洗手洗澡、下楼过关”。《决定》还提出“四清”主要是解决人民内部矛盾，绝大多数干部是好的，运动中要有坚强的领导，防止逼供信，严禁打人和采用任何变相的体罚。对贪污盗窃分子，一般不采用群众大会斗争的方式，可以一面采用背靠背的方式，必要时可在较小范围的群众会上让群众揭发批评，一面组织专门小组，进行调查研究。这里吸取了“三反”“五反”的经验教训，不过法制化程度仍然不高，如《决定》规定大的和情节严重的贪污盗窃犯经过群众讨论同意可以经过法律手续判处，一般的就由工作组定案了。

1963年9月，中央政治局工作会议又通过《中共中央关于农村社会主义教育运动中一些具体政策的规定(草案)》，即

“后十条”，认为这次运动是比土地改革运动更为广泛、更为复杂、更为深刻的群众运动，要放手发动群众。《规定》重申“这次伟大的革命运动，不但包括阶级斗争问题，而且包括干部参加劳动的问题，而且包括用严格的科学态度，经过试验，学会在企业 and 事业中解决一批问题这样的工作”。“是重新组织革命的阶级队伍……又是干部和群众一道参加生产劳动和科学实验，使我们的党进一步成为更加光荣、更加伟大、更加正确的党，使我们的干部成为既懂政治、又懂业务、又红又专、不是浮在上面、做官当老爷、脱离群众，而是同群众打成一片、受群众拥护的真正好干部”。可见，反腐败的含义十分明确。

《规定》提出运动要以阶级斗争为纲，抓住对敌斗争，社会主义教育，组织贫、下中农阶级队伍，“四清”和干部参加集体劳动五个要点。《规定》确定了十二项工作，其中包括召开贫下中农代表参加的社、大队、生产队三级干部会议，使犯错误的干部能在这个会上主动“洗手洗澡”，“放包袱”，在群众中宣读讲解文件精神，通过访贫问苦扎根串连、发动和组织贫下中农，工作队要和贫下中农同吃、同住、同劳动，参加“四清”，处理干部退赔，调整干部队伍，建立和健全干部参加集体生产劳动的制度等。《规定》要求领导带头“洗澡”，县三级干部都应首先参加“五反”，然后才能搞好下面的“四清”。领导人亲自蹲点，省、地、县主要领导人都必须亲自蹲点，以便取得经验，做个样子。组织坚强的工作队，由上面派去发动群众，执行政策。放手发动群众，正确对待运动与生产的关系。这些手段在当时的条件下是行之有效的，但由于左的思想路线的影响，也导致了不良的后果。

《规定》提出了不少具体政策，如团结百分之九十五以上

的群众，团结百分之九十五以上的农村干部，采用“团结—批评—团结”的方针，对犯错误的干部处理教育为主，处分为辅，区别情况，公别对待，批判、退赃从严，组织处理从宽，抗拒从严，坦白从宽。干部多吃多占，都要批评，数量大，情节严重，必须退赔。贪污盗窃分子态度坏，情节恶劣，民愤很大，就应经过县人民委员会批准，戴上贪污盗窃分子或投倒把分子的帽子，交群众监督劳动；坦白得好，退赔得好，而民愤又不太大，可以不戴帽子，但不能继续担任干部和经手财物的职务。另外对干部要做适当的组织处分，强调处理犯错误的干部要严肃慎重，实事求是，材料必须查证核实，搞得确确凿凿。同时提出：在基层组织中犯有严重错误的干部，往往同上级机关或者其他机关的某些干部互相牵连，得到他们的纵恿、支持和庇护。对于这种情况，必须追根到底，把有关人员追究出来，不管是哪一级机关的干部，不管他们的职位高低，只要是同基层组织中的坏干部进行勾结，干了坏事，就必须向当地群众公开检查，情节严重的，还必须受到应得的处分。这一措施保证了斗争能够顺利和深入的进行，在反腐败斗争中，这是十分关键的一项条件。

“后十条”的一个基本估计，这就是在基层单位中大约有三分之一的领导权被篡夺了。这进一步导致强调发动群众，解决干部问题。结果敌我界线混淆，对基层干部打击面过宽、打击过重，出了不少冤假错案。1965年1月，中央制定了《农村社会主义教育运动中目前提出的一些问题》，即“二十三条”，（见附录8）纠正了前一段打击基层干部过多过重的错误，提出对干部一分为二，区别对待，要尽快解放大部分干部，实现群众、干部、工作队“三结合”。但“二十三条”再次强调运动是

“解决社会主义和资本主义的矛盾”，重点是整“党内那些走资本主义道路的当权派”，在阶级斗争扩大化上进一步升级。“二十三条”规定城市和乡村的社会主义教育运动一律称为“四清”，并对“四清”做了新的解释：即清政治、清经济、清组织、清思想，取消“五反”的名称。

“二十三条”就防范腐败提出了一些建设性的措施，如建立贫农、下中农协会监督协助人民公社各级干部进行工作；基层干部定期进行民主选举，连选连任，以四年为限，贪污的，不称职的，可以随时撤换；干部要有上下监督，主要是群众监督，要研究出一套有效的监督制度和政治工作制度，监督机关的权力要大于同级执行机构；要实行政治民主、生产民主、财务民主和军事民主等。应该说，如果真正建立起这些制度，对于防范腐败是非常有价值的。后来事态的发展，使这些建设性的设想无法实现。

“四清”运动对于清除腐败现象有一定的作用，并且解决了干部作风和经营管理方面的问题，但是由于受到八届十中全会关于社会主义时期阶级和阶级斗争的错误论断的指导，把阶级斗争扩大化，并且在党内进行阶级斗争，把大量不属于阶级斗争的问题都看成是阶级斗争或阶级斗争在党内的反映，扩大了打击面。由于是群众运动，又缺乏必要的法律程序，冤假错案不少。如“白银厂事件”。白银厂即设在甘肃兰州的白银有色金属公司，1963年冶金部一位副部长和甘肃省委工交部一位副部长率领工作组进厂开展五反运动和夺权斗争。1964年6月23日，中央转发了甘肃省委和冶金部党组《关于夺回白银有色金属公司领导权的报告》，说：“前几年，这个企业的领导核心烂掉了。一个全民所有制的社会主义企业，变成

了由贪污盗窃、投机倒把集团，也就是地主、资产阶级所统治的企业。”报告提出对总公司三名主要领导人分别给予开除党籍、厂籍，留党察看或逮捕法办等处分。对另两位领导干部判处长期徒刑或死刑。中央批示说：“白银有色金属公司事件绝不是一种偶然的现象，它是社会阶级斗争的反映。被推翻了的地主、资产阶级是死不甘休的，他们总是千方百计地采取各种隐蔽的方式，打入社会主义企业，企图篡夺领导权，从而破坏社会主义所有制，把它演变为地主、资产阶级所有制。”党的十一届三中全会之后，经核实，“夺权报告”的材料都不符合事实，是无中生有，中共中央批准平反。象这样的案件，为数不少。虽然大规模群众运动在反腐败斗争中可以取得快速和普遍的效果，但它在准确性和适当性方面是不够的，而且如果总是依靠这种手段来反腐败，制度的稳定性就会受到影响，必要的法律程序和体制也不能建立，因为人们没有从这个方面去思考如何防范腐败现象。使社会定期的接受这种周期性的震动，对社会发展不利。政治运动往往只等腐败现象积累到一定程度时才开始清除，这样运动量较为剧烈，对社会影响较大。在“三反”“五反”和“四清”运动中，中央都曾强调要维持单位的正常运转，原因是群众性运动往往会冲击社会正常的运转程序，造成极大的损失。有效的防范和清除腐败的机制，应当能够在日常生活中不断发生功效，将出现的腐败现象都及时有效地清除和克复，不使其积累，保证社会的稳定发展。

此后，在“左”的思想理论的指导下，对阶级和阶级斗争的强调逐步升级，直至发生了全局性的“文化大革命”。十年动乱中，社会上反腐败的斗争始终与阶级斗争、阶级敌人、两条路线的斗争联系在一起，主体上是用大规模群众运动的手段来

解决问题。因为“文革”本身就是一场大规模的群众运动，各级党政组织、公检法组织都砸烂了，反腐败更无法律程序和体制保障可言。在“文革”中，反腐败现象只是政治斗争的副产品。在强大的阶级斗争攻势下和“左”的意识形态的压力下，腐败现象相对不多。不过，对在一定范围内存在的腐败现象是无法监督和控制的，如“四人帮”集团的腐败行为。总而言之，在改革开放之前，人们总体上依靠政治运动来反腐败，这里面有经验，也有教训，需要认真加以总结。

2.4. 改革开放期

“文革”结束后，有一、二年时间忙于拨乱反正，清除“四人帮”的余毒，稳定局势。腐败现象不那么严重。但是，这个局势很快就发生了变化。十一届三中全会后，党和政府陆续做出一系列重大决策：把工作重心转移到经济建设上来，否定“以阶级斗争为纲”的口号，提出建设四个现代化的宏伟蓝图。大规模的经济建设开始之后，改革开放全面铺开，商品经济和市场经济机制的引入，社会处于经济发展的蓬勃势头之中。在这种情况下，腐败现象开始滋生蔓延，影响了党和政府的威信，影响了经济建设。自1978年以后至今，党和政府不停地强调与腐败现象做斗争，这十年间几乎没有间断过，在这方面做出了不懈的努力。

1978年9月，中共中央发出通知通报河南省委严肃处理驻马店地委和一些县原负责人违法乱纪，侵占、挪用救灾专款、物资和国家税收、上缴利润等严重事件，省委决定撤销原

地委第一书记苏华等六人党内外一切职务，开除党籍，并交司法机关依法惩办。这算是较早的一次反腐败行动。此后，各项政策和措施就不断被制定出来。1979年11月，邓小平在党、政、军机关副部长以上干部会上作了《高级干部要带头发扬党的优良传统》的报告²⁸，谈到高级干部的生活待遇，提法是反对“干部特殊化”。邓小平指出：“有的人追求舒适生活，房子越住越宽敞，越漂亮，越高级。有的人为了自己方便，可以做出各种违反规章制度的事情。这使我们脱离群众，脱离干部，把风气搞坏了。”1980年2月，十一届五中全会通过了《关于党内政治生活的若干准则》，专门就反特殊化做了规定，提出各级领导干部都是人民的公仆，只有勤勤恳恳为人民服务的义务，没有政治上、生活上搞特殊化的权利，禁止利用职权为家属亲友在升学、转学、晋级、就业、出国等方面谋求特殊照顾，禁止违反规定动用公款请客送礼，禁止动用公款为领导人修建个人住宅，禁止公私不分，假公济私，用各种借口或巧立名目侵占、挥霍国家和集体财产（见附录9）²⁹。1980年10月，最高人民检察院召开部分省市自治区检察院和军事检察院查处贪污案件座谈会，强调把打击贪污犯罪活动作为今后一项重要任务。1980年11月，陈云同志指出执政党的党风问题是有关党的生死存亡的问题，党风问题必须抓紧搞、永远搞。1981年3月9日，《人民日报》发表社论《党风问题是有关党的生死存亡的问题》，提出“纠正一切不正之风”。1981年8月，中央纪律检查委员会发出通知，要求各纪委严格执行党的纪律，杜绝“关系户”不正之风，严格查处，提出不正之风还在继续腐蚀着党员、干部甚至某些党组织。1981年10月，中纪委发出通报坚决制止干部利用职权盖私房，违者要加重处理。1981年12

月31日,发表陈云1945年的一份讲话,题目是《要讲真理,不要讲面子》。中纪委发出通知,要求各级干部清除自己身上的政治灰尘,政治微生物,克服官僚主义,争取党风在不久的将来有一个决定性的好转。1982年1月8日,中纪委就江苏省机械进出口分公司副经理陈寿阳在出国订货时向外商家取贿赂并贪污公款一事,发出《必须严肃处理党员干部中的违法乱纪案件》的通报,指出凡蜕化变质丧失党员条件的,必须清除出党,触犯刑律的交司法部门依法惩处,绝不能姑息迁就,贻害于党。1982年2月4日,《人民日报》发表评论员文章,提出一定要坚决打出走私贩私、贪污受贿,越是涉及大人物、大机关的案件,越要抓住不放,从严处理,对多数情节严重的犯法干部、特别是占据重要职务的犯法干部,必须依法逮捕,予以严厉的制裁。1982年2月2日,《人民日报》发表社论《坚决打击经济领域的犯罪活动》,随之展开了打击经济领域内犯罪活动的斗争。1982年10月,中纪委发出通报,要求坚决刹住建房中的不正之风。1983年7月,中纪委书记韩光指出:打击经济领域中的严重犯罪活动,是今后长时间内的一项重大任务。1983年11月,十二届二中全会通过《中共中央关于整党的决定》,提出整党包括整顿作风、纠正各种利用职权谋取私利的行为,整党工作中,对存在着的腐败现象进行了大力清除,与打击经济领域中的犯罪活动一样,是两次较为全面的反腐败的斗争(见附录12)。1985年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅发出通知,要求各级党政机关切实改进机关作风,清除一切腐败现象,要求坚决刹住争相购买和更换进口小轿车的不正之风,坚决刹住滥派人员出国的不正之风,坚决制止党政干部挥霍公款到处旅游,严禁党政干部在工资和机关集体福

利之外获取不正当的收入，严加查处利用职权和各种方便违反规定经商牟利等。1987年6月，国家恢复并确立了国家行政监察体制，专门负责与各类腐败现象作斗争。1988年间，防范和惩治腐败成为议事日程上的重点项目，制定各种规定和法规，确定了办事公开、提高透明度等措施，并且设立了举报系统。1988年12月30日，中共中央书记处会议提出把廉政工作当作一件大事来抓。1989年6月，邓小平在几次讲话中再次强调要严厉打击腐败现象。

综上所述，从反干部特殊化，不正之风，经济领域中的严重犯罪活动到清除腐败现象，十年来人们不断加紧进行着反腐败的斗争，取得了相当大的成效。在这十年中，较大的行动有三次：

1. 1982年的打击经济领域的犯罪活动 从中央党政机构到地方都被发动起来。邓小平在中央政治局讨论《中共中央、国务院关于打击经济领域严重犯罪活动的决定》的会议上做了讲话，指出自实行对外开放和对内搞活两方面的政策以来，不过一两年时间，很多干部被腐蚀了，卷进经济犯罪活动的人不是小量的，而是大量的。如果我们党不严重注意，不坚决刹住这股风，那么党和国家确实要发生会不会“改变面貌”的问题，对情节特别严重的犯罪分子必须给以最严厉的法律制裁。如果不搞这个斗争，四个现代化建设，对外开放和对内搞活经济的政策，就要失败^①。1982年3月，全国人大常委会通过《关于严惩严重破坏经济的罪犯的决定》（见附录10）。4月，中共中央、国务院做出上述决定，提出改革开放以来，走私贩私、贪污受贿，投机诈骗、盗窃国家财产和集体财产等严重犯罪活动有了明显增加，问题远比1952年“三反”时严重，如

果任其发展,就将对社会主义事业的前途产生极大的危害。《决定》强调打击经济领域中的严重犯罪活动,是我国社会主义社会在新的历史条件下阶级斗争在经济领域内的重要表现,这场斗争关系到社会主义现代化建设的成败,关系到我们党和国家的兴衰兴亡。《决定》要求对严重破坏经济的罪犯,必须抓住不放,雷厉风行地去处理,查明情况,依法制裁(见附录11)。同时吸取历史的经验教训,坚决不搞群众运动,更不允许搞人人过关,严格按照党规党法、政纪、军纪、司法程序和法律规定办事。由于人大常委会专门制定了决定,整个打击经济犯罪活动便有法可依,与过去的大规模群众运动有很大差别,政策界限和法律界线都很明确。到1982年9月统计,全国查处的经济违法犯罪案件共有13万6千零24件,已结案4万4千多件,依法判刑的2万6千多人,有4万4千多人投案自首。成果是显著的。

2. 1983年开始的整党 中央提出的整党任务是统一思想、整顿作风、加强纪律、纯洁组织,其中整顿作风主要涉及反腐败现象。《中共中央关于整党的决定》指出,有些党员和党员干部,根本忘记了全心全意为人民服务的宗旨,千方百计地为自己或为自己周围的一些人谋取私利,公然违反财经纪律,违反国家经济政策,挥霍、浪费、侵吞国家和集体的财物,在住房、调整工资和子女亲友的就业、升学、提干、安排工作、农村户口转为城镇户口及涉外工作等方面,利用职权、利用工作上的方便和私人关系搞特殊化,违法乱纪,侵害国家利益和群众利益,有的无视国家法律,袒护、包庇犯罪分子,甚至直接参与走私贩私、贪污受贿、投机倒把等犯罪活动。《决定》指出:这些不正之风和腐朽现象,对社会主义现代化建设起着严重的破

坏作用，严重地损害了党在人民中的形象，这次整党必须下决心解决这个问题，坚决扫除这些歪风。在这场有组织有系统的整党过程中，对腐败现象进行了严肃的清除，揭露、清查和处理了大量的案件。从范围上讲，这次整党确定的清除腐败的范围比打击经济领域中的犯罪活动要广一些。

3. 1988年以来的反对腐败的工作 随着经济的发展和开放搞活的深入，随着商品经济的扩展和市场机制的培育，随着价格双轨制的建立，受到腐朽思想和个人主义影响的少数公务人员越来越深地卷入腐败活动，给社会造成了极大的危害。1987年6月建立起国家行政监察系统，专门与国家行政机关中的违法乱纪现象做斗争。同时反腐败的斗争在党政系统内全面展开，这一次清除腐败现象注重了体制和法律建设。一方面揭露和查处腐败分子，以清查“官倒”为主。另一方面加强制度建设，在办公程序、办公公开、人民监督、审批办事制度、举报制度等方面做出了积极努力，力图通过体制和法律来防范和清除腐败。这几年，人们在反腐败方面取得了突破性的共识：过去一直强调通过大规模群众运动或一、两次政治斗争来清除腐败现象，而没有过多重视从体制上防范腐败现象，等腐败现象出现之后再去做清除，其危害性已经变为现实，关键的问题是防患于未然，不使腐败现象轻易得以发生，或不使腐败现象轻易得以大面积发生，这就需要建立起完整的制度和规章，使腐败分子无机可趁，无隙可钻。这几年的反腐败工作，正在朝着这个方向努力。

1988年以来，党和政府大张旗鼓地开展了反腐败斗争，在制度化、法律化和公开化方面迈出了可观的步伐。尤其是1989年6月之后，反腐败工作达到高潮，取得了明显的成效。

这些工作主要包括：

1. 制定一系列的规章制度 针对腐败活动的特点和分布，政府有针对性地制定了相应的法规，如《国家行政机关工作人员贪污贿赂行政处分暂行规定》（1988. 9. 3）（见附录 16）、《中华人民共和国行政诉讼法（草案）》（1988. 11. 10）（见附录 17）、《国家行政机关及其工作人员在国内公务活动中不得赠送和接受礼品的规定》（1988. 12. 1）（见附录 18）等。各省市也制定了相应的规定，如《上海市府关于改善政风八条规定》（1988. 5. 11）（见附录 23）。在具体制度方面，办事公开、加强透明度成为主要目标，在不少地方和不少单位都取得了明显的成效（见第 8 章）。从规章制度的建设来看，这一时期取得的成就超过任何时期。

2. 建立有效的监督举报系统 为了更有效地清除和防范腐败活动，政府建立了监察系统，并在社会上构筑了举报网络，加强对政务活动的监督。举报系统涉及检察院、法院等各个方面。这一套体制是制度化抑制腐败的重要进展（详见第 8 章）。

3. 严格划定公务活动的界线 防范腐败现象的一项重要保证就是要严格划定公务活动的界线。在相当一段时间里，有几条界线始终没有下决心去划定，也给一些腐败活动提供了条件。1989 年 7 月中央政治局和国务院带头，各省市呼应，严格划定了几条界线：清理整顿公司，撤销党政机关办的公司，坚决制止干部子女经商，严格禁止进口小轿车，领导同志改坐国产车，取消特供，严禁请客送礼、公款宴请，严格控制干部出国等（详见第 8 章）。这次划分公务活动界线，领导带头、自上而下，严格严厉，得到了较大的成效。

4. 规定自首坦白期限 为了有效地清除腐败活动,最高人民法院、最高人民检察院、监察部均发出通告,要求有关人士于1989年10月31日前自首坦白。自首坦白立功者一律从宽处理,拒不悔改或交代者将依法严惩(见附录20、21)。在最高人民法院和最高人民检察院《通告》发布一周后(8月15日至27日),全国有1082名贪污受贿等犯罪分子向各级人民检察院投案自首,交出赃款800多万元。《通告》强调了坦白从宽、抗拒从严的政策,产生较强的社会效果。最高人民法院、最高人民检察院的《通告》指出,凡在规定期限内,拒不投案自首,坦白交代问题的;销毁证据,转移赃款赃物的;互相串通、订立攻守同盟的;或畏罪潜逃,拒不归案的,坚决依法从严惩处。而在上述期限内,凡投案自首的,积极退赃的,或者有检举立功表现的,依照刑法第63条、第59条的规定,一律从宽处理。其中,犯罪特别严重,依法应判处死刑的,可以从轻或者减轻处罚,不判处死刑;犯罪较重,依法应判处重刑的,可以从轻、减轻处罚或者免除处罚;犯罪较轻,依法应判处轻刑的,可以减轻处罚或者免除处罚等。这项政策具有较大的感召力。

1989年6月以来进行的大规模的反腐败斗争,成绩显著,揭露和受到法律惩处的腐败行为数目不小,新闻媒介透明度较高。同时,这次反腐败斗争吸取了历史的教训,没有搞大规模群众运动,而是注重运用法律和制度的手段,注重法律和制度的建设。当然,这是一场新的实验,它的具体结果如何,要待实验进行到一定阶段。可以预料,在党和政府的真诚推动下,反腐败会取得超过以往的成效。

改革开放以来,腐败现象的滋生得到了前所未有的外部条件,成倍地生长出来,使反腐败的工作变得尤为艰巨、尤为

必要。十年来,党和政府一刻没有停止清除腐败的工作,取得了相当可观的成绩。但是,中国面临的任务依然是十分繁重和艰巨的。

2.5. 五点思索

反观中国在社会主义条件下反腐败的历史,人们能够清晰地看到经验所在,教训所在。党和政府长期以来与腐败现象斗争的历史,以及腐败现象发生发展的特点,都会有助于今天的清除和防范腐败现象的工作。从历史的反观中,我们得到以下几点反思,做为现阶段研究和认识腐败现象的一些角度,也做为清除和防范腐败现象的一些角度,供人们在下面的论述中做进一步的思考和探索:

(1)中国共产党和政府为克服腐败现象做了长期的艰苦的斗争。自从掌握全国政权之后,党和政府对腐败现象危害性有着清醒的认识,多次提出能否有效地清除腐败现象关系到国家的长治久安,关系到社会主义制度,关系到党的威信。在清除腐败这一问题上,党和政府的立场是坚定而鲜明的,而且是一以贯之的。任何政权要取得稳固的基础,要赢得民众的信任,都必须坚定不移地与危害国家利益、社会利益和人民利益的各种腐败现象做斗争。

(2)在“文革”之前的反腐败斗争中,一般采取了政治运动的方式,随着“左”的思想的发展,不断将反腐败现象的工作视为阶级斗争,导致了阶级斗争的扩大化。由于过份强调反腐败是无产阶级与资产阶级之间的斗争,是防止资本主义复辟,是

斗争党内走资本主义道路的当权派，因而冲淡了对一定条件下腐败现象滋生发展的各种条件的分析和研究。一定社会中腐败现象的产生和发展有政治、经济、文化、道德、体制等各种因素，要真正切实有效地清除腐败现象，应该对各类造成腐败现象的因素做全面和科学的研究，不然的话，不能全面客观地认识腐败现象，不能掌握腐败现象发生发展的规律，最终不能富有成效地克服它们。在反腐败的工作中，确定了明确的政治意义之后，应该着力对腐败现象做全面的科学研究。

(3)在“文革”之前的反腐败斗争中，基本上采取了搞群众运动的形式。这种形式在造成政治攻势和社会压力方面有一定的效果，但总体上说不是制度化的法律化的反腐败机制，而且群众运动往往会带来一些消极后果和一定程度的扩大化。改革开放之后，党和政府注重运用法律和制度来克服腐败现象，1982年打击经济领域中的犯罪活动时特别强调这一点。但是从制度化法律化来说，我们做得还不够，还需要做长期努力。应该大力发展制度化和法律化的反腐败机制，更加有效地与之做斗争。

(4)以往的反腐败斗争往往侧重于在腐败现象蔓延到一定程度后，发动相当规模的斗争来克服它们，而在防范方面依靠制度和法律做得不够。清除和防范腐败现象，是一个问题的两个方面，制度化、法律化的机制应当包括这两个方面。清除是待腐败现象发生后予以惩治，防范是不让腐败现象发生。过去强调用人的道德观或思想觉悟约束公务人员的行为，这固然重要，但不能忽略制度和法律规范的作用。待到腐败行为发生后再去惩治，其危害性已经存在。因此应当防微杜渐，防患于未然，尽量避免社会遭受损失。由于没有形成两个方面的完

善的制度化、法律化的机制，腐败现象容易积累到严重的程度，不得不周期性地来进行大的动作。

(5)建国以来，腐败现象有过几次起落：建国初期、60年代初和80年代初均为问题较为严重的时期，而这三个时期又分别是经济发展比较快的时期。这表明腐败现象与经济的发展有一定的关系。这一事实告诉我们，在整个社会主义现代化的建设时期内，在今后改革开放的进程中，应该切实有效地清除和防范腐败现象。这个时期是建国以来经济发展最快的时期，也是经济发展最好的时期，腐败分子往往会在这个时期利用职权牟取私利，非公共地运用公共权力。经济发展的需要会给掌握实权的少数人谋求私利提供条件，腐败现象会从中滋生出来。因此，反腐败的斗争应伴随着整个四化建设的进程，是一个长期的经常的斗争。

①毛泽东，《中国共产党在民族战争中的地位》，《毛泽东选集》第4卷，第509页。

②姚恒、罗忠敏，《党在抗日战争时期的反腐化斗争》，《党史文汇》，1989年，第3期。

③同上。

④原载1940年8月23日《新中华报》。

⑤姚恒、罗忠敏，同上。

- ⑥毛泽东,《目前形势和我们的任务》,《毛泽东选集》第4卷,第1148页。
- ⑦《中国共产党六十年大事简介》,国防大学出版社,1985年,第345—346页。
- ⑧中共中央党史研究室,《中共党史大事年表》,人民出版社,1987,第197页。
- ⑨毛泽东,《永远保持艰苦奋斗的作风》,《毛泽东选集》第5卷,人民出版社,1977,第12页。
- ⑩毛泽东,《中共中央政治局扩大会议决议要点》,《毛泽东选集》第5卷,第36页。
- ⑪郑德荣、朱阳主编,《中国共产党历史讲义》,吉林人民出版社,1980,第524页。
- ⑫郑德荣、朱阳,同上,第523页。
- ⑬见《新华日报》1952年,1月号,第15页。
- ⑭毛泽东,《关于“三反”“五反”的斗争》,《毛泽东选集》第5卷,第53页。
- ⑮毛泽东,同上,第54页。
- ⑯薄一波,《为深入地普遍地开展反贪污、反浪费、反官僚主义运动而奋斗》,《人民手册》,1952,第64—68页。
- ⑰《人民手册》,1952,第48页。
- ⑱同上,第66页。
- ⑲毛泽东,《关于“三反”“五反”的斗争》,同前第56页。
- ⑳《政务院关于“三反”运动中成立人民法庭的规定》,《人民手册》,1952,第56页。
- ㉑《中共党史讲义(社会主义革命和建设时期)》,中国人民大学出版社,1984,第142页。
- ㉒《邓小平文选》,人民出版社,1983,第187—202页。
- ㉓《新华日报(文献版)》,1980年2月。
- ㉔邓小平,《坚决打击经济犯罪活动》,《邓小平文选》,同前,第357—359页。

经济的分析

腐败活动和腐败行为,不仅是一种以权力的非公共运用为特征的社会现象,而且也是一种直接介入社会经济运动和经济发展的现象。腐败活动有一个明显的特征:超出法律规范的钱权关系。所以,反腐败斗争应该建立在对腐败现象做科学的和全面的经济分析的基础上。腐败活动有多种消极的乃至有害的作用。1982年发表的《中共中央、国务院关于打击经济领域中严重犯罪活动的决定》指出:“经济领域中的严重犯罪活动,已经和正在腐蚀我们的干部队伍,损害我们党、政府、军队的肌体和国家的信誉,毒化人们的思想,污染社会风气,破坏经济建设,妨碍对外开放和对内搞活经济政策的正确执行,影响社会安定^①。”这里指出了腐败活动的多种危害性,其中基本上有四个方面:政治上的危害性,经济上的危害性,社会上的危害性和文化思想上的危害性。这里侧重从经济的角度进行分析,力图揭示腐败活动在中国经济发展以及现代化过程中的危害性,确认反腐败的必要性,克服腐败活动在经济领域中的有害效应。

3.1 正效应与负效应

腐败现象或腐败活动可以从两个指向上发生：一些腐败现象属于内向性的，范围局限在政治或行政系统内部，如贪污、挪用侵占公款公物等便属此类；另一些腐败现象属于外向性的，与政治或行政系统以外的社会其他系统的某些因素和案件有密切的关联。在这类腐败活动中，腐败者主要的活动场所是经济领域。经济领域集中了大量的财富，包括物资、资源、产品、资金，因而最容易成为腐败者以权谋私、中饱私囊的地方。从对腐败现象的现状分析中可以看出，腐败活动可以发生在生产、流通、分配、消费等各个环节，对经济运动过程有着这样那样的影响，但是，腐败活动究竟会对经济运动过程产生何种影响，值得做客观的和系统的分析。有一种观点认为腐败活动对经济运动过程有其正效应，不单单只有负效应，尤其是在发展中国家中，这些观点主要是根据国外特别是亚非拉一些发展中国家的情况做出的判断，并不完全适用于中国的状况，因为不同社会的历史—社会—文化条件不尽相同。分析腐败活动的效应，首先应该结合一定社会的历史—社会—文化条件，避免将不同的社会、不同的社会制度、不同的结构、不同的文化混为一谈。

我们先来看一下论述腐败活动对经济发展具有正效应的几种有代表性的看法。当然，腐败活动的负效应是众所周知的，即便是主张腐败活动有一定正效应的人，也不否认腐败活

动的危害性，他们的方法是把正效应和负效应视为相互独立的而非相辅相成的事物。我们将要讨论的是这些观点能否适用于中国的状况，而不是它们是否适用于其他国家和地区的条件。在这方面，有代表性的论点大致如下：

1. 塞缪尔·亨廷顿的观点 他认为在现代化过程中由扩大政府管理权而产生的腐败有助于刺激经济的发展。传统的法律或官僚制度阻碍经济发展，腐败行为常常是逾越这些障碍的有效手段。亨廷顿举了一些例子来论证他的看法：19世纪70年代和80年代，美国铁路公司、公共事业公司和产业公司对州议员和市参议会进行的贿赂加速了美国经济的发展；印度社会的腐败行为使复杂而又僵化的行政制度变得稍微灵活松动一些，减缓了经济活动的矛盾；巴西经济的高速度发展与巴西议会中的高比率腐败行为是相应的。因此结论是：“一个相对来说不腐败的社会——如一个传统准则仍很强大的传统社会——可能会发现，一定程度的腐败是帮助轻松地踏上现代化道路的可贵的润滑剂。通过少量的腐败行为，一个发达的传统社会可以得到改进，或至少可以现代化^⑧。”与此同时亨廷顿也指出：一个腐败现象早已到处充斥的社会，却不能通过更多的腐败来改进自己，而且腐败自然而然地削弱政府行政机构，甚至使政府行政机构的弱点永存下去。亨廷顿的分析有明确的限制，显然不能将它无限制地普遍化。

2. 纳森尼尔·里夫的观点 里夫提出在发展中国家，腐败行为并非仅仅只有消极的意义，人们之所以谴责腐败行为，是因为人们按照发展→政府→效率→诚实的逻辑思考问题，即社会经济发展需要政府加以推进，政府要有效推进社会发展就必须富有效率，而政府富有效率依赖于政府官员的诚实。

但实际上腐败活动也有其社会作用，尽管腐败者本身并没有意识到这一点，也没有追求这一目标。里夫将这种社会作用分为下述几种：(1)促使政府对促进经济发展的行为采取更有利的态度，也可使政府更多地代表经济活动主体的利益，政府在执照、信贷和外汇分配上的政策对社会经济发展是至关重要的；(2)缩小不确定性和增加投资。投资者在做出了决策时都希望将风险缩小到最小系数，这牵涉投资环境和政府的反应，如果这两者有所保障，投资者才会投入资金投入，资金会促进经济发展，而受到贿赂的政府官员会向他们提供保障；(3)有利于经济创新。在既存的经济活动程序和体系中，人们形成了一定的利益关系，介入这个利益关系网络的人不愿丧失自己的既得利益，因此他们会反对创新。结果会阻碍经济的发展，如果创新者能通过某种手段得到政治上的支持，他们就能获得成功；(4)推进竞争和效率。在发展中国家中，一般不存在竞争，因为经济发展尚没有达到那样的程度，市场和生产都存在相当强的垄断，经济界人士要想获得机会和资源，就得付出较高的贿赂。如果各方都做这种努力，竞争就形成了。从长远的观点观之，付出高额贿赂有赖于企业的经营效率，如果没有效率，不可能长期从事这类活动。这就间接地提高了企业的效率；(5)构成阻止决策失误的樊篱，如果政府的决策不符合经济发展的要求，经济界可以通过腐败活动来阻止它的贯彻，或者在实际过程中阳奉阴违，而不受惩罚。当然，以上这些论述要在特定的条件下才成立，有些论述是片面的，完全撇开了腐败的消极作用，这些我在后面分析。里夫也列出了腐败活动的消极作用；如减少政府税收、误用政府开支，造成玩世不恭的气氛等^④。

3. 戴卫·白利的观点 白利主要分析发展中国家中的腐败现象,他认为在这些社会中腐败活动有下述有用的一面:(1)产生效率。政府本身并不能保证自己的决策都正确合适,如果社会有关方面通过某种活动影响政府决策过程,便有可能使决策者掌握更多的信息,做出更好的决策,不过这种状况要在一定条件下才会发生;(2)扩大投资。用于腐败活动的资金会以某种形式(买股票等)转化为投资资金,政府官员,尤其是高级政府官员掌握着经济发展前景的信息,他们会把资金投入最有发展前途的现代企业中去;(3)可以提高政府官员的质量。如果政府的工资不足以满足一位有才华的官员的需要,那他就会另谋他职。如果存在通过腐败活动得到好处的机会,社会上才干高的人就会倾向于进入政府系统工作,从而提高政府运作的质量;(4)政府系统中的裙带关系网可以作为正式工作网络的补充,这样可以调动社会上不少的力量支持政府;(5)减少政府制定的社会和经济发展规划的缺点。社会各种力量运用各自的手段反映自己的利益要求,最后达成一种利益综合。白利同时也指出了腐败活动的有害作用,如妨碍政府达到预定的目标,提高了行政成本,减少公共开支,降低政府的威信,丧失公共利益的感情等^①。

国内有些学者也提出了有关的论点。综上所述,大体可以归纳出这样一些观点:腐败行为(1)可以为经济发展逾越传统的体制障碍提供手段,提高效率;(2)可以促使政府对经济发展采取更积极的态度;(3)可以增加投资的机会和投资的安全系数,减少风险;(4)可以在一定程度上影响决策过程,扩大决策过程的信息量。其他的一些看法较难以成立,尤其是在实行社会主义制度的国家中,如里夫所言的推进竞争和效率,构成

阻止决策失误的樊篱，白利所说的腐败行为可以扩大投资、提高政府官员的质量，裙带关系作为政府工作系统的补充等。因为如果将这些目标的达成系于腐败之上，那是十分不牢靠的，脆弱的，甚至是危险的。腐败活动完全可能排斥竞争和降低效率、导致决策失误、缩减投资、降低政府官员的质量，丧失公共目标。在分析腐败活动的这些效应时，不能与其有害的效应割裂开来，腐败活动的有害性始终存在。其有害性往往是直接的，有意识的行为的结果，而在实际运行过程中产生的正效应却往往是间接的，无意识的结果，游离于人们的主观控制。再则，考察腐败活动的作用不能脱离一定社会的历史—社会—文化条件，不同社会政治、经济的体制和程序的运行方式不同，体现的根本利益不同，不能简单地类比套用。

上述正效应分析，主要集中于腐败活动对经济发展的作用上。一些国外学者得出上述看法主要针对第三世界一些国家，这些国家的历史、政治、经济、文化与社会主义制度的中国迥然不同，因此不能简单类推。有两个因素决定腐败活动在当今中国是绝对不能姑息的：一是执政党共产党为之奋斗的共产主义的理想，二是中国实行的社会主义公有制。尽管一些腐败行为可能客观上会有一定的正效应，但因为它们严重违背上述两项基本原则，它们带来的负效应在政治和经济上都远远大于前者。下面做具体的分析。

3.2. 正效应剖析

人们分析腐败活动的正效应,主要从经济发展的角度出发,认为有些腐败活动在客观上起到了促进经济发展的作用。的确,如果孤立地、分别地分析一项腐败活动的前因后果,人们有可能得出这样的看法。更为微妙的是,在体制不健全和经济机制不完善的地方,某些腐败活动可能会产生一些正效应。在中国的某些地方和某些环节上也一样,体制的不健全,观念的束缚和官僚主义作风,往往构成经济发展的障碍,在一定条件下腐败活动可以使人们突破这些障碍,获得有利于实现自己计划的条件。不过,采用这种手段来解决问题,从总体上观之,往往弊大于利,且不符合立国的原则。如果承认这种手段的作用,就会为一些以权谋私的人创造条件,一些人就会人为地制造障碍,从中获利。因此,必须坚决克服和防范采用腐败手段来获得机会的做法。在社会主义中国,推进经济发展和克服障碍应当靠完善体制和健全法规,改进管理手段等措施。

中国社会的基本特点在于实行社会主义制度,同时执政党追求崇高的政治理想。社会主义制度确定整个社会应当以整体的利益为最高原则,任何为达到个人利益而侵害整体利益的行为都不符合社会主义原则。社会主义公有制确定主体的经济活动代表着全民利益,任何侵害和脱离主体经济活动的行为也不符合社会主义原则。在社会主义制度下,各级政府 and 各个政府机构应当代表社会整体利益管理和调节社会的经

济活动。由于体制的特点，各级政府和各个政府机构又享有管理经济活动的这样或那样的权力。以这种权力来达到个人的或部分人的利益的活动最终都会作用于整体利益。因此，一些人通过腐败活动达到了自己的目的，获得了实利，那么社会整体的利益就会受到损害，这是社会主义公有制与私有制的根本差别。在奉行私有制的国家中，社会大部分经济实体归私人所有，大部分经济活动归私人协调和支配。各私人所有的经济实体之间不存在整体利益，而是一种竞争的、尔虞我诈的关系。每个私人经济实体通过腐败活动得到的好处，可能是两种侵害：一是侵害了公共利益，如从政府财政中获得好处，在执照、贷款、投资上得到优惠；二是侵害了其他私人的利益，将其他私人利益排挤出去。在私有制下，不存在全社会整体的经济利益，腐败活动在某种意义上是种种资本利益角逐。这样的效用在社会主义制度下是不能接受的。在社会主义制度下，个人、小团体甚至部门通过不正当手段来扩大自身的利益，最终会表现为对整体利益的损害，局部的正效应会导致整体的负效应。因此，腐败活动的效应不能孤立地看，必须整体地考察。

从执政党追求的崇高的政治理想的角度观之，腐败活动是只有负效应没有正效应的。因为任何腐败活动都违背所确立的信念、原则和理论。从这个角度观察问题，不存在任何姑息腐败活动的藉口。

这里主要从经济的角度分析问题，因为讨论腐败活动正效应的观点也主要从经济领域出发。各种正效应观点大体上归结于四个方面：提高效率、改进态度、扩大投资和改进决策。实际上这些正效应是以很高的负效应的代价换来的，如果孤

立地、割裂事物的有机关联看问题，难以发现这一点。腐败活动本身就是反社会的不正当的活动，只承认其正效应，显然是片面的。在社会主义制度下，通过腐败活动不仅不能达到某种推进经济发展的目的，往往会适得其反。

概而言之，所谓的正效应是两大方面：效率与资金。从效率来看，某些个人、小团体或部门可以运用各种不当手段来影响一些公职人员，通过行贿等腐败活动使公职人员做出有利于自己的行为。受贿或被收买的公务人员可能会在处理有关问题时表现得特别积极和有效率，然而这种效率毕竟十分有限，而且仅仅是有利于局部的利益，并无助于整体利益的增进。在分析各类腐败案件时，的确可以看到被腐蚀的公职人员在为某些人办事方面特别卖力，这些人可以通行无阻地实现自己的意图。虽然这在客观上有着克服办事拖拉、官僚主义等作用，但其负效应却大得多（我将在下一节里具体分析）。这种效率万万要不得。因为：（1）政治系统或行政系统是一个整体，高效率首先是一个整体的概念，而且高效率首先必须与促进整体利益的目的结合起来，如果某种高效率是仅与个别利益或局部利益相结合的，那么这种效率越高，整体利益就会受到越多的损害，个人或局部利益就会得到更多的好处，局部的以私人或团体利益为中轴的不当活动，效率越高，社会的损失就越大；（2）由腐败活动刺激出来的效率往往与个人得到实惠为转移，这种活动的蔓延会形成一种恶性循环，使受到不良思想影响的人养成一种畸型的习惯，没有好处便不行动，这不仅违背了社会主义的政治原则，而且实际上降低了政府系统的效率，会严重侵蚀社会的政治管理、行政管理和经济管理的肌体，破坏政府统一和政府权威；（3）由于被侵蚀的效率往往是

反社会的或反整体利益的,所以这种效率并不能被视为是真正意义上的效率,而是一种虚假效率,对个人或小团体来说是效率,但对社会和国家说来却有害无益,大量的事实都证明了这一点。

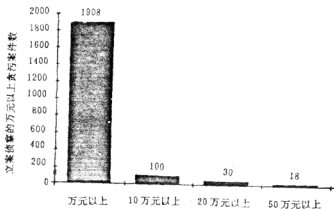


图 3.1 全国检察机关 1988 年前 10 月立案侦查的万元以上的贪污案比较

从资金方面来说,在中国目前的条件下,扩大投资难以成立。党和政府早已明确了工作重心是推进现代化建设,并制定出各项政策推动经济活动朝气蓬勃地展开,这是经济活动有利和可靠的条件。从原则上说来不存在经济活动的非经济风险。这与有些国家的状况不同,在政治不稳定、社会动荡、社会矛盾丛生的环境中投资,政治保护是必要的。但在社会主义的中国,从根本上讲以此来为腐败活动辩解不成立。尽管在现实生活中存在着这样和那样的问题,但不能依赖这种手段加以

解决。在腐败活动中，金钱流入个人的腰包。这些金钱很难成为投资资金，既不可能投入再生产，也不可能进行投资。有的腐败者中饱私囊达几百万元钱，这些钱从国家财政收入中消失，但不可能转为有用的生产性资金。一方面腐败者出于犯罪心理，不可能把通过腐败活动得到的钱财公开投入生产领域，会尽全力将其隐藏起来，使之处于秘密状态。另一方面目前社会并不具备个人直接投资的充分条件，参与这类活动的公职人员受法律规范限制，不得经商，其他人员也难以找到投资场所，所以不可能转化为投资资金。由腐败活动聚集的钱财大体上有四个去向：(1)用于继续进行腐败活动，成为腐败活动基金，腐败活动往往形成一个相互交换的网络，腐败者被腐败，亦进行腐败。要进行这样的活动，就需要“物质基础”；(2)用于挥霍和个人享受，这一部分占的金额比重较大，大部分腐败者都追求享乐主义的生活，追求物欲；(3)用于扩大个人的钱财储存，不少腐败者把非法所得储存起来，可能有两种情况：一种是腐败者出于害怕，将钱财私自隐藏起来，另一种是把钱财存入银行；(4)用于个人的境外存款，在与外汇有关的领域中进行非法活动中，不少人将非法所得存在境外。在上述四种情况下，基本上均难以转化为生产投资。从这个角度说，没有什么正效应可言。

当然，不同形式的腐败活动之间还有差别，如行贿受贿和弄权勒索就不同。我们也不能否认有些事情通过正常途径难以办成，而通过不正常的途径却较易达成。这说明体制上、程序上和工作作风还存在不足，不过这种不足不能依靠腐败活动来解决，相反要通过改革开放来解决，通过完善体制设置、规章制度、办事程序和工作作风来解决。

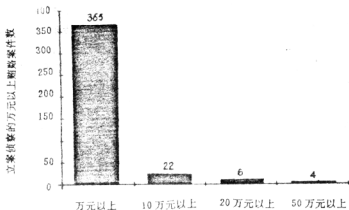


图 3.2 全国检察机关 1988 年前 10 月立案侦查的
万元以上的受贿案比较

资料来源：根据 1988 年 12 月 24 日《人民日报》制图

3.3. 经济负效应

以上对腐败活动的正效应进行了剖析，指出这些正效应的不确定性，以及它们在具体条件下的虚假性。下面考察一下腐败活动对社会经济发展的危害性，即负效应。腐败活动的负效应是多层面的，它们会干扰和影响社会的经济发展和现代化事业。在一定程度上，腐败活动已经产生了较大的危害性，使社会经济发展在某些方面和某些环节上发生混乱。这里将这些消极作用归纳为以下十个方面：

1. 资源人为紧张 当今腐败活动的一大特征就是在资源

领域中利用两种体制的差别。从分类研究中可以看出,利用分配资源权力进行不法活动是目前的一种主要腐败形式。在社会经济全面发展之际,资源缺乏本来就是一个急待解决的问题,但不少腐败者恰恰是利用这一点中饱私囊,使本来就紧缺的资源更趋紧张,因为腐败者纷纷把资源控制在自己手中,待价而沽,而不是根据国家计划和社会发展的需要来合理分配,使其达成最大效益。如北京市皮件三厂 W 从 1981 年到 1987 年,利用掌握原材料、加工调配等权力先后私自将本厂价值 34 万余元的钢材、五金件等生产资料变卖,获赃款 25 万多元^⑤。徐州市友谊商场门市部经理 Z 和业务员 Y 为淮阴市燃料公司代购煤炭,索要票外款 10 万余元。徐州市物资局建材贸易中心经理 Z 通过关系购进 1.8 万吨煤炭,卖给苏南及浙江等地,贪污 14 万多元^⑥。云南省建材公司从 1985 年至 1988 年 9 月,将计划内平价钢材 10123 吨转为议价,“调拨”给本系统基层单位,违法违纪金额达 574 万元,非法牟利 120 万元^⑦。这类活动,目光都集中在资源上面,都想获得资源以谋取私利。一部分人为达此目的囤积货物,奇货可居,结果在本来就是紧张的资源之火上,又浇了一瓢油,使资源问题更为紧张,严重影响国民经济的发展。

2. 流通环节增加 由于不法分子插手流通环节,企图从中渔利,流通环节就大大增加了。从目前腐败活动的结构来看,在流通环节中做手脚的占相当大的比例。如威海市物资服务公司以每辆 11.5 万元的价格从吉林省交通开发公司购进三辆广州标志 505 汽车,转手以每辆 12.8 万元的价格将汽车卖给长春市生产资料服务公司。该公司又以每辆 13.5 万元的价格卖给广东台山县物质贸易中心。该中心又以每辆 15.2

万的价格转卖给河北省秦皇岛市生资公司。这三辆汽车在广州仓库未动,先后已五次转手^⑧。陕西省西安市机电公司、咸阳秦都物资局等6个单位将2辆进口汽车倒卖7次,非法所得3万多元^⑨。由于生产资料等紧俏货物有利可图,不少人都想插足,结果流通环节大大增加,对经济发展十分有害。

3. 物价层层上涨 由于流通环节增加,参与的人都雁过拔毛,加价出售,产品的价格自然就会上涨,超出其正常水平,有时甚至严重超出。上述倒卖汽车的例子既可以来说明流通环节的增加,也可以说明物价在层层加码。这里可以举几个典型的例子。1987年11月,中国五金矿产进出口公司山东省分公司与鲁兴企业有限公司做了一笔100万美元的“以出顶进”的买卖,五矿公司为鲁兴企业有限公司提供出口鞋钉1000吨、钢丝1000吨、镀锌电焊网3500卷、电焊条200吨,鲁兴企业有限公司从五矿公司倒扣佣金1万美元。12月9日,鲁兴企业有限公司又与深圳泰山贸易公司签订合同,将从五矿公司购进的出口鞋钉等商品以100万美元的原价全部卖给深圳泰山公司。合同卖给泰山公司后,五矿公司才组织货源,以每吨1800元从青岛制钉厂收购出口鞋钉1000吨,每吨1600元从潍坊拔丝厂收购钢丝1000吨,从青岛胶南电焊网厂收购电焊网5000卷。在这些生产厂家基本未生产出上述产品的情况下,泰山公司“驻青岛办事处”将合同上的1000吨出口鞋钉以每吨2800元价格就地倒卖给生产厂青岛制钉厂的生产服务公司,非法获利63.2万元;又将1000吨钢丝以每吨2320元卖给原主潍坊拔丝厂,又将5000卷电焊网卖给原主青岛胶南电焊网厂。三笔共非法获利120.58万元^⑩。货物转了一大圈,加了价但还在原处。再如,云南冶炼厂以串换生

产原料为理由，向中国有色金属工业总公司要到计划内平价铝锭 98.5 吨，加价转给昆明物资贸易中心经营部，从中牟利 13.76 万元，此后这批铝锭又被三次加价转卖，铝锭在库房未挪动一步，每吨价格涨了 309.5 元^⑧。不仅生产资料买卖中如此，生活资料买卖中也如此。1988 年 6 月，福建漳州某劳动工贸公司通过上海环联实业公司介绍，向上海新中华机器厂购买 100 台电冰箱。环联以代办名义索取“翻译费”7000 元，同时新中华厂每台加价 260 地批发漳州公司。漳州公司弄到货后又转手倒卖给上海琼花综合服务部，获信息费 7000 元。“琼花”又将冰箱转给山东滕县人民商场，这个商场又卖给海通经济联合总公司综合商场，从中牟利 9000 元。这样一个过程下来，原价 1540 元一台的冰箱涨到 2030 元^⑨。象这样的活动，难说都是中饱私囊，但至少是扩大局部的利益，并利用了职权。结果导致物价上涨，影响各个方面的效益和社会经济的发展。

4. 生产成本上升 企业生产的产品成本指生产单位产品所消耗的物化劳动和活劳动的货币表现，包括原材料，燃料动力的费用和生产设备等固定资产的折旧费用，生产工人、管理人员及企业管理费用^⑩。从原料等方面来看，由于上述流通环节的增加，流通费用也相应增加，一些人利用不正当手段介入流通过程，利用计划价格和非计划价格（协议价格和自由价格）的差异，大发横财。这一部分活动当然会影响到社会经济实体的活动，增加它们的生产成本。此外，一些个人和乡镇企业，包括一些全民企业，往往把用于行贿、收买、挪用、挥霍的钱款打入生产成本，或者提高利润率，将非法活动的资金负担转移给社会。生产成本或利润的提高，必然表现为物价的高

涨。这一部分物价上涨的幅度若没有腐败活动的介入，是可以控制的。无论是生产资料还是消费资料的涨价，都会在社会上引起连锁反应，生产资料尤其如此，结果对整个社会的经济发展产生不利的影响。

5. 国家资金流失 腐败活动大都带有明确的目标，这就是有些不法分子想通过这类活动获得钱物。在相当一部分腐败活动中，不法分子收买拉拢公职人员，公职人员得到的好处十分有限，而不法分子却从他们手中取走了大量的国家资金，给国家造成严重的损失。致使本来可以投入社会发展和经济发展的资金流入个人腰包。另一种形式是以贪污形式出现的腐败行为，也同样会产生上述结果。这几年来，腐败活动涉及的款项数目越来越大，几十万、几百万的都有案件发生。全国检察机关 1988 年十个月中办案一万六千余件，追缴赃款赃物价值三亿元^⑨。这是一个有限范围内的数字，可见是多么触目惊心！一些个案也是惊人的。河北省定州市明月店乡陵北村一个目不识丁的农村妇女 W，在不到两年的时间里用行贿、诈骗等手段买通定州市公安、法院、工商、农行等单位 20 名国家工作人员，盗用三省、两市、三县 24 个单位资金 750 余万元^⑩。杭州临安县两个二十几岁的年轻人 C 和 K 通过送彩电、付报酬等手段，从县保险公司得到 30 万元贷款，从某信用社贷出 45 万元，从某县贷到 40 万元，又从一银行分理处贷出几十万元。K 一年中通过行贿送礼从临安县农行太阳营业所贷款 9 笔共计 200 多万元，又从青田县贷到 200 万元。他们拿到钱后，大肆挥霍，一年多一点 K 在赌博中竟输了五十万元^⑪。象这样的犯罪活动，必然会导致国家资金的大量流失，使国家资金成为个人的财物。国家资金的损失对社会经济发

展会有极大的影响。这里可以看出由腐败刺激出来的效率是多么可怕,这种效率越高,国家的损失就越大。

6. 国家收入减少 腐败活动产生的另一个严重后果就是国家收入会因腐败活动而减少。参与腐败活动的人均以某种形式谋取私利,这种活动间接直接地会侵占国家应得的收入。贪污活动会直接造成这种后果。如中国海洋石油总公司的 L 在对外经济活动中采用伪造合同附件,篡改发货票,假造中间商,编造假报告,假催款信等手段贪污诈骗了国家外汇 26.7 万多美元^⑧。广东珠海支江电子工业公司总经理 M 贪污港币 468 万元^⑨。其他形式的腐败活动也同样,如有的公职人员受贿收贿之后,为一些个人或单位偷税漏税提供方便,使国家税收蒙受损失。有的公职人员接受贿赂后采用高估冒算等手段多付款项,如上海徐汇区城建办市政科工作人员 Y 把区内造价为 41 万多元的 22 项市政工程发包给个体施工户,接受贿赂 1 万元,在结算中高估冒算,多付工程款 13 万元^⑩。这样一些违法行为,严重损害国家财政和国家各项收入,使国家资金落入私人腰包,明显地会对经济产生恶劣的影响。

7. 劣质产品充斥 腐败活动的另一个后果就是破坏了社会主义商品生产机制和市场调节机制的发展。一些个人和单位进行贿赂后,可以把大批劣质产品抛入市场,从而排挤优质产品。一些公务人员接受贿赂之后,也为劣质产品进入市场开绿灯。可以举药品购销行业中的情况为例:上海药品购销行业中行贿受贿现象成为公费医疗费用上升的原因之一。1986 年全市公费医疗开支为 5400 万元,1988 年高达 1.02 亿元。在这个过程中,少数药厂推销人员与药品采购人员行贿受贿,相互勾结,大量推销和收购滞销的、质低价高的、甚至接近过期

的药品。嘉定县南翔医院一名采购员受贿后，买进江西一家药厂生产的 1000 多箱葡萄糖盐水，其中霉变率达 10% 至 15%^⑧。这种现象在生产领域、消费领域中均存在。尤其是生产领域，这种状况会对生产产生严重的影响。

8. 国家计划受阻 由于腐败活动造成了严重的后果，最终会引起国家计划受到干扰，使经济发展的统一安排被破坏，发生紊乱。在现实生活中，腐败活动中相当大的一部分都是利用国家计划奠定的权力来谋取私利。只要个人或小团体从中得到了好处，就不管国家计划会发生紊乱，整个社会经济的发展也会受到影响。倒卖生产资料、汽车、原材料，利用能源谋取私利，都会产生这样的有害结果。在批文、车皮等方面的不法活动，也会如此。郑州铁路局 1984 年查获一桩倒卖车皮的案件，有关人员伪造印章和车皮计划，大量倒卖车皮指标和煤炭，先后骗得车皮 904 个，倒卖煤炭 48000 余吨，牟取暴利 106 万元^⑨。在消费领域中也一样，有些人倒卖生活资料，破坏国家计划，在食糖、香烟、酒类等方面，情况也较为严重。在这些活动中，腐败分子得到一些好处后，便挖国家计划的墙角，结果使整个社会经济发展计划受到干扰。

9. 经济管理失衡 腐败活动不仅会引出上述种种弊端，而且会导致整个社会经济管理中动态的弊病。在社会的现代化发展过程中，有效的一体化的管理是必不可少的。没有高效率的管理体制，社会的高速度发展是难以想象的。然而，腐败活动引起的上述各种现象，虽然是一小部分人的活动，但会腐蚀社会经济发展的有关环节。经济发展是环环相扣的，一个环节被腐蚀了，其他环节都会受影响，这会在社会经济发展中引起连锁反应。这就造成经济管理失衡。对某些人来说，不

得到个人好处便不会有效行动，他们运用公共权力来达到私人目的，全然不顾在整个社会经济管理中他们应起的作用。如果不有效制止和克服腐败现象，经济管理的一些基本功能在某些环节上就难以实现。

10. 经济政策走样 腐败活动造成的另一个严重的后果就是导致经济政策走样。国家在促进社会经济的发展过程中，总要制定一系列的经济、金融、税收、生产法律等政策。这些政策的设想目标是促进社会经济发展，如果这些目标可以达到的话。一个社会贯彻政策的过程会受多种因素的影响，百分之百不走样地贯彻政策是不容易的。要使一项政策发挥最大的效能，就是要全力保持政策能得到有效贯彻。政策的有效贯彻需要全体有关的人员齐心协力，共同努力，因为政策最终要分解为各个部分，由不同公职人员来完成，而那些参与腐败活动的公职人员不能够完成自己的角色，甚至会破坏有关的政策以达到私人目的。在这种状况下，经济政策就会走样。这种负效应对社会经济发展的危害性尤为严重。

以上的分析表明，在理论上和实践上，腐败活动对社会主义现代化事业都是有消极作用的，它们所产生的负效应在经济领域中是那样地多、那样地严重，使人们不能不采用全部力量来消除和防范腐败现象。尽管腐败者在成千上万的公职人员中占很小的比例，但他们的能量不小，他们的行为带来的后果危害性更大。如果不有效控制 and 消除腐败现象，它们将直接危害我国的四个现代化建设事业，直接危害中国的社会主义建设事业。当然，腐败现象的滋生和体制不健全、办事规章不完善有关，也和一些地方的官僚主义有关。对于这些问题，只能用社会主义原则加以解决，而不可放弃原则追求效率，更不

可为了不切实际的效率放弃原则，结果损害了社会的整体利益。客观地说，有些地方存在的官僚主义，以权谋私现象，成为腐败现象发生的因素之一，因为少数人不谋得个人好处便没有“积极性”，刁难、阻挠或者不理睬来自社会各方面的发展社会经济的要求。对于这种状况，我们绝对不能认可通过腐败活动去突破，而应坚决地运用政治、法律、行政、思想教育等各种手段予以改变，在公共权力的运用中牢固坚持社会主义方向。任何腐败活动都具有可怕的危害性，并且散发着腐蚀作用，在社会政治、经济、文化和精神文明中都会遗患无穷。本章着重分析腐败活动对经济建设的危害性，但经济建设是一个综合的工程，与社会政治文化密切相关。腐败活动在经济领域中的负效应也一样，它们在经济领域中发生，但都会波及社会其他领域。社会经济发展若没有一个健康良好的社会环境和条件，要想全面地进展也是困难的。清除和防范腐败现象不仅是坚持社会主义政治方向之必需，也是社会主义现代化事业发展之必需。只有将腐败活动控制在最小的范围内，社会主义现代化事业才能生气勃勃地向前发展。

-
- ①《中共中央、国务院关于打击经济领域中严重犯罪活动的决定》(1982年4月13日)。
- ②〔美〕塞缪尔·亨廷顿,《变动社会的政治秩序》,上海译文出版社,1989,第75—76页。
- ③Nathaniel H. Jeff; *Economic Development through Bureaucratic Corruption*, *American Behavioral Scientist*, 8: 3(November 1964), PP. 8—14.
- ④David H. Bayley, *The Effects of Corruption in a Developing Nation*, *Western Political Quarterly*, Vol xix, No. 4(December 1966). PP. 719—732.
- ⑤《人民日报》,1989年5月14日。
- ⑥同上。
- ⑦《人民日报》,1989年4月26日。
- ⑧《人民日报》,1989年10月8日。
- ⑨《解放日报》,1988年10月26日。
- ⑩《人民日报》,1988年10月23日。
- ⑪《人民日报》,1989年4月26日。
- ⑫《文汇报》,1988年10月6日。
- ⑬陈鹤皋 谭广魁等著:《物资市场学》,中国财政经济出版社,1984,第236页。
- ⑭《人民日报》,1988年12月29日。
- ⑮《人民日报》,1989年5月26日。
- ⑯《中国青年》,1989年,第七期,第10—11页。
- ⑰《法制日报》,1988年6月11日。
- ⑱《人民日报》,1989年12月29日。
- ⑲《文汇报》,1988年11月13日。
- ⑳《人民日报》,1989年4月15日。
- ㉑《人民日报》,1989年1月5日。

心理分析

腐败现象有着深刻的历史—社会—文化根源。它们的滋生和发展,均与一定的社会物质条件、制度条件和文化条件有密切的关系。然而,这层关系并不是简单地发生的,它要通过人的主体性的活动。主体性的活动涉及人的心理、意识、个性、思维、情感、意志、气质、性格、能力等多种因素,有复杂的心理活动介入其中。腐败行为一般都伴随着一定形式的心理活动。因此从心理活动的层次上来把握一定社会条件下腐败行为的产生和特征,不仅有利于人们更好地认识和剖析各种腐败行为和现象,而且有利于人们制定切实有效的措施来防范和治理这种弊病。任何心理活动都不可能脱离一定的历史—社会—文化条件,心理活动不是凭空产生的。反之,离开了人的心理活动或内心活动来认识一种社会行为也是不全面的、不科学的。只有将这两者结合起来,人们才能准确、深入、细致入微地把握一种社会现象。本章的论述是探索性的,不可能涉及整个心理学的多个层面,只能详而论之。

4.1. 意识与动机

从心理学的角度分析腐败现象,首先是把人作为腐败活

动的主要行为者，离开了特定的人，腐败现象便无从谈起。与解释任何其他社会现象一样，人被看成是有意识的主体，而不是无意识的主体。当然，不少腐败现象与无意识有关，但作为人本身来说其本特征是有意识的。诚如恩格斯所言：“在社会历史领域内进行活动的，全是具有意识的、经过思虑或凭激情行动的、追求某种目的的人；任何事情的发生都不是没有自觉的意图，没有预期的目的的^①”。任何事物的发展都有其规律性，腐败现象也一样。

腐败由不同的人的具体行为所构成，腐败者一般是有意识、有目的地进行活动的。这里说的有意识、有目的，指的是他们明确知道腐败行为的性质，并预期以这种行为达到自己所希望达到的目的——增加私人利益。或者说，他们经过意识和理性的活动选择了这些行为，尽管他们知道这些行为是非法的，不合公共道德的。有些腐败行为可能是无意识的，这与中国文化中某些特定的成份有关，但这些行为被明确界定为违背公益的行为，也是逾越规范的。

把握人的心理特征，基本的一条就是把握人的特有心理。心理活动人与动物均有，但心理发展的高级水平——意识只有人有。意识的发生和发展不仅受生物学规律所制约，而且主要受社会历史规律所制约。心理学家认为人的意识具有五个特征：意识的历史性；在人对周围世界的认识上，历史、个体发展、个体认识三者的统一；意识的目的方向性和游动性；自我意识的存在；对现实概括的间接反映^②。确定了意识的地位，就确定了意识在人的活动中的作用；意识保证活动具有目的方向性和被意识到的性质，意识和活动的统一表现为意识是人的一切行为和动作的调节者。从介入腐败的人来说，他们的

活动受到特定的意识支配,同时这种意识又在他们的社会活动中形成和发展起来。

腐败行为被确定为对公共权力的非公共运用,运用公共权力达到私人目的,扩大私人利益。那么,介入腐败行为的人首先就会产生一种明确的意识:私人利益高于公共利益,可以运用手中掌握的权力来达到私人目的。这种意识的产生有着复杂的背景,人们不会凭空产生这种意识。很多人能够抑制这种意识,所以这种意识不会发展成一种行动。很多人具有抵御这种意识的力量,因此他们就不会滋生这种意识。这种意识可能产生于多种条件:如体制条件。有的学者提出三项条件:半计划半市场的经济,为腐败分子提供了越来越丰厚的土壤;分配不公和物价上涨“逼良为娼”;抑制腐败的手段越来越少^④。其实体制上的条件在于政府拥有分配资源的权力,这种权力有可能被用来达到私人目的。但仅有这样的条件,不足以解释腐败现象,因为尽管存在腐败分子,但廉洁奉公的毕竟也是大有人在。这里就还要加上社会、道德、文化、物质生活、理想、价值观念等因素。如果社会风气不振、个人道德沉落、个人失去崇高理想,追求个人主义的、享乐主义的、物质主义的价值观念,其腐败意识就会膨胀,就会成为行动的驱动者。不过,人的心理活动错综复杂。腐败意识变为腐败行为还受其他心理活动的制约。国家三令五申要严惩腐败行为,但有些人依然铤而走险,其心理机制较为复杂,不能一概而论。

从腐败行为的动机来分析,也各有不同。在这里可以应用马斯洛的心理学略加分析。马斯洛从人的需要探讨人的行为动机,他认为人的最基本的需要是有限的几种:(1)安全感,觉得生活的各个方面是有保障的;(2)归属感,感觉自己从属于

一个较大的团体；(3)情感，觉得人们对他们怀有感情，觉得他们值得他人喜爱；(4)敬重感，觉得自己在社会上受到人们敬重^④。马斯洛将这些基本需求排成一个层次体系，从低往高，一种需求满足后，人们便会追求另一种需求。需求层次理论并不能完全解释腐败，但提供了一个极好的参照系。腐败行为源自多种动机。在目前的状况下，大多腐败行为源自第一和第二种需要。在经济不那么发达、资源不那么丰富的社会条件下，在人们收入相对较低而生活的期望又较高的心理定势下，人们首先会去聚敛财物。由于社会的经济领域没有提供那样多的机会，加上社会政治系统承担着全面分配社会性资源的功能，一些人就会转而用公共权力达成私人目的。从目前腐败行为的格局来看，大体上有这样几种基本的动机：

1. 敛聚财物的动机 大部分腐败行为均以此为目的。这表明在中国目前所处的经济发展阶段上，人们对个人生活保障和物质享受的考虑极为关注。中国的经济较为落后，个人在资源分配中能够得到的份额极为有限，腐败者便采用非法手段扩大自己的财富。这种诱惑在相当长的一段时间内会存在。聚敛财物是贪欲愿望的表现，但这里包含着多种心理动机，有些人出于对个人生活安全感的考虑，把个人安全感放在了社会安全感之上。有些人通过公共权力积累私人财富，为保证自己、家庭或其他人员能有一个安定和舒适的生活。这种享乐型的腐败在发展中国家中占的比例最大。

2. 寻求保护的动机 腐败的行为有时是双向的，即有人提供条件和机会，有人接受，如行贿者和受贿者。在分析腐败时，也须分析提供条件和机会的一方的心理。实际上大部分腐败行为的发生，均需要这一方的存在，不然，腐败无以实现。这

些提供条件的人的基本动机是寻求保护和支持。编织关系网的人也怀着这种动机。人们需要的保护是多方面的：政治上人们期望地位能得到保障，经济上人们期望资金、原料、批件、商品等能得到保障，社会上人们希望办事能顺利通畅……如此等等。这些动机促使一些人向公务人员提供机会。他们想达到的目的也是多样的：有的想通过此来达到私人目的，有的是达到小团体的目的，有的是达到本部门的目的。在社会没有为各种寻求各种保护的人提供必要的条件的情况下，这些动机会成为引发腐败的重要原因。

3. 显示权势的动机 在另一些腐败的活动中，聚敛财富并不是首要原因。生活保障所需要的财富有一定的限度，超过了这个限度对有些人来说就不构成推动力了。自然有些人是贪得无厌的，他们对财富的追逐没有休止和限度。但对不少公务人员来说取得财富并非首要目的，他们是要通过取得财富来获得别人的敬重，来显示一种权势。有些腐败行为没有个人财富上的收益，但却损害了公共利益。不过这种类型的腐败行为为数不多。

以上仅举三类。对在实际生活中人们介入腐败的各种动机，需要认真研究。从心理学的我度考察人的行为，就得考察人的动机。心理学上对人的动机有多种解释，如有的人认为人是外界超自然力量的被动的工具，有的人相信人的行为源自理性的分析，有的人判定动机是社会的产物，有的人断定动机受到无意识的指引；等等^⑧。若要治理腐败，必须对腐败行为的动机做科学的与客观的分析，并针对不同情况来减少这些动机产生的条件。有些问题可能不能一下子得到解决，那就得对其严加防范。如聚敛财物的动机，在相当长的一段时间里

不可能从根本上得到解决,那就得制定严格的体制和规范来加以制约。面对寻求保护的动机,则可以通过体制改革和法制建设来在一定程度上改变它。只要社会能够为公众提供必要的保护,这种动机就会减少,反之就会增加。介入腐败行为的动机是多重的,所以防范的手段也应当是多重的

4.2. 六种心态

从心理活动来说,促使腐败行为蔓延的因素还有不少。腐败现象之所以严禁不止,除社会条件之外,很重要的原因在于心理条件。党和政府近年来下大气力惩治腐败,大有成效,但腐败现象仍在滋生。下面分析一下哪些心理活动会构成腐败屡禁不止的原因。据河北省玉田县委的调查,主要的心态有八种:随和心理、忧后心理、侥幸心理、自谅心理、摹仿心理、法不责众心理、逞能心理、畏难心理^⑥。本章归纳出六种心理活动:

1. 位卑不惧心理 腐败行为大量地发生在基层公职人员身上。统计表明,科处级公务人员的腐败行为的数目要远远高于局级以上的公务人员。体制改革之后,多项权力下放,使一些基层干部实际上掌握了分配社会性资源的大权。科处级公务人员的分布广泛。在中央部门中科处级干部实权在手,具体操作中央协调机制。在地方政府以至基层中,权力虽不同于中央部门,但权力也是实在的。实际上,整个政治和管理体系的运转以科处级公务人员为基础。如果这个环节发生问题,腐败就易于发生。这个层级上的公务人员介入腐败行为,有一种心

理,不怕丢去职位,因为职位太低,不足以使那些人为担心丢职而严格制约自己。这些腐败者“捞一把”的心理很强烈,认为捞一把之后即使被革职也合算^②。而局级以上的职位就有较大的制约力,人们轻易不愿冒风险。由于中国的特殊条件,公务人员薪水不高,与其他系列的薪水相比,往往较低,这使位卑不惧的心理更易产生。一方面是握有实权,另一方面是自己觉得职位无足轻重,在这种情况下如果丧失社会责任感和理想,就易于发生问题,针对这一特殊的心态,需要调整这一级公职的权限,加强监督。权力应当适度集中,阻塞可能有助于腐败行为的通道,同时提高与其相关的物质条件的水准。

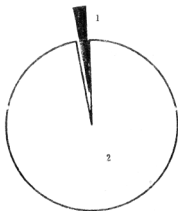


图 4.1 全国检察机关 1988 年前 10 月侦破万元以上贪污大案中县处级以上干部比例:1 代表县处级以上干部,实际数字为 57 人;2 代表其他人员,为 2832 人。

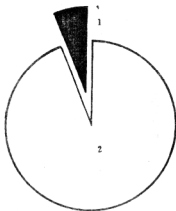


图 4.2 全国检察机关 1988 年前 10 月侦破万元以上受贿大案中县处级以上干部比例：1 代表县处级以上干部，实际数字为 45 人，2 代表其他人员，为 638 人。

资料来源：根据 1988 年 12 月 29 日《人民日报》制图。

2. 自我解嘲心理 在介入腐败活动中的人中，不少人还是知道这类活动不符合社会规范和道德目标，也不符合法律规范和公共职责，但往往找出种种理由来解释自己的行为。例如有的人想，现在社会分配不公平，收入差距悬殊，靠山吃山，也是人们能够理解的，反正也给了别人方便和好处。有的人想，上面的公务人员也在干这样的事，跟着干干没有太大关系。出于这种心态，人们就会故意模糊一些界线，或者不愿意将它们划清。如公务人员的“创收”，公务人员眼见社会分配不公和日益上涨的物价，觉得单凭薪金难以维持一个较好的生活，便谋

求“创收”。党政部门的“创收”往往变成利用公共权力来取得财富,取得好处。虽然人们意识到这里面存在问题,但宁可自我解嘲称之为“创收”,于是便心安理得地去搞,事实上致使腐败蔓延和扩大。自我解嘲的心理需要通过严格确定界线来克服,对公务人员的活动范围,应确定明确无误的尺度。

3. 入乡随俗心理 在心理活动中,随大流和摹仿是人们行为发生的一个基本原因。心理学研究中的学习理论往往被用来解释这类活动。腐败上的入乡随俗心理可以由两个方面来加以解释:一是操作性条件反射,即偶然产生的行为得到奖励后会得到强化;二是社会性学习,通过观察、谈话和阅读而摹仿某种行为,有时即使不立刻摹仿也会日后摹仿,如果不受惩罚,这种行为也会强化^⑧。在腐败行为存在的环境中,人们很容易产生入乡随俗心理。这些行为大都属于社会化过程的产物,即社会性学习的产物,如果腐败行为可以得到很多好处又不受严后厉惩罚的话,人们就会趋向摹仿这种行为。因为得到的好处会刺激他们继续为之。另外如果已经存在的腐败行为没有受到应有的惩罚,其他人就会群起而效之。“不拿白不拿,不捞白不捞”,“撑死胆大的,饿死胆小的”便是这种心态的写照。因此应当严厉惩处腐败行为,消除学习和摹仿这种行为的可能性。如果腐败行为每每得到严厉惩罚,其他人就不敢效法,入乡随俗的心理就可以克制。

4. 天知地知心理 指腐败行为的人往往怀着一种心态:天知地知,你知我知。因此,他们敢于违犯党纪国法,运用公共权力来达到私人目的,觉得反正神不知鬼不觉。因而在搞这类活动时,他们往往精心策划,设立层层防线,想出种种手段,不留线索。由于各种手段被发明出来,由于腐败行为越干越巧

妙，搞腐败的人胆量和胃口也愈来愈大。天知地知心理使一些人介入腐败活动，他们也知道，腐败行为要受党纪国法的惩罚，但天知地知心理使他们自我排除了害怕心理。天知地知心理往往使腐败者变本加厉地活动。这要求提高政治和行政过程的透明度，从制度上防范幕后交易，并且对腐败行为要永久追究，不论行为何时被发现，都要追究。

5. 法不责众心理 有些人介入腐败活动，怀着法不责众心理。他们想象现在人人都有份（在他所在的那个单位或部门中），或者想象社会上有那样多的人染指，自己与他们相比是小巫见大巫，没有什么关系。尤其是在一个相对较小的单位和部门中，如果卷入腐败活动的人较多，或者说领导者首先卷入了，其他有这种念头的人就有可能卷入。这些人的心态是不为天下先，但可为天下后，即使追究责任，自己也是较轻的。其他人不受到追究，就轮不到自己。有些形式是集体性的活动，如某些“创收”或“官倒”活动，在这类活动中个人更会感到无所谓，法不责众。所以，对腐败行为，不论是哪种形式的，都应当认真惩罚，有一项处罚一项。彻底消除法不责众心理。

6. 有福同享心理 有些人卷入腐败活动，并不是因为他们主观上有这种需要，或者他们对这些行为的违法性质没有明确的认识，或者他们对这些行为可能带来的危害性不明白，或者他们对可能的惩罚不知晓，他们对这些均十分清楚，他们卷入这类活动的原因在于一种团体意识、一种有福同享的哥们义气。在一个团体中，有些人卷入了腐败活动，个别人如果知道了就难以洁身自爱，因为一方面其他人可能会从此排斥和不信任他，另外其他人也会因此判定他“不可靠”，“不同心同德”，认为他是一个危险人物，或者认为他是胆小鬼，如此等

等。总之，团体会给个人行为施加种种压力，使个人屈服于团体行为，这称作为“团体的压力”。现代行为科学研究的成果表明，团体可以通过说服、诱惑、攻击等手段来促使个体服从团体行为^⑧。有福同享也包含着有祸同当，其实有祸同当心理更能促使一些人加入这类活动，因为躲避的话，就是想躲避责任。这种心态使一些人陷入腐败活动，准备与他人祸福同当，同时也维持自己在团体中的地位。这种状况要求有一个健康的团体气氛，并且有一个团体活动的规范。当然，这种心态为数不多，但也最难防范。

这方面的心理还有别的种类。在研究腐败行为时，需要细致地研究介入者的心理活动，从而对症下药地找出防范方案，或心理治疗手段。

4.3. 个性与社会习俗

个人的心理结构或集体的心理结构是在一定的环境中产生的，是在特定的历史—社会—文化条件下形成的，人们的个性、意志、气质、性格均与人们所处的社会环境有关。腐败行为也与人们在特定条件下形成的性格有关，性格与信念、需要、兴趣、智力、意志、情感、气质有关，而这些因素均要受到社会环境的制约。马克思恩格斯写道：“如果这个人的生活条件使他只能牺牲其他一切特性而单方面地发展某一特性，如果生活条件只提供给他发展这一特性的材料和时间，那末这个人就不能超出单方面的、畸形的发展”^⑨。腐败行为，从某种意义上说，与腐败者个性的畸型发展有关，对财富和个人利益的追

逐，首先是个性中的某种因素，使人们倾向追求个人名利、个人利益，放弃社会责任和道德。这种扭曲的个性与一定的环境不可分离。这里不可能从各个方面去探讨扭曲个性的形成过程，只想从社会习俗的几个角度观察那些可能会滋长腐败行为的因素。当然，这些因素并不必然导致腐败，它们本身也不是某种恶，而只是社会习俗中固有的成份。

习俗与文化不可分开，这里列举的因素是社会文化的一些方面。中国文化中存在着大量的因素可以培育人们坦直明亮诚实的性格，但如果界限不明的话，反而会起到另一种意想不到的作用。需要说明的是，我不希望人们从中推导出否定中国文化的结论。在中国的社会习俗和文化中，下列成份的边界是很不明确的，一不注意往往会构成腐败行为的先导：

1. 尊敬心理 尊敬心理指的是人们对地位比自己高的人的一种自然而然的敬佩心情。地位高表现在多种方面，如政治的、经济的、文化的、艺术的。尊敬心理原本有利于协调一个社会的各种人际关系，使人与人之间的关系趋向于某种和谐。但这种心理往往会表现为另一种景象。在物质主义占主导地位的社会中，尊敬不仅表现为态度和道德，而且表现为某种实物形式。人们往往通过奉献实物的方式来表示尊敬。这就形成一种氛围，奉献实物是人际关系中的一部分。在普通的人际关系中，这无可非议。人们往往有这样的心态，如果尊敬没有被接受的话，会感到内疚和惶然。这种活动一旦介入政治生活，界限就模糊了，公私就难分了。如果拿公共财富来完成这种活动，其后果就不言而喻。即使拿个人财富来对公职人员表示敬意，也不容易划清界限。在目前抑止腐败的关键时刻，尤其要严令禁止以任何实物形式向公务人员表示尊敬。我国已经制

定了《国家行政机关及其工作人员在国内公务活动中不得赠送和接受礼品的规定》，应当严加执行。

2. 慷慨心理 在中国社会生活中，慷慨是一个重要的行为特征。在各类社会中，慷慨和行贿均是难解难分的。中国人的慷慨是文化中的一大特征（这里讲的是名副其实的慷慨行为，而非包含着某种意图的慷慨行为）。所谓的慷慨，指的是不包含任何个人意图的馈赠。这种行为在社会上大量存在。问题是如果涉及到公务人员，如民众与公务人员之间，公务人员与公务人员之间，界线就难划清了。作为公务人员具有双重身份，作为个人他可以接受慷慨，作为公务人员他便不能接受，因为虽然是某种慷慨行为，不带有其它目的，但在一定的时刻依然会发生作用。而且社会大众也难以接受公务人员接受某位公民的慷慨。慷慨会模糊行贿受贿的概念，有些人会在此掩护下搞政治腐败。所以应当确定慷慨的概念，不让慷慨进入公务活动的范围。

3. 感恩心理 知恩必报在中国社会上是一种根深蒂固的道德观念，也是中国人性格中根深蒂固的成份。从某人处得到了帮助或支持，按照中国人的道德观念，必要给予报答。在人们的一般交往中这是普遍存在的。但一旦这种情感侵入了公共领域，事情就复杂了。政府和行政体制掌握着各方大权，他们担负着解决社会矛盾和分配资源的职责，因此他们总是在满足一些人的要求。出于感恩心理，人们就会报答他们，尤其是一些在极其困难的条件下得到帮助的人。这里的界限是不清晰的。一般说来，公务人员代表政府行使权力，不存在个人之间的恩情，感恩心理都容易使之个人化。一旦个人化之后，感恩与腐败之间的界限就混淆了。从得到帮助的人心理来说，

他们希望报答能被接受,并不觉得有什么不妥。所以,最好的办法是使公务活动摆脱个人恩怨,禁止报答因运用公共权力而得的好处。

以上所举尊敬、慷慨和报恩三个方面,本身并无不当之处,而且一个健康的社会需要这些品性。没有这些品性的社会不会成为一个和谐美好的社会。问题是这三个方面的范围没有得到有效的确定,结果社会生活的私人领域与公共领域混为一体。这种文化习俗气氛,容易被某些人用来搞腐败。正如本节一开头指出的那样,一些人在这样的环境中生长,受到其他因素的影响,就会形成扭曲的个性。他们利用了社会习俗文化中的这些因素来达到个人目的,而社会本身对此又不那样警觉。因为如果边界不确定,人们就会认为这是合情合理的,有的人可能看不惯,但会认为是可以接受的。中国社会存在的这三种心态应当算作一种“集体无意识”。心理学家荣格认为“集体无意识”中储藏某些“原始意象”,“原始意象”规定人们具有某种先天倾向或潜在可能性,但这些先天倾向(或潜在意象)的发展和显现完全依赖于后天的经验^⑩。这种心态会长期存在,因此这种社会心理氛围也会长期存在。社会公众有这样的个性,公务人员也有这样的个性,公务人员也有这样的个性,因为他们共同生活在共同的社会环境之中。一旦公职人员的角色与普通人的角色混为一体了,个性就会扭曲。从普通人观之,这是正常的,但以公共道德衡量之,便不正常了,为了使尊敬、慷慨、感恩等因素不变成腐败行为可以借助的条件,必须划清私人领域与公共领域的界限,防止这些因素步入公共权力领域。在中国的文化条件下,做这样的区分,有利于防范腐败。

4.4. 道德内约

犯罪心理学家提出了一种抑制理论 (Containment theory), 用以解释为什么有些人违法, 有些人不违法。根据这一理论, 不违法者有以下两个特点: 一是他们有较好的内抑制, 即能自我控制, 有良好的自我概念, 有得到充分发展的超自我, 在欲望得不到满足时忍耐性很强, 责任感强; 二是他们有较好的外抑制, 即有有效的监督和管教, 促使他将个人的规范、目标和愿望与社会制度一致起来^⑨。外抑制涉及社会体制和社会监督体系, 不属本文讨论范围, 但由强而有效的外抑制产生的心理效应属本文讨论范围。内抑制更多地涉及道德、伦理规范的内在作用, 与人的心理活动密切相关。腐败行为的发生, 在很大程度上是由道德内约的松散起的。一旦公务人员失去了应有的公共道德、责任和义务的观念, 私人的欲望和目的就可能上升, 进而压倒公共利益和目标。当个人的利益和目标在一些公务人员心目中占有压倒地位时, 他们便无法控制自己的行为, 就会运用公共权力来达到私人目的。

人在社会上生活, 不可能不接触形形色色的观念。从社会心理学的角度观之, 每个人来到这个社会上之后, 都有一个学习过程。由于每个人的境遇、处境、条件不同, 他们可能学到的东西也不同。如果在社会化的过程中学习了违背社会公德观念和意识, 这些人就可能在行动上违背社会公德。社会心理学认为, 每个新生儿都威胁着社会秩序, 他的生物潜能非常广泛和不确定, 因此任何一个社会都不会不加引导而任其自由

成长。在他尚未成熟的漫长岁月里，他的冲动和能力被引到较为狭窄的行为、动机、信念和态度模式中^⑧。

对于公务人员来说，他们的行为可以分为两个阶段：第一阶段他们还未担任公职，这时他们处在一般的社会化过程中，可能接受各种各样的观念，既有集体主义的也有个人主义的，既有奉献公益的也有追求私利的，不过不同的人压抑着不同的方面，经过考验的公务人员大都选择集体主义和为公益服务；第二阶段他们担任了公职，此时一方面过去从社会上习得的行为和观念模式会发生作用，另一方面由于环境的变化他们又会进入新的社会化过程——对公职的态度和信念。对于此，可以说社会上存在两种观念，国家强调和维护的公益原则和社会主义原则，以及一些人信奉和热衷的私利原则和个人主义原则。公务人员何去何从，要看公益原则和社会主义原则能否战胜私利原则和个人主义原则，否则的话，有的人就可能违背国家法律。

心理学对人格结构的分析也有借鉴意义。心理分析将人格结构分为“本我”(id)、“自我”(ego)、“超我”(Superego)三个组成部分。本我要求满足基本的生物要求，毫无掩盖与约束，寻求肉体快乐；自我是人格结构的表层，但它是低层次的，人如受自我支配便十分危险，自我在某种程度上引导本我，调节本我与外部环境的关系；超我即个人形成的社会道德观念、个人的良知，超我强制本我和自我^⑨。不论心理分析理论存在什么缺点，但人的双重人格是存在的。一方面是自我的人格，另一方面是社会集体精神所要求的人格，有的人两者较好地重合在一起，有的则有较大差距。对于公务人员来说，需要他们用社会集体精神所要求的人格压倒自我的人格，如果相反的

话,就会发展至侵害公益的行动。

所以,一个社会要有有效的方法来促使公务人员坚守公共的人格。达到这个目的可采纳两种方法,一是道德内约,二是体制外约。中国社会历来强调道德内约,因为体制外约毕竟是消极的、被动的。只有公务人员的人格光大升华了,才能找到惩治腐败的有效途径。中国人历来强调格物致知修身齐家治国平天下,强调人的内心修养,通过人格陶冶培育人格。“君子不可以不修身,思修身不可以不事亲,思事亲不可以不知人,思知人不可以不知天”。“得志,泽加于民;不得志,修身见于世。穷则独善其身,达则兼善天下^⑧。”表明了这种基本思想。古人也强调刑,但认为此道不是上策,所谓“道之以政,齐之以刑,民免而无耻;道之以德,齐之以礼,有耻且格。”便是这个意思。对于中国这样一个泱泱大国,德育不可忽略,否则的话,体制调节的负担就会过份沉重,而且不能真正正本清源。

建国之后,党和政府历来强调艰苦奋斗精神,并把此视为对公职人员的基本要求。毛泽东指出:“要使全体干部和全体人民经常想到我国是一个社会主义的大国,但又是一个经济落后的国家,这是一个很大的矛盾。要使我国富强起来,需要几十年艰苦奋斗的时间,其中包括执行厉行节约、反对浪费这样一个勤俭建国的方针^⑨”。在意识形态、思想教育、严厉惩罚等多种手段的压力下,腐败一度得到了有效的控制。当然,这里面有不少“左”的思潮的影响。

在今天的社会上,事情发生了些变化:过去高度统一的思想教育薄弱了,防范腐败的有效机制没有全面建立起来,更重要的是商品经济带来的一些消极因素冲击着人们的思想和道德观念。过去形成的价值体系在商品经济浪潮的冲击下发

生变化,一些公务人忘却了公益和责任,加之道德内约的松懈,腐败行为滋生蔓延。邓小平指出:“建国以来我们一直在讲艰苦创业,后来日子稍微好一点,就提倡高消费,于是,各方面的浪费现象蔓延,加上思想政治工作薄弱,法制不健全,什么违法乱纪和腐败现象等等,都出来了^①。”所以,在强化法制和体制的同时,应当强化公务人员的公共人格,使之能有效地抑制可能出现的利己的动机,坚守公益和公共道德。公共人格的形成是多方面的,需要多管齐下,但任何社会都应把此视为防范腐败的战略任务。

这里对腐败的心理分析是初步的。腐败者的动机各式各样,这里不可能一一论述。要真正有效制止腐败,关键的一条就是着力研究和准确把握它们。心理分析还应涉及心理学研究的其他方面。总之,个人的健康心理和社会的健康心理是抑制腐败的重要条件。

①恩格斯:《路德维希·费尔巴哈和德国古典哲学的终结》,《马克思恩格斯选集》,第4卷第243页。

②〔苏〕B. B. 彼里斯洛天斯基等:《普通心理学》,人民教育出版社,1982,第8页。

③芮君:《腐败为何难以根治》,《了望周刊》,第24期,1989年6月12日,第

- 11 页。
- ④[美]马斯洛：《人性能达的境界》，云南人民出版社，1987，第 226 页。
- ⑤[美]克雷奇等：《心理学纲要》下册，文化教育出版社，1982，第 361—366 页。
- ⑥《阻碍廉政建设的八种心态》，《报刊文摘》，1989 年 5 月 30 日，第 2 版。
- ⑦刘艾武等：《湖南省党政干部营建私房透视》，《了望》，第 17 期，1989 年 4 月 24 日。
- ⑧[日]森武夫著：《犯罪心理学》，知识出版社，1982，第 104—105 页。
- ⑨王沪宁：《行政生态分析》，复旦大学出版社，1989，第 151—152 页。
- ⑩《马克思恩格斯全集》，第 3 卷，人民出版社，1960，第 295—296 页。
- ⑪[美]霍尔等著：《荣格心理学入门》，生活·读书·新知三联书店，1987，第 40—43 页。
- ⑫[日]森武夫，同前，第 33 页。
- ⑬[美]克特·W·巴克主编：《社会心理学》，南开大学出版社，1986，第 38 页。
- ⑭陈仲庚、张雨新：《人格心理学》，辽宁人民出版社，1978，第 172—178 页。
- ⑮沈善洪、王凤贤：《中国伦理学说史》（上卷），浙江人民出版社，1985，第 194—195 页。
- ⑯毛泽东：《关于正确处理人民内部矛盾的问题》，《毛泽东著作选读》甲种本，第 491 页。
- ⑰《邓小平同志在接见首都戒严部队军以上干部时的讲话》，《文汇报》1989 年 6 月 28 日。

分类与领域

中国正在全力以赴地清除腐败现象,党和政府把能否有效地清除腐败现象同社会的稳定发展、政治的昌明有力、信念的坚定持久联系起来。邓小平同志1982年在中央政治局讨论《中共中央、国务院关于打击经济领域中严重犯罪活动的决定》时就指出:“如果我们党不严重注意,不坚决刹住这股风,那末,我们的党和国家确实要发生会不会‘改变面貌’的问题。这不是危言耸听”^①。还指出:“打击经济犯罪活动的斗争,是我们坚持社会主义道路和实现四个现代化的一个保证。……如果不搞这个斗争,四个现代化建设,对外开放和对内搞活经济的政策,就要失败”^②。党和政府历来从很高的高度来看待清除腐败现象的斗争。清除腐败现象是一门科学,为了更好地进行这场斗争,需要对中国条件下腐败现象的成因、发展和形式做全面的研究。其中腐败现象的类型和发生的主要领域是重要的课题,只有把各式各样的腐败现象的特征和关系搞清楚,清除腐败现象才能做到事半功倍。

5.1. 分类一般

这里把腐败确定为:利用公共权力来达到私人目的,增加

私人利益，是对公共权力的非公共运用。但在现实的社会生活中，利用公共权力来达到私人目的和增加私人利益却表现为错综复杂的过程。腐败者采用形形色色的方法，五花八门的手段，涉及各种各样的内容。对腐败者来说，只要有利可图，有空可钻，有好处可捞，就会不惜一切地去获取。在不同的社会中，由于政治体制、经济体制和文化传统的不同，腐败现象会呈现不同的格局。例如在西方国家大量发生的选举和立法过程中的腐败行为，在中国就较少发生。日本最近发生的里库路特案件，一家公司大规模贿赂自民党的高层人物，在中国也不存在发生的环境和条件。这是西方制度下特有的弊病。腐败现象的发生与多种因素有关，对其分类就是要确定这些因素，然后将各种腐败现象的特点或特征寻找出来，只有这样，惩治腐败和清除腐败才能更加切实有效。

对各类腐败现象的研究，早就为政府和学界所注重。周恩来于1963年曾对各种官僚主义现象进行了分类，共举出二十种。从广义上理解，都可说与腐败这个概念有关。但我们探讨的主要是前述界定下的腐败现象，即运用公共权力来达到私人目的和增加私人利益。从这个角度讲，周恩来的下述论述是相关的：“第十三种，图享受，怕艰苦；好伸手，走后门；一人做‘官’，全家享福，一人得道，鸡犬升天；请客送礼，置装置私；若乐不均，内外不一。……第十四种，‘官’越做宰时倔，脾气越来越坏，生活要求越来越高，房子宰时倔越好，装饰越贵越好，供应越多越好……第十五种，假公济私，移私作公；监守自盗，执法犯法；多吃多占，不退不还；……第十八种，目无组织，任用私人，结党营私，互相包庇；封建关系，派别利益；个人超越一切，小公损害大公；第十九种，革命意志衰退，政治生活蜕化；

靠老资格，摆官架子，大吃大喝，好逸恶劳，游山玩水，走马观花……^⑧。”这里实际上列举了腐败现象的多种类型，对于认识和分析今天社会上存在的各类腐败现象，仍有不可低估的意义和价值。现阶段腐败现象的一些形式，从总体上来说，并没有超出上述概括。

国外的学者和专家对各种腐败现象也有过研究，试举两例。一位学者提出美国社会上存在的腐败现象主要包括：以提供金钱或某种好处为主的行贿受贿，以出售和买进各类保险为中介的提供好处的方法，以提供和取得合同为主的佣金(Kickback)，以在政府表决和决策中提供倾向性意见为内容的“诚实的”腐败，以任命亲信为主的政治依附关系等等。这位学者认为腐败的领域可以涉及合同、公共资金、公共财产、税的估价和征收、使用土地、立法过程等领域。^⑨另一位学者提出的分类方法略有不同，他认为腐败的方式包括贿赂、政治歧视(Political discrimination，指的是在制定和执行法律的过程中，优先考虑对象的政治依附，而不是其公民权利和义务)、自我腐败(Auto-corruption，相当于贪污侵吞)等形式。^⑩以上的分类都是针对西方国家的条件做出的，有些有借鉴价值，有些没有。但这些分析表明研究腐败现象的分类对于惩治和防范腐败至关重要。

中国现阶段的各类腐败现象，五花八门，各式各样，要对其进行分类不是一件容易的事情。所以应当进行多层次、多角度的分类，并且把分类的范围限制在主要的方面。首先根据腐败者所想达到的利益或实惠来进行较为表层的分类。需要指明的是，这里讲的利益或实惠，是一个总括的概念，既包括比较具体的得益，如金钱、实物，也包括比较抽象的得益，如机

会、职位、权限等。这里进行的第一步分类依据一些人利用公共权力达到的私人目的的指向。自然,要达到这些目的,在哪里达到这些目的,如何达到这些目的,还有待于进一步分析。下面来看腐败行为的指向分类:

1. 拜金型 腐败行为的主要目的在于扩大金钱的收入,追逐金钱。腐败者通过各种手法,利用职权取得不应当取得的钱款。这类腐败现象在目前所有腐败现象中占的比例比较大。如国家行政监察机关自 1987 年 6 月恢复并确立体制至 1988 年 12 月,据不完全统计,已经作出政纪处理的案件为 4900 件,其中贪污、索贿受贿的案件有 1609 件,占 30%多^①。1988 年 9 月,上海各级检察机关建立控告、检举贪污、受贿罪案接待室两个多月后,接到控告检举材料 2769 件,其中控告检举贪污、受贿、敲诈勒索等案件的 1486 件,差不多占 50%多^②。当然这类案件并不一定必然与金钱有关,也可能涉及其他利益,但基本上以金钱为转移。这是经济不太发达的社会中腐败现象的共同特点,所以这类腐败行为占的比例较高(见图 3.1, 3.2, 3.3, 3.4)。

2. 拜物型 这类活动主要以取得实物为目的,或者将国家财产占为己有,或者将他人财产占为己有。如通过利用职权获得彩电、电冰箱、录像机、住房等其他各种实物。党政干部营建私房可以说是这种类型活动的典型,如《了望》杂志透露,近两年来湖南省已有 2 万多国家干部营建了私房,某县公安局副局长在县城建一楼房,占地 3 亩多,建筑面积 1200 平方米,造价高达 20 多万元^③。这类案件占的比例也较高(见图 3.1, 3.2, 3.3, 3.4)。

3. 聚宝型 这类活动以收集和占有珍宝文物为主要目

的,参与者不直接取得金钱,也不取得较为显眼的生活用品,而是以价值珍贵的珍宝文物为对象。如原杭州市文化局长利用职权索拿大量珍贵字画便是一例^⑧。

4. **享受型** 这类活动不一定以财富最终落入个人腰包为目的,但是追求个人或几个人的享受。如挪用公款建立楼堂馆所、购买豪华小汽车,供少数人享受。在这类活动中,财富虽然没有直接落入个人腰包,但参与者违背了党纪国法,实际上把公共利益置之脑后,只考虑个人利益。

5. **徇私型** 这类活动与裙带关系和熟人关系有密切的联系,包括任人唯亲、搞裙带风、开后门等等。这类活动涉及多种层面,有些与金钱或实物有关,有些涉及到包庇、机会、职位、权限。如利用职权庇护亲属或朋友,贪赃枉法的行为,在出国、招工、农转非、批指标等方面给予特殊照顾等等。参与者本人可能没有得到直接的好处,也可能得到了好处,在这类活动中这并不重要,重要的是在这类活动中公益受到了损害,广义上的私人利益增加了,而且这种增加以损害公益为前提。

6. **徇情型** 这类腐败行为由男女恋情引起,一方徇情,慷国家之慨,给对方多种利惠,结果损害了公共利益。如原江西省长 N 徇于私情利用职权向情妇提供多种便利,包庇走私活动。从这里面,还可以分出另一种次类型。

7. **贪色型** 贪色与徇情的共同点在于它们都以男女不正当关系为前提,但它们的差别是贪色不是一种恋情,而较多包含纯粹的肉欲关系,徇情型中男女双方有一定的感情基础。贪色型活动得到的利益是个人的欲望满足,金钱和实物倒不一定是主要目的。为了满足个人的欲望,参与者不惜牺牲国家的利益和社会的利益。在这类活动中,想获得利益的一方往往以

色相勾引有关公务人员,以达到目的。

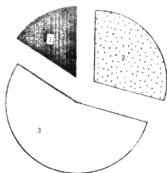
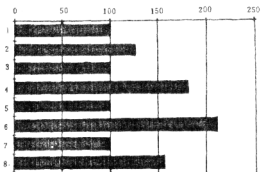


图 5.1 1982~1988 年由于经济问题受处分的党员中
贪污受贿案的比例

1982—1988 年因经济问题受到处分的党员 210625 人,其中贪污盗窃 115169 人,图中 3;行贿、受贿、索贿的 32994,图中 1。由经济问题受处分的党员占 1982 至 1988 受处分党员的 23.96%

资料来源:根据 1989 年 8 月 20 日《解放军日报》制图。

以上的分类是粗线条的,人们还以分出其他类型,如庇亲型、报复型、图名型、纵欲型等等。这样分下去,可以有多种种类。从研究腐败现象的总体特征来说,以上分类是可资使用的。所谓的指向分析,指的是腐败者想通过公共权力的非公共运用达到什么个人目的。在现实生活中,人们追求的私人目的各有不同,一旦将公共权力放入个人追求私人目的的过程中去,这些目的就构成了腐败活动的指向。认识了腐败行为的指向,可以为制定防范措施提供依据,有利于确定在哪些方面重点防范。



5.2 1988、1989 年一季度全国检察机关查处贪污受贿案比较

1. 1988 年一季度立案查处贪污贿赂案件。
2. 1989 年一季度立案查处贪污贿赂案件,比去年同期增加 26.6%。
3. 1988 年一季度查处各类经济犯罪案中行贿受贿案件。
4. 1989 年一季度查处各类经济犯罪案件,比去年同期增加 78.4%。
5. 1988 年一季度重大贪污受贿案查处数。
6. 1989 年一季度重大贪污受贿案查处数,增加 1.07 倍。
7. 1988 年一季度查处县团级干部人数。
8. 1989 年一季度查处县团级干部数(60 人),比去年同期增加 57.9%。

资料来源:根据 1989 年 5 月 30 日《人民日报》制图。

5.2. 领域与取向

腐败现象可能发生在不同的领域之中。社会由不同的领域所构成,不同的领域在不同程度上均存在着发生腐败现象的可能性,只要公共权力的活动贯穿于这个领域的有关方面。众所周知,中国的社会结构和社会体制有其特殊性。与大多数实行社会主义体制的国家一样,其整个社会的各个领域都围绕着社会主义的公有制展开,政府分配资源和协调冲突的权力涉及各个领域,不仅政治领域如此,而且社会、经济、文化等各个领域均如此。这与西方资本主义国家有所不同;资本主义国家的社会制度围绕着私有制展开,其经济领域、社会管理领域与政治领域的调控关系不那么紧密,政府不是直接管理这些领域,而是间接管理。资本主义制度在这方面有其弊端,为腐败创造了条件,主要表现为资本与政治的利益结合上,表现为资本对政治的干预和腐蚀上。社会主义国家体制运转的特征在于公共权力介入社会的各个领域。长期以来,中国一直实行高度集中的社会资源分配模式,形成了党政一体化、政经一体化、政社一体化这样一套社会政治经济体制,整个社会的方方面面基本上均处在政府的调控之下。十年改革设想有计划地改变这一体制,逐步建立起生机勃勃的社会政治经济体制。然而这幅蓝图的实现需要相当长的一段时间,要有成熟的历史—社会—文化条件与之相适应。在这些条件还没有真正发育起来时,现存的体制还会作为一种必然性和必要性发挥作用。

公共权力在各个领域中的存在,成为一些人运用其来达到自己目的的一种可能性。我们不能将其视为一种必然性,因为如果有健全的规章制度和强而有力的道德规范,腐败现象可以缩小到最小限度。这里的分析仅仅表示,腐败现象要以公共权力的非公共运用为前提,只要一个地方存在着公共权力,那些腐败者就有可能运用它来谋取私利。事实上,已经发生的腐败行为的确分布在各个领域,下面把这些领域归纳到四个方面:

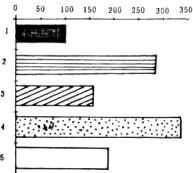


图5.3 上海市检察机关打击贪污受贿案比较

1. 1988年1至4月立案侦查贪污、受贿案件。
2. 1989年同期立案侦查贪污、受贿案件447件,比去年同期增加1.9倍。
3. 1989年4月比1988年后4月增加55%。
4. 其中贪污、受贿万元以上的大案和处以上干部犯罪要案(93件),比去年同期增加2.3倍。
5. 比前四个月增加87%

资料来源:根据1989年6月2日《解放军日报》制图。

(1)政府管理领域,包括政府对立法、财政、税收、工商、经济、资源、产品等各领域的管理。由于上述体制特征,中国的政府管理领域范围很广,主要指政府在政策制定、资源分配、法规调控、审核批准、拨调供给等方面的活动。从事这些活动的政府部门往往拥有实权,一些人便利用这些权力来达到私人目的。

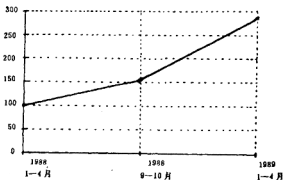


图 5.4 上海市检察机关侦察贪污、受贿犯罪案件增长率

以 1988 年 1-4 月为 100 计算,1988 年 9-10 月上升至 155,1989 年 1-4 月上升至 290,1989 年 1-4 月实际立案侦察数为 477 件。

资料来源:根据 1989 年 6 月 2 日《解放军日报》制图

(2)企业管理领域,严格地讲,这里的企业指的是国营企业管理领域。因为是国营企业,所以它们也构成社会公共利益

和公共权力的组成部分。但企业有自己特殊的活动领域和活动规律,尤其是在政企分开之后,企业基本上成为独立核算单位,基本上摆脱了政府的直接管理。但作为国营机构,企业的资产和资金仍属于公共财产,企业中人们行使的权力仍然是公共权力。因此,如果运用这一部分权力达到私人目的,也属腐败行为。企业管理领域,包括那些按经济经营方式管理的国营单位。统计资料表明,这个领域的腐败行为占有较高的比例。需要说明的是,之所以将这个领域中发生的以权谋私的行为也归入腐败的范畴,根据是国营企业全民所有制单位,是被赋予特定形式的公共权力以达成一定的公共利益,如果用这一权力来达到私人目的,便是侵害公共利益。不过,这个领域中的活动在形式、内容上与前一领域略有不同。

(3)事业管理领域,包括文化、教育、艺术、科研等各类管理部门。一般而论,这类部门中的腐败现象相对较少,因为不直接与分配资源和资金打交道,但事实上这个领域中的一部分人拥有这方面的权力,以其他形式表现出来的不正当活动也不同程度地存在。

(4)社会管理领域,包括上述领域之外其他各种以公共权力为基础的管理活动,主要涉及普通公民的社会生活和要求。

区分了上述四个领域之后,大体上可以确定腐败现象发生的不同领域。每个领域都有自己的特点,惩治和防范腐败需要摸清不同领域的条件和特点。本书限于掌握的材料和篇幅,难以那样详细地展开。

不同的领域确定之后,还需要对腐败行为形式做一分类。腐败现象各式各样,但在活动形式上往往带有某种共同的特征。根据掌握的材料,下面将各类腐败现象分为四种形式:

(1)个人取向。这种活动形式的主要目的在于为腐败者本人谋求直接的利益和好处,如个人的贪污受贿,弄权勒索等。在各类腐败现象中,具有个人取向的活动占有较高比例。

(2)裙带取向。这种活动形式的主要目的在于为腐败者的亲属(直系或旁系的提属)谋求直接利益,有的人从中得到直接或间接利益,包括徇私舞弊、任人唯亲、提供便利、假公济私、优先照顾等行为。裙带取向占的比例也较高,这与中国社会发展的水平和传统习俗有关。家族观念在中国社会上有着牢固的根基,在社会中发挥着不可低估的作用。恩格斯曾经说过:“父亲、子女、兄弟、姊妹等称谓,并不是简单的荣誉称导,而是一种负有确定的、异常郑重的相互义务的称呼,这些义务的叫和便构成这些民族的社会制度的实质部分”^①。社会中存在着良好的家庭关系有利于社会和谐,但如果这种观念和关系侵入到公共领域,就会导致公共权力的非公共运用,那是不可取的。中国社会的家族观念特别坚强,所以尤其要防止它介入公共权力的运作过程。因为本文只研究分类,故不想就此展开论述。

(3)朋辈取向。这种活动形式的主要目的在于为腐败者的熟人朋友谋求直接利益,其本人也可能从中获得直接或间接的利益。通常所说的关系网便属这种类型,具体活动包括提供优惠、编织网络、开后门等。在中国文化氛围中,这种取向的腐败活动也占有较高的份额。

(4)团体取向。这种活动形式的主要目的在于为一定的群体谋求直接或间接的利益,在谋取这些利益的过程中人们使用了公共权力。这种活动形式与前几种活动形式有所不同,它所谋求的可能不是个人的直接或间接利益,而是一小部分人

的利益。实际上这是放大的私人利益。在这种活动形式中，公共权力的使用不是为了达到社会的利益或国家的利益，而是一小部分人的利益，损害了整个社会的利益。“官倒”便属于这类形式的活动。

表 5.1 腐败行为的领域和取向

领域 \ 取向	个人取向	裙带取向	朋辈取向	团体取向
政府管理	贪污受贿 弄权勒索	徇私舞弊 任人唯亲	提供优惠 编织网络	倒买倒卖 以权舞利
企业管理	同上	同上	同上	同上
事业管理	同上	同上	同上	同上
社会管理	同上	同上	同上	同上

现在区分了四个领域和四个取向，将它们综合起来，可以得到一个初步的综合(见表 5.1)。这个综合表明在政府管理、企业管理、事业管理和社会管理中都存在个人取向、裙带取向、朋辈取向和团体取向的腐败现象，只是表现方式和活动内容略有不同。这样一来，大体上划出了清除和防范腐败现象的范围和形式，那就是在上述四个领域内以体制、规范、程序来防止个人、裙带、朋辈和团体为自己的利益运用公共权力。具体的措施较为复杂，另章论之(见第 8、9 章)。

5.3. 对象与方式

腐败现象不仅有指向、领域和取向的不同,还有依以进行的对象的不同。腐败行为的目的在于达到私人目的和增加个人利益,但达成私人目的和增加个人利益要以一定的对象为条件。一般腐败行为的发生,均需要两项基本的条件:掌握一定的公共权力,拥有一定的社会性资源的分配权或控制权。没有这两项基本条件,要达成私人目的是不容易的。在现阶段,腐败现象往往发生在公共权力与社会性资源分配权的结合部上,这是当前腐败现象一大特征。社会性资源是一个广义的概念,包括有形的资源和无形的资源,包括物质的资源和非物质的资源。在发展中国家中,这类资源总是处于求大于供的状态之中,因此一些人就会运用手中的权力和对一些紧缺的社会性资源的控制来达到自己的目的。这些紧缺的社会性资源构成腐败的对象。分析一些腐败现象的案例之后,可以发现,腐败的对象大体集中在下述一些方面:

1. 钱款 钱款是大部分腐败行为的主要对象,这里讲的是直接以钱款为对象的活动,至于利用其他手法获得钱款的属于别的类型。直接以钱款为对象的不法活动,主要地表现为将钱款占为己有。在这方面,有的案件达到惊人的程度,如有一名贪污犯竟然贪污国家外汇 26.7 万美元¹⁹。广东省珠海某工业公司前总经理贪污港币达 468 万元²⁰。这类活动直接以钱款为对象。

2. 资源 资源指的是较为狭隘的概念,主要指自然资源、

原材料和物质产品等。利用手中掌握的资源谋取私利在目前腐败案件中较为普遍,如利用钢材、木材、建筑材料、农药、电气产品等各类产品。从个人取向看,可以通过调拨资源来获得好处,如原上海电冰箱二厂厂长利用签批销售冰箱等职权,先后收贿 3 万余元³⁵。从团体取向来说,“官倒”大都与之有关,如四川省商业厅基建工程处及其建筑安装公司利用职权将国家计划调拨的钢材、水泥和进口层板大幅度加价出售,从 1984 年到 1987 年,非法所得 325 万元³⁶。可以当作对象的资源多种多样,只要是供不应求的物资,都可以被用来作为牟取私利的手段。

3. 批文 倒卖进口物资批文是牟取私利的基本手段,如 1988 年 4、5 月间,何源县和博罗县驻深圳工作组将 13 份进口 PET 聚脂切片塑料粒 1.1 万吨的批文以每吨指标 50 元的价格卖给外省来深圳的闲散人员 J,牟取暴利 56 万元,J 又以每吨指标 80 元的价格卖给某公司经理 M,牟取暴利 33 万元。同时,何源县工作组又将进口胶合板 6700 平方米的 4 份批文以每平方米指标 42 元的价格卖给 J,牟取暴利 28 万元,J 又以每平方米指标 55 元的价格卖给 M,牟取暴利 8 万余元³⁷。利用批文来牟取私利或小团体利益,是现阶段的一种特殊现象。

4. 权限 指运用手中掌握的有关权限牟取和私利,弄权勒索是其主要表现形态。在这类活动中,腐败者完全凭藉权力进行勒索,在低层次的公务人员身上这种案件较多。如税务员、工商部门工作人员、公安部门的具体人员等。掌握要害部门职权的有些人,如外贸、外经部门的公务人员,也有人利用职权牟取私利。利用权限的表现形态较多,利用职权受贿也不

乏其例，如东方航空公司造一间 192 平方米的试验室，预算 8 万元，基建科长受贿 5000 元后，决算竟提高到 27 万元。上海铁路局一干部受贿 2 万元，批准铁路局与工商银行合建的高层建筑费用报 70 万元，实际上只有 58 万元。如此等等^⑧。

5. 合同 通过提供方便以使有关一方取得合同来达到私人目的也是当前腐败活动的一种主要手段。腐败者通过泄露标底、高估冒算等来达到索贿受贿的目的。如上海徐汇区城建办市政科工作人员 Y 把区内造价为 41 万多元的 22 项市政工程发包给个体施工户，接受贿赂 1 万元，在工程结算中，高估冒算，多付工程款 13 万元之多^⑨。这类案件发案率也较高。

6. 财政 这个方面的违法活动表现为挪用公款，或直接用公款达到个人目的，或挪用公款来换取其他利益，如挪用教育经费、救灾资金、济贫资金建立楼堂馆所、购买高级消费品、大吃大喝、游山玩水等。这类案件的发案率也较高。

7. 职位 通过提供和取得职位来换取个人利益，任人唯亲、任人唯私便是其主要表现形式。职位有高有低，这里指的主要是公共职务，如不正常地安置亲属、朋友、熟人，或通过安置索贿受贿，牟取私利等便属这个方面。

8. 机会 机会包括的面较广，可以指在公务人员管辖下的机会。如果公务人员不是根据社会利益而是根据私人利益来安排这些机会，那就是公共权力的非公共运用。在出国、晋升、加薪、贷款、就业、取得执照、升学、农转非、户口等方面均有机会问题。如铁道部南口工厂一位原副总工程师为让其子赴日留学，向外商提供我内部有关引进设备的技术资料，给技术引进工作造成困难。如此等等。

显然,腐败活动的对象不限于这八个方面,但这八个方面是目前腐败现象较为集中的地方。惩治和防范腐败现象首先就应集中在这些方面建立严格的体制、规范和程序。将这些领域严格控制住,施以有效的监督,将漏洞堵到最小程度。

如果将这八个方面的对象与腐败活动的取向综合起来,可以对腐败现象有一个更好的概括(见表 5.2)。上述八个方

表 5.2 腐败行为的对象和取向分类

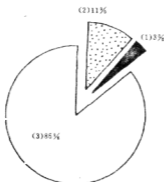
对 象 \ 取 向	钱款	资源	批文	权限	合同	财政	职位	机会
个人取向	贪污 受贿	以权 谋私	徇私 舞弊	弄权 勒索	索贿 受贿	挪用 公款	任人 唯亲	个人 优先
裙带取向	利益 均沾	优先 获得	优先 获得	权力 均沾	优先 获得	利益 均沾	优先 获得	优先 获得
朋辈取向	利益 均沾	优先 获得	优先 获得	权力 均沾	优先 获得	利益 均沾	优先 获得	优先 获得
团体取向	非法 牟利	倒买 倒卖	倒卖 批文	以权 牟利	以权 牟利	挪用 公款	编织 网络	以权 牟利

面的对象,在四个取向的每一个层次上都会发生,每一个取向上的腐败活动都会利用它们来达到预期的目的,或者围绕着它们展开。从惩治和防范腐败着眼,这又涉及在这四个取向上怎样有针对性地建立起相应规章制度,并建立起相应的监督控制体系。建立系统的防止腐败现象的体制,涉及行政、法律、财政、金融、税收、工商、审计、监察、检查等各个领域。

对于这八个方面的对象,腐败者可以采用不同的方式进

行活动,采用不同的方式来得到它们或以它们为媒介来达到个人的目的。腐败活动的方式指通过什么方法来达到目的,从目前阶段来说,最主要的方式有以下五种:

1. 索贿受贿 通过对这些对象的控制向有关方面索取财物,这是当前腐败现象中较为常见的一种形式。对待这种方式的腐败行为,一方面要严格监督公务人员对有关权限的行使,建立相应的规章制度,另一方面应当实行公务人员收入财产申报制度,发现问题,及时查明。



(1)1988年全国法院审结经济犯罪案55710件,判处被告人74923名,其中判处受贿案件被告人1584名,占总数3%。

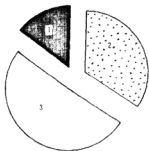
(2)判处贪污案件被告人8428名,占11%。

图 5.5 贪污受贿案在 1988 年全国法院审结经济
犯罪案件中的 17 例

资料来源:根据 1989 年 5 月 29 日《解放军日报》制图

2. 贪污侵吞 这种方式主要是将把自己调配权下的

这些对象占为己有,或者通过占有来取得其他利惠。贪污侵吞钱款是这种方式的直接表现形式,但将其他对象占为己有,也属贪污侵吞行为,只是对象不同。对待这些行为,必须在管理制度上堵塞漏洞。贪污侵吞几十万乃至几百万元的罪犯现在大有人在,主要是管理与审核制度不严密。



全国检察机关 1988 年前 10 日立案侦查经济犯罪案件 17 例,共 25,804 件,其中贪污案 13,081 件(图中 2),受贿案 3,870 件(图中 1)。

图 5.6 全国检察机关 1988 年前 10 月立案侦查经济犯罪案件状况

资料来源:根据 1988 年 12 月 29 日《人民日报》制图。

1. 1988 年上半年共立案查处数目

2. 1989 年上半年共立案查处数目,比去年同期增加 60%

3. 弄权勒索 这种方式主要是依据手中掌握的权力强制性地获取期望获得的利惠,在税收、公安、工商等部门这类情况容易发生。对待这种方式,应当通过严肃纪律,加强监督和加强举报系统等方法来克服,并且贯彻办事公开原则。

4. 徇私舞弊 在这里这个概念指的是向裙带关系和朋辈关系提供利惠,或者通过他们来间接地获得好处。对于这种方式的活动的,除加强各类规章制度的建设之外,应健全回避制度,同时办事公开,接受社会监督。回避制度包括避亲等内容,还应当包括其他一些内容,如规定党政领导人和一定级别以上的离退休干部不得在公司兼职或不得经商就是一种有效的制度。

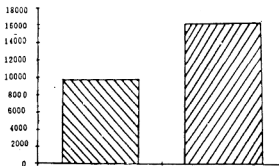


图 5.7 全国各级检察机关 1988、1989 年上半年查处贪污受贿案比较

资料来源:根据 1989 年 8 月 8 日《人民日报》制图

5. 以权倒卖 这种方式主要指国家机关或有关主管部门依据权力获得资源倒卖,从中获利的行为。“官倒”大都属于这种方式。对待这种方式的活动的,应当明确规定国家机关和

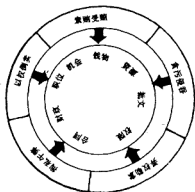


图 5.8 腐败现象的方式和对象

有关主管部门的活动范围和活动准则，明令禁止国家机关和有关主管部门经商或参与倒买倒卖活动。

以上对当前中国腐败现象的指向、领域、取向、对象和方式做了初步的分析和分类，目的是发现腐败现象的规律性和特点，以便更有效、更好地清除和防范腐败现象，保证四个现代化的宏伟事业能够顺利地实现，保证社会主义的优越性能充分显示出来。

① 邓小平：《坚决打击经济犯罪活动》，《邓小平文选》，人民出版社，1983，第357—358页。

② 邓小平，同上，第359页。

③ 周恩来：《反对官僚主义》，《周恩来选集》（下卷），人民出版社，1984，第421页。

④ George C. S. Bensen, *Political Corruption in America*, Lexington Books, D. C. Heath and Company, Lexington, PP. 6—15.

⑤ V. O. Key, Jr., *Techniques of Political Graft in the United State*, Chicago, I I, University of Chicago Libraries, 1936, PP. 386—401.

⑥ 《人民日报》，1988年12月18日。

⑦ 《解放日报》，1988年9月6日。

⑧ 《希望周刊》，1989年4月24日，第17期。

⑨ 《民主与法制》，1982，第9期。

⑩ 恩格斯：《家庭、私有制和国家的起源》，《马克思恩格斯选集》，第4卷，人民出版社，1972，第24页。

⑪ 《法制日报》，1988年6月11日。

⑫ 《人民日报》，1988年12月29日。

⑬ 《文汇报》，1989年7月1日。

⑭ 《解放日报》，1988年10月21日。

⑮ 《人民日报》，1988年11月22日。

⑯ 《解放日报》，1988年9月6日。

⑰ 《文汇报》，1988年11月13日。

⑱ 《人民日报》，1988年12月20日。

手法与技巧

要有效地清除和防范腐败活动和腐败行为,前提条件之一就是要对腐败者以权谋私、权利交易、徇私舞弊、贪赃枉法的手法 and 技巧有科学和全面的认识。前一章谈到了目前腐败活动的五个类型的表现。在每一个类型中,参与者均采用了各种手法和技巧来达成私人的目的。随着反腐败工作的不断深入,随着各种规章制度的不断完善,随着社会举报系统的建立,腐败活动受到来自各个方面的监督和防范,越来越不易于得手。在这种状况下,腐败活动采用的手法也越来越巧妙,越来越隐蔽,越来越狡猾。这需要认真研究分析,找出防范和惩治腐败的有效途径。

本章集中分析各种手法和技巧,想为人们认识这一问题提供一个大略的框架。至于发展和完善各类有针对性的制度、规章、措施,将在第8章中予以讨论。一方面许多问题还在研究过程之中,另外许多问题牵涉到许多具体的方面,在一般性的理论分析中不可能一一分析。各种不同手法和技巧在不同方面均有表现,但表现形式又各式各样。本章归纳性地分析这些手法和技巧,希望有益于对清除和防范腐败的深入讨论。我相信,关键的问题是要准确把握腐败活动发生的全过程,尤其是腐败分子所采用的手法和技巧,这样才能有效地实证地谈论清除和防范腐败活动。不然的话,反腐败无以落到实处。

这里粗略地将我们统计到的手法和技巧归入六大类，它们是单据加工、巧立名目、以职谋私、内外勾结、明取暗夺和利用职权。在每一大类中又有各种不同的手法和技巧。当然这个分类不是绝对的，因为实际在各大类中的手法和技巧往往相互重合、相互交叉。同时，需要指出的是，以下分析和归纳的手法 and 技巧是相当有限的，并不能总括现实生活中形形色色的手法和技巧。不过，其中基本的类型是有所体现的。对于那些众所周知的手法，如索贿受贿，弄权勒索，搞群带风，我们已在上一章中分析过，以下不再赘述。

6.1. 单据加工

单据加工是腐败活动中较为普遍的手法 and 技巧，包括假造、涂改、销毁等多种形式。各类单据凭证是中国各类部门施行管理和监督的基本依据，腐败者要想以权谋私，寻找制度和规范的漏洞，或者躲避监督控制，势必要在这一环上做手脚。根据各个方面揭露出来的案件分析，单据加工方面有种种表现形式，以下介绍几种主要的形式：

1. 开假发票 编造实际上没有进行的买卖活动（交易或政府、事业、企业机构的采购活动），开出假发票，报销冲帐，将得到的款项占为己有或者几人私分。如上海市金山县人民代表、廊下供销社主任开假发票贪污 1 万余元，个人侵吞 8,000 元。假发票也可采用另一种形式，即开给对方的发票实际上不入帐，这笔收入便被当事人占为己有。再如原海洋石油总公司 L 与不法港商勾结，由港商提供了假的催款信和一张假发票，

先后两次骗取了国家外汇 13 万多美元^①。开假发票的伎巧形形色色，这里只能笼统地归入一类。

图 6.1 腐败活动中的手法归类



2. 伪造合同 假造合同或协议是贪污和侵占国家财产的活动中较为常用的手法。上面提到的 L 案中也有这类手法的运用。1984 年, L 在购买彩色复印机的过程中, 勾结中间商背着主管负责人签订佣金协议, 作为合同附件, 在付款时又谎称支付定金, 骗过财务部门, 骗取金额 5.08 万美金。报帐时, L 涂改发货票, 私自加了一段英文说明, 使他的骗局得逞。1984 年, L 又与港商合谋策划, 假造了一个中间商和佣金协议, 骗取 3.58 万美金。再如河北定州市目不识丁的农村妇女 W 买

通有关干部,有关干部先后六次为她的假存款单、购买彩电协议、合同加盖公章,使其骗到了河北省广播电视大学 66 万元购买彩电款^②。假造合同和协议的手法和技巧千奇百怪,需要人们在反腐败工作中认真加以研究和甄别。

3. 伪造存单 这种手法主要由银行系统内部的腐败者所采用,或者内外结合从中谋私。伪造存单的基本特点在于假造实际上并不存在的存款,或者将实际存款虚拟化,以从中获得钱款。如上述 W 案,她用 7.7 万元贿赂买通定州市农行明月店信用社会计 Y, Y 自 1987 年起利用提供帐单、伪造存单、偷支截留等手法,为 W 提供资金 218 万元。

4. 不入帐 不入帐的手法没有对任何单据进行加工,其主要特征是不留任何单据,但实质上属于加工单据这一类。集体的财产不入帐之后,腐败者就可以插手其中进行私分。如海南莺歌海盐场集体贪污案便是如此。1988 年 10 月至 1989 年 3 月,海南省莺歌海盐场党委书记 C、副场长 G、运销科长 F,两次将销售计划外粗盐不入帐的货款 11.05 万元集体私分,其中 C、G、F 每人分得 9000 元^③。在相当多的腐败活动中,腐败者都采用了各种形式的不入帐手法,以便进行私分。

5. 打白条 打白条的基本特征在于不开具合乎规格和要求的单据,只打一个白条,白条上不注明钱款的用处、去向、领取人,只注明有关人士领走的款项数目。打白条现象较多发生在乡镇企业方面。乡镇企业属集体单位,没有严格的财务制度和审计制度。统计表明,大量的行贿和受贿案件与乡镇企业的白条有关。另一方面,由于参与腐败活动的人需要躲避监督和惩罚,也要求采用这种形式。甚至发展到不开收据、不签名、不留字迹、不留声迹,三人面前不办事,一对一成交。随着反腐败

工作的深入和法律制度的健全,腐败活动也采用了越来越隐秘的手法。

6. 盗用支票 这种手法主要是通过盗用空白支票,侵吞公款。中国科学院微电子中心器材处采购员 S 贪污公款 39.1 万元便是采用的这种手法。S 与银燕摄影器材部经理 L 和副经理 W 勾结,先后交给他们 32 张空白支票,为自己买了彩电、录相机、摄像机等 20 多种高档商品,从银行支出总金额 21.2 万多元,其中为公家购物用款只花了 3.6 万元,其余 17 万元由 L、W 两人改成为公家买的“劳保用品”、“制冷液氮”、“器材加工费”等回单位报销。1986 年,S 又结识了集体企业“费罗技术服务公司”副经理 H 和开发部经理 U。S 一下子拿出 13 张空白支票,共套取出现金 8 万余元,全被侵吞,随后开出假发货票回单位报销。S 还交给粤泰商场经理 Z 12 张空白支票,Z 为 S 提供了“购买”化学物品的假发货票,总金额达 15 万余元。S 从 1985 年 3 月至 1987 年 12 月以加工、购物为名,从单位出 62 张支票,总金额达 44 万元,为单位购置东西只花 4.1 万多元,其余 39 万多元全是用假发货票抵平的^④。

在这一类中,还有其他种形式。当事人在采用这一手法时还得运用多种技巧,如私刻公章、伪造单据、涂改凭证、虚报销售款、开转帐支票、汇款单存根不入帐、虚增收入、伪造存款、销毁原始发票、重复报销等。采用这类手法搞腐败活动较为常见。据统计,上海市公安机关 1984 年上半年共侦破万元以上特大犯罪案件 134 起,其中采用私刻公章、伪造单据、涂改凭证等手法的占半数以上^⑤。这应成为当前反腐败工作的重点,应当从体制、制度、法律、规范等各个环节上加强建设,完善制度,堵塞漏洞。

6.2. 巧立名目

腐败活动中另一类常见的手法可以归之于巧立名目,即以各种名义侵占捞取好处,损害国家的利益或社会利益。巧立名目出于多种动机,有的是为了逃避制度和法律的监督,有的是为了多方面捞取好处,有的是为了将不法行为合法化……如此等等。巧立名目的手法在不同的领域和不同的腐败活动中不尽相同,形形色色,无奇不有。下面我们来看其中几种基本的形式:

1. 假造中间商 这种手法的基本特征是设立一个根本不存在的中间商,以中间商的名义获取利惠,然后占为己有。前述L案便有这种情况:L在引进大型复印机时将卖方直接向海洋石油总公司交货改为由中间商交货,其实是与不法港商合谋策划假造了一个中间人佣金协议,骗取3.58万美元。假造中间商只是一种表现形式,假造的中间人可以冠以各种名称、头衔、职务从而达到目的。中间商也不一定是具体的人,也可以假造一个部门或一个机构。这种手法的关键是在两个直接发生关系的方面假造一个中间环节,从而达到目的。

2. 收取费用 收取各种费用是寻找冠冕堂皇名义得到钱财,将不合法的钱财置于好听的名义之下。目前在行贿索贿、贪污侵占方面,各类费用花样百出,名堂甚多,如介绍费、好处费、咨询费、信息费、手续费、代办费、发稿费等。1988年6月8日,福建漳州某劳动工贸公司通过上海环联实业公司介绍,向上海新中华机器厂购买100台航天牌冰箱。“环联”以代办

名义索取“翻译费”七千元，“漳州”弄到货后，又转手倒卖给上海琼花综合服务部，获“信息费”七千元^⑧。在这个过程中，翻译和信息不知从何谈起。上海长风客车三厂第三产业业务员 Z 等 3 人利用同铁路的业务关系，搞到 400 多节车皮指标，收取代办费，每节 400 元，获利 10 万多元^⑨。凭空就得到了大笔款项。公务人员索取好处费的现象在腐败活动中比较常见。主要是这些公务人员掌有实权，负责分配紧缺的资源 and 商品，以索取好处费的形式索贿受贿。如贵阳市技术经济开发总公司上海公司经理 M 以介绍生意为名向人索取好处费 3,000 多元。这实质上是索贿受贿的行为。以各种形式各种名义收取费用是腐败活动中的一种主要形式。

3. 外商赠送 这种手法的主要特点在于设立一个虚拟的外商，将某些商品变为外商赠送，以逃避海关和经济检查站的检查。如浙江某公司一次带进黄金十几公斤，河南某单位一次带进黄金 20 公斤，另一单位数额更大，达 27 公斤。进关申报来源时，都报是外商赠送，可检查部门发现多数是通过套购外汇后非法购买的。假借外商名义进行走私倒卖的活动涉及不少方面，如黄金、彩电、家用电器、生产资料、小轿车等。一般做法是寻找好在境外的对象，让他出具证明是赠送，其实钱款均是国内一方自己付的。逃过海关税收之后，再在国内市场上加价出售，牟取暴利。随着对外开放的推进，这类案件逐渐上升。

4. 滥发钱物 这种手法往往以关心群众生活、提高群众福利、解决群众困难的名义出现，结果将国家财产和集体财产化为私有。滥发钱物有多种形式，基本对象一是现金，二是各种实物。如黑龙江省北安市从 1982 到 1983 年先后非法为 1，

700多名职工核销欠款42万多元,其中有些领导干部生活并不困难,却乘机大量骗取补贴,核销欠款^⑥,以这种名义贪占国家钱财。滥发钱款往往借助某种名义,表现形式多种多样。从实物角度看,名目就更多,衣物、食品、鞋帽、日常用品应有尽有。在这种普遍发放钱物的活动中,少数人往往可以乘虚而入,捞取比一般人更多的利益。

6.3. 以职谋私

其实大部分手法都带有以职谋私的性质,只是程度不同和表现形式不同。这里归纳了分在其他类型之外的一些以职谋私的手法 and 技巧。这里分析的手法 and 技巧多少与有关人员掌握的职权有关。或者说,没有那些职权,这些手法无以奏效。从清除和防范腐败现象来说,注意研究和认识这些手法 and 技巧,找出相应的对策是至关重要的。

1. 高估冒算 这种手法主要是通过高估冒算某项公共开支的实际花费,多付给有关单位款项,再从多付给的款项中得部分或全部,常以佣金、回扣、贿赂、介绍费、好处费、咨询费等形式出现。高估冒算目前在基建项目中较为常见。中国正处在大规模发展时期,基建项目很多,不少人便采用这种手法牟取私利。上海市徐汇区城建办市政科工作人员Y,把区内造价为41万多元的22项市政工程包给个体施工户,接受贿赂1万元,在工程结算中,高估冒算,多付工程款13万元之多^⑦。上海东方航空公司造一间192平方米的试验室,预算8万元,基建科长受贿5,000元后,决算竟提高到27万元。铁路局与

工商银行合建高层建筑，费用只有 58 万元，却报 70 万元，缘由是工程处一个干部受了贿赂⁹。高估冒算还以其他形式在其他领域中表现出来，手法是相似的。

2. 泄露标底 这种手法主要是在工程发包中将有关的内部情报泄露给特定的投标一方，使这一方能够有效中标。参与者在其中分享利惠，索贿受贿。这种手法在目前基建方面的不法活动中较为常见。泄露标底这种手法，即把内部有关情况泄露给有关一方，从中取得好处，在不少腐败活动中都有表现。不过，不同的领域和不同的对象泄露的内容是不同的。如在外贸活动中泄露情报的案子便是一种。1984 年 3 月，江西省对外经济贸易厅轻工业品进出口公司原经理 Y 同该公司储运科单证员 L、香港某公司的“业务代表”T 内外勾结，窃取和泄露我经济情报和行贿受贿，给国家造成经济损失 37 万元。再如铁道部南口工厂一位原副总工程师为让其子赴日留学，向外商提供我内部有关引进设备的技术资料，给技术引进工作造成了困难。如此等等。尤其是涉外活动中的泄露事件，对国家造成的危害性是很大的。

3. “雁过拔毛” 这种手法的主要特点是利用手中职权对经手的钱货克扣截留，中饱私囊。通过国家有关部门调配和管理的钱货，或者在有关部门管辖之下的钱货，往往成为这种手法的对象。只要钱货从犯罪分子手中经过，或者有他们参与管理，他们就会攫取，人们形象地将其称之为“雁过拔毛”。如建筑工程单位，有些人就会用不正当的手段向建房单位要房、借房或换房；向建房单位索取票证，购买“廉价”产品；向建房单位摊派各种费用，利用材料、设备搞非法交易；向需房单位“吃、卡、拿、要”。“雁过拔毛”在日常生活中也较为普遍，有的

情节比较严重,有的情节不那么严重。“雁过拔毛”往往是管什么“雁”,拔什么“毛”。虽然有的情节不那么严重,但由于这种手法有一定的普遍性,危害较大。

4. 以职诈骗 这种手法主要是利用手中掌握的职权进行欺骗。与一般欺骗不同,这种欺骗有一定的职权作幌子,所以迷惑性较大,也往往容易得手。而一般人的欺骗没有公共权力作依靠,容易出破绽和漏洞,被人识破。如原宁夏回族自治区经委科技处副处长 G,从 1982 年到 1984 年公开进行诈骗和投机倒把活动。经有关部门审查,G 诈骗的非法收入总额为 10,700 元,投机倒把非法收入总额 10.6 万,拖欠外省区有关企业货款达 84,000 多元^①。以职诈骗的手法也有多种形式,但一般情况下腐败者不需要采用这种过于明目张胆的方法,采用较为隐蔽的方式更为“妥当”。

5. “开绿灯” 这种手法主要是通过为有关方面提供方便或好外而牟取私利。“开绿灯”是个形象的说法,这种手法在各种腐败活动中都有表现,技巧繁复,因而牵涉面较广。在工程、建筑验收、货款管理、资源买卖、商品调拨、人事管理等各个方面,“开绿灯”和“开红灯”是以权谋私的基本手法之一。“开绿灯”的关键主要在于逃避有关的规章制度,绕开有关政策规定,应付有关的监督控制。有关的公务人员在得到好处后,便会为不法活动大开绿灯。这里强调的不是不法活动,而是有关人员通过“开绿灯”的权力本身谋取私利。如海南琼海县财贸经济发展公司干部 L、万宁县宁汉民族经济开发公司经理 H、万宁县医药总公司经理 W,倒买进口 2 万吨白糖批文得暴利 110 万元,分给宁汉公司和医药总公司各 30 万元。余下 50 万元,通过在海口的一家金融公司营业部经理 X 提到现金进行

分赃。H分得17.21万元,W分得18.43万元,L分得3.88万元。X为他们“开绿灯”,从中索要了1.8万元^⑧。在公共权力的运行过程中,能“开绿灯”的人自然是掌握着一定职权的人。

6. 出售指标 这种手法的特征是将手中掌握的各种机会指标,如招工、户口、出国等,私自出售,换取钱财。与利用审批权进行索贿或勒索的表现形式不同,这种手法更明目张胆地以权谋私。出售指标的种类是多种多样的,这里不讨论有关物资计划、车皮计划这类的指标,仅涉及非经济的指标。如招工指标。原内蒙古水文地质勘探队工会主席R从1983年至1985年两年间共倒卖招工指标37个,共索贿33,650元。R倒卖的招工指标都是从呼和浩特市劳动局搞到的。她将得到的劳动指标倒卖给有待业青年的工人家庭,每个全民指标索取1,500元,每个集体指标索取500元^⑨。再如福建省公安厅出入境管理处干部F从1988年9月至1989年4月,利用管理出入境签证职务之便,监守自盗空白《出境登记卡》122张,伪造领导签字,偷盖公章。先后9次非法出卖144张,致使57人非法出境,F从中共得10万余元。变相的出售是索贿受贿,如原山东省临沂市公安局户政科科长S自1984年以来,利用分管户口审批权索贿受贿,案发后,从S家搜出现金和银行存款15万元,大量礼品,电冰箱三台,彩电三台,录相机二台,收录机六台,高档组合家具4套,各类中外名酒2,960余瓶等^⑩。出售指标的手法很多,不一定直接表现为现金或物物交易,还可以有其他多种表现形式。

6.4. 内外勾结

归在内外勾结类的手法和技巧主要涉及里应外合的腐败活动。之所以采用内外勾结的手法是为了躲避规章制度，钻制度的空子和漏洞。内外勾结往往在多种单位之间发生，如企业与企业、事业与事业、企业与事业、全民与集体、全民与个体、集体与个体等。有的内外勾结活动发生在同一省市内，有的是跨省市的、甚至是“超国界行动”。以下分析其中的几种手法：

1. “飞过海” 这种手法是将一个部门的款项汇至另一个部门，然后从另一个部门取出款项进行花费或私分，逃避国家有关部门的检查。这种手法目前采用的也较多。如申劲纺织技术咨询服务有限公司的案件便是如此。申劲纺织技术服务部成立于1985年7月，经营范围是纺织技术咨询、代办纺织机械和器材，兼营纺织设备、安装和技术开发、转化、服务、培训，申劲将大笔巨款汇入无锡市三自纺织器材配件服务部，随后提出现金进行花费^①。“飞过海”的手法还被用于单位与个体户之间，采用这种手法的腐败活动为数不少，因为个体户或乡镇企业没有严格的财会制度，也难受税收、工商、审计的严格监督。如申劲纺织技术咨询服务有限公司经理D将出售的4套纺织机械图纸的收入4万2千元钱，转入了外地一个体承包户的帐上，然后全部捞进私囊。与个体户勾结起来搞“飞过海”在不少腐败活动中均有发现。“飞过海”的手法大都是采用银行转帐的途径，因而严格这一环节的制度和规章是十分重要的。

2. 跨国串通 这种手法主要是与国外客户串通一气，从

中侵占贪污国家财产。这种手法主要发生在涉外活动中。前述中国海洋石油公司的L案便属此类，他勾结外商伪造合同附件、篡改发货票、假造中间商、编制假报告、假催款信等，都与港商的合谋策化有关，诈骗国家外汇26.7万美元。在大量走私活动中，跨国串通的例子就更普遍了。如广东省台山县都斛镇党委几名主要负责人勾结香港不法商人，走私进口香烟2,500箱，总计人民币524万元，非法获利140万元^⑨。跨国串通谋取私利的对象是多种多样的，如外汇、出国机会、实物、子女出国留学、海外存款等。跨国串通也是最不容易查获的手法，因为一部分非法活动在境外或与外商有关系，这是中国的各种反腐败机构难以过问的，因此其隐蔽性也较高。

3. 反馈钱物 这种手法主要是在完成一笔交易之后，由买方向卖方以一定形式返回一定数目的钱或物，反馈的钱或物或归入个人腰包，或由集体分享，实际上是化大公为小私。反馈的手法一般在下述情况下会发生：卖方向买方提供了一定数量的平价紧俏商品，卖方按议价出售，其中的差额部分按一定比例反馈现金或礼品。这样这笔收入就可以不计入卖方的帐目，无以核查。反馈礼品包括多种，如皮茄克、衣服、鞋子、小红枣、黑木耳、香菇、电视机、收录机等等。在这个过程中卖方获得的实惠，实际上是国家收入的一部分，而且往往有关人员从中受贿贪污，因为较为方便。

4. 外向型 这种手法是通过外单位提供便利将国家财产占为己有。在交易活动和其他活动中，与外单位事先商定，将一部分财产通过不同方式截留下来，如佣金、回扣、好处费等。如1988年7、8月间，太原市北郊区晋华机械配件厂向山西有色金属工业公司购买电解铜，公司副经理W向对方提出，每

吨电解铜为 1.45 万元,其中 5,500 元要付现金,不开发票。这个公司两次卖给对方电解铜 7.1 吨,共收不开发票的现金 3.85 万元,不上帐交给公司出纳员,将钱分给公司 12 名职员作为购买电冰箱的补助,每人得 3210 元。外向型的手法很多,前面提到的一些手法也可以划归到这个领域。有的人在运用这种手法时采用了相当复杂的技巧。如 1988 年 6 月,广东省湛江市冶金有色金属公司与上述公司联系购买电解铜。经理 H 向对方提出以电解铜串换 13 台日产原装 18 寸彩电,然后以每吨 9,200 元的价格卖给对方电解铜 15.7 吨,对方将 13 台单价 3,650 元的日产彩电以 1,400 元售给该公司,该公司从中索赔折价 2.9 万元。H 将彩电和发票(3,650 元)分给公司职工,每台彩电只收现金 1400 元,每个职工实得 2,250 元^⑨。这方面花样百出,要防范和抑止它们,必须花大气力加以研究。

6.5. 明取暗夺

明取暗夺这类包括了众多手法,在“分类与领域”一章中提到的索贿受贿、贪污侵占、弄权勒索、徇私舞弊均可归入此类。这里不讨论那些十分明显而又十分宏观的手法,仅分析这些手法中一些有典型意义的形式。实质上大部分腐败活动都是某种意义上的明取暗夺。为了分类清楚,本书将它们分门别类地编排。从广义上说,这里分析的明取暗夺的手法只是其中一部分,即没有归入其他类别的部分。

1. “打秋风” 这一形象的用语用于描绘各种“吃、拿、卡、

要”的手法。在“打秋风”这一手法中，包括了不少小类。其中较为突出的是白吃白拿。白吃白拿成为一段时期为政不廉的重要表现，全国每年用于请客送礼的公款高达几百个亿，一个县的这种开支可以高达2、3千万元。“打秋风”的表现形式是多样的，有的以团体取向为依托发生。如中国质量管理协会组织的1988年度国家质量管理奖商业、旅游、服务业评审组，在去年8、9月间一个月內，吃请收礼、住宿高级宾馆、游览风景名胜，共花费由6家受检企业支付的各种费用达42,900多元。他们收受礼品的种类繁多，有半导体单放机、高级羊绒衫、珍珠项链、金笔、睡衣、印花丝绸衣料、宜兴紫砂茶具、清宫食品、名烟名酒等，价值人均1,100多元，每人还以“住勤补贴费”、“咨询费”名义接受现金220元^⑧。有的是以个人取向的形式出现的，如四川省原泸州市委书记L1988年9月调任省人事局局长，从1988年10月3日至11月5日短短33天里，L以辞行为名，到泸州市五县一区接受67个单位的宴请，耗费公款7,500余元，L还收受十个单位以公款送的名酒、名烟、石英钟、毛料等20余种礼品^⑨。“打秋风”在一段时间内达到惊人的程度。据不完全统计，仅上海市1988年饮食行业接待公款宴席就达20余万桌，如果以平均每桌200元计算，就吃掉了公款4,000多万元^⑩。实际数字远不止这些。最近中央和各地都制定了严厉的措施来制止吃喝送礼，取得了一定成效。

2. 私自动用 这里讲的私自动用是狭义上的，指对某些专项职权的暗中动用，而不是广义上的挪用或动用。这种手法是利用掌握的专项职权来谋取私利，其表现形式是多样的，例如在少数干部以权谋房方面就有种种手段。如动用职工福利

基金、生产基金等，单独为领导干部购买高标准住房，有的甚至动用外汇为自己购买侨汇房。有的利用职权私分房，如有家工厂动用职工福利基金 40 多万元，以住宅参建名义购买市区四套住房，被厂长、书记和两名中层干部私下分掉了。有的侵占单位职工房源为自己换大房好房，有个厂 4 名厂级干部及 3 名业务科干部共 7 人乘与外单位联合建房之机，将得到补偿的 12 套新工房私下瓜分掉，加上他们自己原来的房屋，调换住房。这只是在住房领域中的表现，在其他领域中的表现形式有不同，但性质是一样的。

3. 挪用公款 这种手法的特点是直接动用公款满足私利。与上一类不同的是，这种手法有一定的公开性，是明里动用公款。其表现形式也是多样的。如福建漳州市委书记 Z 任职 4 年，挥霍公款 20 多万元，先后为自己建造了 3 幢新楼。1985 年，Z 上任第一个月，就从原市科委搬进 4 房 2 厅的住房，可他仅住了半年，就授意市机关管理局为他专门兴建别墅式的新楼，花费 4 万元，为他盖了一幢单门独院的小楼。1988 年下半年，动用国家资金 10 万元再建单门独院的别墅式小楼^⑧。再如中国工商银行三名副行级干部动用公款、违反规定装修房屋，贴壁纸、铝合金窗、安装挂镜线、铺地板、装暖气罩、贴瓷砖、铺马赛克，共用去 4 万余元^⑨。动用公款的手法很多，具体做法不尽相同，以上仅为其中一个方面。

4. 拖欠公款 这种手法是以某种名义“借出”公款，长期不予归还，实际上这笔款项化为私有，进入自己的腰包。一些人实际上并不需要用钱，但也以各种名义借钱。1984 年吉林省机关第一批整党单位的处以上领导干部，带头归还拖欠的公款二万七多元，占应还金额的百分之九十一。这个案例中拖

欠公款的数目并不多。有的地方和单位拖欠公款达几十万元，长期不还，变为私人所有。

5.“全家福” 这一形象用语用于描绘与家属联合起来或以家属名义中饱私囊的行为。这一手法也有多种表现形式。有的是公务人员利用职权和工作条件，通过家属办个体商业，“近水楼台先得月”，以权购进紧俏商品，由家属办的个体商业出售，甚至私分和销售计划供应商品，或者盗用单位名义及帐户，为私人进货，甚至包揽集团购买力；有的搞无本经营，买空卖空等等。上面提到的申劲纺织技术咨询服务有限公司的案件中也有这种手法，因为该案提款次数太多、数额太大，于是有关人士经过密谋分别用家属和其他人的姓名，先后6次虚报冒领咨询员津贴和高温补贴费1.4万多元，家属在这里起了间接的作用。“全家福”的手法有多种表现形式，在招工、提干、农转非、工转干、出国、项目、合同、贷款、物资等各个方面均有，只是手法和技巧有所不同。

6.假花名册 这种手法是制造假花名册蒙混有关方面侵吞公款。在动用扶贫专款和其他资金时往往会采用这种手法。如在被称为“中国贫困之冠”的宁夏西海固地区，同心县负责扶贫工作的农村建设办公室主任M、付主任Y，动用国务院拨发的“三西”扶贫专款营造私房，倒卖扶贫物资牟取暴利。他们于1988年6月借建造县农业技术培训中心附属设施之机，在县城建造两排共8间砖木结构瓦房，总造价为45,551元。房子建成后，二人将后排4间一分为二，中间砌上隔墙，在院子里各盖起砖木结构房两间（共80平方米），各砌8平方米花坛一座，打水泥水窖一眼，并砌起红砖围墙40米，变为私人住宅。在查处过程中，M编造了多人领取扶贫物资花名册，有的

人一人竟冒充三、四个人签名^⑨。再如山西省浑源县交通局曾刻了 368 枚假私人印章，编造了 65 人姓氏，以挪用乱支国家专项款。从 1981 年到 1987 年，国家为使山区人民早脱贫致富，共发给这个局 581 万元工程款，浑源县交通局领导为了挪用专款修建安乐窝，采用制假单、私刻假印章、做假表、造假帐等手段，4 年来共挪用乱支国家工程款等共 48 万余元^⑩。在其他领域中，这类手法也较常见。

7. 多拿少付 这种手法的特点是通过象征性地支付款项占有私人或公共财物。从表面上看，有一个合乎手续的过程，但实际上侵占了集体财产或个人财产。在行贿受贿活动中，多拿少付的手法较常见。如河北省邢台市副市长 W 收受贿赂案就是一例。1989 年 3 月，邢台县植物油厂引进项目需要 250 万元贷款，厂长为找贷款担保单位，求助于 W，当厂长得知 W 想买录相机和电冰箱时，于 3 月 26 日和 4 月初，以 3,300 元和 4,500 元的价格为其购买“高士达”牌录像机、日产“东芝”牌电冰箱各一台，W 付现金 1,000 元^⑪。前面提到的四川人事局长 L 在调离泸州前还委托市委办公室负责人做了一套价值约 2100 余元的家具带走，仅付给厂家 310 元加工费。上海市嘉定县马陆乡党委书记 Y 1987 年 12 月托嘉西乡工业公司某供销员在大理石厂购买 55.85 平方米天然大理石，厂方按当时成本价计算，价值 1815.23 元，而 Y 在半年后仅付 560 元^⑫。如此等等。这种手法在各类腐败活动中较为常见。

6.6. 利用职权

利用职权这一类的基本特性在于一定的个人或团体利用自己掌握的公共权力作为其手法和技巧的基础。一切腐败活动都与公共权力联系在一起,但这里强调的是那些与公共权力密切相关的手法和技巧,离开了一定的公共权力,这些手法和技巧便难以成立。在有些情况下,这些手法和技巧有较大的迷惑性,有时利用公共权力的人把界线搞得模模糊糊,合法与不合法的界线不清。在腐败活动中,这一类手法和技巧占的比例很大。我把这类手法和技巧的主要形式归纳如下:

1. 卡脖子 这是社会上用的一个形象的表达方法。这种手法的主要形式在于通过控制有关方面紧迫的或必不可少的需求来达到自己的目的。由于国家经济发展不能充分满足社会方方面面的需求,尤其是在能源、生产资料和紧俏产品方面,使得“卡脖子”的手法得以奏效。一般统计表明,“卡脖子”的手法集中表现在下述价值的分配上面,如电、煤、钢材、木材、建材、化工原料等。“卡脖子”本身又可表现为多种技巧,有的是明目张胆的“卡脖子”,有的是堂而皇之的“卡脖子”,有的是暗中使力“卡脖子”。由于“卡脖子”往往关系到有关方面的生死存亡,所以以权谋私者往往能达到目的。

2. 平转议 “平转议”是利用手中的职权将国家计划调拨的物资、商品转为议价出售,从差价中获利。在查处的各类官倒大案中,这种手法占的比例相当高。如四川省商业厅基建工程处及其建筑安装公司,是一套人马两个牌子的行政职能部

门,均无营业执照。其主要职责是负责编制商业基建规划,申请和分配建筑物资。但是他们利用手中的职权将国家计划调拨的钢材、水泥和进口层板等物资大幅度加价出售。据查,1984至1987年,基建处将商业部及四川省计经委分配计划购进的钢材8,809吨,平均每吨加价28%出售,牟取暴利226.9万元;水泥3,666吨,每吨加价10%出售,牟利4.7万元,将商业部计划调拨的进口层板21.5万多张,平均每张加价47%倒卖,牟利93.7万多元^⑧。这种手法在团体取向的非法活动中所用普遍,这里仅举一例。由于双轨制的存在,这种手法便有存在的基础。关键问题不在双轨制本身,而在于没有在实行双轨制的同时制定必要的制度和法规。

3. 串换 串换的基本特点在于一方以一种物品换取另一方的物品。这种物品可以是具体的实物,也可以是抽象的项目。通过串换,有一方达到了自己的目的。串换的表现形式也是多样的。邯郸地区物资贸易中心1987年5月在全国钢材订货会上,以串换为名,与中国金属产品贸易有限公司达成用1700吨平价基建钢材,换取320.5吨冷弯型钢材指标的口头协议;随即把换来的这批钢材指标就地委托南京轧钢冷弯型分厂,以每吨300元的价格卖给25个单位,当时共卖出指标1870.57吨,非法获利56.1万多元^⑨。再如中国建筑材料供销公司中南分公司的一个水泥科,以6500吨平价水泥指标换得湖北省某单位一辆价值18万元的“蓝鸟”轿车^⑩。串换的表现形态是五花八门的,但串换本身是一种比较基本的方法。

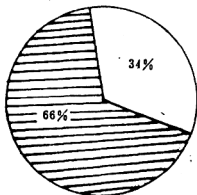


图 6.2 辽宁省 1988 年经济违纪案件中以权谋私案件的比例

辽宁省监察厅对 1988 年全省立案查处的 365 件经济违纪案件进行归类,属于利用手中权力作筹码,向所求单位和个人索要财物的案件 242 件,占全部经济案件的 66.3%。

资料来源:根据 1989 年 5 月 7 日《人民日报》制图

4. 转手加价 转手加价的特点是利用国家赋予的对有关物品的所有权和经营权,趁物资短缺,层层加价。这种手法在团体取向的非法活动中也是常见的。有些典型的例子达到了极端的程度。如南京查获的一项案件便是典型的:千吨钢材倒卖百余次价格翻番,参与单位涉及 4 省 83 家单位。1987 年底,南京钢管厂变相送“好处费”17 万多元给华东金属材料交易中心,购得计划外镀锌平板和卷板共 2,125 吨,又从中南金属材料交易中心购进计划外镀锌平板、卷板转手加价销售给南京市物资回收公司金属业务部等 31 个单位,非法所得 135

万多元。这 31 个单位购进镀锌板之后，全部再次转手加价倒卖。经过共 129 次转手之后，镀锌卷板价格由每吨 1,663 元提高到最高 4,650 元，镀锌平板由每吨 1,750 元提高到最高 4,600 元。此时，这些钢材的大多数还没有到达用户手中^⑧。消费品领域中也有这类现象。在这种转手加价中，不少人从中渔利。

5. 套汇走私 套汇走私系利用手中掌握的进口或管理进口商品的权力，获得进口商品后加价出售。中国银行衡阳支行未经海关批准于 1988 年 7 月 15 日至 11 月 20 日先后 4 次走私，从深圳沙头角中英街港属金店购进黄金首饰 5,084 件，计 27709.163 克，然后加价进行揽储，用去和非法销售黄金首饰 27635.603 克，计金额 340.7 万多元，进销差价 4.8 万元^⑨。再如四川省交通厅少数领导干部利用在国外承包工程和提供劳务之便，大量套购援外职工享受的免税商品，总金额合人民币 9 万 4 千多元，按国内价格计算人民币 20 余万元，贪占国家便宜 11 万元^⑩。一些涉及外贸外经的单位和个人采用这种手法的较多。

6. 假出口 假出口是外贸公司或有关单位以出口为名在国内市场上转手倒卖，从中获利。青岛查处的出口商品“国内旅游”案便属此例。1987 年 11 月 4 日中国五金矿产进出口公司山东省分公司与鲁兴企业有限公司做了 100 万美元的“以出顶进”的买卖，五矿公司为鲁兴企业有限公司提供出口鞋钉 1,000 吨、钢丝 1,000 吨、镀锌电焊网 3,500 卷、电焊条 200 吨。鲁兴企业有限公司从五矿公司中倒扣佣金 1 万美元。12 月 9 日，鲁兴企业有限公司又与深圳泰山贸易公司签订买卖合同，将其从五矿公司购进的出口鞋钉等商品以 100 万美元

原价全部卖给深圳泰山公司。合同转卖后，中国五金矿产进出口公司山东分公司才组织货源，以每吨 1800 元从青岛制钉厂收购出口鞋钉 1,000 吨，以每吨 1,600 元从潍坊拔丝厂收购钢丝 1,000 吨，从青岛胶南电焊网厂收购电焊网 5,000 卷。此时，深圳泰山公司未经登记注册的“驻青岛办事处”将合同上的 1,000 吨出口鞋钉以每吨 2,800 元的价格就地倒卖给原生产厂青岛制钉厂的生产服务公司，非法获利 63.2 万元，同时将 1,000 吨钢丝以每吨 2,320 元的价格倒卖给原主潍坊拔丝厂，又将 5,000 卷电焊网以每卷 122 元的价格倒卖给原主青岛胶南电焊网厂，这 3 笔共非法获利 120.58 万元^⑧。这类活动还有多种表现形式，涉及到各种层面，多种商品。

7. 联营分成 这种手法的特点是一个部门与另一个部门达成某种协作或协议关系，在对方获得的赢利中切一部份化为自己的收入。联营分成往往成为一种幌子，不少人和单位将不属联营分成的收益划入联营单位，然后从联营单位谋取好处，绕过有关的规章制度。有的主管部门通过手中掌握的合同、项目、指标、计划的权力，与其他单位联营，实际上没有投入资金，只投入了权力，也在收成中分得一部分。联营的形式本身并不是不合法的，问题是一些人利用联营谋取私利。

8. 两块牌子 两块牌子主要是指一些行政职能部门或主管部门利用自己的特殊地位经商，成为政企不分的公司。党政机关办的公司不少属于这一类，上面列举的四川省商业厅基建工程处及其建筑安装公司就属于这种公司。目前清理的政企不分的公司，都有这方面的特征。

以上对手法和技巧的分类是初步的，因为我们掌握的材料有限。总之，有一条规律是正确的，反腐败的工作越是深入、

规章制度越是健全、腐败活动就必得采用越来越隐蔽和巧妙的手法和技巧。要真正切实有效地清除和防范腐败活动，弄清腐败者采用的各种手法和技巧是必不可少的。只有做好了这一步，才能有的放矢地完善规章制度，建成反腐败的制度机制，同时也才能切实有效地揭露和打击现实生活中已经发生的各种腐败行为，促进为政廉洁。

①《法制日报》，1988年6月11日。

②《人民日报》，1989年5月26日。

③《人民日报》，1989年7月23日。

④《人民日报》，1989年7月5日。

⑤《人民日报》，1989年7月20日。

⑥《文汇报》，1988年10月6日。

⑦《文汇报》，1988年11月13日。

⑧《人民日报》，1984年7月18日。

⑨《文汇报》，1988年11月13日。

⑩《解放日报》，1988年9月6日。

⑪《宁夏日报》，1984年9月29日。

⑫《人民日报》，1989年7月23日。

⑬《文汇报》，1989年6月23日。

- ⑬《人民日报》，1989年5月8日。
- ⑭《人民日报》，1989年8月15日。
- ⑮《人民日报》，1989年7月3日。
- ⑯《人民日报》，1989年6月22日。
- ⑰《解放日报》，1989年4月20日。
- ⑱《人民日报》，1989年7月22日。
- ⑲《解放日报》，1989年4月17日。
- ⑳《解放日报》，1989年5月3日。
- ㉑《人民日报》，1989年8月3日。
- ㉒《解放日报》，1989年5月10日。
- ㉓《人民日报》，1985年5月8日。
- ㉔《人民日报》，1989年8月5日。
- ㉕《解放日报》，1989年7月20日。
- ㉖《解放日报》，1988年10月21日。
- ㉗《人民日报》，1988年6月20日。
- ㉘《解放日报》，1988年10月21日。
- ㉙《人民日报》，1989年7月21日。
- ㉚《人民日报》，1989年7月12日。
- ㉛《四川日报》，1984年3月13日。
- ㉜《人民日报》，1988年10年23日。

体制性控制

腐败现象，正在腐蚀和侵袭着中国社会的肌体。在中国社会主义现代化过程中，腐败现象的蔓延，产生着不可低估的消极作用。在改革的进程中，中国力图实现新旧体制的转换，这个过程也就是新体制代替旧体制。腐败是新体制形成的一大障碍，腐败降低政治系统的公正，减低行政系统的效率，冲击经济运动的规则，污染社会道德的价值。在中国这样一个社会主义国家中，腐败现象如不能得到及时控制，就会危及整个社会的稳定性和政府的权威性，公众就会减少对政府的信任和信心，如果发生这个状况，任何社会都不可避免地会陷入政治不稳定和社会冲突。因此，现代化过程中的一项重要任务就是清除和控制腐败，建立完整的政治、法律、经济、文化机制，抑制腐败。这些机制构成新体制形成过程中一个有机的必不可少的部分。

这里主要从理论上探讨如何从制度上去抑制腐败的扩展。一般而论，这要以前述对腐败活动的分类和领域研究为基础，我们可以参阅第3章。

7.1. 宏观的透视

言控制腐败,首先要剖析现时中国社会中腐败现象的主要成因。腐败现象,从单个行为来看,恐怕可以举出形形色色的原因,每一个人和每一个集团在介入腐败行为或活动时,均可能有各自的动机和想法,这里要分析的不是这类原因,而是一个社会的宏观条件所提供的成因。

腐败,是一个颇引起争议的概念,研究这个问题的学者都持自己的定义。如同前述,J. S. 纳(J. S. Nye)认为腐败是不正当地利用权力来考虑个人的得失。万·克拉佛恩(Van Klaveren)认为搞腐败的官员把他的官职视为一种经营活动,力图从中获得最大收益。阿诺德·罗哥(Arold. Rogow)和 H. D. 拉斯韦尔(H. D. Lasswell)确定腐败是为特殊的利益而侵犯公共利益。塞缪尔·亨廷顿(Samuel P. Huntington)认为“腐败行为大多数采取以政治行动换取经济财富的形式”^②。国内有的学者认为腐败是使用权力的副产品,当公共权力不是朝着有利于公共利益方向,而是朝着利于私利的方向使用时,腐败现象就会产生^③。

由此可以看出,腐败现象有两个核心的因素:一是公共权力,二是私人利益。这样人们便可以给腐败现象下一个简洁的定义:利用公共权力实现私人目标。从这个分析出发,人们进一步可以把一个社会腐败现象的成因与公共权力联系起来,从公共权力的体制、结构、功能和关系等多种层次来控制腐败现象的发生。

中国现阶段的腐败现象的滋长,与中国的现代化相随而来。这是符合社会发展的一般状况的,在一个高度政治化和意识形态化的社会之中,腐败行为一没有滋长的氛围,二没有滋长的条件。一旦社会转变为经济化并引进市场机制的模式之后,腐败行为会加倍地生长出来。19世纪的美国比18世纪和20世纪的美国有着更多的腐败,18世纪的英国比17世纪和19世纪的英国有着更多的腐败。这两个时期恰恰是美国和英国这两个社会经济发展的盛期。经济发展提供了两种可能性:财富大幅度增长的可能性和权力发展的可能性。经济的早期发展总要依赖公共权力的支持、推进、管制和保护。这就为少数人搞权力和财富的不正当结合提供了可能的机会,如果社会没有严格完善的体制防范不正当活动的发生,腐败就会大幅度增长。困难的是,在开始阶段,严格完美的体制并不存在,只有当人们意识到腐败活动的严重和危害性时,人们才会全力以赴地建设体制和规章。然而,这一工程的完成,又需要一定的时间。中国目前正处在这样的境况之中,因此社会主义现代化进程中一项必不可少的任务就是迅速、有效和全面地建立防范和控制腐败现象的体制和规章。

为什么社会转入现代化进程时,腐败活动会上升?亨廷顿提出三条理由:(1)现代化使社会基本价值观念发生变化,过去的准则可以容纳的行为用现代标准来看不能接受,现代政治中的平等、自由、公正、人权等价值观念排斥传统价值观念指导下的某些行为;(2)现代化开创了财富和权力的新来源,拥有新财源的新生集团运用经济实力参与或影响政治过程,穷者用政治权力换金钱,富者用金钱换政治权力;(3)现代化在政治体系的输出端发生的变化促进了腐败,即现代化要求

政治体系强化管制,强化管制造成了腐败的机会^④。这三项条件中,第一项条件大体上符合中国现阶段的状况。中国过去的体制一直不健全,党政不分,政企不分,政治生活不正常,但企业经济核算和政府财政预算不严,基本服从于领导意志。在旧的政经一体化的体制下和社会主义民主政治不健全的条件下,在社会公众的民主观念和民主意识没有充分弘扬的条件下,社会主义民主政治和平等价值没有真正成为公众的内在要求时,上述的有些行为并不会被认为是合规范,或是腐败行为,然而一旦社会引入了社会主义现代化的导向,人们具备了现代化的价值取向,过去被认为是合情合理的行为如今被认为是不公平和不合理的。因此说,中国现阶段的腐败行为,有些是在政治经济体制变革中由体制不完善导致的,有相当大部分则是由价值评判标准的变化而造成的。其实,有些行为之所以成为腐败行为,不在于它们变化了,而在于它们没有应社会主义的发展而变化,不认识这一点,坚守过去的评判标准,恐怕不利于今天有效地控制腐败现象。

中国与其他发展中国家不同的地方在于,它始终有一个强而有力的治理系统。在一般发展中国家,缺乏高度整合的治理系统,因而现代化过程中会出现亨廷顿讲的第二、第三种状况。这些描绘对分析中国不一定合适。中国建国后形成的高度集中的治理系统以及直接的、微观的、无所不在的政府调节,在现代化开启之后,容易成为一些人搞腐败活动的借用条件。其他发展中国家的治理系统不完全,利用公共权力谋取私利的可能性就小。相比之下,中国的传统体制提供的可能性就得多,加之体制和规章不健全,一些思想堕落的人便有机可乘。

腐败活动的核心因素是利用公共权力。这就涉及到公共权力的组织。在腐败活动中,少数人可能随心所欲利用公共权力来达到私人目的,原因就在公共权力组织的结构特性。中国的传统体制表现为政治和经济的高度一体化,其领导方式又是高度集中的。在旧体制模式下,政府直接管理经济,分配资源,所有企业和经济活动即政府活动,公务人员直接组织经济活动,久而久之,政府具备了高度的调控权力。在旧体制下,由于政治和经济合一,公务人员也具有双重人格——政治人格和经济人格的合一。这个时期可能出现贪污与腐败的合一,因为没有运用公共权力从其他领域获得私利的过程。有的学者将这种体制形态称之为“职权经济”,即“一种由职能即特殊占有方式所界定的占据或占有财产的权利……职权的核心是排他的占有权即财产支配权”^②。这种体制模式运转的结果,就是使公共权力扩展到最大限度。最大限度的公共权力容易成为最大限度的腐败的可能的条件。

十年改革的目标之一是政经分开。通过一系列措施,经济领域有了相当的自主权。然而,关键的问题在于旧模式下公共权力高度集中,又配之以政经一体化,实际上改革过程中治理体系不是获得权力,而是下放权力。太多的新兴发展中国家不存在这种现象。现阶段中国不太会发生新财富得主通过行贿进入政治系统的现象,因为整个治理体系在招募人员上具有严格的制度。因此一般人不能通过非正常的渠道进入组织严密的治理系统,唯一的选择就是想法影响在政治系统中活动的人,值得注意的是这套严密的体制构成防范腐败活动的有效的屏障。治理系统的高度权力,不可能一下子放下去,因为商品经济和市场经济短期内不可能成为社会经济发展的主导

机制，治理系统还要起着重要的管制、干预和控制作用。一方面将经济活动从政治活动分离出去，另一方面治理系统拥有压倒性的权力，对经济活动也拥有压倒性的影响力，这就使少数人容易趁机以权谋私。旧体制政经合一，搞腐败活动的有些条件不存在。如今体制半分半离，离开公共权力无以成事，腐败现象最易发生。

现阶段腐败现象的另一项基本成因，就是价值的广泛缺乏。这里价值是个广义的概念，包括自然资源、金钱、机会等各种政治经济社会人文价值。中国在改革开放前很长一段时期没有注重经济发展和文化发展，经济基础和经济实力不强，现代化要求大量的可供分配的价值，如原料、金钱、机会等，现代化发动了社会各个方面投身进去，大家就都想得到一定的价值，另一方面重要的价值又在公共权力的控制之下，要得到价值就得影响权力，这对搞腐败活动的人是有利的。公共权力处于这种特殊的调节地位，这对腐败分子也是方便的。加之制度不严和公共道德方面的问题，腐败现象很容易滋生并蔓延。有的学者称这种相互运作为“权力经济”，认为在这种状态下权力企图转化为并且能够不断转化为金钱^⑥。这便是本章开头所提出的现阶段中国社会中腐败现象的宏观成因。

由此，可以得出一个结论：控制现阶段的腐败现象，基本的措施之一就是限制公共权力的非公共运用，在任何社会中，这都是一项复杂的任务。我们所要做的是在尽可能大的范围限制公共权力的非公共运用。

7.2. 透明度的意义

限制公共权力的非公共运用,即控制公共权力,使它能为社会利益服务。公共权力在现实社会生活中并不是抽象的概念,而是由各级政府、各种官员、各种机构来体现的。所以要做到有效限制公共权力的非公共运用,必须对各级政府、各种官员和各种机构制定具体的规范,保证公共权力的运用符合程序,保证公共权力的非公共运用能得到制止或惩罚。

根据前面的分析,公共权力的非公共运用最容易发生的地方是权力对各类价值的分配。从目前中国的经济发展水平来看,公共权力的这种特殊地位事实上还会持续相当长的时间。待到社会经济发展了,价值来源丰富了,中国还会遇到其他类型的腐败。正象西方发达国家中腐败现象屡见不鲜一样。现阶段,应当着重控制和监督公共权力在分配价值上的运作,以及公共权力通过分配行为达到的其他目的(如通过分配取得出国机会等)。

在这方面,最有效的原则就是提高权力运作过程的透明度。但透明度是一个抽象的概念,具体地应化为一整套可以操作的措施和制度。控制腐败现象,很重要的一条就是要让社会上各种力量,各种相异甚至相反的利益在权力活动过程中得到反映,要运用这些不同力量来协调公共权力。例如,当政府某机构在分配一定量的价值时,在价值匮乏的状态下,诸个方面均想得到它。如果透明度不高,发生的腐败行为无以得到监督,各个方面也会考虑通过不正当手段取得价值。如果透明度

高,各个方面就会密切关注公共权力的活动是否公正,从而牵制公共权力。当然,这种机制并不能杜绝腐败。不过它提供了控制腐败的可能性。这样一项原则符合社会主义民主的基本精神。在社会主义民主政治下,公共权力的基础是公众,因而公众有权知道和了解他们的政府如何运用公共权力,要做到这一点,就需要权力运作高度透明。在这方面,可以采取下列措施:

1. **价值分配法规** 在各类价值普遍稀缺的情况,应当制定明确的法规来规定价值分配的原则,防范政府官员利用手中的分配权谋取私利。目前中国社会的大量腐败行为均发生在价值分配领域,如钢材、水泥、建筑材料等。拥有分配稀缺价值权力的人,若要谋取私利,条件较为完备。因此价值分配法规应当明确规定享有分配权力的机构,其权限,其活动范围,其分配的依据,取得分配的资格。这些法规应当成为法律,如有违反,应当诉诸法律程序,依法究之。

2. **决策公开听证** 制定了法规之后,还应当建立公开听证的程序。当一项分配的决策涉及多方利益时,当多方要求得到某项价值时,分配机构的决策就应当公开听证,让有关各方公开陈述意见,并对分配机构提出申述,分配机构应当综合各方的意见和要求,做出分配。分配机构应当发表书面的分配说明书,陈述分配的理由,有关各方均有权得到分配说明书及各项有关文件,以便检查分配机构的分配是否公正与合理。如有异议,可以上诉上级机构或监察、司法机关乃至国家权力机关。

3. **推进民主决策** 法规和公开听证,还需要配之以另一项必要的条件,这就是民主决策,集体决策。行政法规应当规

定,在行政单位的各个级别上涉及到一定数量的价值分配应在什么范围内集体决策,应当将个人决策的范围缩小到最小的范围。在集体决策时,各参与者应当得到有关各方提供的全部材料以充分了解他们的申述理由,在参与者充分了解资料的情况下,能够协商决策的协商决策,不能协商决策的投标决策。决策的结果也应当有说明书。这些说明书是公开的,公民均有权接触这些材料,如果他愿意的话。这样可以消除个人大权在握搞腐败行为的可能性。一般而言,政府系统的决策应当实行民主原则,对政府集体决策有异议的,也可上诉有关机构。

4. 实行专营政策 在价值稀缺的条件下,应当通过适当的行政干预来保证价值分配合理。如果市场机制健全,可能解决这个难题。但目前中国的市场机制十分不健全,短期内也不可能马上培育出完善的市场体系和商品经济体系。这样就为权力变为金钱创造了条件。为了有效地控制不正当的权力活动,必要的专营政策是需要的。如某人持 1.5 万个彩电显像管的批文,就得到 750 万人民币的暴利^②。在钢材、建筑材料、原料、化肥、农药、农膜等产品上大发横财的大有人在。要消除这些有利于腐败活动的条件,必须对主要的稀缺价值实行专营政策。如国务院已决定对化肥、农药和农膜专营,除国家确定的经营单位外,其他单位和个人一律不准经营^③。在专营政策下,前述三项措施才能更为有效,更为扎实。自然,专营本身并不会消除腐败,反而有可能为腐败提供更为有利的条件。关键的问题在于,专营之后,便于对其进行控制和监督。这里分析的主要是政府机构,至于企业,也会发生不当行为,由于中国政治的特殊性,企业经营中的不少非法行为也应划入腐败

行为。利用以公有制为基础的经济权力谋取私利，也是权力的非公共运用。

5. 推广招标制度 在公共权力的活动中，有两个环节容易发生腐败现象。一是前述对稀缺价值的分配，二是政府的购买或投资行为，这也可视为一种价值分配。在现阶段，由于组织经济和社会发展的需要，由于改善投资环境和宏观条件的需要，往往要求各级政府完成大量的购买和投资活动。在这类活动中，腐败现象往往容易发生。因为社会各个方面均想得到政府订单，握有决策权或相当权力的人如要搞腐败很方便。为了把这个环节上有利于腐败活动的因素减少到最小程度，除了上述各项措施外，还应当推行招标制度。政府的投资必须经过社会的公开招标和投标，以选择最有利的承担者。这个过程应当尽量公开，使参加投标的各方都能有效地了解权力的活动并监督政治权力。政府的投资行为不能由个别人或少数人独掌，而应由相互制约的机构共掌。不仅投标各方可以知道政府机构的操作过程，而且公众也有权了解政府的投资状况，除保密事项外，政府的一切开支和财政预算均应公开。

6. 公开政府财政 各级政府的财政过去是不详细公开的，只有一个大概的总数，这使公众无法监督政府机关。依照民主政治的原则，公众有权知道政府花了多少钱，如何花的。各级政府每年都应该公开详细的财政帐目，每一笔钱都必须有交待。这些帐目完全公开，所有公民都可以要求了解清楚，政府有义务向公民提供一切咨询。要控制腐败现象，就有必要全面推行这一制度。各级政府都应公布财政状况，粗线条包括财政收入，各项支出，细帐目包括各项细目，如人员工资开支，行政费用，公共福利费用等以及这些款项的花费方法。政府的

购买和投资行为要报告行为牵涉的另一方。这是公众监督公共权力活动一项非常有效的方法。这项措施应当从中央到基层政府普遍实行,尤其是基层政府和地方政府。当然,这同时要求在财政体制上做一定的调整和改革。一般的公民很难监督地方政府以上的政府财政,因为数据太庞杂。但他们可以有效监督基层政府的活动。对于地方政府和中央政府,则应由审计机构和监察机构来监督和控制。现代政府运行的一项原则就是经济公开,其目的就在于把腐败的可能性活动限制在最小范围内。

以上所举是一些基本措施,分析也是粗线条的。更多更具体的措施要在现实生活中逐步建立。在那里发现漏洞发现问题,就在那里建立规章制度。一个社会反腐败的斗争是长期的,只有坚持不懈,才能把腐败现象限制在最小的限度内。上面所言,均是谈如何控制公共权力的运用。力图通过增加透明度和公众参与来保证公共权力朝有利于公共利益的方向运动。控制腐败现象,最关键的就是政务公开,有了这一条件,才能谈监督。否则公众无法有效监督。如今我们大张旗鼓地反腐败,首先就应从提高透明度和扩大政务公开着手,这是控制腐败现象的必要条件。

7.3. 权力主体的规范

控制公共权力的非公共运用,不仅要在权力的运作程序上下功夫,而且要在掌握权力的人身上着手。公共权力不是抽象的东西,离开了一定的人和团体,权力不可能发生作用。在

政治系统中，公共权力体现在不同的主体身上。在政治系统中活动的人均参与公共权力，他们均或多或少地分享着公共权力。公共权力不可能自在自为地活动，总是一定的人依照一定的意图去运用它。因此，如果说控制公共权力的活动是控制腐败现象的关键，那么这种措施必须落实到掌握公共权力的主体身上。在这里，人们就不能把这种控制仅仅看成是对某个人或某个团体的控制，而是对他们所体现的公共权力的控制，凡是希望或已经承担了任何一定公共权力的人，都应接受这种控制。这种控制应被视为与接受公共权力不可分离的部分。

腐败现象主要地与掌握公共权力的人有关。如果不掌握公共权力，腐败现象便无从谈起。为了控制掌握公共权力的人利用手中的权力达到私人目的，各国都制定了一整套的规章制度，对公务人员的行为和道德做了严格的规定。还设立了专门的制度，如回避制度、公平就业、财产申报等。过去我们由于制度和法制不完备，一直靠政治的方法来控制政府官员，没有建成程序化的体制。一旦政治方法不起作用之后，政府官员中一部分人以权谋私、贪赃枉法的行为就不能得到必要的制约。近年来，中国也制定了一些法规，如中共中央办公厅和国务院办公厅规定机关离休干部不得经商办企业，县以上党政机关和工青妇等群众组织离退休干部均在此列^⑩；还制定了《国家行政机关及其工作人员在国内公务活动中不得赠送和接受礼品的规定》^⑪。目前这些法规还不完备，还需要根据现实生活的需要进一步完善，以便任何个人对公共权力的非公共运用，都能受到制约。

从限制个人对公共权力的非公共运用来看，一般可以采用以下措施：

1. 官员财产登记 为了防止公务人员以权谋私,一项预防性的工作就是一定的公务人员的财产都必须按程序登记,必须提供可靠的准确的材料。这些材料应当公开,公众可以接触,也可以由独立的监察部门负责掌管存档。财产登记包括公务人员的所有收入来源,公务人员的房产或企业,所有的利息和股票红利收入,所欠债务等项。有关文件可保存在法院、监察机关或人大专门机构,以供必要时查阅。对于故意不如实申报财产者,应当予以相应的惩罚。财产申报是对公务人员进行监督的基础,以后监督机关将依据申报和登记情况予以监督。只要制定必要的措施,公务人员必定会申报,不申报者就会遇到麻烦。在采用这项措施时,要注意两个问题:现阶段大部分公务人官员的收入仅限于工资和银行利息,但以后的发展就可能使他们的收入扩大到拥有股票带来的收入等领域,对这些可能出现的状况要早做明文规定;其二是申报财产还涉及到公务人员配偶或共同生活的家庭成员的收入、企业、房产、利息、债权、股票发行单位等。一切公务人员以及竞选公职的候选人都应接受财产登记。这在不少国家已是通行的制度。

2. 核查官员财产 财产登记只是第一步,要财产登记真正有效,另一项相配套的措施是核查公务人员财产。公务人员应该定期再申报财产,核查机构(人大专门机关、监督机构或社会监督机构)将核算前次登记财产的增长额,再将增长额与该公务人员和总收入相比,如果实际财产相当地超过其总收入,就应要求该公务人员加以解释说明,并且要做进一步的核实。如果发现问题,就要加以追究。反腐败不能是消极等待举报,同时要有积极的措施。现在不少搞腐败的人私人财产早已远远超出其收入,一看就知道有疑,但监察机关往往不报不

究。香港在反腐败过程中采纳“收入与财产不符”的原则，凡被列入有这方面问题的官员，均得正式做出解释。在中国现阶段的反腐败斗争中，有关机构应当被赋予这项权力。这一方面可以促使公务人员如实申报财产，另一方面设立了有效监督的措施。

3. 形成举报系统 控制腐败现象，一定要形成一个讨伐腐败的环境，要使所有的腐败行为都能“曝光”。这就需要建立一整套的举报系统，使举报工作有组织、有计划。从每一位公民到国家反腐败组织，到新闻舆论，到党内纪律检查机构，构成一个完整的系统。中国现在设立了举报系统，使公民可以与监察部门联系起来，已经取得较为明显的成绩，如国家监察部的举报电话3个月内（1988年8月4日至1988年11月4日）就接到举报电话1250多个，当时结案77件，完全属实22件，部分属实5件³⁹。举报系统的一个基本组成部分就是新闻舆论。在任何社会中，新闻舆论在追求自己新闻价值的同时，也就实现了对腐败的控制作用。要使新闻能在反腐败中发挥作用，那就应实施有效政策，否则的话新闻舆论是无法起到这种作用的。在不少国家中，重大的腐败事件都是由新闻界首先揭露出来的。如何让更多的力量参与反腐败的斗争，是一种政治长治久安的保障。与此同时，社会还应建立公民监督组织，除在国家权力机关、国家行政机关和国家司法机关设立专门的组织之外，应当设有民间的公民监督组织。民间公民监督组织可由社会各界人士组成，有固定的工作场所和联络方法。最后，要将所有的举报组织结成一个紧密的网络，任何一个部门发现的问题，都能自动地及时地归入具体处理机构。

4. 执行严厉惩罚 对于确实查清的犯有腐败行为的人，

必须给予严厉的惩罚。现阶段中国的状况，必须采用猛药下沉疴的方法。切忌下不为例、含糊糊、推三掩四、以党纪代国法、以罚代刑、惩下不惩上、惩小不惩大等现象^⑨。执法要严，任何腐败行为都应受到严厉的惩罚。对于惩罚要有严格规定，如凡是有腐败行为的政府官员一经查出不得再担任政府职务，应当除名，并且应当向社会公布他们的名单以及他们的腐败行为，让公众了解这些人，以造成一种社会舆论和社会公德的压力。国家应当制定明确的反腐败法，凡违背此法的人，一律要治罪，公众、政府和舆论共同监督反腐败中的量法和执法情况。同时应当有明确规定，凡犯有腐败行为的人，不仅不能在任何政府机关中就职，也不能在其他机构中担任某些工作。为了防止一次捞足的心理，罚就要罚得够，不然的话腐败无法制止。如湖南省汉寿县“官府村”几禁不止，关键就在于查处不严，不少人的心理就是“即使坐两年牢也值得”。^⑩在目前状况下，没有严厉的惩罚措施，腐败不能得到有效控制。

5. 强化公务道德 以上种种措施和手段，均是对腐败现象的防范和控制，从根本上来说，最好的控制和防范是掌权者的自律。自然，自律不可能普遍达成，但应当尽最大的努力来达成自律。达成自律的基本手段之一就是强化公务道德，使所有参与公共权力的人拥有较为崇高的道德境界。公务人员的公务道德要求他们忠于宪法、忠于法律、忠于职守、忠于公众、忠于公共利益、忠于国家。社会应当坚持不懈传播和强化公务道德的核心价值，要从教育、文化、体制和规范多个层次着手。作为公务人员，献身于社会和人民是首要的义务，不具备这种精神的人便不具备掌握公共权力的心理素质。一般而论，在政府机关中工作要比在企业公司工作得到的报酬少，在很多社

会中都是如此。公务人员还要接受十分严格的监督。这并不是为了限制他们本人,而是为了他们所掌握的公共权力能健康地运转。顺便提一句,公务人员应当得到不低于社会平均水准的收入,以使他们保持为政廉洁,应当给予一定的生活保障与工作待遇,然后严格监督才能有效。不论如何,切实有效地强化公务人员的公务道德是至关重要的,这也应当成为招聘、提升和考查公务人员的主要依据之一。

以上我们仅从两大方面——对政府过程的控制和对政府官员运用权力的控制——分析了控制腐败现象的措施。控制腐败现象是一项综合的工程,还应当从历史、政治、社会、文化、经济、法律、教育等多个层面来探讨。

只有调动了社会的各种力量齐心协力,才能将发生腐败现象的可能性限制在最小范围内。从现阶段中国的状况来看,控制公共权力的运作是迫在眉睫的选择,因为公务道德的改观不是短期内可以奏效的。另外,现阶段反腐败,对已经发生的要严加处置,对可能发生的要严加防范,防范腐败现象的发生比惩处更为关键。在目前价值普遍稀缺的情况下,腐败行为的发生严重损害国家和人民的利益,事后的惩罚往往无法弥补这些损失,结果是有损于现代化建设,损害政治领导的威信,动摇公共权力的基础。采纳所有的措施的出发点应是防止发生腐败,因为任何腐败现象一旦发生,国家、社会和公众蒙受的损失实际上无法挽回,在现阶段的中国尤其如此。

建立有效的反腐败机制,是改革开放过程中建立新体制的一个组成部分。这一部分机制不建立,新体制便无法形成。传统的权力运作模式在改革中不适用了,传统的规范也不再适应了,因此我们需要新的权力运作模式和新的规范。这套模

式和规范不仅要有利于公共权力的高效运作,也要保证它能廉洁地运作,这样才能有效推进中国的现代化和民主化。

① Arnold J. Heidenheimer, *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1970, PP3-5

② 塞缪尔·亨廷顿:《变动社会的政治秩序》,上海译文出版社,1989,第64、72页。

③ 吴稼祥:《腐败的抑制:三种机制及当前的选择》,《政治体制改革研究》,第1期,第56~61页。

④ 塞缪尔·亨廷顿:同上,第65~69页。

⑤ 华生、张学军、罗小鹏:《职权经济论》,《经济研究》,1988年第12期。

⑥ 胡守钧:《权力经济面面观》,《世界经济导报》,1988年10月31日,第13版。

⑦ 见《中国热点文学》第3期。

⑧ 见《解放日报》,1988年10月14日。

⑨ 见《解放日报》,1988年10月25日。

⑩ 见《解放日报》,1988年12月4日。

⑪ 见《光明日报》,1988年11月14日。

⑫ 郁忠民:《惩治“官倒”之六戒》,《解放日报》,1988年12月23日。

⑬ 《湖南省党政干部营建私房透视》,《瞭望》,1989,第17期,第12~13页。

最新的实验

在中国,执政党和政府历来强调社会主义制度的基本原则,坚持为政清廉,为政公平,坚决地反对一切有害于社会和国家的腐败现象,长期以来与腐败现象进行了坚决的斗争。在本书“历史的反观”一章中,我们简要地回顾了执政党和政府清除和防范腐败斗争的历程。腐败现象是一个错综复杂的社会现象,与各类其他社会现象一样,它们的存在有一定的客观条件和社会基础,有一定的长期性。尽管人们与之进行了坚持不懈的斗争,腐败现象并不会就此消声匿迹,它们还会滋生出来,还会侵蚀社会健康的肌体。这个客观过程要求人们总结历史发展的经验教训,在体制上、措施上和政策上都制定出更为完备的体系,以便更有效更有力地与腐败现象作斗争。中国在长期反腐败的工作中,积累了相当宝贵的经验,这是一笔宝贵的政治财富,对于今天和将来清除和防范腐败的斗争,都有重要的价值。我曾经指出过,过去我们的反腐败工作有一点不足,这就是制度化、法律化和程序化的程度不高。这一点不足,在时下进行的轰轰烈烈的反腐败斗争中,已在逐步引起人们的重视,得到克服。一些行之有效的新的制度、法规和程序被创造出来,发挥了有效的作用。虽然大部分新的措施和规章都在地方或局部实行,但它们的积极意义已经显示出来。需要认真加以总结提高,推广实施。在中国这样一个超大社会中取得

的反腐败经验,从世界各国政治治理的角度来看,也是宝贵的财富。中国的一些腐败现象,有自己的特点,有些腐败现象与外国社会的腐败现象有某种共同点。这需要认真总结反腐败工作的经验,促进反腐败斗争的制度化、法律化和程序化,以便持之以恒地进行反腐败斗争。下面将结合中国反腐败的工作实践,主要是近年来的实践,分析中国在反腐败工作中取得的经验教训。

8.1. 一般总体性原则

首先来分析一些总体性的原则,即执政党和政府如何从宏观上消除和防范腐败现象。近年来,在反腐败的具体实践中,各地涌现出了种种做法和措施,中央也相继制定了相应的制度和法规,在防范腐败现象中取得了显著的成效。从表面上看,各地创立的制度和措施缺乏统一规划,各地做法各异,程度不同,实际上还是可以把指导各种措施和制度的思路清理一下,这样便可以看到一个较好的总体框架(见图 8.1)。可能在这个框架中的各个部分并没有完全成熟完备,在实践斗争中人们也没有明确意识到这一总体框架。经过归纳总结之后,各项具体措施和做法的地位和意义就更明确了。进一步推进制度化、法律化和程序化,可以根据一定的总体框架来进行,把局部的经验普及到全局。在这个框架中,包括了四个主要部分:

1. **第一屏障** 第一屏障的主要作用是防范各种因素不正当地介入公共权力或影响公共权力的运用,从公共权力还没

有运用起就防止有人用它来达到私人目的。在分析腐败现象的类型时,我们曾经看到腐败活动的基本取向有四类:个人取向、裙带取向、朋辈取向和团体取向。这里将裙带取向和朋辈取向合二而一,因为它们具有较多的相似性。现实的反腐败措施不少均在这里下功夫(详见 8.3 节)。

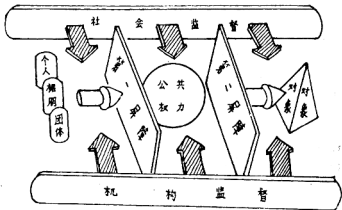


图 8.1 反腐败机制的立体示意图

2. **第二屏障** 第二屏障的主要作用是防范掌握公共权力的人以权谋私,使少数公职人员不能介入对象。对象主要包括在分类分析中指出的钱款、资源、批文、权限、合同、财政、职位和机会等。第二屏障由一系列制度和规章构成(详见 8.4 节)

3. **机构监督** 机构监督指的是各种正式机构(立法、行政和司法机构)对公共权力的运用实行监督,防止公职人员游离

既定的原则和规范(详见 8.5 节)。

4. **社会监督** 社会监督指的是各种非正式的监督机制(报纸、舆论、举报等)对公共权力的运用实行监督。近年来这方面的机制有了较大的发展,成为社会主义制度下清除和防范腐败的特有的体系(详见 8.6 节)。

以上扼要描绘了本章所设计的总体框架。需要指出的是,这个总体框架的作用在于把现实生活中人们反腐败的措施和做法系统化,而不是凭空设计一整套体制。只有对实际生活作了充分的科学的分析之后,才能得出理论上的创造。在详细展开这个总体框架的各个部分之前,我们先来分析一下在中国行之有效的一些总体性原则,这些原则是在长期的和新近的反腐败工作中形成的,并且收到了较好的效果。总体性原则包括两重含义:一方面指执政党和政府作为政治领导核心制定的反腐败的一般原则,以及在实际工作中贯彻的政策;另一方面指各地具体做法中带有普遍性的东西。从这两个角度考虑,可以得出以下几点:

1. 一以贯之 中国在反腐败方面的基本经验之一就是对待腐败现象要一以贯之地反对。执政党和政府始终强调清除和防范腐败现象,保持廉洁,反对腐败是坚定不移的。从本书第二章“历史的反观”中可以看出,从夺取全国政权以前至今,执政党和政府多次全面布署清除腐败现象。执政党和政府有一点明确的认识:在共产党领导下的社会主义中国,绝对不允许腐败现象的滋生和蔓延。执政党和政府对腐败现象的危害性也有足够和清醒的认识,发生在少数人身上的腐败行为玷污党和国家机关在人民群众中的形象,败坏改革开放的声誉,直接损害国家和群众的利益,干扰、阻碍现代化建设的顺利进

行。近来，人们更加明确到，惩治腐败关系到社会的稳定和国家的长治久安。邓小平同志在1982年谈到坚决打击经济犯罪活动时就明确指出：“如果我们党不严重注意，不坚决刹住这股风，那末，我们的党和国家确实要发生会不会‘改变面貌’的问题。这不是危言耸听。”^①联想起毛泽东在1951年时讲的话：“反贪污反浪费，是全党一件大事……，我们需要来一次全党的大清理，彻底揭露一切大中小贪污事件，而着重打击大贪污犯，对中小贪污犯则取教育改造不使重犯的方针，才能停止很多党员被资产阶级所腐蚀的极大危险现象，才能克服七届二中全会所早已料到的这种情况，并实现七届二中全会防止腐蚀的方针，务请你们加以注意。”^②几十年来，国家始终一以贯之的反腐败，取得了不可低估的成绩。当然，在长期的与腐败现象的斗争中，体制、手段、法规、措施等由于种种原因并不完善，然而由于执政党和政府坚持反腐败，始终如一，使腐败现象在一定程度上得到了有效的抑制。比较而论，中国为政廉洁的程度在相当大的幅度上远远高于世界上有些国家。从“三反”“五反”“四清”、反对特权、打击经济领域中的犯罪活动、整党到目前大张旗鼓的反腐败工作，均表明了执政党和政府的一贯决心。改革开放以来，商品经济开始活跃，行政行为、市场行为和企业行为脱离了旧的模式，还未形成新的模式，腐败现象开始增长。针对这一社会现象，党和政府采取了一系列措施加以抑制，也取得了不可低估的成绩。自然，由于腐败现象的复杂性和多样性，加之各种政治、经济、文化的因素，腐败现象不可能一下子肃清，各种制度、法规需要在长期艰巨的反腐败斗争中逐步加以建立。由于反腐败是中国一以贯之的态度和政策，只要坚持不懈，坚定不移，腐败现象就能被抑制到最小

的范围内。一以贯之地反腐败是中国反腐败斗争的一条宝贵经验。尽管实际工作中会因时因地有这样那样的不足,但只要国家持坚持不懈的态度和立场,具体的体制、措施和规范可以不断完善,不断健全。任何政治体制或行政系统,或者说任何社会,要清除和防范腐败现象,首先要求该社会的政治领导力量能有鲜明的立场,并且锲而不舍地与腐败现象作斗争,一以贯之、坚持不懈地发动全社会向腐败现象开战。中国是共产党领导的社会主义国家,长期以来始终坚持了这一点,也是今后相当长一段时期内应当坚持的。

2. 以党治政 中国社会是在中国共产党领导下的社会,共产党是社会的领导力量。中国共产党是一个大型的政党,其四千七百万党员遍及政治、经济、文化、企业、事业、军事等各个单位,起着重要的领导作用。因此,执政党始终强调从严治党以达到为政清廉。执政党与一般的政党不同,执政党的自身建设对保持党和国家机关的廉洁具有根本的意义。在全国各级政府机关任职的干部中,党员占了大多数。执政党始终密切注意和控制其成员按照党的路线、方针、政策行事。建国以来,执政党非常强调执政党的建设,特别是改革开放之后的十年中,执政党注意在新形式下加强党的建设,加强党员教育。1983年,执政党第十二次全国代表大会决定进行整党,提出的任务是统一思想,整顿作风,加强纪律,纯洁组织。这四项任务的达成有利于执政党的建设,有利于有效抑制腐败。1983年整党提出整顿作风,就是发扬全心全意为人民服务的革命精神,纠正各种利用职权谋取私利的行为。《整党决定》指出:“党风问题是关系执政党生死存亡的问题。正是因为党的地位发生了变化,党的一举一动都关系到人民的利益和国家的命

运；党如果脱离了群众而不坚决改正，就必然会由于失去群众的信任和支持而失败。”中国共产党是纪律严明、组织严密的政党，这一整套高度一体化的机制为从严治党提供了良好的条件。因为四千七百万党员被有效地组织在一个严密的组织中，使执政党能够有效地控制和协调他们的行为（见附录13）。这并不意味着制定了纪律、设计了组织，一切问题就迎刃而解了，要落到实处还得花大力气，但强大的政党组织往往构成反腐败的有效手段。这一点，国外学者在某种程度上也看到了。亨利·琼斯·福特说：“忠于党与腐败是两个真正对立的原则。忠于党往往是在公开宣称的社会义务的基础上与社会建立联系，而腐败所考虑的是私人 and 个别人的利益，他们躲躲闪闪，不承担任何责任。由此可见，政党组织的软弱就是腐败的机会。”^④当然，政党有不同的分野，中国共产党的性质决定它会成为中国社会反腐败的重要力量。中国共产党作为执政党有一整套推荐、考察、任用干部的制度，有严格的党的纪律，有崇高的理想。这些因素都成为防范腐败现象的有利条件。这一条件是一些发展中国家不具备的，也是一些西方国家不具备的，以党治政，从严治党，要求党员首先做到廉洁奉公，严肃党纪，加强教育，是反腐败取得成效的基本保证。这样就形成一个双重的体系，一是执政党自身的组织严密的反腐败机制，另一套是政府的反腐败机制，两套机制相互交叉，相互结合，相互补充，调节得好的话，可以取得事半功倍的效果。

3. 思想教育 中国在反腐败工作中的另一项长期坚持的做法就是思想教育，这是大部分其他国家所没有的。思想教育大致可分为三个层面：社会大众层面的教育，主要是普遍地进

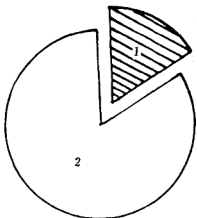


图 8.2. 全国检察机关 1988 年前 10 月侦破万元以上贪污、受贿大案中中共党员的比例。1 代表中共党员比例, 2 代表其他人员。实际数字 1 为 686 人, 2 为 2986 人。

资料来源:根据 1988 年 12 月 29 日《人民日报》制图。

行社会主义原则和社会主义制度的教育;国家公务人员的教育,这主要包括法律、规章、职守、义务、社会主义原则等方面的教育,也包括全心全意为人民服务、艰苦奋斗、廉洁奉公的教育;党员干部的教育,这一层教育属于一个更高的层次,因为中国共产党的最终目标是实现共产主义的社会制度,党员教育包括全心全意为人民服务,与群众同甘共苦,不得谋求任何私利和特权,党和人民的利益高于一切,吃苦在前,享受在后,克己奉公,绝对不得假公济私,损公肥私等(见附录 13)。党和政府利用各种手段进行这三个方面的教育,以期在人们的思想上构筑起牢固的防线。在防范腐败方面,根本的是后两

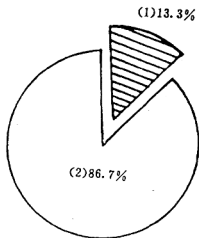


图 8.3. 1987 全国处分党员中贪污受贿者的比例

1987 年全国处分党员 149,379 人,其中因贪污、受贿处分的 19,869 人,占 13.3%。

个层次上的教育。这些年来,党和国家在思想教育中强调指出:各级领导干部都是人民的公仆,只有勤勤恳恳为人民服务的义务,没有在政治上、生活上搞特殊化的权利;各级领导干部必须保持和发扬艰苦奋斗,与群众同甘共苦的光荣传统,坚决克服一部分人为自己和家属谋求特殊待遇的恶劣倾向,禁止利用职权为家属亲友在升学、转学、晋级、就业、出国等方面谋求特殊照顾,禁止公私不分,假公济私,用各种借口或巧立名目侵占、挥霍国家和集体的财物等。这些教育取得了一定的成效。当然,思想教育为一方面,还得配之以完整的规章制度,过去只强调前者而忽视后者。思想教育是当前条件下反腐

败必不可少的一环，中国这样一个大国，这样多的公职人员，单靠制度并不能全面解决问题，必须以思想教育配之，最牢固的防范腐败的堡垒应该是内在化的职责、义务、理想和原则。制度毕竟是外在的。这也就是邓小平所说：“艰苦奋斗是我们的传统，艰苦朴素的教育今后要抓，一直要抓六十至七十年。”^②这方面的教育是多层面的。

4. 道德教化 注重道德教化也是中国在公务人员中反腐败的一个重要方面。注重道德教化是中国文化传统中的一个特点，也适应中国社会的基本状况。在公务人员中，中国广泛进行集体主义、社会主义和共产主义道德情操的教育，这对于巩固公务人员的道德防线，自我防范腐败现象有重要的作用（详见“道德的分析”一章）。

以上以党治政、思想教育、道德教化构成中国抑制和防范腐败现象的三大有力武器，也是中国反腐败工作的传统手段。世界上不少国家并不具备这些条件，因此在反腐败方面缺乏这些行之有效的手段。当然，这主面也存在一些不足，主要是两点：一是如何切实有效地运用这些手段来抑制和防范腐败，这就牵涉到方式方法和使用艺术方面的问题；二是清除和防范腐败不能单单依靠传统的方法和手段。传统的方法和手段有其不可低估的作用，但它们的主要基点在于强化人的道德内约。除此之外，还应当加强制度和法律建设，形成系统的外部制约，这是我们过去注重不够的。近年来的反腐败斗争加强了制度和法律建设，取得了较为明显的进展。

8.2. 制度化总体性原则

这几年来,随着改革开放的推进,随着政治体制改革和经济体制改革的深化,人们日益达成一种共识:社会各种各样的行为需要通过制度化和法律化的程序加以调节,不能单单依靠随意性太大的人际控制。这种共识也影响了人们对反腐败工作的领导和组织,人们突出了设立制度和规章防范腐败现象的工作。虽然到目前为止还不能说完成了这一工作,但局部的和单个系统的成就是富有建设性的。下面将系统讨论这些成就,在这之前,我们先来讨论其中的总体性原则:

1. 立章防范 近年来中国反腐败工作取得的一大进展就是确立了一系列的法律规章,用于控制和协调公务人员的行为,调节和控制任何一种社会性的行为。如果涉及到一定的层面,最好的方法就是设定公平、公开和严谨的规范,否则的话便没有可资运用的客观和合理的规范。反腐败工作尤其需要严格的规范。已经制定的规范包括以下几个方面:(一)法律规范。即由立法机关通过的规范,如1982年3月8日第五届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于严惩严重破坏经济的罪犯的决定》(见附录10),特别指出“国家工作人员利用职务犯经济罪行的人,情节特别严重的,按前款规定从重处罚,国家工作人员包括在国家各级权力机关、各级行政机关、各级司法机关、军队、国营企业、国家事业机构中的工作人员,以及其他各种依照法律从事公务的人员”。这里特别规定了国家工作人员的

概念,也特别规定了对国家工作人员犯有经济犯罪活动的处罚方法。再如《中华人民共和国行政诉讼法(草案)》(见附录17),也是防范腐败的有效的法律文件,法案规定为保护公民和组织的合法权益,促使国家行政机关依法行使行政权力,保证人民法院及时地审理行政案件,根据宪法制定本法,规定公民、组织对行政机关和行政机关工作人员在行使行政权力时侵犯其合法权益的具体行政行为,有权依照本法规定向人民法院提出起诉,人民法院依法对行政案件独立行使审判权,不受行政机关、团体和个人的干涉等。(二)行政法规。行政法规指国家各级行政机构为防范腐败现象而制定的法规,行政法规在具体的工作中占居较大成份,行政法规包括诸种形式:一是全国性行政法规,如《国家行政机关工作人员贪污贿赂行政处分暂行规定》(1988年9月9日)(见附录16),《规定》详细规定了对国家工作人员参与贪污公共财物、挪用公款、收受贿赂以及行贿或者介绍贿赂的处分方法,并且明确规定对共同贪污负有主要责任的、屡犯不改的、索贿或者在涉外活动中受贿的,贪污或者挪用救灾、抢险、防汛、优抚、扶贫、防疫款物的、使国家利益遭受较大损失的、伪造、毁灭证据或者阻挠他人坦白的或者对检举人、控告人、证人、办案人打击报复的要从重处分。这些都是根据当前中国腐败活动的特点制定的。再如《国家行政机关及工作人员在国内公务活动中不得赠送和接受礼品的规定》(1988年11月22日)(见附录18)等。二是地方性行政法规,地方性行政法规主要由地方政府制定,适应地方的特点,如上海市政府作出的改善作风的八项规定,规定礼仪活动所必需的招待宴请,标准从简,一律“四菜一汤”,并严格控制陪餐人员;下基层检查工作或作调查研究,需在基层

就餐时，一律吃客饭，不超过一菜一汤，并按规定付费；参加礼仪活动和会议，不得收受礼品等（见附录 22）。三是专项性行政法规，专项行政法规主要是针对特殊的部门而制定的有关规定，在这些部门中腐败现象较容易发生，或者事实上腐败现象发生得较多的部门。如上海市制定的《上海市财税工作人员违纪处分暂行规定》（1988 年 9 月 1 日），对财税人员的违纪行为做出了具体规定（见附录 23）；再如镇江也针对重点部门制定了措施，从公安、工商、税务、人事、劳动五个部门做起，制定一整套规范。另外专项性法规还包括一个部门的规章制度，如中央建设部、地矿部、财政部、轻工部、铁道部、交通部、劳动部、物资部、司法部、商业部、工商行政管理局等 54 个部门都制定了保持廉洁的规章制度，这些规章制度明确规定机关干部不准索贿受贿、贪污盗窃、敲诈勒索、挪用公款、营私舞弊等，严禁机关和干部经商、办企业，谋取不正当收入，严禁利用公款大吃大喝、旅游观光、铺张浪费等。在目前阶段，专门性行政法规较多，这需要经过一段时间的实践之后，加以分析研究，统一化和普遍化。（三）党内规章。指执政党为端正党风而制定的各种规则和纪律等，如《关于党内政治生活的若干准则》第十一条强调各级领导干部都是人民的公仆，只有勤勤恳恳为人民服务的义务，没有在政治上、生活上搞特殊化的权利等（见附录 9），《党章》的有关规定等。（四）党政联合规定。执政党和政府为共同控制和调节党员和国家工作人员而作的规定，如中共中央、国务院《关于严禁党政干部经商、办企业的决定》（1984 年 12 月，见附录 14）；中共中央、国务院《关于进一步制止党政机关和党政干部经商、办企业的规定》（1986 年 2 月 4 日，见附录 14）。这类规定的目的在于协调党政机关两个

部分。由于中国政治体制的特殊性，这类联合规定往往是需要的。随着体制改革的推进和党政分工的完善，党政系统应当分别调控自己的系统。以上各类法规和规章构成了一个综合的体系，有效地发生着作用。

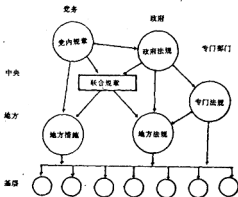


图 8.4 各项法规的综合作用图示

2. 办事公开 近年来中国在反腐败工作中取得的另一项重要经验就是加强公共权力运作过程的透明度，提高公共权力运作的每一个环节的公开性，以便政府各机关和社会进行监督，这种措施能够有效地防范腐败行为和营私舞弊行为。中国近年来将政务公开作为整个体制改革的一个基本环节。公共权力的运作最忌讳没有章法，没有透明度，在公开性不充分的条件下，容易发生以权谋私的行为。只有提高了透明度，公共权力处于社会的监督之下，公共权力的非公共运用才不易

发生。在办事公开化方面,各地各部门的做法各有不同,因工作的性质和内容而变化。但这些部门均取得了较好的收效。各地的做法有所不同,试举几例。哈尔滨市自1987年下半年起,针对群众反映强烈的一些问题,在下述领域实行了办事公开的制度:汽车驾驶员培训考试、特种行业审批、办理营业执照、动迁安置、发放卫生许可证、市内出租汽车管理、货运和长途客运车管理、发放贷款、个体经济税收征管、集市贸易管理、市内户口迁移管理、建筑工程审批、供水服务、供气服务、用电审批、市内电话安装迁移收费管理、计量器具检修、机关和事业单位补充干部、国营企业招用工人、专业技术职务评聘审批等二十二项办事制度。在区、县(市)和街、乡(镇)机关公开了居民住房审批、待业人员登记办证、土地管理、市场摊位分配、社会救济等办事制度。这些办事制度的公开抑制了不正之风,促进了为政廉洁,提高了办事效率。江苏省兴化市选择16个部门进行政务公开试点,通过文件、会议、报纸、电台、广播等多种形式公布办事规则、办事程序、办事人员、办事期限、办事结果等。如兴化市工商局坚持实行“五公开”,即公开本局机构设置及职能,公开工商系统人员“十不准”的工作纪律,公开登记发照的条件、手续程序、审批权限、时限和结果,公开个体管理费、市场管理费和收费标准,公开举报、监督电话。吉林省磐石县各部门作了“四公开”:公开本部门内设机构的职责范围、干部的姓名、职务、公职人员执法、管理所依据的条款、办事的程序和为群众办事的最终结果,公开针对管理上、体制上的漏洞及薄弱环节而建立的规章制度,公开便民服务措施和奖惩的有关规定。北京卫戍区在干部工作中实行“五公开两监督”,包括有关政策规定公开、选拔条件公开、选拔过

程公开、选拔对象公开、选定结果公开,以保证平等竞争,如此等等。不少地方在重要环节上实行了公开原则,如人事安排、干部管理、资源获得、紧俏物品等。政务公开和办事公开目前在各地各部门实验,在不少地方已取得了明显成效,进一步发展的任务是如何使各项公开化制度的科学性和合理性得到提高,并努力达成全国各地各部门各式各样公开制度的规范化。办事公开制度的成效是异常明显的。

3. 领导示范 领导示范在中国社会具有重要的意义,中国文化的特质使人们的注意力集中在社会的领导层身上,领导的言行举止对整个社会有较大的示范作用。俗话说:“上梁不正下梁歪,中梁不正塌下来”,这形象地描绘了领导示范的重要意义。中国在反腐败的工作中充分注意到了这一点,注意从领导干部尤其是党的高级领导干部做起,起到了很好的带头作用。上行下效,反腐败工作中应当充分发挥这一原理的作用。1989年7月党中央政治局举行全会通过《关于近期做几件群众关心的事的决定》,《决定》要求进一步清理整顿公司;坚决制止高干子女经商(首先从党中央政治局、书记处成员和国务院常务会议组成人员做起);取消对领导同志少量食品的“特供”;严格按照规定配车,严格禁止进口小轿车,中央政治局、书记处成员和国务院常务会议组成人员一律使用国产车;严格禁止请客送礼;党中央政治局、书记处成员和国务院常务会议组成人员不准用公款宴请内宾,到下级单位和基层,一律吃工作餐;严格控制领导干部出国;严肃认真地查处贪污、受贿、投机倒把等犯罪案件(见附录19)。在中央领导层的带动下,各省市党政机关也做出了相应的规定,基本上是在以上七条之内。地方各级党政领导机关也率先行动起来,如湖南省在开

展反腐败工作时，着重抓紧省直机关的反腐败斗争。云南省动员每个省、地、市、部委厅局的领导干部都要主动把家庭对照检查的情况，向党组织做一次负责任的汇报，如果自己和家庭有违法违纪行为，向组织自查自报，可以从宽处理，如果自己交待，经过群众举报查证属实，要从严处理，省委和地厅干部先搞，然后县处干部搞。如此等等。领导干部以身作则，整个社会才能群起而动。在中国社会这样的体制和文化下，尤其如此。中国实际上在历次反腐败斗争中都十分注重这一点，这是一条重要的经验，往往能取得举一反三的效果。

8.3. 第一屏障

根据前述总体框架的描述，第一屏障的基本作用在于防范各种因素不正当地介入公共权力的运作，主要防范对象是腐败活动的个人取向、裙带取向、朋辈取向和团体取向等形式。在这方面，各地各单位在实际的清除和防范腐败的过程中，已进行了相当多的体制实验，积累了相当的经验。这些实验目前可能是局部的，甚至是个别的，但它们的潜在价值是不可低估的。在第一屏障方面，主要的实验有：

1. 严以律己 反腐败的一项基本条件是公务人员应受到制度和法律的制约，任何人都无法非公共地运用公共权力。如果谁以权谋私，营私舞弊，必然会受到相应的惩罚。这就要求对公务人员有严格的要求和约束。最近中央决定近期做几件人民群众关心的事，就包括了这方面的设想。其中对“特供”、配车、请客送礼、干部出国等都做了严格的规定（见附录 19）。

各省市落实党中央、国务院制订的廉政措施也都着眼于严肃规章制度，明确限定公务人员的权限范围。这些规定带有强制性，如贵州省提出党政干部“八不准”：不准违反中央和省的规定经商办企业；不准修建计划外的楼堂馆所和超标准住房；不准向基层单位乱摊派费用，索要财物，压价购买商品；不准在从事职责范围内的业务工作时，巧立名目乱收费；不准违反劳动人事制度，安插提拔亲友子女；不准违反规定用公款请客送礼；不准在经济交往中私受回扣，在涉外活动中索要外汇及实物；不准在婚丧嫁娶中大操大办，搞封建迷信。这些措施，既可以构成第一屏障，也可以构成第二屏障，理想的状况是它们在第一屏障的位置上就发挥作用，如果第一屏障由于种种原因没有阻挡住腐败行为的介入，那么它们将在第二屏障的地位上再次发生作用，形成一种“双保险”。这些规定越细越详越能有效地发生作用，如江西省在遏止公款吃喝歪风方面取得了成效，其做法就是对此有详细的规定：凡党政机关干部在省内执行公务不能回家吃饭的，必须到公共食堂购票就餐，实行一盘菜、一碗汤的分餐制。盘里的菜不得超过三个品种，至少要有一个素菜，不准另加冷菜，一律不准上青蛙、海参、甲鱼、螃蟹、对虾、鱼翅、鱼肚等名贵菜肴，不准用公款买烟、酒、饮料、水果……。规定得越是详细，越不易被人钻空子，越能得到落实。江西省实行上述规定以来，一度生意兴隆的饭店、酒楼已经不那么拥挤，市场上的山珍海味等名贵菜肴的价格明显下跌，原市价 500 克 20 余元的甲鱼降至 10 元左右。在各个方面，各地均有不少实验。

2. 财产核查 财产申报和财产核查的制度也逐步在一些地方建立起来，目前主要是财产核查制度。如《国家行政机关

《工作人员贪污贿赂行政处分暂行规定》第十三条规定：国家机关工作人员的财产或者支出明显超过合法收入、差额较大的，可以责令其说明来源，本人不能说明其来源是合法的，差额部分以非法所得论，由其所在单位或者上级主管机关给予行政处分，并没收其财产的差额部分。同时规定：国家机关工作人员在境外的存款，应当依照国家规定申报。隐瞒不报、数额不大、情节较轻的，由其所在单位或者主管上级机关酌情予以行政处分。目前中国还没有建立全面的财产申报制度，但在一些方面已经做出了有效的努力。如山西孝柳铁路工程总指挥孙孟喜因“巨额财产来源不明”被收审便是一例。孙孟喜月工资仅百元，却有存款 15 万元，银元 409 枚，金戒指 4 枚，银元宝一枚（重 50 两），录放像机 1 台，录像磁带 10 盘，名牌香烟 41 条等。另外一些值得发展的措施还有，如上海市轻工局作出规定，企业领导非工资收入需申报。《规定》提出企业党政主要领导的基本工资、效益工资和各种津贴、补贴，要报上级分级审批；企业党政主要领导的奖金收入，要列入本单位奖金发放具体方案，方案需通过民主程序和上级批准；企业党政主要领导不能到联营单位和协作单位领取任何报酬，包括对方发放的奖金、挂名工资和咨询服务费等。上海市崇明县规定干部建私房必须申报，领导干部私人建房除由业务主管部门办理正常的审批手续外，必须一律履行申报手续。乡、镇、局党内正职领导干部向县纪委申报，行政正职干部向县监察局申报；县委、县政府系统的部委办和群众团体组织的正副职领导干部，按党政区分向县纪委或监察局申报。干部私人建房的问题主要集中在多占建筑面积、挪借、拖欠集体资金，批准手续不全、挪用或低价购买材料等方面，因此规定干部私人

建房必须填写《申报表》，对现有房屋占地面积等 10 多个类目作出详细说明，还须填写《建房物资材料筹备情况汇总表》，就材料来源及资金支付等情况作说明。新建房屋竣工之后，当地的领导干部应将验收手续、建房人工费、运输费开支及建房过程中添置材料的有关费用情况书面报告受理单位备案。干部的申报由纪检、监察等部门进行审核分析。如此等等。从总体上说，这类制度和措施还是局部性的和专项性的，还需要进一步发展。

3. 回避制度 第一屏障的另一个重要组成部分便是回避制度。回避制度目前正在逐步形成，据统计现大约有十个省市建立了回避制度。改革开放以来，中国就注重建立回避的制度，1984 年中共中央、国务院发出《关于严禁党政机关和党政干部经商、办企业的决定》，1986 年又发出《关于进一步制止党政机关和党政干部经商、办企业的规定》（见附录 15），规定各级党委机关、国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关以及隶属这些机关编制序列的事业单位一律不准经商办企业，凡上述机关的干部、职工、包括退居二线的干部，除中央书记处、国务院特殊批准外，一律不准在各类企业中担任职务；上述机关的离休、退休干部不得到国营企业任职，如果到非国营企业任职，必须在离休、退休满两年以后，并且不能到原任职机关管辖行业的企业中任职；领导干部的子女、配偶在党政机关及所属编制序列事业单位工作的，一律不得离职经商、办企业，不在党政机关及其所属编制序列的事业单位工作的，不准利用领导干部的影响和关系经商、办企业，上述规定适用于工会、共青团、妇联、文联、科协和各种协会、学会等群众组织等。1989 年 7 月党中央政治局重申坚决制止高干子女经

商,首先从中央政治局、书记处成员和国务院常务会议组成人员做起,实行回避政策,他们的配偶、子女及其配偶,不得从事流通领域的经营活动,不得在流通领域的公司任职、兼职,凡有任职、兼职的,必须于1989年9月1日前退出,领导同志不得利用职权为其亲友经商提供任何方便条件(见附录19)。各省市领导也照此办理,严禁干部子女经商,如京津沪川鄂等地就做了有关规定^⑤。实行回避制度的省市,主要是实行三个方面的回避,以海南省为例:(一)地域回避,省委规定,市县委书记、市县长、主管组织工作的市县委副书记、市县委组织部长、人事局长、公安局长均不得由本县籍干部担任。其他党政、司法机关的领导干部,在任免调配中根据条件逐步实现工作地域回避。这项规定也适宜于乡镇干部,国营企业参照执行。(二)亲属回避,党政领导干部的亲属,不得在本人直接领导的机关工作。在党政主要负责人所领导的地区和单位,其亲属也不宜担任该地区或单位的办公室、组织、人事、公安、政法、财经部门的主要领导职务,已在任的,逐步调整。(三)公务回避,各级领导干部不得参与有关本人的任免、奖惩、档案管理与传递等各项业务工作,也不得指使、暗示他人施加影响,进行干预。在干部任免和调配、调整工资、入党、评定和聘任专业技术职称、查处违法违纪案件、选派出国出境人员以及招工招干、大中专毕业分配、军队转业干部安置工作中,凡涉及领导干部亲属的,领导干部本人应主动向组织说明并予以回避,不得参加考察、调查、讨论、审批,不得指使和暗示他人进行干预。实行“三回避”,在中国社会血浓于水的文化氛围中,对于防范腐败行为是关键之举。目前是一些省市在实行,全国性的法规还有待制定。

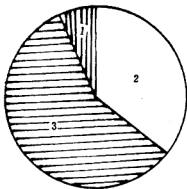


图 8.5 全国各级党政机关开办的公司清理情况(至 1989 年 6 月底)

资料来源:文汇报)1989 年 8 月 30 日

4. 政经脱钩 即政府部门与企业性活动脱钩,防止有人或有的部门利用手中掌握的权力谋取私利或小团体的利益。执政党和政府多次规定党政机关一律不准经商、办企业,凡违反规定仍在开办的企业包括应同机关脱钩而未脱钩的,或者明脱钩暗不脱钩的,不管原来经过哪一级批准,都必须立即停办,或者同机关彻底脱钩(见附录 26)。党中央政治局最近重申要进一步清理整顿公司,首先从国务院所属公司做起,决定撤销康华发展总公司和中国工商经济开发公司。各地也在致力清理政企不分的公司,惩处“官倒”。考虑到“官倒”形式的违法违纪活动占相当大的比例,目前中国在这个环节上大抓特抓是合适的。各省市取得了较为明显的成就:云南省处理了 661 件大案要案,追回贷款 1320 多万元,罚款 703 万元,案件涉及 1100 多人^①;山东省压缩收回 1369 家公司(至 1989 年

5月)不合理占用资金 1.53 亿元,其中对 76 家违犯金融政策的公司釜底抽薪,收回全部贷款^①;河南到 1989 年 7 月已撤销各类公司 1743 个,其中党政机关办的 745 个公司中,434 个被撤销,其余 311 个公司全部与机关脱钩;在 294 个政企不分的公司中,79 个被撤销,其余已将行政职能还权于政^②;河北机关所办的 912 个公司已全部与机关脱钩,在公司兼职的 1298 名机关干部,已有 1237 名辞去公司职务,其余人辞去机关职务到公司任职^③。其他各省市在这方面也大刀阔斧地进行了清理,抑制了腐败行为可以利用的条件。政企不分的公司并非都必然违法乱纪,但最容易发生这些现象,界限也不易划清,所以最有效的方法就是划清界限。

表 8.1 有关省市清查整顿公司结果比较

	清查整顿	与党政机关有关公司	停办撤消	查处	政企脱钩	公司兼职党政干部	辞去一方兼任职务
江苏	—	1977	536	—	1157	2017	1970
湖南	5522	—	—	1983	—	—	—
河南	—	754	434	—	311	1724	98.6%
河北	—	912	—	—	912	1298	1298
山东	—	930	—	1369	867	1210	96.6%
福建	7739	—	895	385	—	—	—
宁夏	—	52	52	—	—	—	—
广西	7800	997	—	—	—	5447	4402
天津	2357	145	23	192	122	1012	绝大部分
新疆	—	156	130 多	—	—	—	—
西藏	—	11	7	—	4	12	—

资料来源:根据 1989 年 7 月至 8 月《人民日报》编制,由于各篇报道使用的

概念、数据不同,给出的数据也不同,故表中有些数字没有。

5. 双向惩治 双向惩治指的是对腐败活动有关的方面均予以处罚。不少腐败活动涉及到一个以上的当事者,如行贿受贿、裙带关系、开后门等,这种环境的存在使公务人员容易受到腐蚀。在清除和防范腐败行为的过程中,要注重减少外部对公务人员的侵蚀,禁止利用不当手段来影响公共权力的运作。这方面法律和有关行政法令均作了规定,如《刑法》第 185 条规定:“向国家工作人员行贿或介绍贿赂的,处三年以下有期徒刑或者拘役。”《国家行政机关工作人员贪污贿赂行政处分暂行规定》第九条规定:“国家行政机关工作人员为谋取不正当利益,行贿或者介绍贿赂的,应当根据数额及其他情节,给予警告直至撤职处分;致使国家利益遭受较大损失的,给予撤职直至开除处分。非国家行政机关工作人员向国家行政工作人员行贿或介绍贿赂的,依照有关法律、法规处理。”(见附录 16)。不过,双向惩罚在实际反腐败工作中落实的还不够,现在往往对腐败行为中的掌权者一方进行惩处。在一些具体的措施上,有些地方制定了双向惩罚的规定,如江西在遏止公款吃喝歪风时明确规定,用公款吃喝的,请吃的和吃请的双方均要予以惩罚,还要在本单位张榜公布、通报批评;财会人员不坚决抵制,给予报销吃喝公款的,将被扣发奖金,撤销职务直至调离财务工作岗位^⑨。要更切实有效地反腐败,必须坚持双向惩罚,这是中国建国后反腐败工作的一条重要经验。

8.4. 第二屏障

第二屏障的主要作用是防范掌握公共权力的人或部门以权谋私,使少数以权谋私的人不能接近对象——钱款、资源、批文、权限、合同、财政、职位和机会等。我在前面指出过,有不少反腐败措施,既可以构成第一屏障,也可以构成第二屏障,它们将两次发生作用,形成某种“双保险”。因此,第一屏障中的基本措施应该在第二屏障再次运用,如严以律己、财产核查、回避制度、政经脱钩、双向惩罚。这些措施在第二屏障再次发生作用(理论上假设在公共权力的一次运行过程中),是第二屏障的有力组成部分,这些制度和措施的实施,均能有效地防范少数人不正当地运用公共权力来达到自己的目的。这里就不再重复论述前面已经介绍过的五项措施,只就可以构成第二屏障的其他制度的措施做一分析。

1. 专营制度 前面的分析表明,目前中国最容易发生腐败活动的环节是物资和资源部门,由于资源和物资稀缺,腐败分子容易插手。在这种情况下实行专营,制止多头插手倒买倒卖,解决市场、价格混乱的状况,是有意义的。1988年10月,国务院决定对化肥、农药、农膜专营。国家委托商业部中国农业生产资料公司和各级供销合作社的农业生产资料经营单位对化肥、农药、农膜实行专营,其他部门、单位和个人一律不准经营上述商品;大、中型化肥厂生产的优质化肥,均由专营部门统一收购,计划外超产化肥由工商企业签订合同,按优惠价格收购;进口化肥、农药、农膜(含原料)由国家实行计划管理;

化肥、农药、农膜实行统一计划，分级管理；主要品种实行综合价。《决定》要求在决定公布后，非专营单位和个人必须在 88 年底到工商行政管理部门办理变更登记，并立即停止经营这些商品。物资部也于 1988 年决定对四种钢材和三种有色金属实行专营，制止在经营中倒来倒去，层层加价，从中盘剥牟利，制止囤积居奇、抬价抢购、行贿送礼、炒卖批文和计划指标。物资部设想取缔各种非法或不正当经营的中间环节，重新安排钢材市场布局，一个城市最多只能设 1—2 个钢材市场，对计划外钢材实行最高限价。这一措施虽不能直接杜绝腐败活动，但可以有效地限制一些人以权谋私的范，围，也便于监督机关进行监督，便于制定必要的规章制度，防范腐败。

2. 专项制度 在反腐败的工作中，另外一项重要的方法就是在每个特殊的领域设立专项制度，完善制度，堵塞漏洞。前面提到的总体性原则，如办事公开，立章防范，在第一屏障和第二屏障两个方面都是指导性的原则，在防范公职人员不正当切入对象的过程中，这两项原则是卓有成效的。在这两种总体性原则的指引下，还应在最易发生腐败活动的领域建立专项制度。根据前面的分类分析，我们知道最容易发生问题的是钱款、资源、批文、权限、合同、财政、职位和机会等。这需要根据各地各部门的具体情况做出详细的规定。前面提及的干部建房申报、财产核实、收入申报等措施均属这方面的建设。中央政治局 1987 年 7 月决定严格禁止进口小轿车，中央政治局、书记处成员和国务院常务会议组成人员一律使用国产车；严格控制领导干部出国，省部以上领导干部出访必须是执行其主管公务的国事或工作访问，不得接受外商和境外中资企业的邀请出访，不得以考察为名进行非其主管公务所必须的、

与其职级身份不相称的出访(见附录 19)。各省市也作了相应的规定。这也是一种专项制度。近年来,各地在招工、物资、权限、机会、财政、钱款、职位等方面都建立了一些有效的制度,虽然是各自不同的,没有统一的规划,但显示了较大的积极意义。陕西省针对干部调动中的不正之风,作出规定:干部在接到调动通知后必须按组织规定的时间交接手续,按时到新单位报到上班,不准借机动用公款、公车旅游;在干部离任、到任时,任何单位不准用公款搞请客送礼或搞群众性的迎接活动,不准以任何名义接受宴请、收受礼品或低价购买土特产品,对于上述规定如有违犯,必须追究责任。^⑩黑龙江省决定对党政干部在住房建房方面的不正之风,按以下规定清理和纠正:干部住房面积超过规定 10 平方米以下的,加收房租,超过 10 平方米以上的,原则上退出超过部分或予以调整住房;利用职权用公费装修住房的,费用由住房人偿还;对私自转让、出租或卖掉的公房,收回后另行分配,并追缴当事人的非法所得;对乱投资金营建私房的,限期偿还全部资金,无力偿还的,以房产抵偿等等。浙江省在着力消除农资经营腐败现象时规定,供销社宣布公开供应计划和货源、公开分配标准和政策、公开价格原则、公开供应时间要求;不准乱批条子、不准截留指标、不准缺斤少两、不准以物谋私。中国农业银行定州市分行在总结公务人员受贿的教训时,制定了下述规定:贷款部门今后要把贷款额度、贷款用途、贷款单位(个人)、考查人、批准人、贷款期限和贷款利率等内容统统张榜公布,以利于群众监督^⑪。象这样的专项制度近年来四处涌现,都是在针对具体的腐败现象时对症下药制定的,在相当长的一段时期内,中国的反腐败工作要进行这种不断实验、不断改进的工作,只有在各个环节

上都形成了行之有效的制度之后,才能谈全国性的或者地方性的统一规划。在反腐败的过程中,专项制度的作用是最实际而又迫切需要的。

3. 为政法则 为政法则指给掌握不同程度的公共权力的公职人员制定使用权力的法则。这方面的内容包含在前述各个方面的论述中。各种规章制度都构成为政法则,这里主要强调它们对公职人员个人的约束力,促使他们在公共利益的指导下来运作公共权力。为政法则可以是多层次的,有正式法则和非正式法则,中央法则和地方法则,普遍法则和专项法则等等之分。目前尤其需要加强地方性法则,因为其针对性比较强,适用性比较好。如安徽省怀远县为杜绝“条子”,当着全县1000多名乡以上干部的面,公布了500多张各位领导批的“条子”,并宣布如果再批一张“条子”,一是到县广播站公开广播条子内容,二是扣除当月的工资、奖金,三是接受组织上处分,县委县政府领导带头签字。这只是一例。象这样的地方性法规往往能发挥较大的作用,因为它们具体、细致。而普遍性法规适用面太广,反而不易落实。合理的方法是如何在普遍性法规的指导下,因地制宜地制定地方性法规。

8.5. 机构监督

机构监督包括各种正式机构对公共权力的运作所作的监督和控制。正式机构包括多个方面。在近年来的反腐败工作中,机构监督也逐步完善起来。机构监督和下面要讨论的社会监督都需要一个前提;这就是政务公开,提高公共权力运作

过程的透明度。这项总体性原则在前面已经讨论过了，作为两种监督的前提条件，没有这两项前提条件，机构监督和社会监督是难以达到理想的效果的。从机构监督来看，中国的做法主要有：

1. 系统监督 系统监督指的是有目的的建立起一个完整的监督体系，从各个方面有效加强对公共权力运作的监督。中国社会的监督体系大致包括五个方面：①人民代表大会的监督，即立法机关对行政机关的监督。宪法规定人民代表大会可以监督法律的实施，监督政府、司法等部门。近年来，随着人民代表大会制度的健全和完善，其监督作用也日益发挥出来。各级人民代表大会在公务人员的任命、检查、弹劾、咨询中发挥着积极的作用，一些有腐败行为的公职人员是被人民代表大会罢免的；②人民政协的民主监督，人民政协的主要作用之一就是实行民主监督。人民政协有极广泛的代表性，它代表统一战线的各个方面的意见和要求，对党和国家机关的工作提出建议和批评，对宪法、法律和法规实施发挥民主监督作用。人民政协这一体系是组织严密、代表性强的体系，利用得好，可以发挥重要的作用。目前全国已有二千八百多个县级以上行政区划单位建立起各级人民政协组织，各级政协委员已达 40 万人，具有较高的文化水平，全国各县级政协委员中具有大专文化水平的约占 50% 至 70%，省级政协委员中约占 60% 至 80%，全国政协委员中占 90% 以上。更好地发挥这一系统的监督作用，是防范和控制腐败现象的一个重要途径；③人民检察机关，人民检察机关是国家的法律监督机关，行使国家检察权，它专门负责对国家机关、国家工作人员以及公民个人是否遵守法律实行监督，对国家工作人员职务上的犯罪或利用职

务进行犯罪,包括利用职权在经济领域内进行犯罪,进行检察;对公安机关侦查活动是否合法实行监察,对人民法院的审判活动是否合法实行监督。检察机关在反腐败工作中做出了卓越的贡献。据统计,从1988年1月至10月,全国各级检察机关共立案侦查经济犯罪案件25804件,其中贪污案件13081件,受贿案3870件,追缴赃款和赃物折价共计3亿多元¹³。1989年上半年立案查处贪污受贿案16000件,比去年同期增加60%。检察机关全面参与反腐败工作,是反腐败中经常性的有力手段;④监察机关(见下节专门论述);⑤党纪检查机关,党的纪律检查委员会也是反腐败的基本力量,是以党治政的要件。《党章》规定党的中央和地方各级纪律检查委员会的主要任务是:维护党的章程和其他重要规章制度,协助党的委员会整顿党风,检查路线、方针、政策和决议的执行情况。党纪检查机关在反腐败工作取得了明显的成绩:1987年全国共处分党员149379人,其中因贪污受贿受处分的19869人,占13.3%¹⁴,1988年和1989年数字和比例相对会高一些。近年来,一些党员和党员领导干部介入腐败活动,因而需要党政“双管齐下”,予以惩治。1989年7月中纪委布置严厉惩治少数党员干部的腐败行为,各级检查机关对近年来群众检举揭发党员领导干部包括高级干部的违纪问题,要抓紧了解核实,凡查明有违反党纪行为的,不论其职位高低,都要坚决按照党纪面前人人平等的原则严肃处理,对群众反映强烈,影响较大、涉及党员领导干部的重要案件,要加强力量,分工包案,重点突破,公开处理,该撤职的坚决撤职,该开除党籍的要坚决开除党籍。1989年6月底,中纪委直接查办过问23起重要案件,已查清和待结的16件,全国省部一级纪检机关直接查办

和过问的重要案件 926 件,已查清结案和待结案的有 303 件^⑧。以上五个方面的机构,构成一个较好的监督系统,关键的问题是如何更好地加强它们各自的建设,同时加强它们之间的合作,形成一股合力清除和防范腐败。

2. 行政监察 为了加强对政府部门违法乱纪行为的斗争,1987 年 6 月中国恢复并确立了国家行政监察体制。至 1988 年 12 月,全国县级以上各级政府设立监察机关 3000 多个,全国 30 个省、市、自治区,374 个地区(市、州、盟),2666 个县(市、州、区)的行政机构均已建立。同时监察部在国务院 46 个部、委和直属机构设立了派出监察机构。多数省、自治区、直辖市和部门、地(市)、县在政府工作部门设立了派出监察机构。有不少地方还在乡、镇设立了监察机构,很多大、中型企、事业单位为加强内部监督检查,也设立了监察机构。监察机构负责监察贪污、行贿受贿、违反财经和外事纪律、严重以权谋私、打击报复、官僚主义、失职渎职等案件。我们可以来看一下统计数字:从 1987 的 6 月至 1988 年 12 月,监察部门已经做出政纪处理的 4900 余案件中,属于贪污、索贿受贿的 1609 件,属于官僚主义、失职渎职的 494 件,属于违反财经纪律和外事纪律的 389 件,属于严重以权谋私的 292 件,属于打击报复和其他方面的 2112 件^⑨。1988 年底,监察部提出 1989 年的工作重点是反对贪污受贿,消除腐败现象。监察机关实行双重领导,各级地方政府和上级监察机关双重领导。为了加强监察机关的权威,国家给监察机关一定的直接处分权,使监察机关掌握了更为有力的手段。由于设立了专门的监察机构,政府部门中的反腐败工作有专门的系统和队伍负责,成效是显著的。监察部的地位在某种程度上与香港的廉政公署和新加坡的反

贪污局相似,构成专门的反腐败权威性机构。反腐败需要设立具有高度权威的机构,这是不少国家反腐败的一条经验。

3. 多方合作 在反腐败的工作中,中国的一条重要经验是加强上述各方的合作,实际上在反腐败活动中各监督部门也是密切配合的,这样就形成了颇为可观的整体力量。这种合作可以是双边的,也可以是多边的。从双边来看,组合也是多样的,如1988年10月监察部会同国家工商局等部门反复查证后严处十三起“官倒”大案²⁷。多边合作也是多样的,而且是经常采取的形式,如1988年10月上海市纪委会同监察局、工商局等单位追查重大线索二十余件²⁸。中纪委的部署中要求纪检机关加强同监察、检查等机关的密切合作,对比较重大的、比较复杂的案件,要相互配合。监察机关也要求所属机构主动加强同纪律检查机关、司法机关以及经济监察部门的协作配合。如此等等。加强各类正式监督机关之间的有机联系,可以大幅度地提高监督系统的能量,从而更有效地清除和防范腐败。

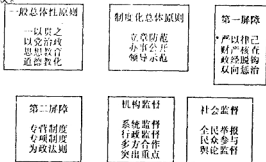


图 8.3. 各种防范腐败手段综合示意

4. **突出重点** 一些地方在反腐败工作中掌握了突出重点的方针。各方在突出重点的形式上有所不同,根据需要而设定。监察部针对利用权力倒卖紧俏物资、牟取暴利的案件较多的情况,会同有关部门和地方监察机构组成了 16 个调查组,分赴一些地区和企业,对铝锭、钢材、煤炭等重要生产资料进行了产销情况追踪调查,对发现的问题及时处理²⁴。由各级领导出面抓紧大案要案查处是目前较为通用的作法,如陕西省决定,由于一些案件或因案情复杂,难以定性;或因后面有人从中作梗,阻力较大;或因办案者相互推诿,难以协调,致使查处工作迟缓难以结案,为了加快办案速度,提高办案质量,省级领导应亲自负责,省委正副书记、常委、省政府正副省长,省纪委正副书记以及省顾委、省人大、省政协的有关领导同志,每人定期负责抓好一起重点案件的查处。在查案中,要及时听取案情汇报,协调办案力量,严格遵守党纪、政纪、法纪和经济监督部门的办案程序。监察机关重点监督高级干部也是一种做法,如上海市监察局受市长之命,“牢牢盯住”政府系统 506 名局级以上干部,凡是涉及这个范围的吃请受礼问题,每举必查,对违反政纪的当事人直接发送《监察书》,限时限日整改²⁵。突出重点的措施和制度各地不同,各有千秋。实践表明,突出重点的措施和做法往往能收到较为显著的成效。

8.6. 社会监督

社会监督在反腐败工作中占有重要的地位,从某种意义上说,只有充分调动了社会各个层面起来反腐败,腐败行为才

会真正受到抑制。在反腐败的过程中，多一双眼睛比少一双眼睛好，多一对耳朵比少一对耳朵好。社会构成一个大的监督系统，公共权力才难以被少数人用来以权谋私。随着中国改革开放的推进，随着政务公开的提高，社会监督体系逐步发展起来。其中一些做法取得了较为明显的效果。

1. 全民举报 1988年以来，监察机关和检察机关开始建立举报系统，目的在于利于民众检举揭发，举报系统的活动形式有多种，如举报电话、控告检举接待室、检举信箱等。监察部设立了举报中心，受理举报的范围包括国家行政机关主要工作人员和由国家机关任命的其他人员贪污、受贿、弄权渎职、以权谋私等违法违纪行为，对于署名举报者，举报中心将严格为其保密，并坚决保护举报人的合法权益。举报中心公布电话号码，监察部还公布派驻国务院各部委监察局（监察专员办公室）举报中心或举报电话的电话号码，以利举报^①。各省市地方监察局也设立了举报电话，这就使社会通过电话线形成了一个广大的监督检举网络。自1988年4月国家监察部举报电话开通以来，三个月收到群众举报1250多个。1989年1月至5月，监察部收到各类信访举报线索6190件，已受理710件，内容比较重要，涉及司局级以上干部的案件259件，可见是富有成效的。另一类就是检察机关的举报中心，如上海市检察机关举报中心一年来受理群众举报15000件，其中贪污、受贿等经济违法线索11035件，破获贪污、受贿等经济罪案1248件，逮捕人犯450名，追缴赃款赃物价值700余万元，挽回其他经济损失660余万元^②。河北检察机关举报工作仅开展几个月，收到举报线索10413件，他们对2339件举报线索进行初查，立案507起，其中贪污、收贿万元以上大案50起，

通过办案为国家、集体挽回经济损失 1080 万元^⑧。由此可见，发动全民进行举报，是反腐败的一个不可多得的方法。

2. 民众参与 在反腐败的过程中，除发动民众进行举报之外，一些地方还建立了一定的组织，以便把民众的监督活动与立法、行政和司法机构的廉政建设更好地结合起来。一定社会如果有了较为有效的社会监督组织，其社会监督才能落到实处。在具体做法上，各方有所不同。有的是邀请有关人员参加查处案件，如上海市清理整顿公司和查处单位投机倒把领导小组确定重点查处 10 件案件，这 10 件案件采用开门办案的方法，请民主党派人士分别参加一些案件的调查工作，也请市人大 12 名专门委员会委员参加有关案件的协调研究，查处工作将对新闻界和社会公开报道，并根据查处进展情况作连续报道。有的是监察部门在群众中聘请兼职监察员，如江苏省兴化市 1989 年在全市各行政机关聘任了 105 名兼职监察员，在市人大、政协离休干部中聘请了 25 名特邀监察员，加强行政监督。上海 1988 年 10 月从离休干部和民主党派人士中聘请了 14 名特邀监察员，他们凭监察工作证开展工作，协助监察局了解和反映政府机关局级领导干部廉政情况并参与对局级干部表彰或者违反政纪事件的定案、处理等研究咨询工作^⑨。河北省衡水地区针对职能部门以权谋私，以业肥私的事件较多，1988 年 6 月在工厂、企业、农村和个体工商户中聘请监督员，全区 27 个业务职能部门和经济杠杆部门从工厂、农村及个体工商户中聘请了 600 多名监察员，他们向各部门纪检组织提供线索 420 多条，揭发问题 120 多个，使全区 70 多例以权谋私、违法违纪事件得到了迅速处理。有的是采取一定的组织形式，如张家口市普遍建立的廉政监督会。廉政建设取

工监督联合会出现于1989年3月,它们以各级工会组织和企事业单位职代会为依托,按照宪法规定,用协商对话、批评建议、举报控告等各种手段,配合纪检部门、监察部门和新闻单位,对领导机关和领导干部进行廉政监督。这方面的组织和制度各种各样,地方特色较多,但各种措施显然是有成效的。当然,其中的一些做法仅在少数地方和个别地方存在,不是全国性的机制。今后当根据各地实践的情况,总结经验,推广普及。

3. 舆论监督 舆论监督的作用近年来也得到了发展,新闻媒介在反腐败中起了积极的作用,报刊、杂志、电台、电视等新闻媒介大量揭露社会上存在的腐败现象,为查处腐败现象提供了信息和线索。报刊电台等还大量报道党和政府反腐败取得的成效,以及一系列倡廉反贪的措施,使社会更好地发动起来。各地政府也注意运用新闻媒介来向腐败行为作斗争。有的地方在报刊和电台公布廉政措施,欢迎社会进行监督,如河南19个被人们认为是“有权、有势、有钱、有物”的委、厅、局,1989年7月在报纸和电台上公布了各自的廉政建设措施,接受公众的监督,这些部门是省府办公厅、省计经委和劳动人事、公安、财务、税务、工商以及金融等19个部门和单位,先行一步,制定各自的廉政建设规定和“两公开一监督”措施。向社会公布了廉政建设规定之后,社会公众就能进行有效监督。有的地方充分运用新闻媒介检查不正之风和腐败现象,如福建日报《潮声》版、福建省电台《新闻综合》节目,福建省电视台《新闻半小时》节目,都在这方面做出了成绩。福州市正式行文,要求干部每天必做三件事,看《人民日报》、《福建日报》和《福州晚报》,每天早晚听电台新闻节目,看电视新闻节目,对新闻单位批评本市的报道,要立即查办并改进工作,强化了新

闻监督功能。有的地方注重运用新闻媒介向社会通报情况，对社会负责，如上海规定凡大案要案，要定期发布新闻向人民汇报真相，市委要求新闻界不断进行跟踪报道，加强舆论监督。近年来，舆论监督的确起了越来越大的作用，构成一种强大的威慑，可以在一定程度上防止腐败行为发生。当然，在舆论监督方面，我们还有许多工作要做。一个社会只有真正建立起完善的舆论监督体系，腐败现象才能得到有效的遏止和抑制。

以上对中国反腐败工作做了简要的归纳，这里面既是实证的，又是思辨的。一方面根据一些现实生活中已经有的措施和制度，另一方面依据了反腐败的理论设计，这在总体框架中体现出来。需要指明的是，从整个中国的现实生活来看，这样一个合理的总体框架以及以这个框架为结构的反腐败机制并未建立起来，而是处在建立之中，取得的成就大多是局部的和个别的。这里把各种局部的个别的经验排列在一起，就是希望它们能发展成一种普遍的机制。但这些局部的个别的经验预示了中国反腐败制度建设的方向。今后有两项工作是势在必行的：其一是进一步推进反腐败工作的制度化、法律化和程序化，真正建立起科学的合理的反腐败机制，运用科学的方法清除和防范腐败行为；其二是进一步推进局部经验的统一化和普遍化，上述论述中有相当多的经验都是局部的，下一步的工作应当是比较研究各种局部的经验，找出适用性强、效果好的机制，在全国范围内做统一化和一体化的建设，推进整个社会反腐败机制的发展。从其他方面来说，强化人大、政协、监察、检查、舆论等在社会反腐败工作中的作用也是当务之急。如各个机构之间如何更有效地合作；各个机构自身如何发挥更大

的作用；如何更好地发挥舆论在防范腐败中的积极作用；如何强化政府体系内部的监控程序；如何更好地制定相应的法规来防范腐败；如何更切实地落实已经制定和将要制定的反腐败法规，如此等等的问题，均需要全力加以研究。这些问题能否解决，关系到反腐败最终能否取得决定性的成效。应当在已经取得的经验和教训的基础上，加强研究，扬长避短，逐步建立起制度化的普遍化的反腐败机制，以保证社会主义现代化事业能够生机勃勃地进行。

①邓小平：《坚决打击经济犯罪活动》，《邓小平文选》，1983，第358页。

②毛泽东：《关于“三反”“五反”的斗争》，《毛泽东选集》第5卷，1977，第53页。

③亨利·琼斯·福特：《美国政治的兴起与发展》（纽约，麦克米伦出版公司，1858年），第322～323页。

④《邓小平同志在接见首都戒严部队军以上干部时的讲话》。

⑤《人民日报》，1989年7月31日。

⑥《人民日报》，1989年4月26日。

⑦《人民日报》，1989年6月5日。

⑧《人民日报》，1989年7月11日。

⑨《人民日报》，1989年7月3日。

- ⑩《解放日报》，1989年7月31日。
- ⑪《人民日报》，1989年7月16日。
- ⑫《人民日报》，1989年5月26日。
- ⑬《人民日报》1988年12月29日。
- ⑭《人民日报》1988年11月6日。
- ⑮《解放日报》，1989年7月29日。
- ⑯《人民日报》，1988年12月18日。
- ⑰《解放日报》，1988年10月26日。
- ⑱《解放日报》，1988年10月26日。
- ⑲《人民日报》，1988年12月18日。
- ⑳《解放日报》，1988年12月25日。
- ㉑《光明日报》，1988年12月8日。
- ㉒《解放日报》，1989年7月5日。
- ㉓《法制日报》，1989年7月11日。
- ㉔《文汇报》，1988年10月6日。

道德的作用

清除和防范腐败现象,除了依靠健全的体制、完备的法律和有效的社会监督外,还有一项重要的因素是不可忽略的,这就是道德的因素。腐败行为或腐败现象,与人的意识活动和主体活动不可分离,而人的意识活动和主体活动又与道德意识、道德概念和道德信念有关。我在有关腐败现象和腐败行为的心理分析和文化分析中初步涉及了这个领域的一些问题。腐败行为,往往违背社会道德,违背最一般的社会道德规范,自然也违背社会主义的道德规范和共产主义的道德规范。如果公务人员能坚守社会主义的道德规范,腐败现象和腐败行为就会受到有效的抑制。但如果道德的防线崩溃,一个人就难免做出侵犯或损害他人利益或公共利益的行为。腐败现象也一样,这种现象的发生和滋长,与一些公务人员内在的道德意志的衰弱不无关系。这里就此问题做一分析,探讨强化道德教育和道德训练来克服和防范腐败。

9.1. 道德力量

在分析一段时期以来中国腐败现象的滋生和蔓延的原因时,有两项原因引起了人们的重视:其一是一套较为健

全的体制、程序和规范来保证公共权力不被用于谋取私利，尽管谋取私利的是少数人，但他们往往较容易钻体制的空子；其二是道德内约的松散，一般而言，体制和法律从人们的外部调节和制约人的行为和活动，而道德规范从人们的内心调节和制约人的行为和活动。从某种角度上说，道德内约是约束人们行为的最强大的力量。体制和法律的制约毕竟是外在的，有时是强制性的。如果道德的约束达到一定的程度，它会成为制度和法律无以相比的力量。在现实社会生活中，单单依靠哪一种力量都不够，应当两者结合，相辅相成。运用道德制约的力量来促进体制和法律制约力图达到的目标，同时运用体制和法律制约来强迫违背道德规范的人遵守社会的基本规范。在反腐败斗争中，采取这两个方面双管齐下的策略是十分重要的。

道德与制度、法律或其他组织规范不同，它虽然是社会中调整人们相互关系的行为原则和规范的总和，但它发生作用的方式方法与政治制度和法律规范不同。道德与政治有着密切的关系，它们从各自的角度作用于社会，但政治更为直接，更为集中地反映出社会一定阶级的根本利益，并且十分明确地通过一定的组织和政治权力去追求达到这些利益。如在社会主义社会中，为了达到人民群众的根本利益，就需要实行人民民主专政，这是政治在追求社会根本利益时所能运用的最重要的手段。而道德却不同，在社会主义社会中，人们号召发扬社会主义道德和共产主义道德，因为它们符合社会大多数人的根本利益，有益于达到这个目标。但作为一种道德，它发生作用的方式与政治不同，它通过人们的思想教育、传统观念、社会舆论、内心信念的力量，唤起和促使人们自觉

自愿地追求社会的公共利益^①。政治制度中往往可以确立起人与人之间、人与社会之间、人与组织之间的强制性关系(虽然并非所有的政治关系都是强制性的),以约束社会上人们的行为。然而道德反映的个体与整体、个体与个体之间的道德关系,却不是强制性的关系,道德规范的基础是人们的自觉自愿。从这个角度讲,如果道德规范在社会大众中获得了牢固的基础,其作用便不可低估。从反腐败来看,如果反映崇高道德原则的道德规范能够深入公务人员的心灵,加之体制的制约,腐败现象和腐败行为就会得到更为有效的抑制。

再拿道德和法律的关系来看,道德与法律在调节人们的行为方面更为接近。但它们之间也存在明显的差别。法律规范是国家权力机关制定的,由国家强制执行,检察院、法院、公安机关便是执行法律的强制机关,它们成为法律规范发生作用的力量基础。而道德规范却不是由国家强行制定和强制执行的,道德规范要发生作用,必须依靠社会舆论、人们的信念、传统、习惯、教育水平、心理定势。社会根据通行的善与恶、正义和不义、公正和偏私、诚实和虚假来评价其成员的行为,在相互关系中调整人们的行为模式。与此同时,个人也根据自己选择的善与恶、正义和偏私、诚实和虚假来评价自己的行为。在其行为符合社会一般道德时,便不会同社会一般的道德规范发生冲突。在其行为违背社会一般道德规范时,他就可能受到来自社会、团体、组织、家庭、他人的压力。这种压力不是强制性的,个人可以服从,也可以不服从。在个人的行为超出社会制定的法律规范时,就会受到制裁。制裁毕竟意味着违法行为已经发生,如果个人选择了较为高尚的道德规范,逾越党纪国法的行为就会被个人内在的力量所克服。

从上面的分析可以看出,道德与政治和法律在社会上有不同的地位和作用,又有相同的功效,它们相辅相成,相互关联。道德、政治和法律都以不同的方式、从不同的方面和范围去规定和约束人们的行为,调整不同人们之间的关系。伦理学者的研究表明:作为人们行为规范的总和,道德的职能和作用渗透到政治、法律之中;政治规范、法律规范等实质上都是道德规范的特殊形式^②。政治规范和法律规范实质上是一定阶级道德规范的特殊形式;它们体现着一定阶级道德的基本性质和基本原则,但它们对人们行为的约束限于政治和法律领域内。如社会主义国家的政治规范和法律规范,体现了社会主义道德和共产主义道德的基本性质和基本原则。但是政治规范和法律规范调节的范围毕竟有限,在更加深入和广大的范围内,道德规范起着约束和调节人们行为的作用。

明白了这样几层关系,人们就可以看出道德的力量是抑制和防范腐败现象和腐败行为的一股重要的、不可忽略的力量。尽管这股力量人们不能直接地立竿见影地运用它,但它能起到的作用带有根本性。在反腐败上,政治规范和法律规范主要是惩罚性,而道德规范却是预防性的,能够防微杜渐。由此可以推论出在一个社会中存在着四种制约腐败现象的力量:(一)政治体制,通过完整的严格的程序、规范和过程防范腐败现象;(二)法律规范,通过系统的法律条文约束公务人员的行为,并对违反规范的行为予以制裁;(三)社会监督,通过整个社会有组织的监督系统清除和防范腐败现象,如举报系统等;(四)道德内约,通过强化公务人员的道德修养和道德意志,通过坚定公务人员的道德理想来促进他们的道德实践。从某种程度上说,道德内约有着其他三种手段不能达到

的特殊功效。

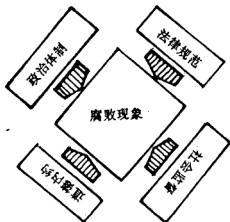


图 9.1. 抑制腐败的四种力量

自社会主义制度建立以来,执政党和政府历来强调用社会主义道德和共产主义道德来教育全体人民,尤其是党政干部。总的说来,这些高尚的道德规范在中国社会上属于主流,绝大多数公务人员都能用较高的道德规范来要求自己,追求高尚的道德理想。社会主义道德彻底不同于旧中国的道德体系。然而,道德规范属上层建筑领域,与思想观念、意识形态等事物一样,它有着较强的独立性和延续性,许多传统的道德因素还会遗留下来,继续在人们的头脑中发生作用,不会因经济基础的变化而立即消失。在相当长的一段时期内,由于政治运动连续不断,人们突出政治,甚至是“左”的思想观念,相当多的旧的道德规范和外部的非社会主义的道德规范被约束住了,被强大的政治压力压住了。尽管“左”的思潮盛

行,但个人主义、自私自利等资本主义道德观念也没有太大的市场。改革开放以来,过去“左”的做法被纠正了,工作重点也从“以阶级斗争为纲”转移到经济建设上来,随着经济的发展和商品经济与市场机制的引进,一些旧的道德观念恢复起来,外部的资本主义经济土壤上培育出来的道德观念也侵入进来,同时人们又没有在发展经济的同时特别注重加强道德教育和道德训练,道德内化出现了松散的状况。今天,社会主义道德和共产主义道德依然是中国社会的主体道德规范,但其他消极的甚至腐朽的道德观念也开始蔓延。我们先从两个方面来看一下哪些道德观念冲击了社会主义道德和共产主义道德规范。

1. 中国社会传统的封建的道德观念 中国自1949年以后就建立起社会主义制度,同时大张旗鼓地反对封建主义和封建传统。但实际上这项任务没有根本解决。这一方面是因为作为上层建筑领域中的一部分的道德有相对的独立性,在经济基础发生变化以后还会存在于社会之上;另一方面是因为中国社会经济文化相对落后,旧的道德观念和道德规范在不少地方还有根基,还占据着一定的地位。封建的道德体系包括宗法等级关系、忠君孝亲、男尊女卑、三纲五常、上智下愚、厌恶劳动等因素。其中有些因素如果不加以有效克服,便会成为腐败现象的促成因素。如前面在分析腐败现象的类型时指出过裙带取向、朋辈取向等类型,这里面便有传统道德习惯的作用。在传统的道德习惯中,孝亲等观念使一些人无法摆脱裙带关系,如果谁无视裙带关系,反而会被一些人视为违背传统道德。这样的特殊矛盾,在中国社会上存在的。封建主义还会成为其他腐败现象的土壤或条件。因此,在中

国社会中,用社会主义道德体系和共产主义道德体系战胜封建传统的道德观念,还是一项长期的任务。

2. 以商品经济为依托的道德观念 任何道德观念均源自一定社会生产关系,因此商品经济依然会形成与之相适应的道德观念。任何事物都有正反两面,商品经济以及由商品交换而形成的市场机制,对于促进社会经济发展有其有效的一面。商品经济也会产生一些调节人与人之间的价值标准。但商品经济也会产生一些与社会公共利益相悖的道德观念。在私有制的条件下,追逐利润和竞争使人们容易形成极端利己主义、金钱至上、巧取豪夺、投机钻营的思维定势。恩格斯曾经深刻地指出:“看来非常重视价值的、并以货币的形式把价值的抽象形态转化为一种特殊存在物的制度,本身就在通过竞争破坏着物品所固有的一切内在价值,并且在每时每刻地改变着物品与物品之间的价值关系。在这个漩涡中哪里还可能有什么基于道德准则的交换呢?在这种涨落不定的情况下,每个人都必然力图抓紧良机进行买卖,每个人都必然会成为投机家,就是说,都企图不劳而获,损人利己,乘人之危,趁机发财。”恩格斯想说明的是,商品经济这种生产方式逻辑地会把人们引导到这样一种道德观念中去,而不是人们喜欢不喜欢的问题。极端利己主义和唯利是图的观念与商品经济与生俱来。中国改革开放之后,商品经济的道德观念主要从两个方面侵入人们的头脑:一是从现实经济活动中的商品经济中产生出来,二是从域外的资本主义世界传播进来,欧风美雨,潜移默化。如果没有相应的思想政治工作和必要的管理措施,一些人就会受到腐蚀,思想观念就会发生变化,个人主义就会膨胀。如果公务人员受其熏染,放弃社会主义和共产主

义的道德观念,放弃以公共利益为重的道德观念,就会谋取私利,非公共地运用公共权力,腐败现象就会发生。腐败现象的多少与极端个人主义的道德观念的多少成正比,与社会主义和共产主义的道德观念的多少成反比。

可见,这两种道德信念一旦侵入了个人的头脑,个人的道德内约就会瓦解,如果侵入了社会,社会的道德内约就会松散。一段时期以来,这两种道德信念在社会上有一定程度的增长,成为腐败现象增多的原因之一。在清除和防范腐败现象中,注意克服和清除这两种与社会主义原则不相符合的观念,树立和强化社会主义和共产主义的道德原则,是一项必不可少的工作。

9.2. 道德内在化

整个社会的道德水平是公务人员道德信念的环境。公务人员的道德信念是在一定的历史—社会—文化环境中形成的,不可能脱离社会大环境而存在。同时,公务人员又应当有其特殊的道德原则,这是由他们所处的地位、所掌握的权力和所担负的责任决定的。公务人员在社会的政治系统或行政系统中活动,代表社会掌握着管理社会的公共权力,他们应当运用这一权力来谋取整个社会的利益,而不是个人利益。因而,处在这些职位上的社会成员,更加需要用一定的道德规范来约束自己,不仅要接受社会一般道德的约束,而且应当接受一种专门的职业道德约束,这就是公务道德。

这里指出公务人员的道德内约可从两个方面加强:一是

从社会总体的道德环境出发,提高和纯化社会的道德观念会
有力促进公务人员的道德观念的完善。公务人员在一定的社
会中生成,在其道德信念选择和形成过程中自然会受社会道
德的影响,耳濡目染。社会道德水平如何,往往能决定公务道
德的水平。因为所有的公务人员都来自社会,在他们自幼成
长的道路上,他们受整个社会道德氛围的影响,逐渐培育个
人的道德品质。如果整个社会的道德水准高,自然公务人员
的道德水准就会高,反之就会低。另一方面,在公务人员进入
政治系统或行政系统之后,广义地说,在公务人员被赋予一
定的公共权力之后,他们还将受到道德规范的影响。过去形
成的道德信念此时便会发生作用,与新的道德选择结为一
体。由此可见,提高整个社会的道德水准,对于加强公务人员
的道德内约是何等重要。

二是从公务道德出发。公务道德牵涉到公务人员在执行
公务过程中的道德规范,是与公务人员特别相关的道德规
范。在这方面,中国有宝贵的财富。党和政府历来强调党政干
部必须大公无私、廉洁奉公,不谋私利,必须坚守社会主义和
共产主义的道德原则,必须树立坚定的革命的道德信念。这
是社会主义公务道德中最核心的一部分。当然党和政府向公
务人员提出的公务道德的要求,不一定会成为所有公务人员
的道德信念,因为社会是复杂的,公务人员会受各种道德观
点的影响,如同前面所分析的那样。不过,国家应该坚持不懈
地要求并监督公务人员坚守公务道德,把坚守公务道德作为
公务人员道德理想的一部分,这样才能不断巩固公务人员的
道德内约。公务道德与规章往往联系在一起。公职往往有明
确的制度和规章,这些制度和规章在某种程度上体现了公务

道德。与之相比,公务道德如果树立了,是更加深沉更加牢靠的力量。公务道德能够保证规章制度的实现,而规章制度却不一定能保证公务道德的实现。因此,强调和突出公务道德极为重要。

公务道德本身是一个较为复杂的体系,学术界也一直在进行研究。公务道德的内容包括什么?公务道德的基本范畴包括什么?公务道德的地位如何?让我们先来看一下国外学者的一些观念。德怀特·沃尔多(Drigh Waldo)划出了一份表格^④:

表 9.1. 伦理责任的来源和类型

宪法	对国民的责任
法律	对民主的责任
组织——行政规范	对职业的责任
家庭和朋友	对宗教或上帝的责任
公共利益或普遍利益	对自我的责任
中层团体(党、阶级、种族)	对自我的责任

泰里·古柏(Terry Cooper)将行政人员的伦理责任分为两大类:第一类是“客观责任”,即对支配组织的法律的责任,对组织中权威等级结构的责任,对公共利益的责任;第二类是“主观责任”,即对源自家庭、朋友、学校、宗教组织、职业训练或参加的组织的价值观念、态度和忠诚的责任^⑤。另外有一种四分法,由安德留·丹色尔(Andrew Dunsire)提出,最基本

的一层是行政人员上班时间应当上班，努力达到自己的目标，避免偷懒消极、粗心大意、敷衍了事的作风。行政人员的义务是遵守作息制度，遵守各项规章制度、谨慎、专注、勤勉。第二层是行政人员必须诚实、正直，必须洁身自好，不做任何经不起调查的行为，如偷盗公共资产，不正当地使用权势来影响任命事项或合同签订，或运用公共设施来达到个人目的，包括索贿、收贿、拉关系网等。这一层实际上要求行政人员避免腐败行为。第三层是行政人员必须行事正确，办事公正，要求行政人员在办事过程中没有偏见，认真倾听各方意见，持客观的完整的态度。因为他们代表国家做出决定，必须做得正确和公正。第四层要求行政人员崇尚行政职业的荣誉，服从和不干扰政务官的责任，并且要尽力运用和发挥自己的知识、技能和能力，使政策能够切实有效地得到贯彻，并且能提出更高的目标^⑧。丹色尔将这些内容简化为八个字：纪律、可信、公正和荣誉。这里讲的是纯粹的公职道德，严格讲起来层次并不高，但有一定的借鉴价值。其实，对社会主义国家的公务人员来说，很重要的一条就是他们必须明确这些层次一般但非常具体的公务道德内容，然后他们必须有更高层次的道德理想，这就是社会主义和共产主义的道德体系。这一点社会主义国家与资本主义国家有本质的不同。有一个观点应当十分明确，而且应当使所有公职人员明确，遵守规章制度，忠于职守，为人民服务，不仅是规范，而且是公务人员的道德准则，违背这些准则，在公务上便是不道德的。

对于如何使权力能被有效地运用，能够更好地为统治阶级的利益服务，各个时代的各种政治都十分重视这一点，都会确定一定的公务道德来约束官员的行为。例如中国古代社

会的统治者就特别注重这一点。中国治国的传统总体上说不强调制度和法度，而强调人伦和德政。这样一种政治文化的特征促使历代统治者都注重公务道德。管子曰：“礼义廉耻，国之四维，四维不张，国乃灭亡。”封建的公职道德中有一些糟粕成份，如君君臣臣父父子子。但也有一些富有启发性的成份。清代的陈弘谋，收集一些官吏的“嘉言懿行”，编了《五种遗规》一书。其中有一些公务道德范畴是值得注意的，如清正廉洁，“人只一念贪私，便销刚为柔，塞知为错，变恩为惨，染洁为污，坏了一生人品”；公平正直，“为政当以公平正大行之”；仁民爱物，封建统治阶级为了政治稳定，也适度强调这一面，但一般是以统治者的身份出现的，如“为民父母”，“爱民如子”等；以身作则，正己正人，儒家历来强调“己不正，何以正人”；讲廉耻重人格，“人不廉而至于悖礼犯义，其源皆生于无耻”。^⑤如此等等。固然，封建统治者强调为官“唯德是辅”，是为了达到巩固封建统治，缓解社会矛盾的目的。但其中的不少内容，是可以借鉴的。中国社会的传统政治历来强调修身养性治国平天下，这是一种文化传统，在完善的体制和规范还没有建成之前，不强调这一手段，道德内约一松散，腐败现象就会成倍增加。

在社会主义条件下，公务道德应当包括一些什么样的基本范畴，十分值得研究。总的来说，它应当超越社会主义社会以前的公务道德，同时又吸收其中的合理部分。以上提出了公务道德的概念和作用，下面我们具体来探讨一下社会主义条件下公务道德的基本内容和基本关系。

9.3. 道德规范的重合

公务道德指的是公务人员在运用公共权力或执行公务的过程中必须具备的道德品质。它不同于一般的社会道德,但又与一般的社会道德有密切的关联,往往表现出相互交叉、相互重合的状态。一般说来,社会对公务人员设定了更高的道德标准,因为他们除了遵守社会一般的道德规范外,还得遵守高于社会一般道德的公务道德。这是他们所负的公共责任所要求。正因为如此,社会才特别注重公务人员的挑选和培养,一般要求他们在道德实践上达到较高的层次,如果公务人员的平均道德水准大大高于社会一般道德水准,社会就会朝气蓬勃地前进,风气也会为之大振。反过来,社会就难以健康发展。

公务人员在社会上活动往往有多重人格:在政府机关中他是负有一定责任的官员,代表社会行使一定的公共权力,代表国家和整体利益;在社会上他是一位个体,有自己的情感、追求、愿望、爱好和生活,像其他成千上万的个体一样;在法律上他又是一位公民,享受着宪法和法律所规定的权利和承担着应尽的义务;如果是共产党员,他又要承担党组织的要求和期望,又得履行党员的义务,享有党员的权利。如此等等。这种多种人格的特征,要求公务人员在诸个方面都具备较高的道德理想,因为不同的道德领域之间往往会相互影响,相互发生作用。

下面具体分析一下各种道德领域的基本规范:

1. 共产主义道德规范 中国是一个社会主义国家,国家倡导和维护共产主义道德。共产主义道德是指从无产阶级的完整利益中引伸出来的,适应于生产资料公有制为基础的社会形态的,以忠于共产主义事业的集体主义为其基本原则的一种新型的社会道德体系^⑧。在社会主义的中国,公务人员应该树立起共产主义的道德理想,坚定共产主义的道德信念,这是国家所提倡和要求的。共产主义道德体系的主要规范包括全心全意为人民服务、共产主义劳动态度、爱护公共财物、热爱科学坚持真理、爱国主义和国际主义。每一个道德范畴都包括丰富的内涵,如全心全意为人民服务,包括热爱人民、关心人民,一切向人民负责,个人利益服从于人民的整体利益等;共产主义劳动态度包括把劳动视为公民的光荣职责,积极参加劳动,严格遵守劳动纪律,维护劳动秩序,具有高度的事业心和忘我精神;爱护公共财物要求大公无私,爱护和珍惜社会的公共财产,勤俭节约,同一切破坏和浪费公共财物的行为作斗争等。共产主义道德规范是统领其他道德领域的,它应构成其他道德领域的基本准绳。

2. 公民道德规范 公民道德规范指的是由宪法和法律确定的道德规范。这里面包括许多内容,如第五条“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权”,第十二条“社会主义的公共财产神圣不可侵犯”,第二十七条“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持,经常保持同人民的密切联系,倾听人民的意见和建议,接受人民的监督,努力为人民服务”,这些规范实际上关系到公职道德。另一类规范包括第三十三条“任何公民享有宪法和法律规定的权利,同时必须履行宪法和法律规定的义务”,第五十三条“中华人民共和国

公民必须遵守宪法和法律，保守国家秘密，爱护公共财产，遵守劳动纪律，遵守公共秩序，尊重社会公德”等。实质上这也是法律规范，但如果这些规范以道德规范的形式发生作用，其功效就不可低估。

3. 公务道德规范 在谈论公务道德规范时，不能忘却宪法和法律确立的内容。前面已经谈及一些，此外还有宪法第二条“中华人民共和国的一切权力属于人民”，第四十一条“对于公民的申诉、控告或者检举，有关国家机关必须查清事实，负责处理。任何人不得压制和打击报复”等。公务道德主要地涉及由执行公务而需要的道德规范，如依照国家的法律和政政策执行公务，为人民服务，接受群众监督，不散布有损政府声誉的言论或采取反对政府的行动，忠于职守，不得擅自离开工作岗位，服从领导，执行命令，公正廉洁，遵守职业道德，不得利用职权谋取非法利益，保守国家秘密和工作秘密，遵守法纪等。公务道德本身包括不同的层次，纪律、忠诚、公正、勇敢、创新、忘我、奋发属不同层次上的道德规范。公务道德尤其应强调高层次的规范，创新、忘我、奋发便属这个层次。由于这里主要讨论如何清除和防范腐败行为，所以不展开论述。

4. 个人道德规范 个人道德规范涉及个人在社会生活中的操行举止，如人生观、爱情、婚姻、家庭等方面。这些方面的高层次的道德追求和道德理想对公务人员也是十分重要的。公务人员虽然有多重道德人格，但这些道德规范在公务人员身上是交织在一起的，共同发生作用，相互影响，相互渗透的。如果一名公务人员在个人道德规范上没有较高的追求，很难想象他会在执行公务中坚守高尚的道德规范。个人道德

规范的某些方面也会介入公职道德，如人生观和爱情，有些腐败现象与此有关。

5. 共产党员的道德规范 公务人员如若是共产党员，那他就应遵守更高的道德规范，这方面的规范由党章具体规定，如思想上政治上与党中央保持高度一致，全心全意为人民服务，不惜牺牲个人的一切，为实现共产主义奋斗终身，不得谋求任何私利和特权，坚持党和人民的利益高于一切，吃苦在前，享受在后，克己奉公，绝对不得假公济私，损公肥私，百折不挠地执行党的决定，保卫党和国家的利益，维护党的团结和统一，忠诚老实，言行一致，密切联系群众，维护群众的正当权利和利益，起先锋模范作用等。对党员的要求高于对一般公务人员的要求，也高于对一般公民的要求。

与此同时，道德的基本范畴也会从纵向对不同的道德领域发生作用。道德范畴受道德原则和道德规范的制约，包括义务、良心、荣誉、幸福等基本范畴。个人在社会上生活，对家庭、亲友、朋友、同志、阶级、人民、国家都承担着某种义务，道德义务指的是牺牲个人的利益来服务于他人或社会的利益，是一种自觉履行的义务。良心指人们对他人和社会负的道德义务和道德责任转为内心的道德感和行为准则，形成良心，从而形成对道德责任的自觉意识。良心能够促进和发扬符合道德要求的情感、意志和信念，同时压抑和防止违背道德要求的情感、欲望和冲动。良心促使人们不断陶冶自己的人品，不断更新人们的道德理想。荣誉指社会和一些阶级用以评价人们行为的社会尺度，同时也指个人对行为的自我意识。荣誉在一些社会里是以财富、门第和权势为评价标准的，而在社会主义社会中却是以个人的牺牲、功绩、奋斗和无私贡献

为主要评价标准的。幸福关系到生命的意义、人生的目的、人生的理想和追求等基本问题，共产主义的幸福观首先是追求整体的物质幸福和精神幸福，指人们在为这一伟大事业的奋斗过程中所分享的幸福。由此可见，运用社会主义的道德范畴去统领各个道德领域，是十分重要的任务，不同的义务、良心、荣誉和幸福观直接决定人们的道德理想和道德信念。一些人成为腐败分子，最基本的一条就是他们在这些基本的道德范畴方面没有高尚的道德情操和道德修养。道德范畴和前面提到的各项道德规范应当综合地发生作用，以提高公务人

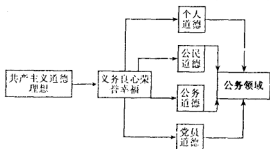


图9.2 道德体系和公务领域的相互作用

员的道德水平。

在清除和防范政治腐败的斗争中，运用道德手段会产生良好的效果。运用道德手段的基本目的就是强化道德内约，巩固道德防线，加强公务人员从内心深处抵御腐败现象的能力。在目前阶段，抵御和防范封建传统的道德规范和资产阶级利己主义与唯利是图的道德规范的有效手段，就是大力传播共产主义的道德理想，要求公务人员严格遵守公务道德，

同时提高公民道德和个人道德的水平。党员更应坚定共产主义的道德信念。道德教育是防范腐败现象的战略任务。

人们对高尚的道德规范的认同和实践有一个过程。人们首先要有一定的道德认识水平,然后做出道德选择。做出什么样的道德选择,这与人们的社会活动、社会经历和社会教育有密切的关系。在目前中国的条件下,虽然社会主义道德规范占主导地位,但其他各种道德因素也存在,不加强道德教育和道德训练,不提高道德修养,一些人就会做出非社会主义的、非集体主义的道德选择。做出了正确的道德选择之后,还必须要有持久的坚定的道德意志,这样才能一以贯之地坚守自己的道德选择和道德理想,并把它们转化为道德行为和道德实践。

在反腐败的斗争中,强化道德内约,大力进行社会主义道德和共产主义道德教育,是制度和法律规范之外的必不可少的手段。

①罗国杰主编,《马克思主义伦理学》,人民出版社,1982年,第97页。

②周原冰,《共产主义道德通论》,上海人民出版社,1986,第95页。

- ③恩格斯:《政治经济学批判大纲》,见《马克思恩格斯全集》,第一卷,第614—615。
- ④见 Kathryn G. Denhardt, *The Ethics of Public Service; Resolving Moral Dilemmas in Public Organizations*, Greenwood press, New York, 1988. P. 101.
- ⑤见 Kathryn G. Denhardt, 同上, P. 100.
- ⑥Andrew Dunsire, *Bureaucrati Morality in the United Kingdom*. See "International Political Science Review", Vol. 9, No. 3, July 1988, PP. 179—191
- ⑦见杨丙安,《权力行使与道德调节》,载《道德与改革》,上海人民出版社,1988,第302—317页。
- ⑧罗国杰,同上,第208页。

附录 1

陕甘宁边区惩治贪污条例(草案)

(一九三九年)

第一条 边区所属之机关部队，及公营企业之人员，犯本条例之罪者，依本条例处断之。凡群众组织及社会公益事务团体之人员，犯本条例之罪，经所属团体控告者，亦依本条例办理。

第二条 有下列行为之一者，即以贪污论罪：

- (一) 克扣或截留应行发给或缴纳财物者。
- (二) 买卖公物，从中舞弊者。
- (三) 盗窃侵吞公有财物者。
- (四) 强占强征或强募财物者。
- (五) 意图盈利，贩运违禁或漏税物品者。
- (六) 擅移公款，作为私人盈利者。
- (七) 违法收募税捐者。
- (八) 伪造或虚报收支账目者。
- (九) 勒索敲诈收受贿赂者。
- (十) 为私人利益而浪费公有之财物者。

第三条 犯第二条之罪者以其数目之多少及发生影响之大小依下列之规定惩治之：

- (一) 贪污数目在一千元以上者，处死刑。
- (二) 贪污数目在五百元以上者，处以五年以上之有期徒刑或死刑。

(三)贪污数目在三百元以上五百元以下者,处三年以上五年以下之有期徒刑。

(四)贪污数目在一百元以上三百元以下者,处一年以上三年以下之有期徒刑。

(五)贪污数目在一百元以下者,处一年以下之有期徒刑或苦役。

第四条 前第二条之未遂罪罚之。

第五条 犯本条例之罪,于发觉前自首者,除依第六条之规定令其缴出所得财物外,得减轻或免除其刑。

第六条 犯本(条)例之罪,除依照第三条之规定处罚外,应追缴其贪污所得之财物,无法追缴时,得没收其犯罪人财产抵偿。

第七条 贪污之财物,如属于私人者,视其性质分别发还受损失者全部或一部分。

第八条 犯本条例之罪者由司法机关审理执行。

第九条 本条例修改之权属于边区(参)议会。

第十条 本条例解释之权属于边区政府。

第十一条 本条例经边区(参)议会通过后,由边区政府颁布施行。

附录 2

中央节约检查委员会关于处理贪污、浪费 及克服官僚主义错误的若干规定

一九五二年三月八日政务院第一百二十七次政务会议批准

目前，全国范围内专区以上机关中及团以上部队中“三反”斗争任务，即将基本完成，为了正确地、统一地处理运动中所发现的有关处理贪污、浪费及克服官僚主义错误的若干问题，特作如下规定：

第一、处理方针

对于在“三反”运动中所揭发的贪污分子的处理必须采取改造与惩治相结合的方针；对大多数情节较轻或彻底坦白，立功自赎者，从宽处理；对少数情节严重恶劣而又拒不坦白者，予以严惩。对浪费及官僚主义问题的处理，亦应以严肃态度，分别情况，予以适当解决，以教育干部，团结群众。只有这样，才能严肃国家法纪，保持与发扬廉洁朴素的、密切与群众结合的革命工作作风。同时，也只有这样，才能巩固“三反”运动的成果，有利于国家今后的建设工作。

第二、对贪污分子的处理办法

一、对贪污分子的处理，应采取如下分类办法：

甲、凡贪污未滿一百万元者，只要其情节不严重恶劣，彻底承认错误，保证不再犯，一律不以贪污分子看待，并不予行政处分。其中虽有情节较重；但仍能彻底坦白，真诚悔过，保证不再犯者，亦可免以贪污分子论处，并免于行政处分。以上两种情况，除自动退回贪污款物外，一般可不予追缴。其中如有顽固抗拒坦白，或情节严重恶劣者，仍应以贪污分子

论处，给以适当行政处分，酌退贪污款物。

乙、凡贪污超过一百万元、未滿一千万之贪污分子，只要其情节不严重恶劣，彻底承认错误，保证不再犯，一律不予刑事处分，但应按其情节轻重给以不同程度的行政处分，并酌退贪污款物。其中如系年岁较轻或偶一失足而能自动坦白者，或系发觉后积极参加“三反”工作并业已立功自赎者，得免以贪污分子论处，不予行政处分，惟须酌退贪污款物。此类贪污分子中如有顽固抗拒坦白，或情节严重恶劣者，应受刑事处分。

丙、凡贪污超过一十万元、未滿一亿元之贪污分子，可依其情节轻重、坦白认罪程度、退赃和检举立功等情况，分别给以适当的刑事处分，或免刑而只予行政处分，但均应尽可能追缴贪污款物。

丁、凡贪污超过一亿元之贪污分子，一般均应按其情节轻重给以不同的刑事处分，追缴贪污款物，但自动坦白、真诚悔过、退出赃物、在反贪污斗争中检举立功者，亦可免于刑事处分，改给以适当的行政处分。

二、行政处分采用警告、记过、降级、降职、撤职、开除六种办法。在执行时，一般应根据贪污分子坦白认罪的彻底程度及参加“三反”斗争检举立功等条件，从宽处理，责其在工作上立功自赎，尽量少用开除办法，以免无法生活，流浪社会，影响治安。其受撤职处分者，在本机关如无法留用，应由人事机关另行分配工作或集中训练，改造转业。

三、刑事处分，除免刑者外，采用机关管制（一年至二年）、劳役改造（二年至四年）、有期徒刑、无期徒刑、死刑五种办法。有期徒刑、无期徒刑及死刑均得按情节轻重，宣告缓刑、受机关管制处分者，留在机关中带罪工作，在其被管制期间，不叙职位并剥夺其政治权利，但给以学习机会，保障其必要的生活供给。受劳役改造处分者，集中在适当地点和适当部门实行劳动服务。宣告缓刑者，有期徒刑缓刑，可不关押，改用机关管制或劳役改造办法，以观后效。无期徒刑缓刑和死刑缓刑两种，均应实行关押，强迫劳动，以观后效。

四、计算贪污违法时间，一般应自中华人民共和国成立之日即一九四九年十月一日算起；但其中贪污情节严重恶劣者，或带有一贯性者，或民愤甚大者，可追查到各地大城市和省城解放之日。凡在中华人民共

和国成立以后解放的地方，应自解放之日算起，惟起义部队一律自该部队建立革命政治工作制度之日算起。在中华人民共和国成立以前的贪污案件，如情节严重恶劣必须处理，或民愤甚大而为人告发者，可作专案处理。

五、对于贪污分子退赃办法，另作具体规定。

第三、对浪费问题的处理办法

一、个人生活的超支与铺张浪费

甲、合理的超支，即为个人生活与工作上所必需的超支。这种超支有些是由于过去所规定的制度不合理或不完善而产生，如其超支的情况与同等干部的生活水平比较大体相等，且又已经过适当的领导机关批准，则应认为合法；如未批准，应认为手续不完全，可补办手续，不应算作浪费。今后应根据实际需要与财政可能，修订这种制度。

乙、半合理的超支，虽为个人生活与工作所需要，但其超支的情况过高于同等干部一般生活水平，即便事前或事后经过批准，但其中浪费部分，仍须进行检讨。

丙、个人生活与工作铺张性的超支，应作为浪费，必须深刻检讨，立即改正，今后应切实遵守制度，并在适当范围内予以公开批评。

丁、个人生活与工作挥霍性的超支，不仅是严重的浪费行为，其中且有属于腐化性的享受，接近贪污的性质，除应进行严格批评、交出多余物品、立即改正外，并须酌予行政处分。其情节特别严重者，可作专案论处，酌予刑事处分。

二、集体生活的超支与铺张浪费

甲、集体生活合理的超支，如干部福利，家属补助，机关必须的招待，工作上必要的设备等，虽有超支，但属合理，不应作为浪费。今后应根据需要与可能，修改或建立这种制度。

乙、集体生活不合理的超支，如带铺张性的会议招待、应酬、过分的机关购置、陈设、建筑等，均属浪费，主管人员应作深刻检讨，立即改正。其情节严重者，主管人员酌予行政处分。

三、业务上浪费

甲、由于经验不够或全无经验，负责人虽努力工作而仍然造成业务上的浪费，如建设方面和事业费使用上的浪费和损失，其错误应当严加检讨，不许再犯。

乙、由于负责人严重的官僚主义或经管人员失职所造成的业务上的浪费和损失，而且并无不可克服的困难，其负直接责任的有关人员，除应严格检讨外，须酌予行政处分。其情节严重因而招致国家巨大损失者，可作专案议处，酌予刑事处分。

‘四、对于浪费问题一般不宜追查过远，应依据“三反”斗争开展前的具体情况，予以处理。

第四、处理步骤及批准权限问题

一、为使各机关、部队、学校及国营企业在目前“三反”斗争中能迅速解除绝大多数小贪污分子的顾虑，以利于进行教育改造，并便于集中力量在三月份基本完成专区以上机关中和团以上部队中的“三反”斗争任务，各地均应于三月二十日以前，将不算作贪污分子的人员基本处理完毕，并争取将较易处理的只受行政处分的贪污分子处理一批。

在前述两批人员处理后或在各级“三反”斗争基本完成时再逐步处理浪费问题。

二、对于凡不算作贪污分子及只受行政处分的贪污分子的处理，均可依照下列办法解决：首先召集本单位全体工作人员（包括所有因贪污嫌疑或贪污而被暂行管制者），以各级人民政府节约检查委员会名义宣布对贪污、浪费问题处理各项原则，切实向群众说明上述政策，然后经过各部门节约检查委员会准备，机关分组评议，领导批准，再开大会宣布。

其中行政处分的批准权，一般采取直接上级批准制，惟撤职、开除处分，应隔两级批准。

三、对于凡应受刑事处罚或免除刑事处罚的贪污分子的处理，无论党、政、军、民、学工作人员，均应依据本规定，经各级节约检查委员会进行准备，然后在法院或军法部门的领导下，由适当的行政单位组织人民法庭，进行审判。对这批受刑事处罚的贪污分子及前述未处理完毕的

受行政处分的贪污分子的处理，各单位应争取在四月底基本完成。

关于刑事处分的批准权，一般采取隔一级批准制，惟无期徒刑和大贪污犯免刑的批准权应隔两级批准，所有判处死刑者，均应由中央及大行政区批准。

第五、克服官僚主义错误问题

关于官僚主义错误问题，在“三反”运动中，首先由于进行了首长带头，层层检讨，群众批评，继而由于从各方面揭露了贪污、浪费现象，不法工商业者向国家机关猖狂进攻的事实，以及国家机关工作中的许多缺点，各级大多数的领导干部，已从思想上工作上深刻地体验到官僚主义错误对于国家事业危害的严重性。因之在“三反”运动的过程中，领导与群众密切结合的优良作风，正迅速普遍地增长着。

对于犯了严重官僚主义错误的干部，均应予以批评直至处分。其中有些已被撤职或停职者，有些则尚未作最后处理。对于这些干部均应在处理贪污、浪费问题之后，再分别情况，视其反省程度，予以适当的行政处分。至于在层层检讨中，少数领导干部自我批评尚不彻底，群众对之尚有意见者，应在“三反”运动的建设阶段再作检讨，并作出适当结论。

各单位在基本完成“三反”斗争任务之后，必须转入“三反”运动的建设阶段，即是要使全体工作人员进一步树立以工人阶级为领导的思想，检查各单位业务工作的政策思想，精简组织机构，建立工作、学习、生活的新制度，以期从思想上、作风上、组织上、制度上，保证洗除贪污、浪费和官僚主义这些污毒，树立廉洁的、朴素的、为人民服务的革命工作作风。

附录 3

中央节约检查委员会关于追缴 贪污分子赃款赃物的规定

一九五二年三月二十八日政务院第一百三十次政务会议批准

在“三反”运动中，关于追缴机关、部队、学校、企业内的贪污分子的赃款赃物，特作如下规定：

一、为严肃国家纪律，凡已确定为贪污分子者，其赃款赃物应予追缴，以收回国家和人民的损失。

二、在严肃原则的基础上，应根据贪污分子不同情况，对于追缴赃款赃物分别进行处理：

甲、凡贪污在一百万元以下者，除自动退回者外，一般可不予追缴。但顽固抗拒坦白或情节严重恶劣并以贪污分子论处者，应令其酌退贪污款物。

乙、凡贪污超过一百万元不满一千万者，应尽可能追缴；如按实际情况追缴确有困难者，经各单位批准，可减免其不能追回的部分。但顽固抗拒坦白或情况严重恶劣并受刑事处分者，应按照二条丙款①项规定办法处理。

丙、凡贪污在一千万元以上者：①已决定不予刑事处分者，经本单位小组评议、上级批准后，可按前款所定办法追缴贪污款物；②已决定予以刑事处分者，应追缴其贪污款物；如实无法追缴者，得由本机关人

民法庭酌情作其他适当的处置，其中情节特别严重者，得加重刑罚或强迫劳动抵偿。判处死刑者，应没收其本人财产之一部或全部，以抵偿被贪污之款物。

丁、贪污分子利用贪污款物投资、放款或经营工商业者，应将其本利全部没收；如系与他人合股经营者，只没收属于贪污分子本人的股份。其利用贪污款物购买土地房屋者，应没收其土地房屋。

戊、贪污分子与其家庭无经济关系者，追缴应不涉及其家庭。但如赃款赃物经本人坦白或业经查实已送回其家庭者，则必须经过当地人民政府负责向其家属酌情追还。

己、贪污分子承认贪污罪行，而又自动交出贪污款物、真诚表示悔过者，得酌量减轻处罚；贪污分子虽已承认贪污罪行，但故意隐瞒、拒不交出或分散破坏贪污款物者，应酌情加重处罚。

三、贪污分子承认贪污或其贪污罪行经调查属实后，应由专人负责，及时追查赃款赃物的线索，并照按各人具体情况，通过各种关系追取贪污款物。其具体办法如下：

甲、贪污分子所存现款、金银珠宝、重要物资，应立即取出。

乙、贪污分子在私人企业中的存款，股份及所得利润，应及时查对清楚，由私人企业负责人填写承认书，由当地政府负责处理或限令该企业主定期归还，或作为该企业之公股。

丙、贪污分子用赃款购买之土地房屋，应由本机关人民法庭协同当地人民政府没收，并拨交当地人民政府管理；如系牲畜车马等，或一次收回或分期由贪污分子折价还款，可根据具体情况处理。

丁、凡到私人企业中起赃或转移贪污分子的产权，均须经过当地人民政府协同办理。

四、追缴及没收之赃款赃物如现款、股票、有价证券、金银珠宝、贵重物品及不动产等，应一律作为国家收入。有些赃物属于工厂企业需要的材料机械等，仍可折价拨归各原单位使用；如该单位原有国家投资预算者可作为国家投资，无投资预算者须分期将价款归还国库。但下列各款，则须分别交还各原单位或个人：

甲、被贪污的党费、团费、群众团体费应交还所属党委、团委及团体。被贪污的抗美援朝捐款交还抗美援朝总会或其地方组织。

乙、被贪污的机关人员伙食费、福利费，应交还原机关。

丙、被贪污之土地改革斗争果实，应交还当地农会处理。

丁、被贪污之公私合营企业的款物，应交还原企业处理。

戊、被贪污之款物属于乡(村)镇财政收入者，应作为乡(村)镇财政收入，但须由县人民政府统筹支配。

己、被贪污之款物属于合作社者，应交还原合作社。

庚、侵占勒索个人者，交还原主；但在一定限期内无法寻觅原主者则交国库。

五、 各级各部门节约检查委员会应负责追缴和接收赃款赃物。除依照二、三、四各条处理外，并应在各级节约检查委员会内组织专门机构，挑选可靠、能算账、能鉴别贵重物资的干部加以管理，并须建立登记“三联单”、保管制度。现款、股票、有价证券等，登记后即缴回国家金库，金银珠宝、古玩玉器等，登记后交银行保管；武器、弹药等，登记后交公安部门保管(军队则交军械部门保管)；一般物资日用品等，暂由各级各部门节约检查委员会保管，节约检查委员会结束后再分别移交财政部门。

六、折合计算原则与计算方法：

甲、贪污分子，不论在何时何地贪污，其贪污款物一般即按当时货币实数实价计算，原则上不折算现价。

乙、但贪污情节严重恶劣者，或一贯贪污为数甚大者，或将贪污款物投资经营工商业或采用其他方法放债取利或买入土地房屋不动产者，均应将当时贪污款物折算为现价，作为贪污计算数目，并按此数目追缴。

丙、前款所规定之折算办法，统一规定如下：

①贪污的货币按贪污当时折实单位(无折实单位规定者可按米价)计算，折成现价。

②黄金、白银、外币、股票、有价证券及实物等，均按现在价格计算。

③贵重物应追回原物，如原物已卖掉，按前款①项办法将卖出之

价款折成现价计算。

七、各级节约检查委员会应在追缴赃款赃物工作结束后向同级人民政府和上级节约检查委员会作总结报告。

附录 4

政务院关于“三反”运动中成立 人民法庭的规定

一九五二年三月二十八日政务院第一百三十次政务会议通过

一、为了严肃、谨慎和适时地处理“三反”运动中贪污分子的处刑、免刑以及其他应经审判程序处理的案件，凡专区以上机关中、团以上部队中得成立人民法庭，在各该级人民法院和各该级军法机关领导下进行审判工作。各级各单位人民法庭，得按实际需要和具体情况，并经过各该级人民政府或军事领导机关的批准，由一个机关单独设立或数个机关联合设立之。

在已经进行“三反”运动之县，对于贪污分子的审判工作亦得按情况照前款规定成立人民法庭进行之。

二、各单位人民法庭均应设审判委员会，由审判长一人、副审判长一人或二人、审判员若干人组成之，并得设其他工作人员帮助工作。审判长、副审判长一般应由机关首长或副首长担任，审判员应吸收“三反”运动中的群众积极分子以及机关中各民主党派、无党派民主人士参加。其人选由成立人民法庭的各有关单位提出名单报请各该级人民政府或军事领导机关批准后，在群众中正式宣布之。

三、各单位人民法庭有传讯、逮捕、拘押、释放并判处机关管制、劳役改造、有期徒刑、无期徒刑、死刑，以及宣告追缴赃款赃物、没收财

产、剥夺政治权利、缓刑、免刑、无罪之权。

四、关于刑事处分的批准权，一般采取隔一级批准制，具有此项批准权力者，最下级为专员公署（无专员公署者为省人民政府）和师一级。无期徒刑和贪污数目超过一亿元以上的贪污分子的免刑应隔两级批准，具有此项批准权力者，最下级为省人民政府和二级军区与兵团，所有判处死刑者，应分别由中央人民政府政务院及大行政区人民政府或人民革命军事委员会及大军区批准。

五、各单位人民法院的判决，被告或原告如有不服时，得于接到判决书后三日内，向各该级人民法院或军法机关上诉。

六、各单位人民法院的判决依下列规定执行：

甲、判处机关管制者，一般由本机关执行，但亦得送交政府或部队指定的机关执行；

乙、判处劳役改造者，应送交政府或部队指定的机关执行；

丙、判处有期徒刑、无期徒刑和死刑者，移交当地人民法院或军法机关执行；

丁、判处有期徒刑缓刑改用机关管制者，由本机关执行，改用劳役改造者，按本条乙款处理；判处无期徒刑缓刑或死刑缓刑者，移交当地人民法院或军法机关关押，并强迫劳动。

七、凡案情特别复杂、罪行特别严重的案件，各单位人民法院一时难以结案者，经各该级人民政府或军事领导机关批准后，移送人民法院或军法机关审理。

八、为加强对于审判工作的领导，各级人民法院及检察、监察、司法、公安等部门得合组专门委员会，对各该级各单位人民法院进行巡视检查，部队则由政治工作部门进行巡视检查。

九、各单位人民法院于“三反”运动结束和审判任务完毕后，由各该级人民政府和军事领导机关以命令撤销之。

十、本规定自公布之日施行。

附录 5

中华人民共和国惩治贪污条例

(一九五二年四月二十一日)

第一条 根据中国人民政治协商会议共同纲领第十八条严惩贪污的规定，特制定本条例。

第二条 一切国家机关、企业、学校及其附属机构的工作人员，凡侵吞、盗窃、骗取、套取国家财物，强索他人财物，收受贿赂以及其他假公济私违法取利之行为，均为贪污罪。

第三条 犯贪污罪者，依其情节轻重，按下列规定，分别惩治：

一、个人贪污的数额，在人民币一亿元以上者，判定十年以上有期徒刑或无期徒刑，其情节特别严重者判处死刑。

二、个人贪污的数额，在人民币五千万元以上不满一亿元者，判处五年以上十年以下徒刑。

三、个人贪污的数额，在人民币一千万以上不满五千万者，判处一年以上五年以下徒刑，或一年至四年的劳役，或一年至二年的管制。

四、个人贪污的数额，不满人民币一千万者，判处一年以下的徒刑、劳役或管制；或免刑予以开除、撤职、降职、降级、记过或警告的行政处分。

集体贪污，按各人所得数额及其情节，分别惩治。

贪污所得财物，应予追缴，其罪行特别严重者，并得没收其财产之一部或全部。

第四条 犯贪污罪而有下列情形之一者，得从重或加重处罚：

- 一、对国家和社会事业及人民安全有严重危害者；
- 二、出卖或坐探国家经济情报者；
- 三、贪赃枉法者；
- 四、敲诈勒索者；
- 五、集体贪污的组织者；
- 六、屡犯不改者；
- 七、拒不坦白或阻止他人坦白者；
- 八、为消灭罪迹而损坏公共财物者；
- 九、为掩饰贪污罪行嫁祸于人者；
- 十、坦白不彻底，判处后又被人检举出严重情节者；
- 十一、犯罪行为有其他特殊恶劣情节者。

因贪污而兼犯其他重罪者，合并处罚。

第五条 犯贪污罪而有下列情形之一者，得从轻或减轻处罚，或缓刑，或免刑予以行政处分：

- 一、未被发觉前自动坦白者；
- 二、被发觉后彻底坦白、真诚悔过并自动地尽可能缴出所贪污财物者；
- 三、检举他人犯本条例之罪而立功者；
- 四、年纪较轻或一向廉洁，偶犯贪污罪又愿真诚悔改者。

第六条 一切向国家工作人员行使贿赂、介绍贿赂者，应按其情节轻重参酌本条例第三条的规定处罚，其情节特别严重者，并得没收其财产之一部或全部；其彻底坦白并对受贿人实行检举者，得判处罚金，免于其他刑事处分。

凡为偷税而行贿者，除依法补税、罚款外，其行贿罪，依本条例的规定予以惩治。

凡胁迫或诱惑他人收受贿赂者，应从重或加重处罚。

凡因被勒索而给予国家工作人员以财物并无违法所得者，不以行贿论；其被勒索的财物，应追还原主。

第七条 在本条例公布前，曾因袭旧社会恶习在公平交易中给国家工作人员以小额回扣者，不以行贿论。但在本条例公布后，如在与国家工作人员交易中仍有送收小额回扣情事，不论送者收者，均分别以行贿、受贿治罪。

第八条 非国家工作人员侵吞、盗窃、骗取或套取国家财物者，应追缴其违法所得财物，并得按其违法所得的多寡，参酌本条例第四、五两条的规定衡量情节，酌处罚金或判令赔偿因其罪行所造成的国家其他损失；其情节特别严重者，并得参酌本条例第三条之规定，予以刑事处分，或并没收其财产之一部或全部；其彻底坦白、情节轻微者免于处罚。

第九条 凡收买、盗取国家经济情报以谋取私利者，应按其违法所得的多寡和情节轻重，参酌本条例第三、四、五、八各条治罪。

第十条 凡应追缴的贪污财物或其他违法所得，如无法追缴时，得由审判机关或议处机关商同主管行政机关酌量予以其他适当的处置。

第十一条 犯本条例之罪者，依其犯罪情节，得剥夺其政治权利之一部或全部。

第十二条 非国家工作人员勾结国家工作人员伙同贪污者，应参照本条例第三、四、五、十、十一各条的规定予以惩治。

第十三条 一切国家机关、企业、学校及其附属机构的领导人员，发觉其所属工作人员贪污而故意包庇或不予举发者，应依其情节轻重，予以刑事处分或行政处分。

第十四条 对犯本条例之罪者，任何人均有向该主管行政部门、人民监察机关、人民公安机关、人民检察机关、人民法院及检举人认为适当的其他机关或首长实行检举之权。

凡对检举人施行打击、报复者，应依其情节轻重，予以刑事处分或行政处分。

第十五条 社会团体的工作人员犯贪污罪者，适用本条例的规定。

第十六条 现役革命军人犯贪污罪者，适用本条例的规定。

第十七条 在本条例公布后，仍犯或再犯本条例之罪者，应从重或加重惩治。

附录 6

北京市人民政府在“五反”运动中 关于工商户分类处理的标准和办法

一九五二年三月八日政务院第一百二十七次政务会议批准

一、守法户

迄未发现有任何违法行为，本人也具结保证无违法行为，经审查结果估计无问题者。对于这类工商户的处理办法，即给以守法户通知书。

二、基本守法户

〔甲〕 根据本人坦白具结及政府已有材料证明，其违法所得（主要是偷漏税，或小额偷工减料）总额未满二百万元，经审查结果估计纵有漏，问题不大而又性质不恶劣者。

〔乙〕 违法所得总额超过二百万元，但情节轻微，并彻底坦白者。

对于以上两种工商户的处理办法，其违法所得总额未满二百万元者，一般免退，少数情节较重者酌退一部；其违法所得总额超过二百万元者，只令其退出超过部分；并均给以基本守法户处理通知书。

三、半守法半违法户

〔甲〕 偷税漏税、盗骗国家资财、偷工减料等违法所得总额超过二百万元，其违法行为除使国家、人民直接遭受经济损失以外，无其他严重危害作用者。

〔乙〕 情节虽较严重，但在“五反”中已彻底坦白并立功赎罪者。

对于以上两种半守法半违法户的处理办法是“补退不罚”，并给以半守法半违法户处理通知书。

四、严重违法户

〔甲〕 偷税漏税、盗骗国家资财、偷工减料等违法所得数量较大又有严重危害作用者，或虽无严重危害作用，但拒不坦白者。

〔乙〕 完全违法户，但尚非罪大恶极，且已彻底坦白，并有立功表现者，得减轻其处罚，列入本类工商户。

对于以上两种严重违法户的处理办法，除令其退出违法所得外，并按情节酌处罚金。

五、完全违法户(即极严重违法户)

〔甲〕 对于国家社会建设事业(特别是国防军事设施)，或人民安全有极严重危害作用的盗窃犯。

〔乙〕 集体盗窃案的组织者和大盗窃犯。

〔丙〕 藉盗窃国家经济情报牟利，使国家人民遭受极严重损失，或有其他特别恶劣的犯罪行为者。

〔丁〕 有严重违法行为，拒不坦白或抗拒运动者。

对于以上四种完全违法户的处理办法，应予法办，除令其退出违法所得外，并按其情节从重处以罚金，或判徒刑，最重者可判死刑，并没收其财产的一部或全部。

六、关于行贿行为的处理

除在公平交易中的小额回扣或被勒索而无违法所得不应认为行贿者以及虽属行贿但情节轻微者外，其他凡有行贿行为者，应按其情节处以罚金。拒不坦白者，应加重其罚金。情节特别严重者，应加重处罚。

七、关于违法行为的追算期限

偷税漏税、偷工减料两项违法所得，一般只补退一九五一年的，一九五一年以前的免于补退。但拒不坦白及情节特别严重者，得酌情令其补退一年半或二年，二年半或三年。其他各项违法行为和违法所得，一般自中华人民共和国成立之日即一九四九年十月一日算起。惟隐匿侵吞敌伪财产，应自日本投降之日算起。其中隐匿侵吞敌伪财产的数量不大，并对国家无严重危害作用者，可以不予追究。

附录 7

中共中央关于目前农村工作中 若干问题的决定(草案)(摘录)

(一九六三年五月二十日)

目前农村工作中存在的问题,除了中央已经作出决定或指示的以外,还有若干问题需要作出决定;有些则是在过去指示中提出来了,但是不明确,不系统,尚未引起人们注意,需要重新加以明确的系统的说明。这些问题共有十个,都是互相联系的。我们对于这些问题是经过建国以来的十三年的实践,才能写出一个比较完整的文件,特别是在近三年中,即一九六〇年中央发布农村整社工作十二条起,直到今天,才能写出现在这个决定。可见认识客观事物,需要一个反复实践的过程。人的正确思想是从哪里来的?是从天上掉下来的吗?不是。是自己头脑里固有的吗?不是。人的正确思想,只能从社会实践中来,只能从社会的生产斗争、阶级斗争和科学实验这三项实践中来。人们的社会存在,决定人们的思想,而代表先进阶级的正确思想,一旦被群众掌握,就会变成改造社会、改造世界的物质力量。人们在社会实践中从事各项斗争,有了丰富的经验,有成功的,有失败的,无数客观外界的现象通过人的眼、耳、鼻、舌、身这五个官能反映到自己的头脑中来,开始是感性认识,这种感性认识的材料积累多了,就会产生一个飞跃,变成了理性认识,这就是思想。这是一个认识过程。这是整个认识过程的第一个阶段,即由客观物质到主观精神的阶段,由存在到思想的阶段。这时候的精神、思想(包括理论、政策、计划、办法)是否正确地反映了客观外界的规律,还是没有

证明的，还不能确定是否正确，然后又有认识过程的第二个阶段，即由精神到物质的阶段，由思想到存在的阶段，这就是把第一个阶段得到的认识放到社会实践中去，看这些思想等等的认识是否能得到预期的成功，一般的说来，成功了的就是正确的，失败了的就是错误的，特别是人类对自然界的斗争是如此。在社会斗争中，代表先进阶级的势力，有时候有些失败，并不是因为思想不正确，而是因为在斗争力量的对比上，先进势力这一方的力量，暂时还不如反动势力的一方，所以暂时失败了，但是以后总有一天会要成功的。实践的考验，是认识的又一次飞跃。这次飞跃，比起前一次飞跃来，意义更加伟大。因为只有这一次飞跃，才能证明认识的第一次飞跃，即从客观外界的反映过程中得到的思想、理论、政策、计划、办法等等，究竟是正确的还是错误的，此外再无别的检验真理的办法。而无产阶级认识世界的目的，只是为了改造世界，此外再无别的目的。一个正确的认识，往往需要经过由物质到精神，由精神到物质，即由实践到认识，由认识到实践这样多次的反复，才能够完成。这就是马克思主义的认识论，就是辩证唯物论的认识论。现在我们的同志中，很多人不懂得这个认识论的道理。问他的思想、意见、政策、方法、计划、结论、滔滔不绝的演说、大块的文章，是从哪里得来的，他觉得是个怪问题，回答不出来。对于物质可以变成精神，精神可以变成物质这样日常生活中常见的飞跃现象，也觉得不可理解。因此，对我们的同志，应当进行辩证唯物论的认识论的教育和学习，以便端正思想，善于调查研究，总结经验，做好工作，克服困难，少犯错误，努力奋斗，建设一个社会主义的伟大强国，并且帮助世界被压迫被剥削的广大人民，完成我们应当担负的国际主义的伟大义务。

目前农村工作中的十个问题，究竟是一些什么问题呢？就是：

(一)形势问题。

(二)在社会主义社会中是否还有阶级、阶级矛盾和阶级斗争存在的问题。

在一九六二年八月北戴河中央工作会议和九月党的八届十中全会上，毛泽东同志反复地指出，社会主义社会是一个相当长的历史阶段，

在社会主义这个历史阶段中，还存在着阶级、阶级矛盾和阶级斗争，存在着社会主义同资本主义两条道路的斗争，存在着资本主义复辟的危险性。他还强调指出这种斗争的长期性和复杂性，指出正确理解和处理阶级矛盾和阶级斗争问题，正确处理敌我矛盾和人民内部矛盾，是领导和团结全党，领导和团结全体人民群众，顺利地进行社会主义改造和社会主义建设的关键。党中央关于农村工作政策的决定，就是从毛泽东同志的这个思想出发的。毛泽东同志对社会主义社会中的阶级、矛盾的分析 and 论断，丰富和发展了马克思列宁主义。如果离开了毛泽东同志这种正确的分析和论断，就会使我们的社会主义建设工作迷失方向，就不可能使我们的农业沿着社会主义的道路健康地发展。有重大历史意义的八届十中全会的公报说：“在无产阶级革命和无产阶级专政的整个历史时期，在由资本主义过渡到共产主义的整个历史时期（这个时期需要几十年，甚至更多的时间）存在着无产阶级和资产阶级之间的阶级斗争，存在着社会主义和资本主义这两条道路的斗争，被推翻的反动统治阶级不甘心于灭亡，他们总是企图复辟。同时，社会上还存在着资产阶级的影响和旧社会的习惯势力，存在着有一部分小生产者的自发的资本主义倾向，因此，在人民中，还有一些没有受到社会主义改造的人，他们人数不多，只占人口的百分之几，但一有机会，就企图离开社会主义道路，走资本主义道路。在这些情况下，阶级斗争是不可避免的。”

（三）当前中国社会中出现了严重的尖锐的阶级斗争情况。

当前社会中揭发出来的很多事实，证明上述阶级斗争的论断是正确的。

（1）被推翻的剥削阶级，地主阶级，他们企图复辟，伺机反攻倒算，进行阶级报复，打击贫农、下中农。

（2）被推翻的地主富农分子，千方百计地腐蚀干部，篡夺领导权。有些社、队的领导权，实际上落在他们的手里。其他机关的有些环节，也有他们的代理人。

（3）有些地方，地主富农分子进行恢复封建的宗族统治的活动，进行反革命宣传，发展反革命组织。

(4)地主富农分子和反革命分子，利用宗教和反动会道门，欺骗群众，进行罪恶活动。

(5)反动分子的各种破坏活动，例如，破坏公共财产，盗窃情报，甚至杀人放火，多处发现。

(6)在商业上，投机倒把的活动很严重，有些地方，这种活动是很猖狂的。

(7)雇工剥削、放高利贷、买卖土地的现象，也发生了。

(8)在社会上，除了那些继续搞投机倒把的旧的资产阶级分子以外，还出现了新的资产阶级分子，靠投机、剥削大发其财。

(9)在机关中和集体经济中出现了一批贪污盗窃分子，投机倒把分子，蜕化变质分子，同地主富农分子勾结一起，为非作歹。这些分子，是新的资产阶级分子的一部分，或者是他们的同盟军。

所有这些事实告诉我们什么呢？这些事实给我们最深刻的教训是：任何时候都不可忘记阶级斗争，不可忘记无产阶级专政，不可忘记依靠贫农、下中农，不可忘记党的政策，不可忘记党的工作。

(四)我们的同志对于敌情的严重性是否认识清楚了的问题。

应当说，上述阶级斗争的各种严重现象，并不是我们所有的同志都注意到了。许多同志对于这些现象，并没有认真考察，认真思索，甚至熟视无睹，放任自流。毛泽东同志批转的湖南省委一九六三年二月八日的报告是正确地反映了问题的，报告中说，“有些同志说得好，‘政治上和平共处，组织上稀里糊涂，经济上马马虎虎，怎么能建设社会主义？’”因此，中央认为，在干部和党员中，通过社会主义教育，端正无产阶级的立场，克服这种违背无产阶级立场的的错误，以便正确地领导绝大多数的人民群众，进行阶级斗争，进行两条道路的斗争，这是决定我们社会主义事业成败的根本问题。

(五)依靠谁的问题。

不论在革命中，或者在社会主义建设中，都必须解决依靠谁、争取谁的问题。无产阶级和它的先锋队必须依靠真正可靠的力量，才有可能争取可能的同盟者，才有可能孤立无产阶级和人民的敌人。在进行土地

改革、打倒地主阶级的时候，在实现农业集体化、实行社会主义改造的时候，党在农村中的阶级路线，都是依靠贫农、下中农，团结中农。在实现集体化以后，这条阶级路线是否要改变呢？据说，有的认为，“合作化以后生产资料都归公了，大家都一样，都是靠工分吃饭，还分什么阶级，还要什么阶级路线？”还有的认为，“土改靠贫农，生产靠中农”。有这种观点的人，就是缺乏无产阶级的阶级感情，就是缺乏阶级的观点，在实际上也就是根本缺乏群众的观点。

土地改革和合作化时候的贫农（包括老雇农）、下中农，是农民中的多数，是农村中的无产阶级和半无产阶级，是一切剥削制度和剥削阶级的对头，是社会主义道路、集体经济的最积极的拥护者。依靠贫农、下中农，是党要长期实行的阶级路线。在整个社会主义历史阶段，一直到进入共产主义以前，我们要在农村中进行社会主义改造和社会主义建设，要发展农业生产，不依靠他们，依靠谁呢？不依靠他们，怎么样能够有效、巩固地团结中农呢？他们是我们建设社会主义和共产主义事业在农村中的社会基础。

在农村中，无产阶级专政只有依靠贫农、下中农才能实现，才能形成巩固的工农联盟，才能很好地管理国家，才能办好农业集体经济，才能有效地镇压和改造一切敌对分子，才能击破资本主义自发势力的包围。否则，这些就都办不到。所以，湖南的同志说：“离开了贫农、下中农就等于失去左右手，就成了光杆司令，讲话没人听，做事没人帮，寸步难行。”这是很中肯的。

（六）目前农村中正确地进行社会主义教育运动的政策和方法问题。

根据毛泽东同志在一九六二年八月北戴河会议上所作的关于阶级、形势、矛盾的指示，党中央认为，必须在农村中普遍地进行一次社会主义教育，分清敌我矛盾，分清人民内部矛盾，分清是非，以便团结百分之九十五以上的农民群众和农村干部，共同对付社会主义的敌人，继续贯彻执行六十条修正案和关于基本核算单位下放的决定，发展农业生产。教育的方法，就是要把毛泽东同志的指示，中央关于巩固集体经济、发展农业生产的决定，六十条修正草案，以及中央现在作出的这个决定，

同当地的具体情况，具体事例，具体工作结合起来，向干部和群众讲解，启发他们，边讨论，边提问题，让他们能够掌握中央和毛泽东同志的思想，懂得正确处理敌我矛盾和人民内部矛盾的方法，学会走群众路线的工作方法，同时，使犯有轻重不同、多少不同的毛病的干部，洗手洗澡，放下包袱，直接同群众见面，解决多年存在的许多干部和群众之间不正常的关系问题。在十中全会以后，有些地方比较认真地执行了中央关于社会主义教育的指示，做得很好，不但制止了“单干风”，而且把农村中阶级斗争的盖子揭开了，把各种矛盾揭开了，把各种破坏社会主义的牛鬼蛇神揭露出来了。毛泽东同志在今年二月中央会议上介绍了湖南和河北的成功经验。他说：“阶级斗争，一抓就灵。”有些地方原来没有注意抓紧社会主义教育工作，或者没有抓着要点，或者没有找到正确的方法，但在二月会议以后，也抓紧了，也抓着要点了，找到好的方法了。

(八)“四清”问题。

河北保定地委的同志到农村进行调查，发现了农民迫切要求社、队认真地清理账目、清理仓库、清理财物、清理工分(简称“四清”)。目前社、队普遍存在四不清的矛盾，这种矛盾主要是干群之间的矛盾，必须予以解决，也不难解决。因此，保定地委抓紧领导了四清工作，并且把四清作为进行社会主义教育的一个新阶段。

保定地委的报告说：“四清好比照妖镜，‘真老包假老包’一照就清楚了，干工作更有底了。犯有一般缺点错误的干部，经过检讨，卸了包袱，心情舒畅，庆幸早日洗了‘温水澡’，打了‘防疫针’，少数犯有严重错误的干部，也都表示决心悔改。由于干部虚心检讨，积极退赔，除少数坏分子和完全丧失群众信任的人以外，一般都得到了群众的谅解。群众说：‘干部为社员操劳一年，有错改了就行啦’。干部卸了包袱，群众放了心，干部群众更加团结了。”这个经验是重要的，应当推广。

保定地委叫四清，也有的地方叫三清、五清、六清，实际内容大体相同。不论叫几清，但农民最关心的是清账目、清工分。从集体化以来，相当多的社、队，对于帐目、工分，或者一直没有清理，或者敷衍了事。

现在，首先应当发动群众把去年以来的帐目、仓库、财物、工分，同

时把由国家投资、银行贷款和商业部门赊销所添置的资产，全面地彻底地清查一次。这是一次同社会主义教育相结合的大规模的群众运动，主要是解决人民内部的矛盾，但对于贪污盗窃、投机倒把、蜕化变质分子来说，也是一场严重的阶级斗争，农村中的“四清”运动，同正在进行的城市中的“五反”运动一样，都是打击和粉碎资本主义势力猖狂进攻的社会主义革命斗争。这两个运动的完成和胜利，必定会把我国的社会主义建设事业大大地推进一步。

党的方针是：说服教育、洗手洗澡、轻装上阵、团结对敌。所谓团结对敌，就是，要团结百分之九十五以上的群众，团结百分之九十五以上的干部，同阶级敌人作斗争，同自然界作斗争。对于运动中揭发出来的坏人坏事，要有分析。要区别情况，分别对待。轻重不同，处理的方法也应当不同。必须以教育为主，以惩办为辅。真正要惩办的，只是群众和领导都认为非惩办不可的人。对于犯有一般缺点和错误的同志，要好好帮助他们洗手洗澡，下楼过关，努力工作。但是，不管什么人都必须退回贪污盗窃的赃款、赃物和其他的公共财物，真正做到手脚干净，不能马马虎虎，当然，处理也要合情合理，只要说清楚了，群众是不会做得过分的。

对于一切手脚不干净的党内外干部，这一次“四清”，是一场严肃的考验。是老老实实地洗手洗澡、轻装前进，还是执迷不悟，越陷越深，甚至蜕化变质？这是一个过社会主义的大关。要使他们知道四清是非清不可的，被迫清不如自动清，迟清不如早清，不要企图侥幸。

应当看到，我们绝大多数的干部是好的。其中有些人犯了一些毛病，经过领导和群众的帮助，是可以改好的，应当而且可以团结这些同志共同做好工作，以利进一步地孤立敌对分子。

这次运动要有坚强的领导，要依靠贫下中农组织，要在群众中做好调查研究，要放手发动群众。一切重大问题的决定和处理，都应当在群众中充分进行酝酿和讨论，在运动中，要让群众充分发表意见，批评错误缺点，揭露坏人坏事。但是，也要防止逼供信，严禁打人和采用任何变相的体罚。要允许被批评的干部申辩，让群众民主公认他的申辩是否正确。对于贪污盗窃分子，一般不采用群众大会斗争的方式，可以一面采用背

靠背的方式，在必要的时候，也可以在较小范围的群众会上，让群众充分揭发和批评，一面组织专门小组，进行调查研究，然后，根据确凿的证据，核实定案。那些大的和情节严重恶劣的贪污盗窃犯，经过群众讨论同意，可以经过法律手续判处。对于那些领导核心毛病很大的，或者领导干部太弱的单位，上级要选派得力的人去加强领导。这个运动要一批一批地、踏踏实实地搞深搞透，要严格防止敷衍“走过场”，也要防止拖拖拉拉。已经搞过的，要进行复查。凡是搞得不认真、不彻底的，必须重搞。一些必要的制度还没有建立的，必须建立起来。

今后，除了按照六十条的规定，定期公布各项账目之外，每年还要大清一次到两次，使“四清”成为人民公社、大队和生产队，首先是基本核算单位的一项经常制度，并作为一种重要的社会主义教育。

为了把这几项工作领导好，县一级干部要结合五反运动，检查、改进领导和作风，手脚不干净的，要首先洗手洗澡，卸掉包袱，端正阶级立场和思想作风。这样，才能在县一级建立一个坚强的领导核心，集中力量，有效地领导好这几项重大工作。

(九)干部参加集体生产劳动问题。

党中央号召全党同志认真地学习和领会毛泽东同志最近的这样一个非常重要的指示：

“阶级斗争、生产斗争和科学实验，是建设社会主义强大国家的三项伟大革命运动，是使共产党人免除官僚主义、避免修正主义和教条主义，永远立于不败之地的确实保证，是使无产阶级能够和广大劳动群众联合起来，实行民主专政的可靠保证。不然的话，让地、富、反、坏、牛鬼蛇神一齐跑了出来，而我们的干部则不闻不问，有许多人甚至敌我不分，互相勾结，被敌人腐蚀侵袭，分化瓦解，拉出去，打进来，许多工人、农民和知识分子也被敌人软硬兼施，照此办理，那就不要很多时间，少则几年、十几年，多则几十年，就不可避免地要出现全国性的反革命复辟，马列主义的党就一定会变成修正主义的党，变成法西斯党，整个中国就要改变颜色了。请同志们想一想，这是一种多么危险的情景啊！”

“……这一次社会主义教育运动是一次伟大的革命运动，不但包括

阶级斗争问题，而且包括干部参加劳动的问题，而且包括用严格的科学态度，经过试验，学会在企业 and 事业中解决一批问题这样的工作。看起来很难，实际上只要认真对待，并不难解决。这一场斗争是重新教育人的斗争，是重新组织革命的阶级队伍，向着正在对我们猖狂进攻的资本主义势力和封建势力作尖锐的针锋相对的斗争，把他们的反革命气焰压下去，把这些势力中间的绝大多数人改造成为新人的伟大的运动，又是干部和群众一道参加生产劳动和科学实验，使我们的党进一步成为更加光荣，更加伟大，更加正确的党，使我们的干部成为既懂政治、又懂业务、又红又专，不是浮在上面，做官当老爷，脱离群众，而是同群众打成一片，受群众拥护的真正好干部。这一次教育运动完成以后，全国将会出现一种欣欣向荣的气象。差不多占地球四分之一的人类出现了这样的气象，我们的国际主义的贡献也就会更大了。”

在毛泽东同志的伟大旗帜下，全党同志团结起来！

附录 8

农村社会主义教育运动中 目前提出的一些问题

(中共中央政治局召集的全国工作会议讨论纪要,一九六五年一月十四日)

一、形 势

一九六二年九月党的八届十中全会以来,由于城市和农村展开了社会主义教育运动,由于全党执行了党中央的一系列的政策,由于人民群众、广大党员、干部的积极努力,我国政治战线上,经济战线上,思想文化战线上,军事战线上,都出现了大好形势。近几个月来,全国有百万以上的干部,深入了城乡基层单位,社会主义革命运动出现了一个新的高潮。

我国近年来迅速取得的一切伟大成就,证明党的社会主义建设总路线是正确的,同时,进一步地证明以毛泽东同志为首的中国共产党是光荣的、伟大的、正确的党,我们的党不辜负全国人民和全世界人民的信任和希望。

我国城市和农村都存在着严重的、尖锐的阶级斗争。在所有制的社会主义改造基本完成以后,反对社会主义的阶级敌人,企图用“和平演变”的方式,恢复资本主义。这种阶级斗争势必反映到党内。有些社、队、企业、单位的领导,受到腐蚀,或者被篡夺。我们的工作,在前进过程中也存在着许多问题。实践证明,只要全党更深入地、更正确地继续贯彻执行党中央关于社会主义教育运动的各项决定,抓住阶级斗争这个纲,抓住社会主义和资本主义两条道路斗争这个纲,依靠工人阶级、贫下中

农、革命干部、革命知识分子和其他革命分子，注意团结百分之九十五以上的群众、团结百分之九十五以上的干部，那末，城乡存在的许多问题，并不难发现，也不难解决。

必须把两年多来的社会主义教育运动坚持下去，进行到底，绝对不能松劲。

现在的问题，是要总结过去这一时期运动的经验，肯定成绩，克服工作中的缺点，以便取得更大的胜利。

二、运动的性质

几种提法：

1. 四清和四不清的矛盾。
2. 党内外矛盾的交叉，或者是敌我矛盾和人民内部矛盾的交叉。
3. 社会主义和资本主义的矛盾。

前两种提法，没有说明社会主义教育运动的根本性质。这两种提法，不说是社会里的四清四不清矛盾，也不说是党的内外矛盾交叉，也不说是历史时期、什么阶级内容的敌我矛盾和人民内部矛盾的交叉。从字面上看来，所谓四清四不清，过去历史上什么社会里也可能用，所谓党内外矛盾交叉，什么党派也可能用，所谓敌我矛盾和人民内部矛盾交叉，什么历史时期也可能用，这些都没有说明今天矛盾的性质，因此不是马克思列宁主义的。

最后一种提法，概括了问题的性质，是马克思列宁主义的，是同毛泽东同志和党中央从一九四九年七届二中全会以来关于整个过渡时期存在着阶级矛盾、存在着无产阶级和资产阶级的阶级斗争、存在着社会主义和资本主义的两条道路斗争的科学论断相符合的。忘记十几年来我党的这一条基本理论和基本实践，就会要走到斜路上去。

这次运动的重点，是整党内那些走资本主义道路的当权派，进一步地巩固和发展城乡社会主义的阵地。

那些走资本主义道路的当权派，有在幕前的，有在幕后的。

支持这些当权派的人，有的在下面，有的在上面。

在下面的，有已经划了的地主、富农、反革命分子和其他坏分子，也

有漏划了的地主、富农、反革命分子和其他坏分子。

在上面的，有在社、区、县、地、甚至有在省和中央部门工作的一些反对搞社会主义的人。其中，有的本来就是阶级异己分子；有的是蜕化变质分子；有的是接受贿赂，狼狈为奸，违法乱纪。

有些人是不分敌我界限，丧失无产阶级立场，包庇自己的亲属、朋友、老同事中那些搞资本主义活动的人。

我们的绝大多数干部是要走社会主义道路的，但是他们中间有些人，对社会主义革命的认识不清，用人不当，对工作检查不力，犯官僚主义错误。

三、统一提法

城市和乡村的社会主义教育运动，今后一律简称四清：清政治，清经济，清组织，清思想。城市中社会主义教育运动过去称为五反运动，以后通称四清运动，取消“五反”的名称。

四、搞好运动的标准

毛泽东同志在一九六四年六月一次有各大区中央局第一书记参加的中央政治局常委会上说过：

搞好社会主义教育运动的标准是什么？

1. 要看贫、下中农是真正发动起来了，还是没有发动起来。
2. 干部中的“四不清”问题，是解决了，还是没有解决。
3. 干部是参加了劳动，还是不参加劳动。
4. 一个好的领导核心是建立起来了，还是没有建立起来。
5. 发现有破坏活动的地、富、反、坏分子，是将矛盾上交，还是发动群众，认真监督，就地改造。
6. 要看是增产，还是减产。

那时，中央政治局常委扩大会议认为这几条用以衡量我国社会主义教育运动是否做得好的标准，是适当的。现在我们也认为是适当的。

五、工作方法

1. 在整个运动中，省、地、县级党委和工作队，必须逐步做到，依靠群众大多数，依靠干部大多数（包括放了包袱的干部），实行群众、干部、

工作队“三结合”。

2. 运动一开始,就必须向干部和群众说明来意,把政策交给他们。

明确宣布,不论在什么社队,不论在运动中或运动后,都不许用任何借口,去反社员群众。

3. 工作队必须在运动和斗争过程中,发动贫下中农,组织阶级队伍,发现和培养积极分子,逐步形成领导核心,同他们一道工作。不要冷冷清清,不要神秘化,不要只在少数人当中活动。

4. 在运动中,自始至终要抓生产。同时,要注意抓当年分配(生活问题)。如果不抓生产和分配的问题,势必脱离群众,势必给我们的事业带来损害。

5. 要从当地情况出发,实事求是。群众需要解决什么问题,就解决什么问题。工作中有什么偏向,就纠正什么偏向。

6. 在运动中,要大胆放手发动群众,不要象小脚女人,不要束手束脚。同时,要深入细致,不要大轰大嗡。要摆事实,讲道理,防止简单、粗暴的做法,严禁打人和其他形式的体罚、防止逼、供、信。

7. 总之,在整个运动中,必须利用矛盾,争取多数,反对少数,各个击破。坚决走资本主义道路的人,总是极少数。有些人犯了错误,还可改正。对四清的对象,必须善于分化他们,区别对待,把最坏的人,最大限度地孤立起来。

六、集中力量,打开灭战

领导运动,要有全局的观点和全局的部署。要经过初步的调查研究,进行初步的排队。

要适当集中力量,打开灭战。从那些问题最多、影响很大的重要地方着手,突破一点,推动全局。

点的工作不不只是指大队,要上下左右适当地结合起来搞。

要分批分期,波浪式发展,解决一批地方的问题,又解决另一批地方的问题。

各省、市要有调配力量的机动权,必要时可以调集一些干部,在运动中培养训练。

不是靠人海战术。不要在一个县、社、队，集中人数过多的工作队。这样，点可以多搞一些，也利于走群众路线。

重要的是，要尽可能地配备能够掌握党的政策和懂得走群众路线的骨干。

七、蹲点

“没有调查就没有发言权。”毛泽东同志的这一个教导，是我们在工作中必须遵守的。

过去我们党采用的开调查会等行之有效的调查研究方法，应当继续采用。

蹲点，解剖麻雀，是一种很重要的领导方法。领导干部必须有选择、有计划地继续蹲点，深入基层，深入群众，在运动和斗争中，取得比较系统的经验。

蹲点，可以有不同的办法。

要有一批人比较长期地蹲在一个大队，从头到尾，把运动搞完。

中央局、省、地、县各级党组织的领导人，要实行一般和个别相结合的领导方法。除了选择一个地方蹲下来以外，他们还可以在自己蹲点的地方或其他地方，召集会议，对其他点的工作和全大区、全省、全专区、全县的面上的生产等工作，进行调查研究和指导。

他们还可以到其他的地方去巡视，或者组织小型巡视团，以便掌握动态，互通情报，交流经验。

八、抓面的工作

必须照顾点和面。

现在进行四清运动重点以外的面，占全国的绝大部分。这些地区的主要任务，是生产建设，必须认真做好。

中央局、省委和地委要抓全大区、全省、全专区的工作。

面上，也要适当地进行社会主义教育，要提高干部的政治觉悟，启发自觉，洗手洗澡。应当向他们明确宣布，问题不大的、或者问题虽多但交代好、退赔好的，只要做好工作，搞好生产，将功补过，就一律既往不究。

面上,有的县,如果有条件,经过省委批准,也可以进行一些四清试点工作。

可参考一些地方整训干部、由点带面的有效办法。

九、干部问题

1. 看待干部,要用一分为二的方法。对他们,要采取严肃、积极、热情的态度。

2. 情况要逐步摸清。可能有以下四种:好的,比较好的,问题多的,性质严重的。在一般情况下,前两种人是多数。

3. 毛泽东同志早就说过,对于犯错误的人,要采取“惩前毖后”、“治病救人”的方针。他又说过:“对于那些犯了错误但是还可以教育的、同那些不可救药的分子有区别的党员和干部,不论其出身如何,都应当加以教育,而不是抛弃他们。”

现在,我们仍然必须遵守毛泽东同志这些指示。

我们对于犯错误的干部应当采取的政策是:“说服教育、洗手洗澡、轻装上阵、团结对敌”,是“从团结的愿望出发,经过批评或者斗争使矛盾得到解决,从而在新的基础上达到新的团结”。

4. 对那些犯轻微四不清错误的,或者问题虽多但交代好的,要尽可能早一点解放出来。

对于那些错误性质一时分辨不清楚、又不适宜留在原工作岗位上的干部,可以调换工作,或者集训,进行审查。

5. 经济退赔,不能马马虎虎,同时要合情合理。问题不严重,检讨又较好,经过群众同意,退赔可以减、缓、免。

6. 对于有些犯错误的干部,给以必要的、适当的处分,这是为了教育他们,改造他们。只要他们愿意走社会主义道路,党就会团结他们,群众就会团结他们。

不称职的干部,有的可以调整,有的可以改选。不够条件的党员,可以劝他们退党。这些都可以放在运动后期处理。

7. 性质严重、领导权由阶级异己分子或蜕化变质分子把持的,要夺权。先斗争,后撤职。一般的,党籍问题放在后头解决。个别特别严重

的，可以同时撤职，开除党籍，以至拘留。

钻进来的反革命分子、地主富农和其他坏分子，都要开除党籍。

在要夺权的地方，或者在民兵组织严重不纯的情况下，要采取妥当办法，把民兵的枪支、弹药收上来，发给贫下中农中可靠的人。

8. 个别对群众有严重威胁的反、坏分子，必要时，有的可以暂时放在当地看管起来，有的送农场劳动，同时审理他们的案件。

重大案件，例如，杀人放火或有其他严重罪行的现行犯，要逮捕法办。

9. 有些坏干部是会有集团的，但不要把集团划得太多，划得太宽。

十、建立贫农、下中农协会

贫农下中农协会，是贫农下中农在共产党领导下自愿组成的革命的群众性的阶级组织。它监督、协助人民公社的各级干部进行工作。这种组织将在巩固无产阶级专政、巩固集体经济、发展集体生产方面，充分发挥作用。

贫农下中农的人数和在生产中的劳动力，在农村总人口和总劳动力当中，占有百分之六十至七十，他们是大多数。贫协一经组织，富裕中农和其他一些愿意上进的人就会靠拢，就把这些对社会主义经常处于动摇状态的人们也团结起来了。

在社会主义教育运动中，在基层组织瘫痪的地方，在新的领导核心没有建立起来以前，可以实行一切权力归贫农下中农协会。

十一、时 间

一个大队，半年左右。一个县，一年或更多一些时间。

从一九六四年秋冬算起，三年左右，搞好全国三分之一的地区。

六、七年内，全国搞完。

只要在政策上、工作方法上正确，运动的进展，就可以争取快些。

十二、宣布对隐瞒土地的政策

瞒地，经过群众讨论，自愿公开后，国家对这部分土地，五年左右，不加负担，不加征购。

十三、财贸部门的工作要同四清运动配合

不准因为那里搞了四清，就增加负担和多收贷款。财贸机关应当在投资、贷款等方面，适当支持进行四清地区的生产建设。

十四、工作队的成员

不一定要十分“干净”，犯过错误的，也可以参加，一方面便于教育改造他们，另一方面，他们有些人可能熟悉内情，对工作有用处。

工作队要不断总结经验，定期整顿。

十五、给出路

对地富反坏分子和蜕化变质分子，要在群众监督下，劳动改造，帮助他们重新做人。

犯了严重四不清错误的人，有的不当干部了，不当党员了，可以让他们当社员，好好劳动。

十多年来，老实劳动、不做坏事的地富反坏分子，已经戴上帽子的，可否摘帽子？没有戴帽子的，可否不再给戴？都由群众审议决定。

十六、四清要落在建设上面

拿一个县来说，在四清中，四清后，要逐步把党的领导核心搞好，逐步把无产阶级专政的一切工具掌握在可靠的人手中，逐步建设好一个社会主义的县，使生产、建设、科学、文化、教育、卫生、公安、民兵工作，各方面都有所前进。

全国所有社、队的生产建设，都要象大寨那样，坚持自力更生的方针。

十七、生产队规模

生产队可以在四清过程中，经过贫下中农充分酝酿，充分讨论，由群众决定，进行适当调整或者改组，是否以三十户左右为有利？居住比较集中的，可以超过三十户。居住比较分散的，可以少于三十户。这些都不要由上面决定。

十八、基层干部任期

要按六十条规定，定期进行民主选举。连选连任，一般的，以四年为限，贪污的，犯严重错误的，不称职的，可以随时撤换。

十九、监督问题

干部要有上下监督，主要是群众监督。在四清运动中，要同群众研究出一套有效的监督制度和政治工作制度。监督机构的权力，要大于同级的执行机构。

二十、四大民主

所有社队，都要学习人民解放军，实行政治民主，生产民主，财务民主，军事民主。

二十一、工作态度

好话，坏话，正确的话，错误的话，都要听。特别是对那些反对的话，要耐心听，要让人把自己的话说完。

二十二、思想方法

努力避免片面性和局限性，无论什么事情，都必须加以分析。

把什么事情都看成是绝对的，静止的，孤立的，不变的，是形而上学。

罗列一大堆表面现象，拼凑一大堆枯燥无味的条文，使人得不到要领，是烦琐哲学。

要提倡唯物辩证法，反对形而上学和烦琐哲学。

二十三、上述各条，原则上也适用于城市的四清运动。

附录 9

关于党内政治生活的若干准则(第十一条)

(中国共产党第十一届中央委员会第五次全体会议通过)

十一、接受党和群众的监督,不准搞特权

各级领导干部都是人民的公仆,只有勤勤恳恳为人民服务的义务,没有政治上、生活上搞特殊化的权利。按照工作需要,对领导人提供某些合理的便利条件并保证他们的安全是必要的,但绝不允许违反制度搞特殊化。

在我们的国家中,人们只有分工的不同,没有尊卑贵贱的分别,谁也不是低人一等的奴隶或高人一等的贵族。那种认为自己的权力可以不受任何限制的思想,就是腐朽的封建特权思想,这种思想必须受到批判和纠正。共产党员和干部应该把谋求特权和私利看成是极大的耻辱。

必须坚持在真理面前人人平等,在党纪国法面前人人平等的原则。党内决不容许有不受党纪国法约束或凌驾于党组织之上的特殊党员。决不允许共产党员利用职权谋取私利。

任何领导干部都不允许超越党组织所赋予自己的权限,侵犯集体的权限和别人的权限。所有的党员都是平等的同志和战友,党的领导干部要以平等的态度待人,不能以为自己讲的话不管正确与否,别人都得服从,更不能摆官架子,动辄训人、骂人。由于上级领导人员的缺点和错误,使下级的工作出了问题,上级要主动给下级承担责任,首先作自我批评。

各级领导干部必须保持和发扬我党艰苦奋斗,与群众同甘共苦的光荣传统。要坚决克服一部分领导干部中为自己和家属谋求特殊待遇的恶

劣倾向。禁止领导人违反财经纪律，任意批钱批物。禁止利用职权为家属亲友在升学、转学、晋级、就业、出国等方面谋求特殊照顾。禁止违反规定动用公款请客送礼。禁止违反规定动用公款为领导修建个人住宅。禁止公私不分，假公济私，用各种借口或巧立名目侵占、挥霍国家和集体的财物。

党的各级领导人员必须自觉地严格遵守关于生活待遇的规定，同时加强对子女的教育，如果违反了有关规定，经过批评教育仍不改正的，必须给予党的纪律处分。

任何领导干部，不得违反党的干部标准和组织原则，将自己的亲属提拔到领导岗位上来；不得让他们超越职权干预党和国家的工作；不应把他们安排在自己身边的要害岗位上。

为了保持党和人民群众的密切联系，防止党的领导干部和党员由人民的公仆变成骑在人民头上的老爷，必须采取自下而上和自上而下相结合、党内和党外相结合的方法，加强党组织和群众对党的领导干部和党员的监督。要监督他们是不是认真学习和贯彻执行党的路线、方针、政策，是不是遵守党纪国法，是不是坚持党的优良传统和作风，是不是搞特权，是不是在生产、工作、学习和对敌斗争中起模范作用，是不是密切联系群众和为人民谋利益。要表扬那些觉悟高、党性强、表现好的同志，批评教育表现差的同志。

要在充分走群众路线的基础上，建立和完善对干部的考试、考核、奖惩、轮换、退休、罢免等一整套制度。通过实行这些制度，真正做到功过分明，赏罚分明，鼓励先进，激励后进。

各级领导干部要定期听取所在单位的党员和群众的意见和评论。各级党组织要重视群众来信来访中对领导干部、党员的批评和意见。党组织要将党员和群众的评论、批评和意见经核实后报送上级党委，作为考核干部的一个重要依据。

每个党员不论职务高低，都必须编入党的一个组织，参加组织生活。各级党委或常委都应定期召开民主生活会，交流思想，开展批评和自我批评。

附录 10

全国人民代表大会常务委员会 关于严惩严重破坏经济的罪犯的决定

(一九八二年三月八日第五届全国人民代表大会常务委员会
第二十二次会议通过)

鉴于当前走私、套汇、投机倒把牟取暴利、盗窃公共财物、盗卖珍贵文物和索贿受贿等经济犯罪活动猖獗，对国家社会主义建设事业和人民利益危害严重，为了坚决打击这些犯罪活动，严厉惩处这些犯罪分子和参与、包庇或者纵容这些犯罪活动的国家工作人员，有必要对《中华人民共和国刑法》的一些有关条款作相应的补充和修改。现决定如下：

一、对刑法有关条款作下列补充和修改：

(一)对刑法第一百一十八条走私、套汇、投机倒把牟取暴利罪，第一百五十二条盗窃罪，第一百七十一条贩毒罪，第一百七十三条盗运珍贵文物出口罪，其处刑分别补充或者修改为：情节特别严重的，处十年以上有期徒刑、无期徒刑或者死刑，可以并处没收财产。

国家工作人员利用职务犯前款所列罪行，情节特别严重的，按前款规定从重处罚。本决定所称国家工作人员，包括在国家各级权力机关、各级行政机关、各级司法机关、军队、国营企业、国家事业机构中工作的人员，以及其他各种依照法律从事公务的人员。

(二)对刑法第一百八十五条第一款和第二款受贿罪修改规定为：国家工作人员索取、收受贿赂的，比照刑法第一百五十五条贪污罪论处；情节特别严重的，处无期徒刑或者死刑。

(三)国家工作人员,无论是司法人员,利用职务包庇、窝藏本条(一)、(二)规定的犯罪分子,隐瞒、掩饰他们的犯罪事实的,都按刑法第一百八十八条徇私舞弊罪的规定处罚;

国家工作人员的亲属或者已离职的国家工作人员,犯上述罪行的,按刑法第一百六十二条第二款包庇罪的规定处罚;

为上述犯罪分子销毁罪证或者制造伪证的,按刑法第一百四十八条伪证罪的规定处罚;

对执法人员和揭发检举作证人员进行阻挠、威胁、打击报复的,按刑法第一百五十七条妨害社会管理秩序罪或者第一百四十六条报复陷害罪的规定处罚。

犯前四款罪,事前与本条(一)、(二)所列举的罪犯通谋的,以共同犯罪论处。

(四)对于本条(一)、(二)、(三)所列的犯罪人员,有追究责任的国家工作人员不依法处理,或者因受阻挠而不履行法律所规定的追究职责的;对犯罪人员和犯罪事实知情的直接主管人员或者仅有的知情的工作人员不依法报案和不如实作证的,分别比照刑法第一百八十七条、第一百八十八条、第一百九十条所规定的渎职罪处罚。

二、本决定自1982年4月1日起施行。

凡在本决定施行之日以前犯罪,而在1982年5月1日以前投案自首,或者已被逮捕而如实地坦白承认全部罪行,并如实地检举其他犯罪人员的犯罪事实的,一律按本决定施行以前的有关法律处理,凡在1982年5月1日以前对所犯的罪行继续隐瞒拒不投案自首,或者拒不坦白承认本人的全部罪行,亦不检举其他犯罪人员的犯罪事实的,作为继续犯罪,一律按本决定处理。

三、本决定对国家和全体人民利益关系重大,所有国家机关、军队、企业、事业机构、农村社队、政党组织、人民团体、学校、报纸、电台和其他宣传单位,自本决定公布之日起,都有义务采取一切有效方法,对全体工作人员、指战员、职工、学生和城乡居民,反复进行通俗的宣传解释,做到家喻户晓,人人皆知。

附：《刑法》有关条文

第一百一十八条 以走私、投机倒把为常业的，走私、投机倒把数额巨大的或者走私、投机倒把集团的首要分子，处三年以上十年以下有期徒刑，可以并处没收财产。

第一百五十二条 惯窃、惯骗或者盗窃、诈骗、抢夺公私财物数额巨大的，处五年以上十年以下有期徒刑；情节特别严重的，处十年以上有期徒刑或者无期徒刑，可以并处没收财产。

第一百七十一条 制造、贩卖、运输鸦片、海洛英、吗啡或者其他毒品的，处五年以下有期徒刑或者拘役，可以并处罚金。

一贯或者大量制造、贩卖、运输前款毒品的，处五年以上有期徒刑，可以并处没收财产。

第一百七十三条 违反保护文物法规，盗运珍贵文物出口的，处三年以上十年以下有期徒刑，可以并处罚金；情节严重的，处十年以上有期徒刑或者无期徒刑，可以并处没收财产。

第一百八十五条 国家工作人员利用职务上的便利，收受贿赂的，处五年以下有期徒刑或者拘役。赃款、赃物没收，公款、公物退还。

犯前款罪，致使国家或者公民利益遭受严重损失的，处五年以上有期徒刑。

向国家工作人员行贿或者介绍贿赂的，处三年以下有期徒刑或者拘役。

第一百五十五条 国家工作人员利用职务上的便利，贪污公共财物的，处五年以下有期徒刑或者拘役；数额巨大，情节严重的，处五年以上有期徒刑；情节特别严重的，处无期徒刑或者死刑。

犯前款罪的，并处没收财产，或者判令退赔。

受国家机关、企业、事业单位、人民团体委托从事公务的人员犯第一款罪的，依照前两款的规定处罚。

第一百八十八条 司法工作人员徇私舞弊，对明知是无罪的人而使他受追诉，对明知是有罪的人而故意包庇不使他受追诉，或者故

意颠倒黑白做枉法裁判的，处五年以下有期徒刑、拘役或者剥夺政治权利；情节特别严重的，处五年以上有期徒刑。

第一百六十二条 窝藏或者作假证明包庇反革命分子的，处三年以下有期徒刑、拘役或者管制；情节严重的，处三年以上十年以下有期徒刑。

窝藏或者作假证明包庇其他犯罪分子的，处二以下有期徒刑、拘役或者管制；情节严重的，处二年以上七年以下有期徒刑。

犯前两款罪，事前通谋的，以共同犯罪论处。

第一百四十八条 在侦查、审判中，证人、鉴定人、记录人、翻译人对与案件有重要关系的情节，故意作虚假证明、鉴定、记录、翻译，意图陷害他人或者隐匿罪证的，处二以下有期徒刑或者拘役；情节严重的，处二年以上七年以下有期徒刑。

第一百五十七条 以暴力、威胁方法阻碍国家工作人员依法执行职务的，或者拒不执行人民法院已经发生法律效力判决、裁定的，处三年以下有期徒刑、拘役、罚金或者剥夺政治权利。

第一百四十六条 国家工作人员滥用职权、假公济私，对控告人、申诉人、批评人实行报复陷害的，处二以下有期徒刑或者拘役；情节严重的，处二年以上七年以下有期徒刑。

第一百八十七条 国家工作人员由于玩忽职守，致使公共财产、国家和人民利益遭受重大损失的，处五年以下有期徒刑或者拘役。

第一百九十条 司法工作人员私放罪犯的，处五年以下有期徒刑或者拘役；情节严重的，处五年以上十年以下有期徒刑。

附录 11

中共中央、国务院关于打击 经济领域中严重犯罪活动的决定

(一九八二年四月十三日)

(一)

为了有效地发展社会主义的物质文明和精神文明的建设,今年以来,党中央着重抓了两件大事,一是作为体制改革的一个组成部分的机构改革,二是打击经济领域中的严重犯罪活动。全党、全军和全国各族人民对这两件大事都热烈拥护,极为关注,切望我们贯彻始终,夺取胜利。

目前,机构改革的工作,正在中央党政军机关顺利进行中,国务院并已决定成立经济体制改革委员会,统一研究、筹划和领导全国的经济体制改革工作。对经济领域中严重犯罪活动的打击,正在全国范围内逐步展开。一月,中央发出了《紧急通知》;二月,中央召开了广东、福建两省座谈会,批转了座谈会纪要;三月,全国人大常委会通过了《关于严惩严重破坏经济的罪犯的决定》。三个月来,各地初步揭发和处理了一批走私贩私、贪污受贿等严重犯罪案件,一些久拖不决的案件正在得到解决,严重破坏经济的犯罪分子受到震慑,歪风邪气有所收敛。斗争已经取得了初步效果。党政军全体同志、特别是各级领导机关,务必下定决心,把这一斗争进行到底。

(二)

党的十一届三中全会以来,党中央和国务院的领导是正确的。我们已经胜利地实现了工作着重点的转移。经济建设执行调整、改革、整顿、提高的方针已经获得显著成就,实行对外开放和对内搞活经济政策的工作

正在有效地取得进展,城乡人民的生活也已经得到明显的改善。党的纪律有所加强,党的作风有所好转。但是我们在充分肯定这些成绩的同时,必须清醒地看到,我们的经济政治生活中还存在着一些阴暗方面。特别令人触目惊心的是,近两三年来,走私贩私、贪污受贿、投机诈骗、盗窃国家和集体财产等严重犯罪活动有了明显的增加,在少数地区、少数人员中还相当猖獗。这些严重破坏经济的犯罪活动,往往是由国家机关和企业事业单位内的少数人员同社会上的不法分子相勾结进行的,有时还打着国家或集体的幌子,有的甚至受到某些领导干部的支持。问题远比一九五二年“三反”时严重,出现这种情况的主要原因,是由于林彪、江青反革命集团严重破坏了我们的党风、民风,少数人受他们散布的无政府主义、极端个人主义思想的毒害很深;我们队伍中有些意志薄弱的人在新形势下经不起考验,贪图享乐,利令智昏;这几年在实行对外开放和对内搞活经济这两项完全正确的政策时,党的思想政治工作 and 政府部门的一些必要的管理措施没有及时跟上,对于已经发现的某些严重破坏经济的罪犯也没有及时给予充分有力的打击。当前经济领域中的严重犯罪活动,已经和正在腐蚀我们的干部队伍,损害我们党、政府、军队的肌体和国家的信誉,毒化人们的思想,污染社会风气,破坏经济建设,妨碍对外开放和对内搞活经济政策的正确执行,影响社会安定。如果继续听其发展,就将对我国社会主义事业的前途产生极大的危害。

打击经济领域中的严重犯罪活动,是我国社会主义社会在新的历史条件下阶级斗争在经济领域内的重要表现,在共产党员和国家工作人员中进行这场坚持共产主义纯洁性、反对腐化变质的斗争,关系到我国社会主义现代化建设的成败,关系到我们党和国家的盛衰兴亡。由于特定的历史条件,这场斗争必然是长期的、持久的,全党必须对此有清醒的认识和高度的警惕,统一思想,统一步调,决不能等闲视之,或者各行其是。

现在,有些同志看不到经济领域中严重犯罪活动的巨大危害性,没有清醒地认识到开展这场斗争的必要性和迫切性,担心这样做会偏离经济建设的中心任务,妨碍现代化建设事业的发展,对执行对外开放和对内搞活经济的政策会招致不良影响。这种看法是完全错误的,并且是当

前对经济领域中严重犯罪活动进行斗争的主要思想障碍。必须清醒地看到,如果我们听任经济领域中的严重犯罪活动自由泛滥,我们的现代化建设就无法顺利进行;只有在坚定执行现行各项经济政策的同时,坚决打击严重破坏经济的罪犯,才能保证我国现代化建设沿着社会主义的轨道前进,才能使对外实行开放和对内搞活经济的政策得到正确执行。

(三)

为了保卫我们党的共产主义纯洁性,保卫我国的社会主义制度和各族人民的利益,我们一定要坚定不移、坚持不懈地打击经济领域中的严重犯罪活动。在这个斗争中,一方面态度要坚决,打击要有力;另一方面,重点要明确,步骤要稳妥,工作要做细。对严重破坏经济的罪犯必须抓住不放,雷厉风行地加以处理;对那些情节严重的犯罪干部,必须查明情况,依法制裁。对一般案件和重大案件,重点抓重大案件;对历史积案和现行案件,重点抓现行案件;对社会上的普通案件和国家机关、企业事业内部的案件或它们与社会上不法分子共谋进行的案件,重点抓与国家机关、企业事业有关的案件。总之,要集中力量抓紧处理大案要案,并且着重整顿党的组织、干部作风和严密各项管理制度。为了便于分工,中央和省一级一般可以共同着重抓地专一级以上的问题,县一级的问题一般可以由省一级负责;但县一级性质特别严重的问题中央也要过问,县一级以下特别严重的问题省一级也要过问。

对严重破坏经济的罪犯,不管是什么人,不管他属于哪个单位,不论他的职务高低,都要铁面无私,执法如山,决不允许有丝毫例外,更不允许任何人袒护、说情、包庇。如有违反,无论是谁,一律要追究责任。在打击经济领域中严重犯罪活动的同时,对其他方面的严重违法乱纪行为也必须坚决予以查处。但是,决不要把这场斗争的范围任意扩大到广大城乡的普通工人、农民和其他劳动群众(不包括其中的少数要犯)中去。带有一定群众性的轻微违法案件,也应适当处理,不能听其泛滥和升级。一般地说,对待这些问题,要以进行教育和改进管理制度为主。因为这不是当前斗争的中心,可以稍缓一些时候解决,以免分散精力,甚至转移目标。

为了顺利地、正确地打击经济领域中的严重犯罪活动，当前，各级党政军领导机关和领导同志必须着重克服对这方面的严重情况熟视无睹、无动于衷的麻痹态度，以及对开展这场斗争顾虑重重、优柔寡断的畏难情绪。同时，考虑到过去历次政治运动的教训，也要防止和反对不进行调查研究，不掌握实际情况，靠主观臆断规定指标和进度，硬找斗争对象或者对问题任意升级等错误做法。还要防止个别自己有问题的人故意制造假象，嫁祸于人的阴谋。

打击经济领域中的严重犯罪活动，一定要正确掌握政策，严格区分和正确处理两类不同性质的矛盾。要划清工作失误同违法犯罪的界限，划清经济上的不正之风同经济犯罪的界限，划清走私贩私、贪污受贿、投机诈骗同实行对外开放、对内搞活经济政策中由于某些制度、办法不完善而发生的问题的界限。在判定罪责时，要划清个人贪污同化大公为小公的界限。对于在经济上犯有不那么严重的罪行的人，在他们决心悔改和清退赃款赃物以后，可以减轻或免于处分。

打击经济领域中的严重犯罪活动，坚决不搞群众运动，更不允许搞人人过关。但对于情节比较复杂、牵涉面比较广的大案要案，一定要充分走群众路线，即在一定的范围内，发动了解情况的群众如实揭发检举有严重犯罪行为的人员。对某些案件的处理，也可以提交直接有关的群众讨论，征求意见，以求处理平允，并使群众得到教育。要认真调查研究，在任何情况下都不允许搞逼、供、信，都不允许株连无辜亲友。要根据确凿事实，区别不同情况，按照党纪、政纪、军纪和国法，慎重处理每一个案件。

走私贩私、贪污受贿、投机诈骗、盗窃国家和集体财产，都是犯罪行为，在我国的宪法和法律、我党的党章和党内生活准则中都有明确规定，大是大非的界限很清楚。有些人对于许多严重破坏经济的大案要案，也推说什么“政策不明，不好处理”，这是完全错误的。只要我们严格按照党规党法、政纪、军纪、司法程序和法律规定办事，坚持以事实为根据，以法律为准绳，坚持重证据而不轻信口供，预先宣布各项政策界限和严格规定各项工作方法，就一定能够做到稳准狠地打击一切严重破坏经济的犯

罪分子。

(四)

五届人大常委会第二十二次会议通过的《关于严惩严重破坏经济的罪犯的决定》，根据新的情况，对我国《刑法》的有关条款作了相应的补充和修改，这就使坚决打击严重破坏经济的犯罪活动、严惩这些犯罪分子有了更加有力的法律武器，各级党政军组织要坚决保证这个《决定》的贯彻实施。

人大常委会的《决定》中明确规定：“凡在本决定施行之日以前犯罪，而在一九八二年五月一日以前投案自首，或者已被逮捕而如实地坦白承认全部罪行，并如实地检举其他犯罪人员的犯罪事实的，一律按本决定施行以前的有关法律规定处理。凡在一九八二年五月一日以前对所犯的罪行继续隐瞒拒不投案自首，或者拒不坦白承认本人的全部罪行，亦不检举其他犯罪人员的犯罪事实的，作为继续犯罪，一律按本决定处理。”《决定》公布以后，立即显示了社会主义法律的威力。许多犯罪分子投案自首，主动退赃，交代揭发问题，对他们的这种行动，要表示欢迎，经调查属实后，一定要依法予以从宽处理。所有犯罪分子都应认清形势，抓紧时机，走“坦白从宽”的道路；如果心存侥幸，错过时机，就一定要依照人大常委会通过的《决定》从严惩处。当然，在过了这个期限以后，有些人如能确实悔过自新，投案自首，如实地交代揭发问题，主动退赃，仍然可以按照有关政策和法律规定，受到比较宽大的处理。但是政策和法律决不会宽大无边，任何继续隐瞒罪行和继续犯罪的案犯，决不会逃脱法律和人民的严厉惩处。

(五)

坚持党的对外实行开放和对内搞活经济的政策，同坚决打击经济领域中的严重犯罪活动是并行不悖的。对外实行开放，对内搞活经济，是我们党根据社会主义现代化建设需要所采取的从实际出发的坚定不移的政策，这一政策决不会由于打击严重破坏经济的罪犯而发生改变和动摇。当然，如大家所知，实行这一政策，必然会有一部分不坚定分子腐化变质，必然会有一部分不法分子乘机进行破坏社会主义经济的活动，为

此,我们一定要采取相应的管理措施,规定正确的政策界限,加强思想政治教育,坚决严肃地进行反腐败变质的斗争。只有这样,才能够正确地健康地实行对外开放、对内搞活经济的政策;否则,我国的对外经济活动和现代化建设就无法得到预期的效果,就会偏离社会主义轨道而陷入歧途,甚至归于失败。我们决不能因为实行对外开放和对内搞活经济的政策就忽视、放松和不敢进行这场斗争,也决不能因为进行这场斗争而对已经被实践证明是正确的政策发生动摇。

实行对外开放和对内搞活经济的政策,必须坚持以计划经济为主、市场调节为辅的根本原则,凡属重要的经济活动都要纳入国家计划的轨道,必须加强对外经济活动的统一领导,严格外汇管理,严格遵守国家统一规定的外汇牌价,严禁任何单位和个人之间或他们与国外人员之间不按国家牌价互相私自倒买倒卖外汇,要坚决纠正有的地方听任外汇黑市猖獗的危险现象。开展对外经济活动,必须只限于由国家批准的单位按国家规定的原则和程序进行,严禁任何单位和个人擅自以任何名义任何形式进行这一活动,严禁国家机关和企业事业单位的工作人员个人经商。我们实行对外开放政策,受到海外侨胞和港澳同胞的赞助,许多外国工商界的有识之士也积极同我们谋求经济合作和扩大贸易往来,在这方面,已经打开了新局面,收到了成效。我们一定要继续坚定不移地实行这一政策,积极吸引国外投资,正确引进国外先进科学技术,努力发展对外经济关系。一切国际金融组织和外国工商界人士,只要遵守我国法律,遵守平等互利原则,我们就欢迎他们来我国投资,并且确保他们的合法权益和正当利润。我们对海外侨胞和港澳同胞关心和支援祖国现代化建设的行动给予高度评价,同样欢迎他们向祖国投资,并且按照国家法律确保他们的合法权益和正当利润。我们打击经济领域中的严重犯罪活动,完全与这些同我们进行正常合法营业而不进行非法活动的工商界人士无关,恰恰相反,是为了保证继续发展与他们的健康交往,也避免他们受到我国的一些不法分子的欺骗敲诈。

所有从事对外经济工作的同志都要认真学习,刻苦钻研,努力使自己真正成为一个政治坚强、业务熟练、廉洁奉公的专业工作者,我们的同

志在开展对外经济活动中,既要自觉坚持自己的共产主义纯洁性、维护祖国利益和荣誉的爱国立场,又要善于同外国工商界人士进行交往。对一切以正当手段来同我们做生意,同我们进行经济合作的外国工商界人士、海外侨商和港澳工商业者,我们都继续持欢迎态度,以礼相待,都要主动地同他们协商问题,洽谈业务,正常交往。

(六)

打击经济领域中的严重犯罪活动,是为了扫除障碍,促进工农业生产的发展,保证各项工作的顺利进行,加快现代化建设的步伐。各级党政军领导机关都要坚决执行党中央和国务院确定的方针政策,妥善安排,精心指导,加强思想政治工作,防止任何影响生产和工作的消极因素发生,并且都要把这一点作为检验自己工作好坏的主要标志。

我们一定要继续坚定不移地实行对内搞活经济的政策。要在社会主义公有制经济占绝对优势的根本前提下,实行多种经济形式和多种经营方式长期并存。按照国民经济的需要适当发展城镇集体经济和劳动者个体经济,增加劳动就业的渠道。在坚持计划经济为主和全国一盘棋的根本原则下,继续实行对地方下放部分权力,对企业扩大自主权,继续推行和完善多种形式的企业经济责任制和农业生产责任制,加强城乡物资交流,繁荣城乡市场等一系列行之有效的政策和措施。要保护城镇集体经济、个体劳动者和小商小贩的正当经营和正常业务活动,打击投机盗窃诈骗的罪犯,要严格按照《刑法》第一百一十八条规定的,“以走私、投机倒把为常业的,走私、投机倒把数额巨大的或者走私、投机倒把集团的首要分子”,第一百五十二条规定的,“惯窃、惯骗或者盗窃、诈骗、抢夺公私财物数额巨大的”人员为惩处对象。对于虽不是严重破坏经济的罪犯,但确实扰乱城乡市场管理、妨害国家物资购销和损害城乡人民利益的人,也要依法查处。但除情节特别严重已经触犯上述刑律者外,一般要在以后制订相应的工商管理法规、改进物资购销办法和健全市场管理制度中逐步加以解决。关于农村社队企业和城市工商企业关系中的不正之风,除了少数已经构成严重犯罪的重大问题以外,一般也要在整顿社队企业、加强工商管理和物资管理的过程中解决。关于一些地方发生的哄抢

国家物资的严重问题，必须认真处理，国务院将对此作出专门决定。

对于在对内搞活经济、发展生产中，积极努力、廉洁奉公、成绩显著的干部，要鼓励，要表扬，要帮助他们总结经验，发扬成绩，克服缺点，保护并发挥他们的工作积极性。对于实行对内搞活经济政策中已经发现的问题，党中央和国务院有关部门要认真调查研究，在摸清情况后，陆续分别制订恰当的解决办法；凡是没有看准的问题，不要匆忙处理。

(七)

在新的历史条件下，在坚持四项基本原则、反对腐化变质的长期斗争中，我们的许多党员和干部，将要反复经受严峻考验。我们一定要在党内，在党的干部特别是中高级干部，以及他们的子女亲属中，加强共产主义思想教育，加强社会主义法制教育，严肃党的纪律，严格管理监督。我们党的干部特别是中高级干部，都要重新学习列宁和毛泽东同志的有关论述，严肃地坚决地保持我们党的工人阶级先锋队的性质，保持共产党员的共产主义纯洁性，决不允许降低共产党员的思想水平和政治觉悟，更不允许共产党员腐化变质。每个共产党员都要忠实履行入党时的庄严誓言，牢记全心全意为人民服务是我们党的根本宗旨，牢记实现共产主义远大理想是我们党的最终目的，为共产主义奋斗终身。

打击经济领域中的严重犯罪活动，是在当前条件下最实际、最有效的整党整风的措施之一。共产党员必须旗帜鲜明，立场坚定。谁如果在这场斗争中消极畏缩，对犯罪分子纵容、姑息甚至包庇，谁就是党性严重不纯，就不配做一个共产党员，更不配做一个担负领导责任的共产党员。对那些抛弃共产主义理想，进行各种犯罪活动，破坏社会主义事业的所谓共产党员和国家干部，都必须分别按照党纪、政纪、军纪和国法给以应得的处分。对一切有严重犯罪行为、必须依法判刑的党员干部，不管党龄长短，地位高低，都应坚决撤销他们的职务，开除他们的党籍。对极少数思想、政治和组织都严重不纯的党政组织，要有领导有计划地坚决进行整顿。对极个别确实已经烂掉的党政组织和企业事业单位，要由有关上级党委、政府及有关部门派坚强的干部或工作组，在查明情况后予以改组或解散，并做好重新组建的工作。这样做了，我们党和政府的面貌将为之

一新，人民的精神将为之振，社会风气将为之变，我们的队伍将更加坚强有力，社会主义现代化建设的事业将会得到更大的发展。

(八)

打击经济领域中的严重犯罪活动，是今年也是今后长时期内全党的一项重大任务，当前各级党政组织都要在抓好工农业生产的同时，集中更多的精力，领导好这场斗争。各级党政军的主要负责同志都要亲自组织力量，认真调查研究，掌握好方针政策。

各省、市、自治区党委和政府从现在起，要抓紧处理一批大案要案，并选派得力干部具体负责，一抓到底。各地要根据实际情况，陆续公布几个已经审讯完毕并作出正确判决的大案要案，以鼓舞、教育广大干部和群众。各省、市、自治区党委和政府，中央党政军各部门，今年要每月向党中央、国务院和中央纪律检查委员会报告一次工作进展的情况和问题。

党的各级纪律检查委员会应当成为党委领导这场斗争的坚强有力的办事机构。属于党内纪律的问题要由党的纪律检查委员会处理，对特别重大的问题要报请同级或上级党委处理。涉及触犯刑律的问题，要由司法机关依法处理。各级公安、检察、法院等有关部门要密切协作，充分尽到各自所负担的庄严职责。

地方和军队要互相支持，密切配合。全国各地驻军都必须毫无例外地在各地党委领导下，打击经济领域中的严重犯罪活动。

要紧密结合工作的进展情况，采取多种方式，运用典型案例，向党员、干部和群众进行生动具体的思想政治教育。要大张旗鼓地宣传经济领域中犯罪活动的严重性、危害性和反对腐化变质的必要性、迫切性；宣传坚持社会主义道路、坚持热爱社会主义祖国、坚持祖国的利益和荣誉高于一切的重要性；宣传廉洁奉公光荣，遵纪守法光荣，贪污受贿可耻，走私盗窃可耻，反对坏人坏事光荣，包庇坏人坏事可耻；宣传党对胜利地进行这场斗争的方针、政策和措施；宣传和表扬勇敢顽强地进行这一斗争的一切好人好事。要大力支持和保护斗争中的积极分子，坚决打击对这些同志威胁、购买、陷害甚至行凶报复的坏人坏事。要提高党员、干部、解放军指战员和人民群众的思想政治觉悟，增强识别、抵制资本主义腐

朽思想、封建主义残余影响和其他腐朽思想以及抵制资产阶级生活方式的能力，鼓励全体党员、团员、国家工作人员、解放军指战员、人民群众和一切爱国志士自觉地同歪风邪气和犯罪行为进行坚决斗争。

各级党政军领导机关，要不断地研究新情况，解决新问题，针对工作中暴露出来的漏洞，建立健全各种规章制度，及时改进工作，凡属于自己职责范围内的事情，都要抓紧解决；凡自己无权解决的事情，都要积极提出意见，向上级请示报告。

我们的党是一支马列主义和毛泽东思想武装的、久经考验的、有强大战斗力的革命队伍，是我国社会主义事业的领导核心，我们的党、军队和全国各族人民，经过长期的英勇斗争，打败过阶级敌人各种形式的进攻。在新的历史时期，在党中央的领导下，全党、全军和全国各族人民团结一致，共同努力，必定能够夺取打击经济领域中严重犯罪活动的斗争的全胜。

附录 12

中共中央关于整党的决定(摘录)

中共十二届二中全会通过(一九八三年十月十一日)

第二,整顿作风,就是发扬全心全意为人民服务的革命精神,纠正各种利用职权谋取私利的行为,反对对党对人民不负责任的官僚主义。

我们党除了工人阶级和最广大人民群众的利益,没有自己特殊的利益。半个多世纪以来,我们党正是由于在实际行动中表明具有大公无私的品格和全心全意为人民服务的精神,得到了人民的衷心爱戴和信赖,才不断地取得革命和建设的胜利。在革命战争年代,党必须为群众谋利益,争取群众,依靠群众,取得群众的充分支持,才站得住脚,才不会失败,这是比较容易为我们的同志理解的,但是,当我们党长期领导了全国政权以后,相当一部分同志对这种必要性的认识,在思想上就不那么清醒了。他们不懂得,党风问题是关系执政党生死存亡的问题。正是因为党的地位发生了变化,党的一举一动都关系到人民的利益和国家的命运,党如果脱离了群众而不坚决改正,就必然会因为失去群众的信任和支持而失败。

现在,有些党员和党员干部,根本忘记了全心全意为人民服务的宗旨。他们不是正确地运用党和人民给予的职权和工作条件为人民群众谋幸福,而是千方百计地为自己或为自己周围的一些人谋取私利。他们向党伸手,争地位,闹待遇,他们公然违反财经纪律,破坏国家计划,违反国家经济政策,截留税收利润,巧立名目,挥霍、浪费、侵吞国家和集体的财物。他们在住房、调整工资和子女亲友的就业、升学、提干、安排工作、农村户口转为城镇户口以及涉外工作等方面,利用职权、利用工作上的方便和私人关系搞特殊化,违法乱纪,侵害国家利益和群众利益。他们无视国家法律,袒护、包庇犯罪分子,甚至直接参与走私贩私、贪污受贿、投机

倒把等犯罪活动。

还有些担任领导职务的党员干部，官僚主义严重，革命意志衰退，饱食终日，无所用心。他们对群众的疾苦漠不关心，对生产的发展，体制的改革，精神文明的建设漠不关心，在工作中互相扯皮，互相推诿，甚至互相拆台。他们的严重失职，导致生产建设中的惊人浪费和国家行政中的重大失误，使党和国家在政治上和经济上蒙受巨大损害。

这些不正之风和腐朽现象，对社会主义现代化建设起着严重的破坏作用，严重地损害了党在人民中的形象，削弱了党内外群众对社会主义制度的优越性和共产主义的光辉前途的信念，挫伤了他们的政治、生产、工作、学习的积极性。这次整党必须下决心解决这个问题，坚决扫除这些歪风。对于在一九八〇年三月中央公布《关于党内政治生活的若干准则》以后利用职权和其他条件谋取私利的党员和党员干部，要责令他们作出检讨，错误严重的，要给以党纪政纪处分，触犯刑律的要依法惩处。在经济上占了便宜的，要查清事实，区别不同情况，实行退赔。对《准则》公布以前的这类问题，情节特别严重或坚持错误、屡教不改的，也要严肃处理。对于严重失职的官僚主义者，要给以必要的处分，直至撤职和开除党籍。

附录 13

中国共产党章程(部分条款)

第一章 党员

第一条 年满十八岁的中国工人、农民、军人、知识分子和其他革命分子，承认党的纲领和章程，愿意参加党的一个组织并在其中积极工作、执行党的决议和按期交纳党费的，可以申请加入中国共产党。

第二条 中国共产党党员是中国工人阶级的有共产主义觉悟的先锋战士。

中国共产党党员必须全心全意为人民服务，不惜牺牲个人的一切，为实现共产主义奋斗终身。

中国共产党党员永远是劳动人民的普通一员。除了制度和政策规定范围内的个人利益和工作职权以外，所有共产党员都不得谋求任何私利和特权。

第三条 党员必须履行下列义务：

(一)认真学习马克思列宁主义、毛泽东思想，学习党的基本知识和党的路线、方针、政策和决议，学习科学、文化和业务。

(二)坚持党和人民的利益高于一切，个人利益服从党和人民的利益，吃苦在前，享受在后，克己奉公，绝对不得假公济私，损公利私。

(三)百折不挠地执行党的决定，服从组织分配，积极完成党的任务，自觉遵守党的纪律和国家的法律，严格保守党和国家的秘密，坚决保卫党和国家的利益。

(四)维护党的团结和统一，坚决反对派性，反对一切派别组织和小

集团活动，反对阳奉阴违的两面派行为和一切阴谋诡计。

(五)对党忠诚老实，言行一致，不隐瞒自己的政治观点，不歪曲事实真相；切实开展批评和自我批评，勇于揭露和纠正工作中的缺点、错误，支持好人好事，反对坏人坏事。

(六)密切联系群众，向群众宣传党的主张，遇事同群众商量，虚心听取并及时向党反映群众的意见和要求，帮助群众提高觉悟，维护群众的正当权利和利益。

(七)在生产、工作、学习和社会生活中起先锋模范作用，带头维护社会秩序，发扬社会主义新风尚，提倡共产主义道德。

(八)为了保卫祖国和人民的利益，在一切困难和危险的时刻挺身而出，英勇斗争，发扬一不怕苦、二不怕死的精神。

第六章 党的干部

第三十四条 党的干部是党的事业的骨干，是人民的公仆。党按照德才兼备的原则选拔干部，坚持任人唯贤，反对任人唯亲，并且要求努力实现干部队伍的革命化、年青化、知识化、专业化。

党的干部必须接受党的培训，接受党的考察和考核。

党应当重视培养、选拔女干部和少数民族干部。

第三十五条 党的各级领导干部必须模范地履行本章程第三条所规定的党员的各项义务，并且必须具备以下的基本条件：

(一)有一定的马克思列宁主义、毛泽东思想的理论政策水平，能够坚持社会主义道路，同破坏社会主义的敌对势力作斗争，同党内外各种错误倾向作斗争。

(二)在自己的领导工作中，认真调查研究，坚持从实际出发，正确地执行党的路线、方针和政策。

(三)有强烈的革命事业心和政治责任感，有胜任领导工作的组织能力、文化水平和专业知识。

(四)具有民主作风，密切联系群众，正确地执行党的群众路线，自觉地接受党和群众的批评和监督，反对官僚主义。

(五)正确运用自己的职权，遵守和维护党和国家的制度，同任何滥

用职权、谋求私利的行为作斗争。

(六)在坚持党的原则的基础上,善于广泛地团结同志,包括团结同自己有不同意见的同志一道工作。

第三十六条 党员干部要善于同非党干部合作共事,尊重他们,虚心学习他们的长处。

党的各级组织要善于发现和推荐有真才实学的非党干部担任领导工作,保证他们有权,充分发挥他们的作用。

第三十七条 党的各级领导干部,无论是由民主选举产生的,或是由领导机关任命的,他们的职务都不是终身的,都可以变动或解除。

年龄和健康状况不适宜于继续担任工作的干部,应当按照国家的规定,或者离职休养,或者退休。

第七章 党的纪律

第三十八条 共产党员必须自觉接受党的纪律的约束。

党组织对违犯党的纪律的党员,应当本着惩前毖后、治病救人的精神,按照错误性质和情节轻重,给以批评教育直至纪律处分。

违犯政纪国法的党员,必须受到行政机关或司法机关依据政纪或法律的处理。严重触犯刑律的党员必须开除党籍。

第三十九条 党的纪律处分有五种:警告、严重警告、撤销党内职务和向党外组织建议撤销党外职务、留党察看、开除党籍。

留党察看最长不超过两年。党员在留党察看期间没有表决权、选举权和被选举权。党员经过留党察看,确已改正错误的,应当恢复其党员的权利;坚持错误不改的,应当开除党籍。

开除党籍是党内的最高处分。各级党组织在决定或批准开除党员党籍的时候,应当全面研究有关的材料和意见,采取十分慎重的态度。

党内严格禁止用违反党章和国家法律的手段对待党员,严格禁止打击报复和诬告陷害。违反这些规定的组织或个人必须受到党的纪律和国家法律的追究。

第四十条 对党员的纪律处分,必须经过支部大会讨论决定,报党的基层委员会批准;如果涉及的问题比较重要或复杂,或给党员以开

除党籍的处分，应分别不同情况，报县级或县级以上党的纪律检查委员会审查批准。在特殊情况下，县级和县级以上各级党的委员会和纪律检查委员会有权直接决定给党员以纪律处分。

对党的中央委员会和地方各级委员会的委员、候补委员，给以撤销党内职务、留党察看或开除党籍的处分，必须由本人所在的委员会全体会议三分之二以上的多数决定。对地方各级委员会委员和候补委员的上述处分，必须经过上级党的委员会批准。

严重触犯刑律的中央委员会委员、候补委员，由中央政治局决定开除其党籍；严重触犯刑律的地方各级委员会委员、候补委员，由同级委员会常务委员会决定开除其党籍。

第四十一条 党组织对党员作出处分决定，应当实事求是地查清事实。所要作出的处分决定和所依据的事实材料必须同本人见面，听取他说明情况和申辩。决定后如果本人不服，可以提出申诉，有关党组织必须负责处理或者迅速转递，不得扣压。对于确属坚持错误意见和无理要求的人，要给以批评教育。

第四十二条 坚决维护党的纪律，是党的每个组织的重要责任，党组织如果在维护党的纪律方面失职，必须受到追究。

对于严重违犯党的纪律、本身又不能纠正的党组织，上一级党的委员会在查明核实后，应根据情节严重的程度，作出进行改组或予以解散的决定，并报再上一级党的委员会审查批准，正式宣布执行。

第八章 党的纪律检查机关

第四十三条 党的中央纪律检查委员会在党的中央委员会领导下进行工作。党的地方各级纪律检查委员会在同级党的委员会和上级纪律检查委员会的双重领导下进行工作。

党的中央和地方各级纪律检查委员会每届任期和同级党的委员会相同。

党的中央纪律检查委员会全体会议，选举常务委员会和书记、副书记，并报党的中央委员会批准。党的地方各级纪律检查委员会全体会议，选举常务委员会和书记、副书记，并由同级党的委员会通过，报上级党的

委员会批准。党的中央纪律检查委员会的第一书记必须从中央政治局常务委员会委员中产生。党的基层委员会是设立纪律检查委员会，还是设立纪律检查委员，由它的上一级党组织根据具体情况决定。党的总支部委员会和支部委员会设纪律检查委员。

党的中央纪律检查委员会根据工作需要，可以向中央一级党和国家机关派驻党的纪律检查组或纪律检查员，纪律检查组组长或纪律检查员可以列席该机关党的领导组织的有关会议，他们的工作必须受到该机关党的领导组织的支持。

第四十四条 党的中央和地方各级纪律检查委员会的主要任务是：维护党的章程和其他重要的规章制度，协助党的委员会整顿党风，检查党的路线、方针、政策和决议的执行情况。

中央和地方各级纪律检查委员会，要经常对党员进行遵守纪律的教育，作出关于维护党纪的决定；检查和处理党的组织和党员违反党章党纪和国家法律法令的从比较重要或复杂的案件，决定或取消对这些案件中的党员的处分；受理党员的控告和申诉。

中央和地方各级纪律检查委员会，要把处理特别重要或复杂的案件中的问题和处理的结果，向同级党的委员会报告。党的地方各级纪律检查委员会要同时向上级纪律检查委员会报告。

中央纪律检查委员会发现中央委员会成员有违犯党的纪律的行为，可以向中央委员会检举，中央委员会应即受理。

第四十五条 上级纪律检查委员会有权检查下级纪律检查委员会的工作，并且有权批准和改变下级纪律检查委员会对于案件所作的决定。如果所要改变的该下级纪律检查委员会的决定，已经得到它的同级党的委员会的批准，这种改变必须经过它的上一级党的委员会批准。

党的地方各级纪律检查委员会，如果对同级党的委员会处理案件的决定有不同意见，可以请求上一级纪律检查委员会予以复查；如果发现同级党的委员会或它的成员有违犯党的纪律和国家法律法令的情况，在同级党的委员会不给予解决或不给予正确解决的时候，有权向上级纪律检查委员会提出申诉，请求协助处理。

附录 14

中共中央、国务院关于 进一步制止党政机关和 党政干部经商、办企业的规定

(一九八六年二月四日)

一九八四年十二月中共中央、国务院《关于严禁党政机关和党政干部经商、办企业的决定》下达以后，党政机关办的企业大部分已经停办或者同党政机关脱钩；参与经商、办企业的党政干部，大多数已经回到机关工作或辞去党政职务。但是，这股不正之风还没有完全刹住。有的党政机关和党政干部仍采取各种手法继续经商、办企业；有的党政领导干部还继续兼任企业职务；有的家属利用领导干部的关系及影响经商、办企业；经商、办企业中的一些严重违法行为，特别是牵涉到某些领导干部的问题，至今得不到应有的处理。党政机关和党政干部经商、办企业，以权谋私，损公肥私，危害很大。为了坚决刹住这股不正之风，现对几个有关问题进一步规定如下：

一、党政机关，包括各级党委机关和国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关以及隶属这些机关编制序列的事业单位，一律不准经商、办企业。凡违反规定仍在开办的企业包括应同机关脱钩而未脱钩，或者明脱钩暗不脱钩的，不管原来经过哪一级批准，都必须立即停办，或者同机关彻底脱钩。

二、凡上述机关的干部、职工，包括退居二线的干部，除中央书记处、国务院特殊批准的以外，一律不准在各类企业中担任职务。已经担任企业职务的，必须立即辞职；否则，必须辞去党政机关职务。

在职干部、职工一律不许停薪留职去经商、办企业。已停薪留职的，或者辞去企业职务回原单位复职，或者辞去机关公职。

三、上述机关的离休、退休干部，除中央书记处、国务院批准者外，不得到国营企业任职。如果到非国营企业任职，必须在离休、退休满两年以后，并且不能到原任职机关管辖行业的企业中任职。离休、退休干部到企业任职以后，即不再享受国家规定的高休、退休待遇。

四、凡参与违法经营活动或为其提供方便的干部、职工，要给予党纪政纪处分，其中的领导干部要从重处理。触犯刑律的，要依法惩处。

五、领导干部的子女、配偶，在党政机关及所属编制序列的事业单位工作的，一律不得离职经商、办企业；不在党政机关及所属编制序列的事业单位工作的，不准利用领导干部的影响和关系经商、办企业，非法牟利。对违反规定的，要严肃处理。非法所得，一律没收。

六、党政机关及所属编制序列的事业单位及其干部开办的企业停办以后，应由直接批准的业务主管部门负责清理。由于违法经营导致亏损倒闭、资不抵债，或者造成其他严重后果的，要由直接批准的业务主管部门和企业共同承担经济责任和法律责任，同时还应追究有关人员的责任。

七、工商行政管理机关对申请开办的企业，必须严格按国家有关规定审批，坚持原则，依法办事，失职者要追究责任。各级领导干部对工商行政管理机关依法行使职权不得干预。

八、本规定适用于工会、共青团、妇联、文联、科协和各种协会、学会等群众组织，以及这些组织的干部和职工。这些组织如有特殊情况，需要办非商业性企业的，必须报经国务院或省、自治区、直辖市人民政府批准。

九、为安排青年就业开办的劳动服务公司和乡镇、街道开办的企业存在的问题，由有关部门组织力量调查研究，另作规定。

十、军队机关和军队干部办企业问题，按照一九八五年五月国务院、中央军委批转《关于军队从事生产经营和对外贸易的暂行规定》的通知办理。有关具体问题，由国务院、中央军委另行规定。

各级党委和政府要坚决贯彻落实上述规定，做到令行禁止。对拒不执行的，要严肃处理，并追究领导责任。各级纪委、工商行政管理机关要与组织、人事、审计、税务、银行、司法等部门密切配合，监督执行。

以前有关各项规定，凡与本规定不一致的，以本规定为准。

附录 15

中共中央办公厅、国务院办公厅 关于贯彻执行《中共中央、国务院 关于进一步制止党政机关和党政干部 经商、办企业的规定》几个问题的说明

(一九八六年三月二十九日)

《中共中央、国务院关于进一步制止党政机关和党政干部经商、办企业的规定》(以下简称《规定》)下达以后,在执行中有些单位和地区提出了一些问题。为了正确贯彻落实中共中央、国务院这一规定,经党中央、国务院同意,现将几个有关问题说明如下:

一、《规定》中所说的党政机关和党政干部一律不准经商、办企业,是指各级党政机关和党政干部,不准用公款(行政经费、事业经费、特需经费等)、贷款以及各种形式的集资经商、办企业,为本单位和个人谋取私利。

二、根据《中共中央关于科学技术体制改革的决定》、《中共中央关于教育体制改革的决定》和国家有关规定,科研、教育等事业单位,可以从事与本单位业务、技术有关的技术转让、技术咨询、技术服务、技术承包等经营活动;不得从事与本单位业务、技术无关的经营活动。

三、党政机关为改善后勤服务工作,方便职工生活,可以开办为本机关服务的小卖部、洗衣房、理发室、浴室、招待所、礼堂、印刷厂等,有条件的也可以向社会开放,但应按国家有关规定,向工商行政管理机关申请办理登记,照章纳税。

四、党政机关为解决职工子女就业而兴办的劳动服务公司和其他经

营网点，应当继续兴办，但必须以安排待业青年为主，着重发展服务业和加工业，严格遵守国家有关规定，从事合法经营。主办机关应加强领导。

五、《规定》中所说的“彻底脱钩”，是指企业在人、财、物方面与党政机关分开管理，即：企业人员不得列入行政编制；企业实行自主经营、独立核算、照章纳税、承担经济责任，其经济收益党政机关不得占用；企业占用机关的房屋、设备、运输工具等，必须有偿使用，合理收费。

六、《规定》中所说的领导干部子女、配偶，是指在职和退居二线的县、团级(含县团级)以上干部的子女、配偶。

附录 16

国家行政机关工作人员贪污贿赂 行政处分暂行规定

中华人民共和国国务院令(第 13 号)

《国家行政机关工作人员贪污贿赂行政处分暂行规定》已经一九八八年九月九日国务院第二十一一次常务会议通过,现予发布施行。

总理 李 鹏

一九八八年九月十三日

第一条 为了严肃政纪,监督国家行政机关工作人员清正廉明、尽职尽责地工作,保障社会主义建设和改革开放的顺利进行,制定本规定。

第二条 国家行政机关工作人员利用职务上的便利,贪污公共财物、挪用公款、收受贿赂以及行贿或者介绍贿赂的,依照本规定给予行政处分。

行政处分分为警告、记过、记大过、降级、降职、撤职、开除留用察看、开除。

第三条 国家行政机关工作人员犯有贪污罪、挪用公款罪、贿赂罪,已经人民法院判处刑罚的,以及被依法免于起诉或者免于刑事处罚的,给予撤职直至开除处分。

第四条 国家行政机关工作人员贪污数额不满二千元的,应当根据其个人所得数额及其他情节,给予下列行政处分:

(一)贪污数额不满 5 百元的,给予警告直至降级处分;

(二)贪污数额在500元以上、不满1000元的,给予记大过直至撤职处分;

(三)贪污数额在1000元以上的,给予撤职直至开除处分;

多次贪污未经处理的,按照累计贪污数额处分。

二人以上共同贪污的,按照个人所得数额及其在实施贪污中所起的作用,分别处分。

第五条 国家行政机关工作人员在对外交往中接受礼物,按照国家规定应当交公而不交公的,依照本规定第四条的规定处分。

第六条 国家行政机关工作人员利用职务上的便利,挪用公款的,应当根据其数额及其他情节,给予行政处分。

第七条 国家行政机关工作人员收受贿赂的,应当根据其个人所得数额及其他情节,依照本规定第四条的规定处分。

第八条 国家行政机关工作人员,在经济往来中,违反国家规定收受各种名义的回扣、手续费,归个人所有的,依照本规定第七条的规定处分。

第九条 国家行政机关工作人员为谋取不正当利益,行贿或者介绍贿赂的,应当根据其数额及其他情节,给予警告直至撤职处分;致使国家利益遭受较大损失的,给予撤职直至开除处分。

非国家行政机关工作人员向国家行政机关工作人员行贿或者介绍贿赂的,依照有关法律、法规处理。

第十条 国家行政机关为谋取不正当利益而行贿,或者违反国家规定,给予个人回扣、手续费,或者索取、收受他人财物,为他人谋取利益的,对其直接负责的主管人员,和直接责任人员,根据情节,给予警告直至撤职处分。因行贿取得的违法所得或者索取、收受他人财物归个人所有的,依照本规定第九条、第七条的规定处分。

第十一条 有下列情形之一的,应当从重处分:

(一)共同贪污负有主要责任的;

(二)屡犯不改的;

(三)索贿或者在涉外活动中受贿的;

(四)贪污或者挪用救灾、抢险、防汛、优抚、救济、扶贫、防疫款物的；

(五)使国家利益遭受较大损失的；

(六)伪造、毁灭证据或者阻挠他人坦白的或者对检举人、控告人、证人、办案人打击报复的；

(七)有贪污、挪用公款、贿赂行为，同时又有其他违法行为的。

第十二条 有下列情形之一的，可以从轻、减轻或者免于处分：

(一)数额较小，情节明显轻微的；

(二)主动交代贪污、挪用公款、受贿行为，退还赃款赃物和违法所得的；

(三)行贿后，在被发现前主动交代的；

(四)揭发或者检举他人贪污、挪用公款、贿赂行为情况属实的。

第十三条 国家行政机关工作人员的财产或者支出明显超过合法收入、差额较大的，可以责令其说明来源。本人不能说明其来源是合法的，差额部分以非法所得论，由其所在单位或者上级主管机关给予行政处分，并没收其财产的差额部分。

国家行政机关工作人员在境外的存款，应当依照国家规定申报。隐瞒不报、数额不大、情节较轻的，由其所在单位或者上级主管机关酌情给予行政处分。

第十四条 依照本规定给予行政处分的，可以同时通报。免于行政处分的，应当给予批评教育。

第十五条 贪污、挪用的公共财物，一律追缴；贿赂财物及其他违法所得，一律没收。

追缴的财物退回原单位；依法不应退回原单位的，上缴国库。没收的财物，一律上缴国库。

第十六条 国家行政机关工作人员包庇贪污、贿赂行为的，根据情节轻重给予行政处分。

第十七条 对检举、揭发贪污、贿赂行为的有功人员，由行政监察机关或者其主管机关给予表彰或者奖励。

第十八条 国家行政机关对有贪污、挪用公款、贿赂行为的工作人

员给予行政处分，必须重证据，重调查研究，严格按照国家行政机关工作人员行政处分程序的规定办理。行政监察机关认为必要时，可以直接对案件进行调查并作出处理。

第十九条 在查处贪污、挪用公款、贿赂行为时，行政监察机关有权决定对被审查对象采取下列措施：

(一)建议主管机关暂停其职务；

(二)查阅或者复制与贪污、挪用公款、贿赂有关的合同、发票、帐册、单据、记录、业务函件和其他资料；

(三)经县级以上行政监察机关负责人批准，可以按照规定程序对其银行存款进行查核，并可以通知其开户银行暂停支付；

(四)经县级以上行政监察机关负责人批准，可以对其与贪污、挪用、贿赂有关的财物暂予扣留。

第二十条 被处分人员对主管机关作出的处分决定不服的，可以向同级行政监察机关申诉，并可以向上一级行政监察机关申请复核。

对行政监察机关直接作出的处分决定不服的，可以向作出处分决定的行政监察机关申诉，并可以向上一级行政监察机关申请复核。

在申诉或者复核期间不停止处分的执行。

第二十一条 行政监察机关对被处分人员的申诉或者复核请求，应当在三个月以内作出处理。不能在三个月以内作出处理的，应当将原因通知本人。

第二十二条 行政监察机关发现原处分决定不适当或者错误的，应当建议原处分机关作出变更处分的决定或者直接作出变更处分的决定。

第二十三条 行政监察机关在查处贪污、挪用公款、贿赂行为时，认为构成犯罪的，应当移送司法机关依法处理。

第二十四条 企业、事业单位中由国家行政机关任命的领导人员，依照本规定执行。

第二十五条 本规定由监察部负责解释，实施细则由监察部制定。

第二十六条 本规定自发布之日起施行。

附录 17

中华人民共和国行政诉讼法

(草案)

第一章 总 则

第一条 为保护公民和组织的合法权益,促使国家行政机关依法行使行政权力,保证人民法院及时地审理行政案件,根据宪法,制定本法。

第二条 公民、组织对行政机关和行政机关工作人员在行使行政权力时侵犯其合法权益的具体行政行为,有权依照本法规定向人民法院提起诉讼。

第三条 人民法院依法对行政案件独立行使审判权,不受行政机关、团体和个人的干涉。

人民法院设立行政审判庭,审理行政案件。

第四条 人民法院审理行政案件,必须以事实为根据,以法律为准绳。

人民法院审理行政案件以法律、法规为依据。法规与法律有抵触的,以法律为依据。

第五条 人民法院审理行政案件,依照法律规定实行两审终审、公开审判、合议和回避制度。

第六条 当事人在行政诉讼活动中的法律地位平等。

第七条 人民检察院有权对行政诉讼活动实行法律监督。

第八条 公民、组织在法定期间内不提起行政诉讼,又不履行行政机关的决定,行政机关可以依照法律规定申请人民法院强制执行。

第二章 人民法院对行政案件的受案范围

第九条 人民法院受理法律、法规规定公民、组织可以提起诉讼的

行政案件。

除前款规定的行政案件外，人民法院受理下列行政案件：

(一)对罚款五十元以上、吊销执照、吊销许可证、责令停产停业、没收非法所得等行政处罚不服的；

(二)对剥夺、限制人身自由的行政强制措施不服的；

(三)侵犯合法的承包经营权的行政行为；

(四)符合法定条件应当发给许可证或者证明，行政机关无理拒绝发给或者故意拖延不发的；

(五)行政机关工作人员执行职务时滥用职权侵犯公民、组织合法权益的行政行为。

第十条 人民法院对于下列事项，分别情况，给予处理：

(一)控告行政机关制定的法规、规章或者具有普遍约束力的决定、决议、公告、命令的，告知起诉人向制定该规范性文件的行政机关的上一级行政机关或者同级人民代表大会常务委员会提出；

(二)对行政机关就民事争议所作的处理不服的，告知起诉人按民事诉讼程序提出；

(三)依法应当由监察、人事部门处理的，告知起诉人向有关部门提出；

(四)法律规定由行政机关最终裁决的，告知起诉人向作出最终裁决的机关或者其上级机关申诉。

第十一条 符合本法规定的行政案件，公民、组织可以直接向人民法院起诉。法律、法规规定必须先向行政机关申请复议的，经复议后对复议裁决不服的，可以再向人民法院起诉。

第十二条 公民、组织向行政机关申请复议的，复议机关应当在收到申请书之日起二个月内作出裁决。申请人不服复议裁决，可以在知道复议裁决之日起十五日内向人民法院起诉。复议机关逾期不作出裁决的，申请人可以在复议期满之日起15日内向人民法院起诉。

以上期间，法律另有规定的除外。

第十三条 公民、组织直接向人民法院起诉的，应当在知道作出具

体行政行为之日起三个月内提出，法律另有规定的除外。

第十四条 公民、组织因不可抗力或者其他正当理由不能在法律规定的期间内提起行政诉讼的，人民法院可以延长诉讼时效期间。

第三章 人民法院对行政案件的管辖

第十五条 基层人民法院管辖第一审行政案件，本法另有规定的除外。

第十六条 中级人民法院管辖下列第一审行政案件：

- (一)发明专利的确权案件、海关处理的案件；
- (二)重大、复杂的案件。

第十七条 行政案件由被告所在地人民法院管辖。经复议裁决的案件，也可以由最初作出具体行政行为的机关所在地人民法院管辖。本法另有规定的除外。

第十八条 因人身自由权利被侵害而提起的诉讼，由起诉人所在地或者被告人所在地人民法院管辖。

第十九条 因不动产所有权、使用权提起的诉讼，由不动产所在地人民法院管辖。

第二十条 上级人民法院有权审判下级人民法院管辖的第一审行政案件，也可以把自己管辖的第一审行政案件交下级人民法院审判。

下级人民法院对它所管辖的第一审行政案件，认为需要由上级人民法院审判的，可以报请上级人民法院审判。

第四章 行政诉讼参加人

第二十一条 依照本法提起行政诉讼的公民、组织是起诉人。

有权起诉的公民已经死亡，其近亲属可以起诉。

有权起诉的组织分立、合并的，其变更后的组织可以起诉。

第二十二条 公民、组织依法直接向人民法院起诉的，作出具体行政行为的机关是被告人。

经复议机关裁决的，复议机关是被告人。

行政机关授权组织或者个人实施的具体行政行为，由授权的行政机关作为被告人。

行政机关撤销或者合并后，由继续行使其职权的行政机关作为被告人；没有继续行使其职权的机关，由决定撤销的行政机关或者其指定的行政机关作为被告人。

第二十三条 同起诉的具体行政行为有利害关系的公民、组织可以申请参加诉讼，或者由人民法院通知参加诉讼。

第二十四条 社会团体可以接受其成员的委托提起行政诉讼。

第五章 行政案件的审判

第二十五条 起诉人提起诉讼后，经人民法院审查，应当在五日内立案或者通知起诉人不予受理。

第二十六条 人民法院应当在立案之日起三日内，将起诉状副本发送被告人；被告人应当在收到起诉状副本之日起十日内向人民法院提出答辩状，提供据以作出具体行政行为的材料。人民法院应当在收到答辩状之日起三日内，将答辩状副本发送起诉人。

第二十七条 在诉讼期间，不停止该具体行政行为的执行。

人民法院根据起诉人的申请或者认为该具体行政行为的执行会给起诉人造成难以弥补的损失，而且停止执行不违背社会公共利益的，可以裁定停止执行。

第二十八条 人民法院对行政案件实行开庭审理。

人民法院认为事实清楚的案件，可以实行书面审理。

第二十九条 人民法院审理行政案件，由审判员、陪审员组成合议庭，或者由审判员组成合议庭，合议庭的成员，应当是三人以上的单数。

第三十条 人民法院审理行政案件不采用调解方式。

第三十一条 行政案件的当事人都有义务提供证据。

被告人负有举证责任，必须提供据以作出具体行政行为的事实和法律、法规的依据。

第三十二条 人民法院有权向被诉的行政机关以及他有关的组织和公民调取证据。

人民法院对需要鉴定的证据，应当以法定鉴定部门的鉴定为准。没有法定鉴定部门的，由人民法院指定。

第三十三条 诉讼参与人和其他人妨害人民法院审理案件的，人民法院可以根据情节轻重，予以训诫、责令具结悔过或者予以二百元以下的罚款、十五日以下的拘留。罚款、拘留，必须经人民法院院长批准。

第三十四条 人民法院对行政案件作出判决以前，起诉人撤诉的，终结诉讼。

第三十五条 人民法院对行政案件作出判决以前，被告人可以撤销或者改变其所作的具体行政行为，起诉人同意撤诉的，终结诉讼；起诉人不同意撤诉的，由人民法院进行审判。

第三十六条 人民法院经过审理，根据不同情况，分别作出以下判决：

(一)具体行政行为事实清楚，适用法律、法规正确的，判决维持行政机关的处理决定；

(二)具体行政行为主要证据不足，或者适用法律、法规错误，或者由于违反法定程序影响正确作出具体行政行为的，判决撤销或者部分撤销；

(三)行政机关拒绝履行应当履行的职责或者超过法定期间不履行职责的，判决其在一定期间内履行；

(四)行政处罚畸轻畸重显失公正的，可以判决变更。

第三十七条 在审理行政案件中，人民法院认为行政机关的直接责任人员违反政纪的，应当在判决后将有关材料移送监察机关；认为有犯罪行为的，应当将有关材料移送公安、检察机关。

第三十八条 人民法院应当在收到起诉书之日起二个月内作出第一审判决。重大、复杂的案件，可以延长一个月。

第三十九条 当事人不服人民法院第一审判决的，有权在判决书送达之日起15日内向上一级人民法院提起上诉。逾期不提起上诉的，人民法院的第一审判决即发生法律效力。

第四十条 人民法院审理第二审行政案件，应当在收到上诉状之日起一个月内作出终审判决。重大、复杂的案件，可以延长15日。

第四十一条 各级人民法院院长对本院已经发生法律效力的判决

和裁定,发现在认定事实或者适用法律、法规确有错误的,必须提交审判委员会处理。

上级人民法院对下级人民法院已经发生法律效力的判决和裁定,发现确有错误的,有权提审或者指令下级人民法院再审。

各级人民法院对当事人提出的对已经发生法律效力的判决和裁定的申诉,应当认真负责处理。

第六章 行政案件判决的执行

第四十二条 当事人必须执行人民法院发生法律效力判决。

起诉人逾期不执行的,人民法院或者行政机关可以依法强制执行。

被诉人逾期不执行的,人民法院可以采取以下措施:

(一)对应当归还罚款或者支付赔偿金、补偿金的,通知银行从被诉人的帐号内划拨;

(二)按日处以 50 元以上、100 元以下的罚款;

(三)通报被诉人的上级行政机关或者监察机关,上级行政机关或者监察机关应当分别情形,对被诉人的主管人员和直接责任人员给予行政处分;

(四)拒不执行判决,拒绝改变侵犯公民、组织合法权益的行政行为、情节严重构成犯罪的,依法追究主管人员和直接责任人员的刑事责任。

第四十三条 人民法院判决确认行政机关或者行政机关工作人员作出的具体行政行为侵犯公民、组织的合法权益的,该行政机关应当承担赔偿责任。

行政机关以赔偿损失的方式承担责任的,行政机关承担责任之后,可以责令有故意或者重大过失的行政机关工作人员承担部分或者全部赔偿责任。

第四十四条 行政机关承担责任的方式主要有:

(一)停止侵犯;

(二)返还财产;

(三)恢复原状;

(四)赔偿损失;

(五)恢复名誉；

(六)赔礼道歉。

以上方式可以单独适用，也可以数项合并适用。

第四十五条 侵犯公民人身自由的赔偿，以每日一定金额计算。对公民身体健康造成损害的，应当赔偿医疗费，因误工减少的收入等费用；造成残废的，还应当支付生活补助费；造成公民死亡的，应当支付丧葬费、死者生前扶养的人必要的生活费等费用。

第四十六条 侵犯公民、组织财产权益造成损失的赔偿金额，按直接损失计算。被查封、扣押、没收的物品，原物存在的，返还原物；原物有损坏的，赔偿损失；已经变卖的，按照市场价格予以赔偿，市场价格低于原购进价的，按原购进价予以赔偿。

第四十七条 赔偿费用，从各级财政列支。具体办法由国务院另行规定。

第七章 附 则

第四十八条 人民法院审理行政案件收取诉讼费用。诉讼费用由败诉方承担，双方都有责任的由双方承担。收取诉讼费用的办法，由最高人民法院规定。

第四十九条 本法没有规定的，适用有关民事诉讼的法律规定。但是，关于和解、反诉、简易程序的规定不适用。

附录 18

国家行政机关及其工作人员在国内公务活动中不得赠送和接受礼品的规定

中华人民共和国国务院令
(第 20 号)

《国家行政机关及其工作人员在国内公务活动中不得赠送和接受礼品的规定》已经一九八八年十一月二十二日国务院第二十六次常务会议通过，现予发布施行。

总理 李 鹏

一九八八年十二月一日

第一条 为了严肃政纪，保持国家行政机关及其工作人员廉洁，制定本规定。

第二条 国家行政机关及其工作人员在国内公务活动中，不得赠送和接受礼品。

第三条 国家行政机关及其工作人员不得假借名义或者以变相形式赠送和接受礼品：

(一)以鉴定会、评比会、业务会、订货会、展销会、招待会、茶话会、新闻发布会、座谈会、研讨会以及其他会议的形式；

(二)以祝贺春节、元旦、国庆节、中秋节和其他节假日的名义；

(三)以试用、借用、品尝、鉴定的名义；

(四)以祝寿、生日、婚丧嫁娶的名义；

(五)以其他形式和名义。

第四条 本规定所称的礼品，是指礼物、礼金、礼券以及以低价收款

的物。

第五条 国家行政机关违反本规定第二、三条的规定，对负直接责任的机关有关领导人和直接责任者，根据数额多少，情节轻重，分别给予警告直至撤职处分。

第六条 国家行政机关工作人员，违反本规定第二、三条的规定，接受礼品的，根据数额多少，情节轻重，分别给予警告直至撤职处分。

国家行政机关工作人员，违反本规定第二、三条的规定，赠送礼品的，应当给予批评教育；影响很坏的，给予警告或者记过处分。

各级国家行政机关的领导人违反前两款规定的，从重处分。

第七条 国家行政机关及其工作人员违反本规定第二、三条的规定，数额较少，情节轻微，经批评教育表示悔改的，可以免于行政处分。

第八条 国家行政机关及其工作人员为谋取不正当利益而赠送、接受或者索取礼品的，按照国家有关惩治行贿、受贿的法律、法规处理。

第九条 对接受的礼品必须在一个月內交出并上交国库，所收礼品不按期交出的，按贪污论处。

第十条 对国家行政机关工作人员赠送和接受礼品的行政处分，依照国家行政机关工作人员的管理权限和行政处分程序的规定办理。

第十一条 本规定由各级国家行政机关执行，各级监察部门负责监督、检查。

第十二条 各省、自治区、直辖市人民政府可以根据本规定制定实施办法。

第十三条 本规定自发布之日起施行。

附录 19

中共中央、国务院关于近期做几件 群众关心的事的决定

中共中央政治局于(1989年)7月27日和28日在北京举行全体会议,讨论并通过了《中共中央、国务院关于近期做几件群众关心的事的决定》和《中共中央关于加强宣传、思想工作的通知》。

会议认为,党的十三届四中全会以来,全国形势进一步稳定,全会提出的四件大事正在抓紧落实。当前,迫切需要做好几件人民群众普遍关心的事情。坚决惩治腐败,带头廉洁奉公、艰苦奋斗,就是人民群众普遍关心的事情。党中央、国务院决定,近期在这方面先做七件事,涉及对领导干部的要求,首先从党中央和国务院的领导同志做起。这对于振奋党心民心,保证我们的党和党所领导的改革开放与现代化建设事业立于不败之地,具有重要的意义。

党中央、国务院决定近期要做的七件事是:

一、进一步清理整顿公司,重点是砍掉流通领域中过多、过滥的从事商业、外贸、物资供应的公司和金融性公司。清理整顿工作,首先从国务院所属公司做起,决定撤销康华发展总公司和中国工商经济开发公司,其中有的业务移交有关部门处理;中国农村信托投资公司并入国家农业投资公司,对这几家公司以及中国国际信托投资公司、光大实业公司的审计情况,将尽快向社会公布。

二、坚决制止高干子女经商,这件事首先从中央政治局、书记处成员和国务院常务会议组成人员做起,实行回避政策,他们的配偶、子女及其配偶,不得从事流通领域的经营活动;不得在流通领域的公司任职、兼

职，凡有任职、兼职的，必须限期于1989年9月1日前退出，另行安排工作。领导同志不得利用职权为其亲友经商提供任何方便条件。

三、取消对领导同志少量食品的“特供”。固定供应点的所有食品一律按市价和市民定量供应；价格及经营业务接受物价、工商部门的监督。

四、严格按照规定配车，严格禁止进口小轿车（执行政府间已签订的长期贸易协定和国家批准的技术贸易合同除外）。中央政治局、书记处成员和国务院常务会议组成人员，一律使用国产车。其他领导人根据实际情况尽可能仍使用现有车辆，不要造成新的浪费。

五、严格禁止请客送礼。中央政治局、书记处成员和国务院常务会议组成人员，不准用公款宴请内宾；到下级单位和基层，一律吃工作餐，工作餐的标准要严格规定并严格执行，不得接受馈赠的土特产品及其它物品。

六、严格控制领导干部出国。严格执行关于出国的各项规定。省、部以上领导干部出访，必须是为执行其主管公务的国事或工作访问，不得接受外商和境外中资企业的邀请出访，不得以考察为名进行非其主管公务所必须的、与其职级身份不相称的出访。

七、严肃认真地查处贪污、受贿、投机倒把等犯罪案件，特别要抓紧查处大案要案。必须坚持公民在法律面前一律平等的原则，凡依法该受惩罚的，不管是谁，一律受惩罚。当前，为了给犯有贪污、受贿、投机倒把行为的人一个悔过自新的机会，更有力地打击严重经济犯罪活动，有必要规定统一的期限，在这个期限内坦白自首、积极退赃者，依法从轻、减轻或免于处罚；否则，依法从严惩处。建议由最高人民法院和最高人民检察院根据有关法律，发布具体司法解释。对办案过程中说情袒护、徇私包庇者，要公开揭露，严肃处理。

以上七件事，有的立即照此执行，有的责成有关部门尽快制订实施细则，报政治局常委会或国务院批准后执行。会议要求，各地区、各部门应根据中央上述《决定》的精神，结合自己的实际情况，确定要做好的事情并作出具体规定。

附录 20

监察部关于有贪污贿赂行为的国家 行政机关工作人员必须在限期 内主动交代问题的通告

(1989年8月19日)

严肃认真地查处贪污、受贿行贿行为，是党的十三届四中全会确定的当前惩治腐败的一项重要任务。各级监察机关要按照党中央、国务院的部署，集中力量查处国家行政机关工作人员中的贪污、受贿行贿案件，不管涉及什么单位、什么人，都必须严格按照《国家行政机关工作人员贪污贿赂行政处分暂行规定》和有关法律法规的规定，严肃处理，不得姑息。当前，为了给犯有贪污、受贿行贿行为的国家行政机关工作人员一个认识错误、改正错误的机会，严惩那些拒不悔改的人员，根据1989年7月27日和28日举行的中共中央政治局全体会议的精神以及有关法律法规的规定，经国务院批准，特作如下通告：

一、国家行政机关工作人员、国家行政机关任命的企业事业单位的领导人员凡有贪污、受贿行贿行为的，国家行政机关受贿行贿的负有直接责任的主管人员和其他人员，自本通告发布之日起，至1989年10月31日，必须向监察机关、本单位或其他有关部门主动交代贪污、受贿行贿事实，争取从宽处理。

二、在上述期限内，凡主动交代贪污、受贿行贿事实，并且积极退赃或有检举立功表现的，依照《国家行政机关工作人员贪污贿赂行政处分暂行规定》第十二条的规定，一律从宽处理。其中，因犯贪污罪、贿赂罪，依照最高人民法院、最高人民检察院《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告》的规定，被免除处罚或免于起诉的，本应给予开除处分的，可以不予开除；因有贪污、受贿行贿行为，应给予撤职以上(含撤职)处分的，可以从轻、减轻处分；因有贪污、受贿行贿行为，应给予降职以下(含降职)处分的，可以从轻、减轻或免于处分。

三、凡在规定期限内，拒不交代问题或逃匿拒不接受审查的；销毁、伪造证据，窝藏转移赃款赃物的；相互串通，订立攻守同盟的；对检举人、证人或办案人员打击报复的；利用职权阻挠、干扰、破坏案件调查的，依照《国家行政机关工作人员贪污贿赂行政处分暂行规定》，从重给予行政处分，对构成犯罪的，及时移送司法机关从重处罚。

四、国家行政机关工作人员包庇贪污、受贿行贿行为的，由其所在部门或监察机关根据情节轻重，对责任人给予记大过直至开除处分。对构成犯罪的，及时移送司法机关从重处罚。

五、凡掌握、了解国家行政机关及其工作人员、国家行政机关任命的企业事业单位的领导人员贪污、受贿行贿事实的人，都有义务向监察机关和有关部门检举揭发。对于检举揭发人坚决给予保护，对其中有功的人员应给予表彰或奖励。

对乘机捏造事实诬告陷害他人，尚未构成犯罪的国家行政机关工作人员，由其所在部门或监察机关给予记大过直至开除处分。

六、本通告发布后，各级行政机关或监察机关正在查处的贪污、贿赂案件，凡被审查人员能如实交代，并且积极退赃或有检举立功表现的，适用本通告第二条的规定。

附《国家行政机关工作人员贪污贿赂行政处分暂行规定》有关条款：

见“附录 16”该规定第三、四、五、七、八、九、十、十一、十二、十六各条。

附录 21

最高人民法院 最高人民检察院

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告

(一九八九年八月十五日)

坚决惩治腐败、同贪污、受贿、投机倒把等经济领域内的严重犯罪活动作斗争，是党的十三届四中全会确定的一项重要任务，是人民群众普遍关心的事情。对于严重经济犯罪活动，必须予以严厉打击。查处这类犯罪案件，要坚持以事实为根据，以法律为准绳和公民在法律面前一律平等的原则，坚决贯彻惩办与宽大相结合，坦白从宽、抗拒从严的政策。凡触犯刑律，构成犯罪的，均应予以追究，凡在限期内投案自首、坦白、立功的，均应以从宽处理。为了给犯罪分子一个悔过自新的机会，严惩那些拒不悔罪的犯罪分子，根据一九八九年七月二十七日 and 二十八日举行的中共中央政治局全体会议的建设和有关法律规定，特作如下通告：

一、国家工作人员犯贪污罪、受贿罪、投机倒把罪的，企业事业单位、机关、团体犯投机倒把罪、受贿罪的直接负责的主管人员和其他直接责任人员，自本通告发布之日起，至一九八九年十月三十一日，必须向检察机关、公安机关、人民法院或者其他有关部门或本单位投案自首，坦白交代犯罪事实，争取从宽处理。

二、在上述期限内，凡投案自首，积极退赃的，或者有检举立功表现的，依照刑法第 63 条、第 59 条的规定，一律从宽处理。其中，犯罪特别严重，依法应判处死刑的，可以从轻或者减轻处罚，不判处死刑；犯罪较重，依法应判处重刑的，可以从轻、减轻处罚或者免除处罚；犯罪较轻，依

法应判处轻刑的，可以减轻处罚或者免除处罚。

被采取强制措施后坦白全部罪行，积极退赃的，或者有检举立功表现的，参照前款规定，酌情予以从宽处理。

三、凡在规定期限内，拒不投案自首，坦白交代问题的，销毁证据，转移赃款赃物的；互相串通、订立攻守同盟的；或者畏罪潜逃，拒不归案的，坚决依法从严惩处。

四、凡掌握、了解犯罪情况的人，都有义务向司法机关或者有关部门进行检举揭发。对于检举揭发人，应依法予以保护。对检举揭发有功人员，应给予奖励。

对执法人员和检举揭发作证人员进行阻挠、威胁、打击报复的，按刑法第 157 条妨害公务罪或者第 146 条报复陷害罪的规定从重处罚。

对乘机捏造事实诬告陷害他人的，按刑法第 138 条诬告陷害罪的规定从重处罚。

五、严禁对违法犯罪分子说情袒护、徇私包庇。包庇、窝藏犯罪分子的，按刑法第 162 条包庇罪、窝藏罪的规定从重处罚；为犯罪分子隐匿、销毁罪证，出具或者制造伪证的，按刑法第 148 条伪证罪的规定从重处罚。

六、本通告第一条规定以外的其他经济犯罪分子，在通告规定的期限内自首坦白、检举立功的，也适用本通告第二条的规定。

七、本通告发布后，正在办理的贪污、受贿、投机倒把等经济犯罪案件，犯罪分子有自首坦白、检举立功情节的，适用本通告第二条的规定。

附有关法律条文：

一、有关从宽处理的法律规定

刑法第六十三条 犯罪以后自首的，可以从轻处罚。其中，犯罪较轻的，可以减轻或者免除处罚；犯罪较重的，如果有立功表现，也可以减轻或者免除处罚。

第五十九条 犯罪分子具有本法规定的减轻处罚情节的，应当在法定刑以下判处刑罚。

犯罪分子不具有本法规定的减轻处罚情节，如果根据案件的具

体情况，判处法定刑的最低刑还是过重的，经人民法院审判委员会决定，也可以在法定刑以下判处刑罚。

刑事诉讼法第一百零一条 依照刑法规定不需要判处刑罚或者免除刑罚的，人民检察院可以免于起诉。

二、关于妨害公务罪、报复陷害罪等罪的规定

妨害公务罪：

刑法第一百五十七条 以暴力、威胁方法阻碍国家工作人员依法执行职务的，或者拒不执行人民法院已经发生法律效力的判决、裁定的，处三年以下有期徒刑、拘役、罚金或者剥夺政治权利。

报复陷害罪：

刑法第一百四十六条 国家工作人员滥用职权、假公济私，对控告人、申诉人、批评人实行报复陷害的，处二年以下有期徒刑或者拘役；情节严重的，处二年以上七年以下有期徒刑。

诬告陷害罪：

刑法第一百三十八条 严禁用任何方法、手段诬告陷害干部、群众。凡捏造事实诬告陷害他人（包括犯人）的，参照所诬陷的罪行的性质、情节、后果和量刑标准给予刑事处分。国家工作人员犯诬陷罪的，从重处罚。

不是有意诬陷，而是错告，或者检举失实的，不适用前款规定。

窝藏罪、包庇罪：

刑法第一百六十二条 窝藏或者作假证明包庇反革命分子的，处三年以下有期徒刑、拘役或者管制；情节严重的，处三年以上十年以下有期徒刑。

窝藏或者作假证明包庇其他犯罪分子的，处二年以下有期徒刑、拘役或者管制，情节严重的，处二年以上七年以下有期徒刑。

伪证罪：

刑法第一百四十八条 在侦查、审判中，证人、鉴定人、记录人、翻译人对与案件有重要关系的情节，故意作虚假证明、鉴定、记录、翻译，意图陷害他人或者隐匿罪证的，处二年以下有期徒刑或者拘役；情节严重的，

处二年以上七年以下有期徒刑。

上海市人民政府作出改善政风八条规定

上海市人民政府要求政府机关局级以上干部，带头保持和发扬艰苦朴素的优良传统，做出表率。在昨天召开的新一届市政府第一次常务会议上，作出了关于改善政风的八条具体规定：

1、礼仪活动所必需的招待宴请，标准从简，一律“四菜一汤”，并严格控制陪餐人员。

2、下基层检查工作或作调查研究，需在基层就餐时，一律吃客饭，不超过一菜一汤，并按规定付费。

3、一般外事宴请也应“四菜一汤”，具体标准按有关外事规定执行。

4、参加礼仪活动和会议时，不得收受礼品。参加外商投资企业的开工、开业、纪念等庆祝活动不例外。

5、不得以试用、鉴定等名义收受样品和礼品。

6、市政府机关召开会议，不得以任何名义向与会者赠送礼品（包括皮包、圆珠笔）和礼券。

7、对难于拒收的礼品，可在收下后上文本单位统一处理。

8、外事活动中的礼品问题，按有关外事规定执行。

在这个名为《关于对政府机关局级领导干部发扬艰苦朴素作风的若干规定》中指出，领导干部必须严格要求自己，自觉接受组织和群众的监督。要把检查是否廉洁奉公作为民主生活的内容，认真开展批评与自我批评。对违反本规定者，第一次书面检查，第二次通报批评，第三次给予行政处分。对性质严重，影响很坏的突出问题由市监察局进行查处。

《解放日报》，1988年5月11日

附录 23

上海市财税人员违纪处分暂行规定

上海市人民政府日前批准发布《上海市财税工作人员违纪处分暂行规定》，将于今年9月1日起施行。

文件规定，凡违反税收法规，超越管理权限，擅自为个体纳税户减税、免税300元以上；或为国营企业、集体经济组织减税、免税1万元以上的；或任意提高税率，扩大增收范围，乱扣滥罚；或工作中态度粗暴，作风恶劣，造成严重后果的，均给予记过以下处分。

凡以弄虚作假方式，骗取上级批准减税、免税，为个体纳税户减免税200元以上不满1000元的，或为国营企业、集体经济组织减免税2500元以上（减免税额占该单位同期该税种应纳税款总额10%以上）的，给予记大过以下处分；为个体户减免税1000元以上不满3000元，或为国营、集体企业减免税5000元以上的，给予降级、降职或撤职处分；为个体户减免税3000元以上，或为国营、集体企业减免税7500元以上的，给予开除留用察看、开除处分。

凡玩忽职守、有税不收、有错不纠，致使个体纳税户偷税、漏税500元以上不满1500元的，或致使国营、集体企业偷、漏税1万元以上的，给予记大过以下处分；致使个体户偷、漏税1500元以上不满4000元的，或致使国营、集体企业偷、漏税2万元以上的，给予降级、降职、撤职处分；致使个体户偷、漏税4000元以上的，或致使国营、集体企业偷、漏税3万元以上的，给予开除留用察看、开除处分。

凡利用职务上的便利，内外勾结，帮助个体纳税户偷税100元以上不满500元的，或帮助国营、集体企业偷税1000元以上的，给予记大过

以下处分：帮助个体户偷税 500 元以上不满 1000 元的，或帮助国营、集体企业偷税 4000 元以上的，给予降级、降职、撤职处分；帮助个体户偷税 1000 元以上的，或帮助国营、集体企业偷税 6000 元以上的，给予开除留用察看、开除处分。

凡利用职务上便利，侵吞、虚窃、骗取或以其他方式贪污税款、纳税保证金、票证工本费及其公共财物的，或索取、收受贿赂的，除追缴全部非法所得外，贪污数额 200 元以上不满 500 元的，受贿 100 元以上不满 500 元的，给予记大过以下处分。贪污、受贿数额 500 元以上不满 1000 元的，给予降级、降职、撤职处分。贪污、受贿数额 1000 元以上，或数额虽不足 1000 元，但情节严重的，给予开除留用察看、开除处分。

凡利用职务上便利，挪用税款、纳税保证金和其他公款归个人使用或借给他人的；或在分管范围内，向个体纳税户借款 100 元以上的，向国营、集体企业借款 500 元以上的；或为个人、亲友压价购买物品和以其他形式牟取利益的；或在分管范围内，收受纳税户礼品、礼券等财物隐瞒不报的，以及在分管范围内，以开会、出差等名义擅自外出，或弄虚作假，骗取上级同意，随企事业单位外出旅游的；或为家属、亲友包揽经商业业务、借用银行账户的；或采购、推销商(产)品，使国家遭受损失的；或为安插家属、亲友工作，并故意放松财税监督检查，使国家遭受损失的，各级财税部门负责人对下属工作长期不督促、不检查，对违纪违法活动不制止、不纠正，致使国家遭受重大损失的。以上这些违纪违法失职行为，凡尚未构成犯罪，或虽已触犯刑律，但由于犯罪情节轻微免于刑事处罚的，除追缴全部非法所得外，都将按情节轻重，给予警告、记过直至撤职、开除的处分并给予适当的经济处罚。

《解放日报》，1988 年 8 月 23 日

附录 24

上海市委要求党组织和党员 在稳定经济深化改革中严守纪律

中共上海市委日前发出通知，要求各级党组织和党员在稳定经济深化改革中严守纪律。

通知指出，我国已进入全面改革阶段，继续贯彻“稳定经济、深化改革”的方针，对于确立社会主义商品经济新秩序，加快社会主义现代化建设，具有极为重要的意义。党的各级组织、全体共产党员，必须坚决贯彻执行中共中央关于加强党的纪律维护改革大局的通知，在深化改革中，与党中央保持一致，统一行动，顾全大局，令行禁止，发扬艰苦创业、清正廉明的优良传统，为改革创造良好的经济环境和稳定的经济秩序。

通知说，各级党组织和全体共产党员都应严守党纪、严守政纪、严格执法，同阻挠和破坏党的路线、方针、政策贯彻执行的违纪现象作斗争。凡党员和党组织犯有下列错误的，均属违纪行为，要按照情节和后果，给以相应的党纪处分，直至开除党籍。

一、对党中央和国务院关于价格改革、工资改革的指示、决定和重大措施拒不执行，公开抵制或阳奉阴违，进行阻挠破坏的；

二、乘价格改革之机，囤积居奇，投机倒卖，扰乱市场的；

三、利用职务之便，克扣私分、套购抢购紧俏商品，零售商店将紧俏商品卖大户，从中渔利，人为加剧市场供应紧张的；

四、擅自越权定价、调价，随意涨价、变相涨价，或自立名目、自定标准，乱收费的；

五、擅自将计划内产品转为计划外高价销售，就地加价倒卖重要生产资料 and 紧俏高档消费品，加价倒卖提货单、买空卖空、从中盘剥，或以

销售“返利”、联营“投资”为名，搞产品价外加价、加费、变相提价，以及超过国家规定最高限价销售计划外产品的；

六、倒卖黄金、外币、国库券或无价票证，获取非法收入的；

七、严重违反国家现金管理规定，扰乱金融的；

八、企事业单位故意偷税抗税的；

九、财税部门任意越权减免国家税收，谋取私利，或金融部门违反金融规定，任意扩大信贷规模，以贷谋私的；

十、制造或故意销售假冒、劣质商品，非法牟利，损害国家和群众利益的；

十一、为从事违法犯罪活动提供帐号、合同、凭证、资金等，给国家和集体造成损失的；

十二、未经批准擅自搞计划外的楼、堂、馆、所等非生产性建设，经劝阻不听的；

十三、违反控制社会集团购买力的规定，批准、争购和销售专控商品，扩大集团消费，搞奢侈浪费的；

十四、泄露国家的价格、工资工作机密，造成严重后果的；

十五、违反干部政策和工资政策，突击提职提级和擅自增加工资的；

十六、机关违反工资基金管理规定，或企事业单位以弄虚作假等非法手段，扩大提留，巧立名目，滥发奖金、津贴、补贴和实物的；

十七、制造谣言，煽动、参与和支持闹事，造成混乱，破坏安定团结的。

通知指出，各级党委和纪委在深化改革过程中，要加强监督检查，支持群众检举揭发，一级抓一级，一级管一级，一经发现问题，不管涉及哪个单位，哪一级干部，都要立即查明情况，严肃处理，对违法犯罪的，要移交行政管理部门和司法部门，依法处理，对执法犯法的要从严处理，发现违纪情况和问题必须及时向上级如实汇报，不得包庇隐瞒，不得说情护短。对发生问题知情不报、不严肃处理的单位，要追究该单位党组织和党员领导干部的责任，严重的还要追究上一级的领导责任。党的纪律检查机关和政府监察机关、司法机关、行政监督管理机关要加强联系，互相配

合,互相支持,切实抓好违纪、违法案件的查处。

通知指出,各级党组织要发挥战斗堡垒作用,领导干部要严于律己,作出表率。在加强纪律监督的同时,还要加强思想政治工作,教育党员认清形势,坚定信念,提高警惕,明辨是非,遵纪守法,发挥共产党员的先锋模范作用,带领广大人民群众,为保证深化改革的全面成功作出贡献。

《解放日报》,1988年10月5日

附录 25

中共中央办公厅、国务院办公厅 关于县以上党和国家机关退(离)休干部 经商办企业问题的若干规定

(1988年10月3日)

严禁党和国家机关及机关干部经商办企业,是党中央、国务院的一贯方针。机关退休(含离休,下同)干部从事经商活动,容易助长官商不分,使有的人利用原来的工作关系和影响参与倒卖活动,损害国家和群众利益,滋生腐败现象,必须坚决制止。为了保持党政机关的清正廉洁,保证治理经济环境、整顿经济秩序和全面深化改革的顺利进行,更好地发挥老干部的表率作用,遵照党中央和国务院的指示,在严禁党和国家机关及机关在职干部经商办企业的同时,对县以上机关的退休干部经商办企业问题作如下规定:

一、党和国家机关的退休干部,不得兴办商业性企业,不得到这类企业任职,不得在商品买卖中居间取酬,不得以任何形式参与倒卖生产资料和紧俏商品,不得向有关单位索要国家的物资,不得进行金融活动。

二、党和国家机关的退休干部,不得到全民所有制企业和外商投资企业(公司)担任任何领导职务(含名誉职务)和其他管理职务,企业也不得聘请他们任职。已经任职的,必须辞去职务。

三、党和国家机关的退休干部,可以应聘到非全民所有制的非商业性企业任职,但到本人原所在机关主管的行业和企业任职,必须在办理退休手续满两年以后。到这些企业任职的,要经所在机关退休干部管理部门批准,并与聘用单位签订合同。

退休干部应聘到这些企业任职期间,原所在机关应即中止其享受的

各项生活待遇，改由企业负责，本人在企业所得报酬数额，最高不得超过其原工资与原机关干部平均奖金之和。退休干部到企业任职，应向原机关如实呈报自己的收入。按此规定执行的，在退出企业后由原机关恢复其原生活待遇；不按此规定执行的，应取消其退休待遇，并不再恢复。

四、党和国家机关的退休干部从事养殖业、种植业生产，进行技术开发、咨询、服务，讲学、写作、翻译，以及从事为改善机关后勤服务而开办小卖部、洗衣房、理发室等经营服务活动，继续按中发〔1984〕27号文件的有关规定执行，取得合理报酬，严格照章纳税，其原享受的退休待遇不变。

五、党和国家机关要加强退休干部的管理工作。对违反本规定的退休干部，其原所在机关应及时纠正；不按规定纠正的，要追究该机关主要负责人的责任。退休干部管理部门和工商行政管理、税务、监察、纪检等部门，要经常检查执行本规定的情况。机关党组织和企业党组织，要切实负起监督的责任。

六、本规定同时适用于县以上工会、妇联、共青团、文联以及各种协会、学会等群众组织的退休干部。

军队机关的退休干部经商办企业问题，由中央军委参照本规定制定具体办法。

中共中央、国务院关于 进一步清理整顿公司的决定

(1989年8月17日)

自一九八八年十月中共中央、国务院作出关于清理整顿公司的决定以来,各地区、各部门做了不少工作,取得了一定成绩,但由于对清理整顿公司的艰巨性和复杂性认识不足,措施不够明确有力,一些地方和部门犹豫观望,行动迟缓,再加上动乱和反革命暴乱的干扰,清理整顿工作还远没有取得预期的效果。为了进一步把清理整顿公司的工作抓紧、抓好、抓到底,特作如下决定:

一、进一步清理整顿公司的指导方针。公司是发展社会主义商品经济的产物和必不可少的经济组织形式。公司的建立和发展,对于促进生产,活跃市场,繁荣经济,起了积极的作用。但是,由于近几年来贯彻中央关于党政机关不准经商办企业的决定不坚决,盲目提倡机关和事业单位“创收”,在流通领域中不顾条件不适当地成立了一大批公司,再加上法规不完善,管理和监督不力,导致了公司的发展过多过滥。一些公司经营混乱和实行脱离我国国情的高工资、高福利,少数人利用职权贪污、盗窃、投机倒把、行贿受贿,严重干扰了为政清廉和建立健全社会主义的经济秩序,加剧了社会分配不公的矛盾,影响了社会安定。为了促进社会主义有计划的商品经济的健康发展,保证改革开放和社会主义现代化建设的顺利进行,必须对目前公司存在的问题进行认真的清理整顿。这既是治理经济环境、整顿经济秩序、全面深化改革的重要内容,又是坚决惩治腐败、振奋党心民心的一项重要措施,不仅是经济领域的问题,而且是全国上下十分关注的政治问题。清理整顿公司,绝不是不要办公司,也不是

否定公司在经济生活中的积极作用,而是为了解决公司经营和发展中存在的问题,改变目前的混乱状况,更好地搞活经济,发展经济。由于各部门职责不同,各行各业差别很大,各地区经济发展很不平衡,加上经济体制改革正在深化,因此各地公司发展过多过滥的程度不等,存在问题的大小也很不一样,情况比较复杂。在清理整顿工作中,中央国家机关要带头做好,作出表率,各地区、各部门要按照党中央、国务院总的要求,结合自己的实际情况,采取具体、明确、切实有效的措施,认真负责地进行。各级领导决心要大,措施要有力,时间要抓紧,工作要做细,并且切实注意不要造成新的社会不安定因素。

二、进一步清理整顿的基本要求。一是通过清理整顿,坚决撤并一批不符合社会需要、重复设置、不具备开办条件、严重违法乱纪的公司,以及长期经营不善、严重亏损、已经资不抵债的公司,重点是砍掉各级党政机关开办的公司,流通领域中过多、过滥的从事商业批发、对外贸易、物资供应的公司和金融性公司。二是通过清理整顿,认真查处违法违纪案件,特别是查处社会影响大的有县级以上领导干部参与的大案要案。三是通过清理整顿,逐步建立健全公司的各项管理法规和制度,特别是财会、税收和审计制度,以保证公司的健康发展。

要集中力量,抓紧时间,在明年三月底以前完成上述主要工作,在今年年底以前首先基本完成公司的撤并任务。未竟事项要继续抓紧进行,并逐步把对公司的管理和监督纳入法制轨道。

三、各级党的机关、国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关和群众组织、社会团体,一律不得用行政经费、事业费、专项拨款、预算外资金、银行贷款、自有资金和以任何方式集资开办公司,也不得向公司投资入股。现在已经开办的这类公司,包括清理整顿中已与机关、团体办理了财务脱钩手续的公司,绝大部分应予撤销,少数符合社会需要,确实办得好的,可以保留,但必须与原机关、团体完全脱离关系,一律由相应的主管部门实行行业归口管理,归口管理方案由各级清理整顿公司领导小组提出,报请同级党委和政府批准。

凡仍在公司兼职的党和国家机关干部(含已不担任现职、尚未办理

离休退休手续的干部),应严格按照中央有关规定办完辞去一头职务的手续,不得以任何理由拖延,凡借故拖延者要按违犯党纪政纪论处。辞去公司兼职时,必须妥善做好交接工作。在外商投资企业中兼任人员,按《中共中央办公厅、国务院办公厅关于清理党和国家机关干部在公司(企业)兼职有关问题的通知》(中办发〔1989〕1号)执行。此项工作由各级党委组织部门或政府人事部门按干部管理权限组织实施和监督检查。

四、流通领域中从事商业批发、对外贸易、物资供应的公司和金融性公司,情况特别复杂,清理整顿任务特别重,有关部门和各地区要特别重视,加强指导。责成商业部、经贸部、物资部和中国人民银行尽快分别制定具体规定,报国务院批准后实施。

五、从事生产经营、科技开发、咨询服务的公司,以及劳动服务公司等,也要认真清理整顿。这类公司只能经销自产产品,进行技术转让、知识服务、劳动服务,一律不得从事与自己业务无关的商业批发经营活动。符合社会需要和办得好的,应进一步办好,该发展的仍要发展。凡不具备开办条件、重复设置或增加不必要环节的,要坚决撤销;确定保留的,要重新核定经营范围,严格财会制度,加强管理监督。

同时,要认真清理以国营、集体公司为名的私人投资企业,严格划分所有制性质。凡私人投资或合伙投资兴办的私营企业,不准作为国营、集体所有制公司办理登记,违者应追究当事人及审核、审批机关的责任。

六、确定撤并的公司应先行停业,由主管部门成立清算组织负责清理债权债务和资产关系,严禁抽走资金、私分资产,挥霍浪费。关于资产清理和人员安置问题,由财政部、人民银行、国有资产管理局、劳动部、人事部等部门制定具体规定,统一处理。如有矛盾,由清理整顿公司领导小组协调裁决。

确定撤并的公司,从核准撤并之日起不准签订新的合同,原已签订的合同特别是涉外合同,由原批准成立的主管部门继续执行,或指定并经外方同意的其他中方公司代理执行,保障外商利益。

对于确定撤并的全民所有制公司的人员,应予统筹安排,妥善安置。清理整顿是对所有公司的要求,撤并一批公司是从大局出发,为了改变

目前公司过多过滥的状况,以利于社会主义商品经济更健康地发展。对被兼并公司的人员在重新安置工作时,应执行党的干部政策,不应对他们采取不信任态度,更不得加以歧视。

七、认真查处违法违纪案件。查处中应以事实为根据,以法律为准绳,依法进行。哪个公司有问题清查哪个公司,谁有问题清查谁,不得姑息。特别是党政机关、领导干部及其直系亲属以权谋私、参与倒买倒卖重要生产资料和耐用消费品的大案要案,不管是什么人,都要一查到底,依法处理。对于查处工作需要,特别是查处阻力大、群众反映强烈的单位,上级机关应及时派出工作组,彻底清查。在国家司法和监察部门规定的期限内,对犯有贪污、受贿、投机倒把行为,但能坦白自首、积极退赃者,依法从宽、减轻或免于处罚,否则,依法从严惩处。对办案过程中说情袒护、徇私包庇者,要公开揭露,严肃处理。

八、从国务院到各级地方政府,今后原则上不再直接管理公司。现在由政府直接管理的公司,改由有关主管部门实行行业、业务归口管理。

公司一般不得兼有行政管理职能。现有政企不分的公司,必须将经营权和行政权严格分开,一时难以解决的应有计划地逐步过渡。今后一律不得批准成立新的政企不分的公司。

九、现有对某些公司特批的减免税、银行贷款利率和经营范围等方面的优惠待遇,凡尚未取消的,从本决定下达之日起一律取消。今后对某些公司给予必要的优惠待遇,应严格按国家有关法规和产业政策执行,任何个人无权擅自审批。凡领导个人擅自批准的,有关职能部门有权拒绝执行。

十、逐步调整公司职工待遇。调整的原则是,承担国家授权行使某些行政管理职能的公司,执行国家机关的工资、奖金、劳保福利制度;以经营为主、兼有部分行政管理职能的全民所有制公司,执行同类国营企业的有关制度;其他全民所有制公司和集体所有制公司,分别按照同类国营企业和集体企业的有关制度执行。责成劳动部、财政部根据这一精神尽快制定具体规定。

十一、责成国务院法制局会同有关部门抓紧研究,进一步制定和完

善相应法规。在今年年底以前完成有关公司管理方面条例的起草工作，交国务院审定和颁发。同时，要抓紧制定《公司法》。

十二、清理整顿期间，一律不得批准新成立除生产型、科技开发型以外的公司，清理整顿后保留下来的公司，必须严格按照有关政策法规，明确经营范围，结合工商年检登记，重新注册发证，依法从事经营活动。工商行政管理、财政、税务、银行、审计、监察等部门要切实加强对各类公司的行政管理和指导监督。

今后成立新的公司，特别是成立从事商业批发、对外贸易、物资供应的公司和金融性公司，必须依法审批，从严掌握。任何个人和非授权审批单位均不得干预公司的审批、核准和登记注册工作，凡领导个人擅自批准的，审批单位有权拒绝。

十三、要充分发动和紧紧依靠群众，大力发挥和加强各级举报中心的作用。要组织社会各界人士包括人大代表、政协委员、民主党派成员等参加清理整顿公司的工作，要发挥新闻媒介的作用，及时报道各地区、各部门清理整顿公司的进展情况、违法违纪案件的查处结果以及清理整顿工作中存在的问题，加强社会舆论监督，促进清理整顿公司工作的顺利进行。

十四、各级党组织、各级政府、各部门要认真贯彻党的十三届四中全会精神，切实加强组织领导，把清理整顿公司列入重要议事日程，主要领导要亲自抓，有关部门要大力协同、密切配合，坚决排除一切干扰和阻力，认真完成进一步清理整顿公司的各项任务，决不能搞形式主义，决不能走过场。

党中央、国务院成立全国清理整顿公司领导小组，办事机构设在国务院，并加强和充实办事机构的力量。各地区、各部门也要充实加强领导机构和办事机构。

为了保证清理整顿公司的各项任务真正落到实处，要求各省省长（自治区主席、直辖市市长）和各部部长负责。

十五、各地区、各部门应将清理整顿公司的结果于一九九零年四月底前报告党中央、国务院。

军队所办公司的进一步清理整顿，由中央军委根据本决定精神作出具体规定。

党中央、国务院和各有关部门过去下达的有关规定，凡与本决定不一致的，一律以本决定为准。本决定下达前已确定保留和重新登记注册的公司，各地区、各部门都应根据本决定进行认真的复查。

《文汇报》，1989. 8. 28

图表索引

- 1.1 1982—1988年全国纪检系统处分党员中各类干部比例
- 1.2 1982—1988年全国纪检系统处分党员各类干部所占百分比,全国检查机关1988年前10月立案的万元以上的贪污案比较
- 3.2 全国检查机关1988年前10月立案侦查的万元以上受贿案比较
- 4.1 全国检查机关1988年前10月侦破万元以上贪污大案中县处级以上干部比例
- 4.2 全国检查机关1988年前10月侦破万元以上受贿大案中县处级以上干部比例
- 5.1 1982—1988年由经济问题受到处分的党员中贪污受贿案的比例
- 5.2 1988、1989年一季度全国检查机关查处贪污受贿案比较
- 5.3 上海市检查机关打击贪污受贿案比较
- 5.4 上海市检查机关侦查贪污、受贿犯罪案件增长率
- 5.5 腐败现象的指向分析
- 5.6 腐败行为的领域和取向
- 5.7 腐败行为的对象和取向分类
- 5.8 贪污受贿案在1988年全国法院审结经济犯罪案件中的比例
- 5.9 全国检查机关1988年前10月立案侦查经济犯罪案件状况
- 5.10 全国各级检查机关1988、1989年上半年查处贪污受贿案比较
- 5.11 腐败现象的方式和对象
- 6.1 腐败活动中的手法归类
- 6.2 辽宁省1988年经济违纪案中以权谋私案件的比例
- 8.1 反腐败机制的立体示意图
- 8.2 全国检查机关1988年前10月侦破万元以上贪污受贿大案中中共党员的比例
- 8.3 1987年全国处分党员中贪污受贿者的比例

- 8.4 防范腐败现象的三种手段
- 8.5 各项法规的综合作用图示
- 8.6 全国各级党政机关开办的公司清理情况(至 1989 年 6 月底)
- 8.7 有关省市清查整顿公司结果比较
- 8.8 各种防范腐败手段综合示意
- 9.1 抑制腐败的四种力量
- 9.2 抑制腐败的四种力量
- 9.2 伦理责任的来源和类型
- 9.3 道德体系和公务领域的相互作用