

docsriver.com
商家本本店



重大课题系列研究报告

制度反腐实证探析

杨鸿台 著

ZHIDU FANFU SHIZHENG TANXI



上架建议：中国政治

ISBN 978-7-208-11996-3



9 787208 119963 >

定价：26.00元

易文网：www.ewen.cc



重大课题系列研究报告

制度反腐实证探析

杨鸿台 著

图书在版编目(CIP)数据

制度反腐实证探析/杨鸿台著. —上海: 上海
人民出版社, 2013
(上海市社会科学界联合会“全面建成小康社会”重
大课题系列研究报告)
ISBN 978 - 7 - 208 - 11996 - 3

I. ①制… II. ①杨… III. ①反腐倡廉—研究—中国
IV. ①D630.9

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第306956号

责任编辑 鲍 静
封面设计 范昊如

· 上海市社会科学界联合会“全面建成小康社会”重大课题系列研究报告 ·

制度反腐实证探析

杨鸿台 著

世纪出版集团
上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路193号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635 × 965 1/16 印张 11.75 插页 2 字数 140,000

2014年1月第1版 2014年1月第1次印刷

ISBN 978 - 7 - 208 - 11996 - 3/D · 2420

定价 26.00 元

“全面建成小康社会”重大课题系列研究报告

出版说明

为深入学习宣传研究党的十八大精神,上海市社会科学界联合会于2012年12月在《文汇报》发布公告,公开征集“全面建成小康社会”重大课题系列研究报告。经专家评审,最终确定15项专题报告,由上海主要社科院校、科研机构的专家学者分别牵头承担。报告内容涉及:人口迁移流动与城市化问题研究,地区差异与地区平衡发展研究,社会公平与收入分配问题研究,社会多元、社会矛盾与公共治理研究,社会风尚与道德领域突出问题专项治理研究,腐败新情势与反腐新战略研究,信息时代的民意表达、甄别与吸纳问题研究,干部竞争性选拔的制度优化与程序规范研究,社会自治组织的培育与发展研究,环境、生态与可持续发展研究,依法治国与完善司法体制研究,政治体制改革与发展民主政治研究,国际金融体系变革与上海金融中心建设研究,“第三次产业革命”与上海产业布局研究,农业现代化与城镇化协调发展研究等。该系列报告的出版得到了上海市社会科学界联合会的资助,在此谨表谢意。

上海人民出版社

2013年12月

代序：“三制反腐”——根治腐败的必由之路

所谓必由之路，泛指事物必须遵循的规律或做事必须遵守的法则。而探索我国根治腐败的必由之路，在于体制反腐、机制反腐与法制反腐，即所谓“三制反腐”及其相得益彰的有机结合。令人欣慰的是，2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过出的《全面深化改革的若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）再次提出：“加强反腐败体制机制创新和制度保障”；“健全反腐倡廉法规制度体系”。可谓要言不烦、一语中的。

纵观古今中外各国反腐的成功之道，走的无一不是制度反腐之路。而人治反腐，抑或权力反腐、运动反腐，至多只是仅能奏效一时的反腐死路。中国历史上的人治反腐，最为典型的莫过于明朝开国皇帝朱元璋草菅人命的肃贪，他以个人喜怒加减刑赏，随意订法、改法，脱口下诏，常常是“任意不任法”。官吏贪赃六十两以上，一律枭首示众，并处以剥皮植草之刑。从洪武元年到洪武十九年，全国13个省从府到县的官员，竟没有一个做到任期结束的，往往未及终考便遭到贬黜或杀头。洪武四年甄别天下官吏，仅空印案和郭桓贪污案，连坐被冤杀者竟高达七八万之众！朱元璋杀贪官甚至杀到有些衙门无人办公的地步，最终闹出一旦衙门有事，关在监狱里的官员戴着枷锁和镣铐赴衙办公的笑话。朱元璋大惑不

解地哀叹：“我欲除贪赃官吏，奈何朝杀而暮犯！”吴晗一针见血地指出：“他能够杀人，却改变不了社会制度。”历史教训告诉后人：明代官场的“前腐后继”，是封建社会腐朽政治体制的不治之症；朱元璋的肃贪，则是徒劳的人治反腐之举。

在我国，一个必须正视的问题，就是长期执政的中国共产党能否根治腐败？答案应该是肯定的。现代一些国家长期执政党的反腐实践业已反复证明，它们之所以能够长期执政，在于致力于制度化的政治清廉和执政绩效。简而论之，它们的制度反腐实践有如下几点值得比较和借鉴的共同之处：

第一，注重于构建反腐败制度的完整性。

如瑞典是世界上公认的最廉洁的国家之一。长期执政的瑞典社民党，其成功做法之一就是较好执行了公务员的高薪养廉政策。瑞典国家公务员不仅可以享受普通公民的福利待遇，而且工资收入特别高，让公职人员能够过上富足的生活，从而降低对腐败的需求。此外，瑞典还形成了较为健全的对公共权力进行监督制约的良好机制，权力监督有议会监督、司法监督、政党监督、审计监督、监察专员监督、新闻媒体监督等主体和环节，为防止政府滥权提供了制度保证。瑞典于1919年、1962年、1978年制定和完善了《反行贿受贿法》。瑞典于1998年成立国家经济犯罪署，专门治理经济犯罪，主要管辖斯德哥尔摩—哥德堡等大城市。在中小城市和边远地区，则通过与地方检察机关和警局合作实现目标。2003年，瑞典又成立国家反腐败办公机构，专门负责调查政府腐败和各种贿赂案件。

越南共产党先后制定了《反腐败法》、《申诉控告法》等，为惩治腐败、加强群众监督提供了法律依据。同时采取在全党开展党的建设和整顿运动，加强制度建设、加大监督力度等一系列措施，有效遏制党员干部贪污腐败现象。实行干部交流制度，规定总书记连任不得超过两届，县级

以上主要领导干部在同一个地方担任同一职务不得超过两届任期。为了加强对干部的监督,越南共产党在原有干部收入申报制度的基础上,制定和实行了干部、公务员财产申报制度,干部、公务员要申报个人房地产情况及其配偶和子女在国外自费留学的经费来源。为防止国有资产的浪费和流失,越南共产党本着“公开、透明”的原则,加强了对银行系统、预算管理、招投标项目等极易滋生贪污腐败的领域的检查与管理,进一步完善财政、资产和经济管理机制。

新加坡人民行动党执政下建立了完善的立法体系,为政府廉洁从政和预防腐败提供了有效的行为规范。新加坡相继出台了《防止贪污法》、《没收贪污所得利益法》、《公务员纪律条例》、《公务员惩戒规则》等法律法规,并数次修订、完善,使这些法规与刑法、刑事诉讼法等法相得益彰,互为补充,构筑起一张惩腐反贪的严密法网。新加坡法律规定的“贿赂”的含义非常宽泛:不仅包括金钱、礼物、有价证券等任何形式的财产或财产性利益,还包括无法用金钱计量的职位、就业、契约、义务的放弃、责任的免除以及各种服务、恩惠、好处等非财产性利益,以及任何对上述报酬的表示、着手和许诺。根据新加坡法律,贪污犯可判5年监禁或至少10万新元的罚款,或判处监禁并处罚金;违纪公务员,将面临革职、降职、停止加薪、延迟加薪、罚款、警告、强制退休、失去工作(或公积金和其他利益)的处分。新加坡在1960年颁布了该国第一部《防止贪污法》,此后又根据形势变化的需要对其进行了多次修改,从而使其更加完善,且更具可操作性。同时,新加坡政府还推出了《公务员惩戒规则》,这是对《防止贪污法》的补充。1988年又出台一部专门惩治腐败犯罪的程序法——《没收贪污所得利益法》。

第二,注重于反腐制度的实效性。

新加坡人民行动党建立廉洁政党、打造廉洁政府的决心为世界瞩目,李光耀曾明确指出:“要实现毫无例外地治理腐败、惩罚所有违规者

的良善目的,领导必须具备治贪的强大意志与决心。”李光耀认为:“治理腐败只能自上而下地、系统地进行。这是一个艰苦的、长期的过程,因此,只有自身廉洁且具备了坚强意志与道德权威的强大领导群才能做到。”李光耀治理腐败的决心首先从其严以律己、以身作则上得以体现。人民行动党惩治腐败的决心还体现在对党内反腐败的严厉查处。2009年9月5日,新加坡《海峡时报》在报道中指出:“人民行动党政府对铲除贪污的毅力可从它坚决取缔党内腐败的内阁部长中体现出来。”没有选择性的执法,坚持法律面前人人平等,制度面前没有特权,制度约束没有例外,确保了新加坡法律的威严及其对腐败分子的震慑作用。新加坡于1952年设立贪污调查局。2000年,该机构与专事查处非法交易的商业事务局合署办公。它不但拥有很大的权力而且直接隶属政府首长,还有独立而不受政府官员干扰的法庭作支援,其职能主要有三方面:接受举报和调查相关情况;调查公职人员的腐败行为,《防止腐败法》第15条还授予调查专员可以在没有逮捕证的情况下逮捕违法人员;通过审查公共部门的工作方法和程序发现存在的问题来预防腐败。

越南共产党针对党内腐败问题频发,也开展了一系列严厉的打击行动:一些中央委员、公安部副部长、副总监察长等高官相继落马。该党在全国开展了一场雷厉风行的反腐“无禁区”活动,大力开展公务员财产申报、腐败案件问责制,还加入了亚洲反腐行动计划,加强国际组织的反腐合作。据统计越共九大以来,已处分了1%以上的党员,其中30%是各级党委委员。这些行动虽然未能从根本上解决腐败问题,却使越南腐败局势得到了有效的控制。从1998年开始,除了个别年份,越南的清廉指数一直比较稳定。这表明,越南采取的反腐措施遏制了腐败问题的进一步恶化。

第三,注重于政党自律与他律的统一性。

政党在社会政治生活中发挥着举足轻重的作用,尤其是执政党掌控

着巨大的行政资源和权力,加强对执政党的监督和约束是权力正确行使的根本保证。

新加坡政党在廉洁自律方面无疑堪称典范,新加坡政府 20 世纪 70 年代末发动了自上而下的“文化再生运动”,推动以儒家文化为核心的东方价值观。1991 年正式发表了《共同价值观白皮书》,确立了新加坡国民“国家至上,社会为先;家庭为根,社会为本;关怀扶持,同舟共济;求同存异,协商共识;种族和谐,宗教宽容”的五大价值观,并提出“忠孝仁爱礼义廉耻”八德作为新加坡人的具体行为准则。其中,廉耻就是廉洁奉公,反对各种形式的腐败。在廉洁自律文化氛围的长期熏陶下,“不愿腐”成为绝大多数官员的习惯行为准则和牢固信念。

控权制度则是丹麦行之有效的刚性他律做法。过去该国警察局内部设有纠察处。1995 年,丹麦议员认为,警察不能自己监督自己,必须实行他律,所以在当年取消了纠察处,在全国各地警区设立了由议员、群众代表和律师组成的警察诉讼委员会,负责处理诉讼警察案,有权决定对警察渎职及其他违法行为进行调查。

他山之石,可以攻玉。由于国情不同,国外反腐经验也许并不完全适合我国,但至少给了我们许多有益启示,其中最重要的莫过于帮助我们揭示出古今中外反腐成败的规律性或反腐成功之道,在于制度反腐。反腐制度是否有效,不在于数量的多寡,而在于其组织体系是否健全,在于构成其结构的决策、执行、监督三个子系统的设置是否科学,其结构是否合理,操作时能否有效地相互制约和相互促进。否则反腐制度制订得再多,也是白搭。

早在延安时期,在回答民主人士黄炎培提出如何跳出“历史周期率”支配的问题时,毛泽东胸有成竹地说:“我们已经找到新路,我们能跳出这周期率。这条新路,就是民主。只有让人民监督政府,政府才不敢松懈。只有人人起来负责,才不会人亡政息。”

时至今日,我们党作为长期执政党,对如何走这条“新路”有了愈来愈深刻的规律性认识:新中国成立后,中国共产党作为中国的唯一执政党,能否经受住长期执政的考验,需要认真总结历史经验,必须在执政实践中树立和坚持先进科学的执政理念,遵循执政规律,不断提高执政能力、改进和完善执政方式。所谓执政规律,是执政党在执政的实践中,对人类社会发 展规律的具体把握和正确运用。20 世纪八九十年代开始,一些国家和地区长期执政的大党、老党相继失去了执政地位。其根本原因在于这些政党违背执政客观规律,从而受到规律的惩罚。可见一个政党夺取政权不易,执掌好政权尤其是长期执掌好政权更难。正确认识和遵循执政规律,必然成为长期执政的中国共产党的重大理论与实践课题。正确认识和遵循执政规律,打造科学合理的权力结构,要处理好三个关系,一是要正确处理好权力的授受关系。权力只有来自权利,权力才会代表权利。二是要正确处理好权力的制衡关系。权利只有制衡权力,权力才会服从权利。三是要正确处理好权力的回归关系。权力只有回归权利,权力才会属于权利。

早在 1980 年,邓小平的《党和国家领导体制的改革》在总结我国以及国际共产主义运动历史经验的基础上,从改革党和国家领导制度的高度,对各种权力之间的关系问题作了系统分析之后,提出了“权力不宜过分集中”的精辟论断。党的十六大在权力结构问题上形成了新的共识,强调“要建立健全决策权、执行权、监督权相互制约又相互协调的权力运行机制”。十七大报告将“决策权、执行权、监督权”明确概括为“权力结构”。十八大报告进一步推出从体制机制上加强对各级干部的监督,切实让权力在阳光下运行,加快形成健全的惩治和预防腐败的制度体系,这反映出中国共产党对执政规律和反腐倡廉规律的认识,达到了一个崭新的高度,实现了反腐倡廉工作的又一次与时俱进。能否从根本上铲除滋生腐败现象的土壤和条件,关系反腐败的功败垂成,关系到执政党的

自身建设和生死存亡的问题。必须深入研究腐败新情势,深入研究把反腐败与体制改革、机制改革和法制建设有机地结合起来,深入研究和充分发挥这三者之间不可分割的内在统一性、互补性与联合效应。唯有如此,党才能不断加强执政能力建设,才能经受住长期执政期间面临的各种风险的考验,才能领导人民把中国特色社会主义事业继续推向前进,才能实现中华民族的伟大复兴之梦。

目 录

出版说明	001
代序：“三制反腐”——根治腐败的必由之路	001
第一章 腐败新情势与腐败新类型	001
第一节 我国腐败现状十分严重	003
第二节 我国现阶段腐败类型分析	006
第二章 法律政治学分析：以体制创新遏止腐败	029
第一节 建立党代会常任制研究	032
第二节 纪委体制改革设计	049
第三节 建立健全人大监督执政党制度	056
第三章 法律社会学分析：以机制创新遏止腐败	067
第一节 建立健全不敢腐的惩戒机制	070
第二节 建立健全不能腐的防范机制	084

第三节	建立健全不易腐的保障机制	099
第四节	建立健全不愿腐的自律教育机制	118
第四章	刑事法律学分析:以法制创新遏止腐败	127
第一节	我国反腐败法律体系建设的历史进程与基本建成	131
第二节	我国反腐败法律体系的缺陷	136
第三节	理顺党纪党规与国家反腐法律的关系	139
第四节	“国家反腐败法”立法构想	143
第五节	制定若干反腐败单行法律与地方法规	153
第六节	加快国际反腐法律合作	159

第一章

腐败新情势与腐败新类型

第一节 我国腐败现状十分严重

党的十八大以来,党中央对惩治腐败频频亮剑,既打苍蝇又打老虎,收到了显著效果,但是目前腐败形势依然严峻,各地贪官被立案查处率仍持高发状态。

2013年3月10日,最高人民检察院检察长曹建明在十二届全国人大一次会议作最高人民检察院工作报告中披露,五年来,依法惩治危害民生犯罪。突出查办征地拆迁、社会保障、生态环境、安全生产等领域职务犯罪,深入持久开展查办危害民生民利渎职侵权犯罪专项工作。立案侦查问题奶粉、瘦肉精、地沟油、毒胶囊等事件背后涉嫌渎职犯罪的国家机关工作人员465人。加强公民个人信息司法保护,起诉非法出售、提供、获取公民个人信息的犯罪嫌疑人640人。依法介入火灾、矿难等重特大事故调查,立案侦查涉嫌渎职等职务犯罪的国家工作人员4365人。共立案侦查各类职务犯罪案件165787件218639人,其中县级以上国家工作人员13173人(含厅局级950人、省部级以上30人)。加大惩治行贿犯罪力度,对19003名行贿人依法追究刑事责任。严肃查处执法司法不公背后的职务犯罪,立案侦查行政执法人员36900人、司法工作人员12894人。会同有关部门追缴赃款赃物计553亿元,抓获在逃职务犯罪嫌疑人6220人。^①

^① 《曹建明在十二届全国人大一次会议作最高人民检察院工作报告》,新华社,2013年3月10日。

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



www.docsriver.com 商家 本本书店
内容不排斥 转载、转发、转卖 行为
但请勿去除文件宣传广告页面

若发现去宣传页面转卖行为，后续广告将以上浮于页面形式添加

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



2013年6月20日,广州市纪委监察局召开新闻发布会通报,截至今年5月底,共立案查处该市白云区62名党员干部,其中涉及市管局级干部4名、处级干部19名、科级干部11名、村社干部28名。白云区包括常务副区长、副区长及原区委书记在内的3名主要领导涉案落马。广州市白云区常委、常务副区长钟向东,副区长吴锦明,原区委书记谷文耀三人,均因涉嫌严重违纪被市纪委立案查处。根据广州市纪委一次会议公布的最新数据,时隔一月,广州白云区被立案查处干部已由上62名上升至81名。有媒体报道称,白云区政府相关人士感慨:“现在区政府常务会议都不够人数!”上述三人未被查处前,白云区政府领导班子共8人,事发后,6名副区长中2人涉案,再算上此前被“双规”的白云区政府党组成员刘健生,该区政府领导班子仅剩5人,减少近一半。广州市纪委常委、新闻发言人梅河清在6月20日的新闻发布会上称,白云区大批干部被查处主要因在“两违”(即违法用地、违法建设)建设中受贿,还涉及在项目审批、工程建设、人事提拔等领域存在违纪违法问题。在已查处的案件中,白云区政府党组成员刘健生、白云区城管执法分局原局长兰海峰等违纪、受贿行为都与“两违”有关。^①

据北京青年报2013年11月19日刊登的“中纪委首晒成绩单”一文披露,从去年年底中央八项规定实施以来,至2013年9月30日,短短9个月内,各省区市共查处共查处地厅级以下干部违反“八项规定”1.48万余件,处理1.6万余人。从被处理干部的级别上来看,乡科级的最多,为16080人,占到总人数的96%,县处级有594人,而地厅级有25人,仅占被处理人数的0.1%。在被给予党政纪律处分的人中,乡科级为3500余人,占到了95%,县处级为176人,地厅级为10人。从处理人数的月份上来看,9月份被给予党政纪律处分人数为741人,占到被处分总人数

^① 《广州白云区肃贪:查处干部太多 开会人数不够》,《新民晚报》2013年7月10日。

的近 20%。从发现的问题上来看,公车滥用比较突出,而且主要集中在基层。在查处的 1.4 万余个问题中,有超过三成属于违反公务用车管理有关规定,多达 4 800 余件,其中乡科级违反这一规定的有 4 527 件。公款吃喝、大办红白喜事的问题也比较普遍。各地查办的用公款大吃大喝的有 800 多件,大操大办婚丧喜庆问题的有 680 多件。而其他违反中央“八项规定”的问题,例如过节收送礼品、用公款进行高消费娱乐和健身活动、违反工作纪律等问题则有超过 8 000 件。

2013 年 11 月 14 日《南方周末》披露,18 天后 83 名厅级以上落马高官:一把手占 4 成。同年 1 至 8 月份,仅进入司法程序的厅官就达 129 人。这意味着,每两天就有一名厅官落马。该报记者选取被广泛报道的 83 名厅级(含副厅)以上官员作为样本进行分析,其中有 12 名省部级官员,中央委员一人,中央候补委员两人,遍布 25 个省级行政区,几乎囊括了所有行业和寻租领域。他们中既有党政一把手,也有大型国企老总。这些官员贪腐潜伏期都很长,许多人一边腐败一边提拔。官官、官商同盟的紧密程度比十年前更甚,83 人中有三成因窝案引发。就目前掌握的情况看,没有一例是因同级纪委查处而落马。

2013 年 11 月 15 日中国反腐倡廉网披露,自 9 月中央纪委监察部官方网站对外开通以来,平均每天收到 800 多份实名举报。

以上数据报道,足见我国腐败现状十分严重。

第二节 我国现阶段腐败类型分析

目前腐败类型、特点几乎到了花样百出、难以穷尽的程度。根据不同的划分标准,目前腐败分为如下诸多类型。

一、根据不同性质,可划分为政治腐败、经济腐败、司法腐败和生活腐败

(一) 政治腐败

政治腐败是公共生活发生病变的政治现象,其内涵是指公共权力的公共性能减弱或丧失,它败坏着社会关系,侵蚀着社会经济基础,尤其是腐蚀着民主制度并挑战法治,阻滞着政治文明的进程。权力腐败可能发生在立法领域、行政领域和司法领域,还可能出现在选举或其他政治方面。

如当前用人不正之风是政治腐败的突出问题,其主要表现为:一是从干部选拔任用工作的主体来看,在用人标准上搞照顾,任人唯亲、任人唯“顺”、任人唯“上”、论资排辈、搞平衡照顾。在用人程序上做手脚,包括简化推荐、考察、颠倒、虚化程序或者程序空转,程序对其起不到监督作用有,反而成为其搞不正之风的“合法”外衣。在用人纪律上踩红线,或超职数配备干部,或把提高级别作为一种奖励,或在机构变动和工作

调动时突击提拔调整干部,或大搞封官许愿,甚至把官职作为商品待价而沽,大搞权钱交易、权权交易和权色交易,受贿卖官。如原黑龙江省绥化市委书记马德“卖官”案,涉及领导干部260多人,犯罪金额高达2000余万元。绥化市包括下辖10个县(市)的处级以上干部有50%被卷入了这桩惊天大案,而且相当一部分是党政“一把手”。二是从干部选拔任用工作的对象来看,包括跑官要官、行贿买官、拉票贿选、造假骗官、暴力抢官、害命夺官等,如江西省安义县原县委书记陈锦云在任该县县长时,由于权欲膨胀,想当书记,雇凶用汽车将书记撞伤,如愿当上县委书记。三是在民主选举、民主推荐中,部分人大代表和党员干部思想消极,不正确行使权利,不负责任随意投票,导致民意失真;在干部考察中,一些谈话对象出于种种考虑,不愿意反映真实情况,导致考察结果失实;一些干部出于个人恩怨,在民主推荐和选举中诽谤、诋毁他人,搞非组织活动,干扰推荐和选举工作的正常进行;在少数地方,黑恶势力以各种手段获取领导干部的隐私和把柄,抓住其弱点,介入干部选拔任用工作。用人上的不正之风和腐败现象,干扰了党的干部路线方针政策的贯彻执行。其后果不仅使一批素质不好甚至有问题的人混进干部队伍,而且使力求通过正常途径争取进步的同志工作积极性受到严重挫伤,形成“干的不如吹的,吹的不如跑的,跑的不如要的,要的不如买的”这种扭曲现象。更危险的是,一些干部把买官视为投资,一旦买到官职后,就会加倍地捞回来,形成“因腐败而升官,官升后更腐败”的恶性循环,助长了腐败现象的蔓延,严重影响经济和社会的发展,败坏了党的作风,损害了党的形象,危害了党的执政地位。

目前政治领域中最为常见的腐败现象即所谓“四风”问题。“我们必须看到,面对世情、国情、党情的深刻变化,精神懈怠危险、能力不足危险、脱离群众危险、消极腐败危险更加尖锐地摆在全党面前,党内脱离群众的现象大量存在,集中表现在形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之

风这‘四风’上。我们要对作风之弊、行为之垢来一次大排查、大检修、大扫除。”^①

(二) 经济腐败

目前我国经济腐败主要存在于经济领域的四个方面：

一是行政权力对市场活动的干预。在市场化改革还没有全面到位的情况下，行政权力介入微观经济活动，运用行政权力干预经济活动谋取私利是滋生腐败的温床，是导致腐败的重要源头。如原铁道部部长刘志军 1986 年至 2011 年在担任郑州铁路局武汉铁路分局党委书记、分局长、郑州铁路局副局长、沈阳铁路局局长、原铁道部运输总调度长、副部长、部长期间，利用职务便利，为邵力平、丁羽心（原名丁书苗）等 11 人在职务晋升、承揽工程、获取铁路货物运输计划等方面提供帮助，先后非法收受上述人员给予的财物共计折合人民币 6 460 万余元；在担任铁道部部长期间，违反规定，徇私舞弊，为丁羽心及其与亲属实际控制的公司获得铁路货物运输计划、获取经营动车组轮对项目公司的股权、运作铁路建设工程项目中标、解决企业经营资金困难提供帮助，使丁羽心及其亲属获得巨额经济利益，致使公共财产、国家和人民利益遭受重大损失。^②

二是行业和部门以非市场化的手段实现市场垄断和谋取高额利润。一些行业表面上看似具有自然垄断的性质，但实际上是在搞行政垄断，谋取部门利益使部门既得利益固定化。如由湖南省娄底市人民检察院指控，2002 年 1 月至 2010 年 12 月，被告人彭曙先后利用担任湖南省高速公路广告装饰有限公司经理、湖南省高速公路广告投资有限公司董事长等职务便利，被告人胡浩龙先后利用担任湖南省高速公路广告装饰有

① 《习近平：集中解决形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风这“四风”问题》，新华社，2013 年 6 月 19 日。

② 杨维汉、陈菲：《原铁道部部长刘志军受贿、滥用职权案一审宣判》，新华网，2013 年 7 月 8 日。

限公司副经理、房产开发部经理等职务便利,为他人牟取利益,单独、共同或者伙同被告人彭江林收受数家公司及个人贿赂共计人民币 19 858 万元、港币 10 万元。同时,彭曙和胡浩龙利用职务上的便利,伙同被告人张晖,在张家界龙阳公路建设过程中采取骗取的手段非法占有公共财物 3 500 万元。两被告人还利用职务之便,将掌握的“高广投”与赛迪传媒重组相关事项的内幕信息泄露给他人非法获利,胡浩龙则利用其掌握的内幕信息,单独买卖赛迪传媒股票并非法获取收益。^①

三是适应市场经济发展要求的各种制度还不健全成为滋生腐败行为的缝隙。如北京市怀柔服务公司、北京康盛服务公司原经理杨春妹,2001 年间利用职务便利,在北京康盛服务公司下属企业春光商场改制过程中,虚假折抵退休职工医疗费,隐瞒有关房产已建成和投入使用的事实,低估资产,非法占有公共财物价值 1 224 万余元。在此期间,杨还将国有土地使用权无偿转让给其个人控制的公司,非法占有北京康盛服务公司 8 271 平方米土地,价值 707 万元。此外,2000 年 11 月间,杨私自将单位公款 35.8 万余元用于自己购买下属企业怀兴饭庄的股份。此案审理时,杨否认检方所有指控。“资产评估中我没有隐瞒和作弊,折抵 25 人医疗费等及土地无偿转让,是经过请示和审批的。”杨说,她没有私自用公款购买股份,“我既未贪污,也未挪用公款。”对于检方宣读的杨以前的下属证实其有罪的证言,她均未认可,并称下属是在胡说。^②

四是广泛存在的利益冲突成为人们心理失衡和滋生行业腐败的内因。如 2011 年 1 月初,《大河报》报道了一则新闻——一个只有小学文化的河南禹州农民时建锋,利用两套假军车牌照,使其运营的两辆货车于 2008 年 5 月 4 日至 2009 年 1 月 1 日,8 个月内免费通行高速公路 2 361 次,拉沙挣了 20 多万元,偷逃过路费 368 万元,最终被判处无期

① 《湖南“高广投”受贿案开审 受贿金额高达 1.98 亿》,《湖南日报》2013 年 6 月 24 日。

② 王维维、王要勤:《国企女经理贪污 1900 万被判无期》,《北京日报》2013 年 1 月 21 日。

徒刑。2010年12月21日,经平顶山市中级人民法院审理,为了逃掉高速通行费、多挣钱,时建锋购买两辆大货车后,拿着两套假军车牌照疯狂营运,偷逃过路费368万余元。河南平顶山市中级人民法院对此案作出一审判决,时某因犯诈骗罪被判处无期徒刑,剥夺政治权利终身,并处罚金200万元,并追缴违法所得的一切财物。难以想象,短短8个月时间,通行高速公路2361次,怎么就能产生高达368万元的“天价过路费”?稍微计算一下,平均每次通行高速公路的过路费,竟然高达1500多元。试问:这种收费标准真的合理吗?其制定的依据是否合法合规?众多收费站的布局、收费年限等,是否也合法合规?事实上“过路费”问题长久以来饱受世人诟病。许多人一直想不通:为何高速公路收费也成了“中国特色”?其他国家为什么很少有收费公路?公民履行了纳税义务,原本就该由政府负责修路,凭什么再收取“过路费”?高昂的“过路费”究竟收了多少、用了多少、用于何处等,也一直是个“谜”,乱象不绝。一些地方的收费公路早已还清贷款,仍还在为地方利益而“超期服役”。一些收费站豢养大批“关系户”,拿着远远高出一般职工工资水平的高薪。可见在高昂的“过路费”背后,早就滋生出一个庞大的腐败利益群体,更是令人啼笑皆非的是,恰恰在上述新闻的发生地河南省,近年来就连续出现4任交通厅长齐落马。被强行收取的“过路费”,有多少流入腐败分子手中?新闻中的368万元,又包含了多少“腐败成本”?

民间素有“十大暴利行业”之说,它们分别指能源、药品与医疗、中小学教育、殡葬、教材出版、美容整形、高速公路、有线电视、房地产、网络游戏等。这些暴利行业之所以能够“应运而生”、“方兴未艾”,在很大程度上与经济腐败有关。为从源头上防治经济领域的腐败现象,一是要实现由流通领域向生产、分配、消费领域的拓展;二是要实现由公共部门向私营部门的拓展;三是要实现由“需求方”向“供给方”拓展。^①

^① 参见王德胜、汤卫兵:《经济领域防治腐败的思考中国》,《纪检监察报》2006年5月17日。

(三) 司法腐败

近年来,我国在反腐败过程中,始终把司法腐败作为重点领域,不断加大惩治力度,在公安、法院、检察及纪检、律师等部门查处了相当一批涉及司法腐败的官员,既有省部级的司法高官,也有基层普通司法、执法人员。司法腐败现象格外引人瞩目,并已成为社会各级议论的焦点和热点。“司法腐败是最大的腐败”,表现为司法权力的失控和滥用。就法官审判领域腐败而言,其腐败特点如下:一是办“关系案”、“人情案”、“金钱案”,甚至索贿受贿,徇私枉法;二是违法查封、扣押财产、违法办案、违法执行;三是参与搞地方保护主义,偏袒本地当事人,侵害外地人的合法权益;四是违反审判纪律,泄露审判机密,为律师介绍案件,为当事人推荐律师,从中牟利;五是乱收费,乱拉赞助,诉讼费管理混乱等;六是涉案人数越来越多,涉案金额越来越大,涉案人员的级别也越来越高,近几年来,最高人民法院原副院长黄松有、辽宁省高级人民法院原院长田凤岐、广东省高级人民法院原院长麦崇楷、湖南省高级人民法院原院长吴增汉、重庆市高级人民法院原副院长张戩等相继落马。七是司法腐败日益公开化、体系化、普遍化,腐败心理渐成趋势,腐败行为渐成习惯,人们对腐败行为已经见怪不怪,如武汉市人民法院原常务副院长柯昌信、原副院长胡昌龙受贿案涉及13名法官、44名律师,涉案金额近400万元,案件内部监督制约的运作程序演变成了内部人员的利益分配程序。八是司法人员为“黑恶”势力充当保护伞的犯罪增多。随着“打黑除恶”专项斗争的深入开展,一批为“黑恶”势力充当保护伞的司法人员逐渐浮出水面,这些人表面上虽不直接参与犯罪,但他们躲在幕后指使、纵容、包庇犯罪,一些犯罪在他们的保护下受不到法律的追究,社会危害性越来越大,群众对此深恶痛绝。从全国查处的涉黑案件看,没有一起是没有保护伞的。九是律师充当“腐败掮客”的法官受贿模式,他们在接受委托代理或辩护过程中,同时受托与司法办案人员大搞非正常的钱与法的交

易,或为拓展业务、扩大“名气”,通过吃请玩乐,甚至色情诱惑,金钱贿赂,要求司法办案人员采信他们的意见,以获胜诉。

产生司法腐败的原因是多方面的,有内部因素也有外部因素,内部因素包括司法机关及其工作人员的整体素质、运行机制、管理模式、自我监督能力等;外部因素包括法律设定、法制观念、道德水准、法治程度、市场经济的负面效应和历史文化传统等。两种因素相互影响、相互渗透、相互作用、紧密联系,是司法腐败高发的深层次原因。预防和惩治司法腐败是一项长期、复杂的工作,既要解决体制、制度缺陷,又要解决队伍建设、管理上存在的问题。

(四) 生活腐败

总的来看,党员领导干部在生活作风方面的主流是好的,大多都能按照党规党纪来约束和要求自己,自觉地维护党的纪律和形象。但在少数党员干部中仍然存在着一些不容忽视、亟待解决的问题。从近年来查处的腐败案件中可以看到,大多数腐败分子都不同程度地存在生活作风方面的问题,在人民群众中造成了极其恶劣的影响,严重败坏了党和政府的形象。党员生活作风方面存在的主要问题如下:一是公款吃喝玩乐屡禁不止。少数党员干部用公款请客送礼,拉人情,跑关系;有的将家人吃饭、同学朋友聚餐、亲友间礼尚往来的费用统统用公款报销;有的经常用公款出入一些高消费健身、娱乐场所,有的则以学习考察等名义用公款游山玩水,甚至出国出境旅游等。群众对此意见较大,反映强烈。二是赌博现象比较普遍。少数党员干部对工作缺乏应有的激情,而对打牌、搓麻将等赌博活动却兴趣颇浓,有的竟然在上班时间公然进行赌博,有的热衷于参与社会上的一些赌博活动,而且赌资巨大,有的迷恋于网络赌博,有的甚至携巨款到境外赌博,更有少数党员领导干部借赌博之机大肆收受贿赂,走上违法违纪道路。三是公私不分,假公济私、化公为

私的现象严重。有的违反规定将公家的财产长期占为己有或借与他人使用,有的私存私放公款,从中谋取利益,有的用公款报销个人及家属旅游和参与高消费活动的费用,最为普遍的是一些党员干部公车私用情况比较严重,少数党员干部将公车当成自己的私有财产,有的甚至一人霸占单位的两三部车供自己及家人使用,社会影响极其恶劣。四是理想信念丧失,生活格调低下。少数党员干部对党和人民的事业失去信心,人生观扭曲,生活腐朽堕落,格调低下,荣辱不分,美丑不辨,有的甚至将包二奶、养情妇、带小姐看作是“一种身份的象征”,“一种能力的体现”,并认为这是“解放思想”、“与时俱进”的体现,严重败坏了党和政府的形象,在群众中影响极坏。极少数党员干部甚至不信马列信神灵,大搞封建迷信活动,遇事求神拜佛,祈求神灵的保佑,完全丧失了共产党员的理想信念。五是讲排场、比阔气,铺张浪费现象严重。一些党员领导干部攀比思想严重,看到一部分人先富起来就心理不平衡,看到个别人钻政策空子“暴富”了就手痒。在工作和生活中,不是比工作、比奉献、比贡献,而是讲排场,比阔气、比享受、比义气。为“比过别人”,公然违反党规党纪,挥金如土、挥霍无度,大量浪费国家资源,生活方式奢靡,给党的声誉和国家财产造成极大的损失。^①还有,“十贪九色”。如前一段时间重庆市北碚区区委书记雷政富的“不雅视频”在网上闹得沸沸扬扬,网友频频拍砖,成为街头巷尾、餐桌上热议的话题。又如上海市原市委书记陈良宇、北京市原副市长刘志华等均存在严重生活作风问题。而被执行死刑的江西省副省长胡长清居然弃自己工作而不顾,特意飞赴羊城寻花问柳。至于国家统计局原局长邱晓华不仅长年包养情妇,而且与情妇生养一小孩,犯下重婚罪。有反腐专家证实:“95%的腐败分子都有情人,60%与包‘二奶’有关。”^②

① 参见万吉良:《“十贪九色”敲响“官德”警钟》,荆楚网,2012年11月28日。

② 《“廉政专家”和法官谈干部生活作风问题》,《检察日报》2007年1月23日。

党员生活腐败问题产生的原因是多方面的,归结起来主要有以下几点:党性修养不强,理想信念动摇,“小节无害”观念严重,封建的“哥们义气”思想根深蒂固,有效监督制度落实不到位,等等,亟需加强理想信念教育,筑牢拒腐防变的思想道德防线;加强制度建设,完善干部考察任用机制;建立健全监督机制,加强对8小时外的监管;增强廉洁自律意识,起好表率示范作用;提升品行修养,培养健康的生活情趣。

二、根据不同领域,可划分为企业单位腐败、事业腐败

(一) 企业腐败

随着我国社会主义市场经济体制逐步确立和现代企业制度的建立与完善,作为我国国民经济支柱的国有企业也经历了脱胎换骨的变革。由计划经济的主体逐步转变为市场经济的主体;由政府机关的附属物转变为自主经营自负盈亏的经济实体,取得了良好的效果。但在此过程中暴露出众多腐败现象,其主要表现为:一是以权谋私,侵吞国有财产。一些国有企业领导人借国企改革、改组、股票上市、企业合资、合作、承包、出售的机会,或低估国有资产,或虚报经营成果,或以原企业资产作抵押由私人买下,化公为私,中饱私囊;有的利用企业股票上市,私分股票、从中渔利;或将国企资产转入子女亲友办的企业,从中贪污、挪用公款。二是滥用职权、独断专行、官僚主义、失职渎职。有些国有企业领导人视国有企业为自己的私有企业,把国家赋予企业的各项自主权一人独揽,大事小事一人说了算,既不进行科学论证、又听不进集体和群众的意见,常常独断专行,违规决定企业的重组改制、兼并、破产、产权交易、清产核资等;违反决策原则和程序决定企业生产经营的重大决策、重大项目安排、大额度资金运作事项,重要人事任免,决定企业领导人员的薪酬和福利待遇;未经企业领导班子集体研究,决定重大捐赠、赞助事项,导致贪污、

贿赂、渎职等各类腐败行为,企业生产和经济利益受损。三是过度职位消费行为,如购买高档小汽车、耗费大量资金装修办公用房、添置高档办公用品等;用公款进行高消费娱乐活动,公款旅游;用公款支付或者报销应当由个人承担的住宅装修、物业管理等生活费用;超过规定标准报销差旅费、业务招待费等。四是违规资产操作规定,如对外投资、担保、融资、为他人代开信用证;违反规定在国(境)外注册公司、投资参股、购买上市公司股票、购买不动产;挪用公款;违规 MBO(管理者融资收购)。五是损害职工权益行为,如在涉及职工切身利益的重大事项中违反民主管理制度,谋取私利;按照规定应当公开、公示的事项而未公开、公示;在职工利益分配中,不依据企业章程和有关规定,暗箱操作、有失公平;违反劳动、安全、社会保障等法律法规,忽视职工安全卫生保护,危害职工生命、健康。六是为了追求行业垄断利益而向政府的寻租行为,这种垄断最终妨碍了整个社会效率的提高。相比较政府官员而言,国企高管的腐败往往更隐蔽,也更“名正言顺”,且很多腐败行为往往混杂在合法的执行职务权力中,作案隐蔽,增加了调查、取证、立案和查处的难度。尽管对国企高管各种管理制度并不少,也并非不严厉、不严密,但执行与监督的疲软使各种规章制度被束之高阁。加之某些地方领导的纵容包庇,致使一些国企高管的贪腐行为更加肆无忌惮。

(二) 事业单位腐败

事业单位,一般指以增进社会福利,满足社会文化、教育、科学、卫生等方面需要,提供各种社会服务为直接目的的社会组织。事业单位不以营利为直接目的,其工作成果与价值不直接表现或主要不表现为可以估量的物质形态或货币形态。然而当前我国不少事业单位存在腐败问题,其主要表现及其特征:一是职业性特征较明显,如卫生领域药品器材采购拿回扣、收受红包、以赚钱为目的的过度检查;教育领域违规自主招

生、办辅导班、收择校费、评估乱收费和权钱交易；科研领域科研经费使用、课题项目审批、科研成果评估鉴定中的腐败；新闻媒体的假新闻、有偿报道；文化领域假唱、低俗演出等。二是凭借个人业务技能做交易现象较多，与个人专业知识技能紧密关联，主要利用知识、信息等方面的“不对称”优势，将学识资历、专业技能、知名度等蜕变成为敛财工具。三是腐败主体主要包括主管领导；资金、资产管理岗位的人员；专业技能水平高且社会求助多的人员。四是其腐败形式主要包括物品购销拿“回扣”和“手续费”，后勤服务关联交易、以权谋私；财务管理贪污、挪用公款甚至私分公共资金；建设工程“围标串标”、商业贿赂；人事管理弄虚作假、行贿受贿等。五是利用优势资源，通过集体决定方式，将不合理的收费由单位财务统一管理，将收益转化为绩效工资或津补贴由集体分享。如学校和幼儿园借择校、择班、择位、借读、入园等机会违规收取捐资助学等名目繁多的费用，通过办兴趣班、特长班违规收费。

在事业单位领域内，高校腐败问题尤为突出。在招生方面。高校个别招生工作人员在招生工作中存在滥用职权、违规招生、收受贿赂甚至索贿和借机敲诈勒索。在学生收费方面。少数高校在具体操作中仍然存在变相的“双轨收费”仍有高收费、乱收费现象。在教学管理方面，极少数主管领导及其职能部门工作人员、任课教师借为学生转系、转专业、专科升本科、推荐免试读研究生、评奖学金及各种奖励或表彰、考试阅卷等各种机会搞权钱交易、“分数卖钱”等；一些高校设立的高等教育自学考试考点，少数干部教师见利忘义，不严格考风考纪，甚至违法违纪，不惜损害国家教育统一考试的权威和信誉，破坏教育公平、公正，严重侵蚀和败坏校风、师风和学风。在学术活动方面。一些干部教师抄袭、剽窃他人成果伪造篡改实验数据，侵占他人科研成果重复发表论文等。为谋取私利搞假文凭、假学位。在建设工程招投标、承包和验收过程方面，个别干部或工作人员利用职务之便收受、索要贿赂千方百计规避招投标，甚至

牺牲学校利益为自己或亲朋好友谋取私利的腐败问题。如南昌航空大学原党委书记王国炎在校任职期间,在建设学生校舍等工程中多次收受他人现金、礼品和购物券等财物。作为回报,王则多次向行贿人提供“关照”。此外,王还被控利用职权为其亲属谋取不当利益。^①在教材、图书等大宗物资采购方面,个别当事人利用职权收受贿赂收受“回扣”、手续费等为个人或小集团谋取不正当利益成为商业贿赂犯罪的高发领域。在自筹办学经费方面,少数领导干部和教职员借筹资办学、办班创收、引入科研经费等工作之便私设帐外账、“小金库”贪污挪用公款、转移支付致使公款流失公款私存,侵吞利息,集体截留私分,购买物资占为己有,私订合同逃避财务监督。在校办产业经营管理方面,玩忽职守、渎职失职、乱拍板造成经济损失最终导致国有、集体资产流失等成为十分严重的高发现象。

事业单位腐败问题的大量存在,导致其公益性质扭曲、公共服务功能削弱,损害了党和政府的公信力,败坏了社会风气,严重冲击着社会道德底线,加剧公共资源配置不均,破坏社会公平正义,群众切身利益受到损害,引起社会强烈不满,危及党的执政安全,需引起高度重视。亟需从“自律和他律两种基本方式入手,前者主要靠建立诚信管理机制,强化内部运作公开透明;后者则要通过深化改革创造新的体制制度环境,建立合理的约束和保障机制”。^②

三、根据不同主体,可划分为集体型腐败、家族型腐败、 高端型腐败、低龄型腐败

(一) 集团型腐败

自从20世纪最后十年,腐败分子逐渐结伙抱团,动辄便是“十几个

^① 胡锦涛:《南昌航空大学原党委书记王国炎被控受贿600多万元受审》,新华网,2013年7月5日。

^② 中国社会科学院课题组:《事业单位出现的腐败问题与防治对策》,《中国纪检监察报》2012年7月16日。

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



www.docsriver.com 商家 本本书店
内容不排斥 转载、转发、转卖 行为
但请勿去除文件广告宣传页面

若发现去宣传页面转卖行为，后续广告将以上浮于页面形式添加

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>

