

论党在新民主主义革命时期的廉政建设

刘洪彪

(重庆大学 贸易及法律学院,重庆 400044)

摘要:论述了忠诚代表无产阶级利益、廉洁奉公的中国共产党在新民主主义革命时期依法治腐、惩治贪污的决心以及采取的有效措施和方略。

关键词:廉政建设;惩治贪污;民主治腐

中图分类号:D261.1

文献标识码:A

文章编号:1008-5831(2000)03-0125-04

On Building an Honest and Clean Government During the Period of New Democratic Revolution

LIU Hong-biao

(College of Trade and Law, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

Abstract:The thesis expounds the strong determination of the Communist Party of China to cope with the corruption according to law and effective measures and strategies during the period of new democratic revolution.

Key words:building an honest and clean government; punishing corruption; coping with corruption according to law

廉洁、简政、密切联系群众、艰苦奋斗、讲求效率,是我们党一贯倡导的领导作风。廉政建设是政权建设的重要方面,为政清廉,政权巩固;为政不廉,政权必然衰落。这是历史证明的客观规律。中国共产党从她诞生之日起,就把廉政作为建党、建军、建政的根本条件。在长期的民主革命和人民民主政权与法律建设中,始终注重消除各种腐败现象,强调党员干部必须廉洁奉公,大公无私,全心全意为人民服务。研究总结党在新民主主义革命时期的廉政建设,对新时期反腐倡廉很有启迪。

一、廉政思想

中国作为世界文明古国之一,在漫长的历史中,形成了丰富的廉政文化,“以廉为本”的思想在各个历史时期受到普遍称赞。独具特色的中国传统廉政文化的核心是为政者清正廉明,洁身自守,不贪不污。中国共产党认为中华民族创造的灿烂文化,包括历史人物在政治上廉洁奉公的高尚品德,“是发展民族新文化提高民族自信心的必要条件。”中国共产党继承中国优良的廉政文化传统,在新民主主义革

命和人民民主政权与法制建设中,形成了自己的廉政思想,并在实践中逐步成熟和发展。中国共产党认为,无产阶级才是真正的革命阶级,只有解放全人类才能解放自己。无产阶级这种前途、命运决定了它本质是廉洁和大公无私。而共产党忠诚代表无产阶级利益,自然属于廉洁的政党。正因为如此,从她诞生之日起,就把廉政作为建党、建军、建政的根本条件。在长期的民主革命和人民民主政权与法制建设中,始终认为“奖励廉洁,禁绝贪污,这是中国解放区的特色之一。”只要中国共产党的性质不变,廉洁政党的特色也不会改变。“竭泽而渔,诛求无已”,那是国民党的性质决定的,“我们决不能承袭”,共产党的性质决定了她在根据地、解放区里所领导的民主政府属于廉洁政府。

在土地革命时期,1929年古田会议决议中,就把廉洁奉公的内容写入党员五项条件,新入党的人不仅要有坚定的政治信仰,忠诚老实,富有牺牲精神,积极为革命工作,而且还必须“没有发洋财的观念”。针对工农民主政权初建时期出现的腐败现象,1933

年12月15日,中华苏维埃共和国中央执行委员会发布了第26号训令《关于惩治贪污浪费行为》,“为了严格惩治贪污及浪费行为,特规定惩罚办法”多种。1934年1月22日至2月1日,在江西瑞金召开的第二次全国苏维埃代表大会上,《中央执行委员会与人民委员会对第二次全国苏维埃代表的报告》指出:“每个革命群众都有揭露苏维埃工作人员的错误之权,当前国民党的贪官污吏布满全国,人民敢怒而不敢言的时候,苏维埃制度之下则绝对不容许此种现象。苏维埃工作人员如果发现了贪污腐化,消极怠工以及官僚主义的分子,民众可以立即揭发这些人员的错误;苏维埃立即惩办他们,决不姑息。这种充分的民主精神,只有在苏维埃制度下才能存在。”中央执行委员会主席毛泽东,为了保证共产党及其领导的政府是廉洁的党、廉洁的政府,防止共产党人沾染腐败,在报告中反复强调:“贪污和浪费是极大的犯罪。反对贪污和浪费的斗争,过去有了些成绩,以后还应用力。节省每一个铜板为着战争和革命事业,为着我们的经济建设,是我们的会议制度的原则。我们对于国家收入的使用方法,应该和国民党的方法有严格的区别。”

1938年9月29日至11月6日召开的党的扩大的六届六中全会上,毛泽东作题为《论新阶段》的政治报告和会议总结,要求全党同志认真地负起领导抗日战争的重大历史责任,并从多方面、多角度告诫全党要反对贪污腐化,强调“共产党员在政府工作中,应该是十分廉洁、不徇私情、多做工作、少收报酬的模范。”

抗日政权还保持了廉洁和艰苦奋斗的作风,规定政府一切工作人员都实行最低的津贴制,严禁贪污,违者必加严处。依靠民主制度防止政权腐化变质的问题也提了出来,毛泽东主张: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。毛泽东曾将国民党统治区与解放区作过鲜明的对比,说利用抗战发国难财,官吏即商人,贪污成风,廉耻扫地,这是国民党区域的特色之一。艰苦奋斗,以身作则,工作之外,还要生产,奖励廉洁,禁绝贪污,这是中国解放区的特色之一。

解放战争时期,1948年的《华北人民政府施政方针》指出:“八年抗战和两年解放战争,区村干部做了很多有益于战争和建设的工作,是有成绩和有功劳的。但强迫命令的作风和多占人民土地改革果实的现象,则相当普遍地存在着,其中至少有少数村干部

蜕化变节,违法乱纪,欺压人民,为群众所反对、所痛恨。”因此,必须及时“整顿区村级组织”,“表扬好的,批评坏的,处罚不可救药的。”同时,“在华北人民政府内,设立人民监察机关,以监督、检查、检举并处分政府机关和公务人员的贪污腐化、违法失职,并经常防止和反对脱离群众的官僚主义作风。”1949年3月,新民主主义革命很快就要在全国胜利了。在党的七届三中全会上,毛泽东提出警惕资产阶级糖衣炮弹进攻的方针,特别是革命胜利即将到来的前夕,毛泽东印发了郭沫若的《甲申三百年祭》一文,告诫全党同志记取李自成起义军由于领导层的生活腐化导致革命失败的教训;不要因胜利而骄傲,因骄傲而腐败,因腐败而亡国。

二、依法治腐 惩治贪污

各根据地、解放区民主政权在其创建、巩固和发展的过程中,警惕出现腐败,保持廉洁政治,颁行了不少法规。其中,首先是惩治贪污条例。为了惩治贪污行为,1930年3月闽西第一次工农兵代表大会通过的《政府工作人员惩办条例》提出了对“侵吞公款和受贿有据者”的惩治办法。1930年6月《闽西苏维埃政府布告》第13号宣布:“侵吞公款、侵害公共建筑物及公产者究办。”中华苏维埃共和国成立后,为了同贪污浪费行为作斗争,1933年12月15日中央执行委员会专门发布了《惩治贪污浪费行为》的第26号训令。规定:“凡苏维埃机关、国营企业及公共团体的工作人员,利用自己地位贪污公款以图私利者”,根据贪污公款数量(100元以下、100元以上至300元以下、300元以上至500元以下、500元以上)。分别处以半年以下的强迫劳动、半年以上二年以下的监禁、三年以上五年以下的监禁和死刑;没收其本人家产的一部或全部,并追回其贪污之公款。“凡挪用公款为私人营利者以贪污论罪”。“因玩忽职务而浪费公款,致使国家受到损失者,依其浪费程度处以警告、撤销职务以至一个月以上三年以下的监禁。”

抗日战争时期,厉行廉洁政治、严惩贪污行为,是各边区施政纲领的重要内容。为了实现这一纲领,同贪污分子进行斗争,1938年3月,陕甘宁边区政府制定了《惩治贪污暂行条例(草案)》(1939年再次修订公布)。此外,还颁布了《山东省惩治贪污暂行条例》(1940年,1945年再次修订颁布)、《晋西北惩治贪污暂行条例》(1941年)、《晋冀鲁豫边区惩治贪污暂行办法》(1942)、《晋察冀边区惩治贪污条例》(1942年)等。《陕甘宁边区惩治贪污条例(草案)》规

定：“边区所属之机关部队及公营企业之人员”，“群众组织及社会公益事务团体之人员”，“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）意图营利，贩运违禁或漏税物品者。（六）擅移公款，作为私人营利者。（七）违法收募捐税者。（八）伪造或虚报公有之财物者。”对以上犯罪，一般根据其贪污数额多少，所造成的影响损失大小，规定处刑标准：“贪污数目在一千元以上者，处死刑”。并追缴其贪污所得财物。

解放战争时期，各解放区人民政府为了坚持不懈地与贪污犯罪作斗争，根据形势变化和斗争需要，制定或修正公布了惩治贪污条例。主要是：1947年的《东北解放区惩治贪污暂行条例》，1948年的《晋冀鲁豫边区惩治贪污条例》，1949年的《苏北区奖励节约惩治贪污暂行条例》和《修正淮海区惩治贪污暂行条例》等。这些条例规定，凡机关、部队、团体、工厂、学校、合作社及其他公营和公益事业的一切人员，如有以下行为之一者，均以贪污罪论处：在土改中侵占或窃取群众斗争果实者；缴获敌人物资不交公而私行留存者；凭借政治地位或职权，勒索、强占、敲诈或受贿者；吞没或盗卖公物、公粮、公产者；买卖公物从中舞弊者；浮报、冒领、克扣、截留应交发或解交的财物粮款者；挪用公有财物供私人营利或享受者；伪造帐目，以少报多；或其他利用职权对公有财物营私舞弊者。依据贪污数额多少（按粮价折算）以及危害影响大小，相应判刑。如晋冀鲁豫边区规定，贪污相当小米7000斤市价以上者，处死刑、无期徒刑或10年以上15年以下有期徒刑。最轻者处半年劳役或撤职、记过。

三、民主治腐的措施与方略

根据地、解放区民主政权，为了加强廉政建设，除了依法治腐、开展反贪污专项斗争以外，还制定了许多法规，实行民主治腐。

加强干部管理，提高行政效率，是廉政建设的措施和方略之一。中华苏维埃共和国在建立从中央到地方的行政工作体系时，十分重视提高各级行政机关的工作效能。1934年1月，毛泽东指出：“争取苏维埃工作的速度与质量，使一切苏维埃工作完全适合于革命战争的要求，这是苏维埃工作的总方向。”为此，采取了加强干部教育，提高干部队伍素质，开展反官僚主义斗争，倡导深入实际调查，研究密切联

系群众的工作作风，精干机构、避免人浮于事等措施。抗战时期，陕甘宁边区政府总结了长期干部管理经验，于1943年4月25日公布了《陕甘宁边区各级政府干部管理暂行通则》、《干部任免暂行条例》和《干部奖惩暂行条例》。这些行政法规，首先明确规定边区各级政府所属干部，均由民政厅统一管理。第一次在全边区范围内把干部的登记审查、提拔培养、配备使用、任免调动、考绩奖惩、待遇保健，统一管理起来。当然，统一管理并非无必要分工，而是对边区民政厅、专员公署和县（市）政府各级干部管理的范围作了明确的分工。其次，明确规定了任用干部的标准：“1. 拥护并忠实于边区施政纲领；2. 德才资望与其所负职务相称；3. 关心群众利益；4. 积极负责，廉洁奉公。”这些标准体现了德才兼备的原则。其次，具体规定了应予奖励的条件和奖励办法。奖励分为：提升；记功并公布；给予奖章、奖状等；书面奖励（通令嘉奖、登报嘉奖）；物质奖励；口头奖励（当众宣扬等）；其他办法。最后，具体规定了应予惩戒的条件和惩戒的种类：撤职查办或向法院提起公诉；撤职；撤职留任；记过；警告或申诉；其他办法。解放战争时期，各解放区人民政府都沿用了上述干部管理法规。并根据形势的发展，作了一些补充。譬如：“拥护并忠于边区施政纲领”，但由于历史条件不同，自然有所调整，要从战胜日本帝国主义转到彻底推翻国民党反动统治上来考虑。

精兵简政，也是廉政建设的措施和方略之一。早在中华苏维埃共和国成立以后，就坚持实行精简原则，力求使行政机构精干，避免庞大臃肿，人浮于事。有关法规对各级政府应当设立什么机构逐一详列出，严禁随意设立法定以外的工作机构；如确因形势发展需要增设，必须履行一定程序。有关法规对各级政府的人员编制作了严格明确规定。有关法规规定各级行政机关的主要负责人实行限额制，减少副职，不设虚职。总之，工农民主政权努力“将一切闲散不能做工作的人员一概裁去，使每个工作人员都能努力地去工作。”并且采取实际步骤坚决裁减不必要的人员。如1934年中央人民委员会各部精简人员169人。

抗日战争时期，为了解决战争机构庞大与根据地缩小的矛盾，1941年12月初，中共中央决定实行“精兵简政”的政策。它的基本要求是：切实整顿各级组织机构，精简机关，加强基层，提高工作效能，节约人力、物力，促廉洁之风。各解放区在精兵简政的

过程中,还十分重视从制度上法律上严肃政纪,严明赏罚。1943年4月25日颁布的《陕甘宁边区政纪总则草案》,就是当时为严肃行政纪律而采取的重要行政立法措施之一。5月8日又发布了《陕甘宁边区政务人员公约》,是对上述《草案》内容的补充和具体化,进一步提出政府工作人员应当遵守的十条行动准则:忠实施政纲领,贯彻法令决议;坚持民主集中制,遵守政府纪律,服从整体利益;调查研究,深入检查,总结经验;积极负责,发扬创造精神;公正廉洁,奉公守法;互规互助,正人正己,贯彻三三制精神;爱护群众,密切联系群众;爱护抗日军队,积极帮助军队;提高政治警惕性,严防敌探奸细;努力学习……同时,陕甘宁边区以及其他边区还结合整饬政纪先后颁行了干部奖惩条例和办法,要求各级行政工作人员坚决贯彻执行政策法令,遵守各项制度和纪律,并且以此作为实施奖励和惩戒的重要标准。精兵简政的结果,使党政军机构精干、扎实、更适应战争情况,使解放区的人力、物力、财力发挥了充分的效用,减轻了人民的负担,取得了良好的廉政建设效果。

组织民主党派监督,也是廉政建设的措施与方略之一。抗日民主政权实行“三三制”的原则,在政府中共产党员只占三分之一。《陕甘宁边区施政纲领》规定,边区的民意机关(参议会)中,共产党员占三分之一,“以便各党各派及无党无派人士均能参加边区民意机关之活动与边区行政之管理。”“共产党员应与这些党外人士实行民主合作,不得一意孤行,把持包办”,独断专行。毛泽东《在陕甘宁边区参议会的演说》指出:“共产党是为民族、为人民谋利益的政党,它本身决无私利可图。它应该受人民的监督,而决不应该违背人民的意旨。各边区按照“三三制”的原则,都通过民主选举先后建立起临时参议会和政府机关。1941年11月,陕甘宁边区第二届参议会第一次会议选出的九名常驻议员中,共产党员三人;十八名政府委员中,共产党员六人,其它非党人士占三分之二,其中民族资产阶级和开明士绅、中间分子占总数三分之一。开明绅士李鼎铭被选为陕甘宁边区政府副主席。党要求担任政府工作的共产党员,

发扬民主作风,遇事和党外人士商量,鼓励和倾听党外人士对各种问题提出意见,取得多数同意,然后去做。精兵简政,就是李鼎铭在这次会议上首先倡议的。可见,组织各党各派参政、议政和监督共产党,这是廉政建设所必需的,有着重要意义,也为建国后共产党领导下的多党合作制提供了历史经验。

建立健全人民监督制度,也是廉政建设的措施和方略之一。对公务人员的监督,一般有上下两种制度。一是上级监督;二是人民群众对所有行政人员的监督。中华苏维埃共和国成立后,从中央到省、区、市普遍设立了工农检查委员会,是国家的行政监督机关,分别隶属于人民委员会或地方各级执行委员会。下设“控告局”,管理人员的控告事宜和工农通讯员的检查通讯等事。并组织“突击队”,经工农检查委员会批准,突击检查某机关企业的工作,借以揭露贪污浪费以及一切官僚腐化现象。抗日时期边区政府没有设立专门的行政监察机关,由各级参议会、常驻会以及上级政府对下级行政人员进行监督,遇有政府人员违法失职时,得检举或弹劾之。与此同时,如《陕甘宁边区施政纲领》规定:“人民则有用无论任何方式,控告任何公务人员非法待业之权利。”“各下级政府或政务人员,如接到人民向上级政府控告的诉状,特别是控告政务人员的诉状,需随时负责转呈上级政府不得有任何阻拦,亦不得置之不理。”如有违背,“即认为违犯行政纪律,依其轻重的程度议处。”解放战争后期,根据形势发展的需要,在各大行政区恢复了专门的人民监督机构。如华北人民政府在1948年8月设立了“华北人民监察院”。其职责是:检查、检举并拟议处分各级行政人员、司法人员、公营企业人员之违法失职、贪污浪费、违反政策、侵犯群众利益等行为;接受人民及公务人员对各级行政人员、司法人员及公营企业人员之控诉及举发、并拟议处理办法;其他有关整肃政风事项。其有关行政处分的决议,提请主席批交有关机关处理;有关刑事处罚的案件,提请华北人民法院审理,如意见不一,得呈华北人民政府主席解决。