

新时期公务员反腐倡廉建设系列丛书

# 反腐倡廉 知识读本

傅思明◎编著



中国人事出版社

新时期公务员反腐倡廉建设系列丛书

# 反腐倡廉 知识读本

傅思明◎编著



中国人事出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

反腐倡廉知识读本/傅思明编著. —北京: 中国人事出版社, 2016  
(新时期公务员反腐倡廉建设系列丛书)

ISBN 978-7-5129-1112-3

I. ①反… II. ①傅… III. ①反腐倡廉-中国-学习参考资料 IV. ①D630.9  
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 269138 号

## 中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

\*

北京北苑印刷有限责任公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 15 印张 231 千字

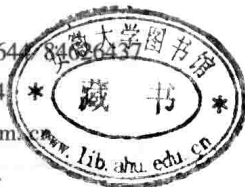
2017 年 1 月第 1 版 2017 年 1 月第 1 次印刷

定价: 32.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644

营销部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>



版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 50948191

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者奖励。

举报电话: (010) 64954652

# 序

卓泽渊<sup>①</sup>

在中国，谈论反腐败从来就不是一件轻松的事情。历代王朝的兴亡都与廉洁和腐败息息相关。腐败犹如寄生在官僚政治肌体上的毒瘤，随官僚政治的产生而滋生，随官僚政治的变化而演化，吏治腐败为历代有识之士所深恶痛绝。我们深知，仅仅是清廉的政权，也未必能够长久，因为它最终必须依赖法治，也必须依赖民主。突破政权更替的不二法门只能是民主与法治。尽管如此，我们还是一定要疾呼和警醒，不清廉的政权一定不能长久。

腐败是来自掌权者内部的最危险的敌人，是破坏权力大厦基石的最强腐蚀剂。如果听任其蔓延到一定程度，稍遇外力，就会使大厦轰然坍塌。腐败侵蚀着权力的肌体，涣散着人民的意志，消解着政治的合法性，不能不令人深怀隐忧。应对和解决腐败问题，加强反腐倡廉建设，成为关乎国家政治文明与经济社会发展的艰巨任务。世界各国和各地区政府都将反腐败作为重点研究领域和关注课题，设立专门的反腐败机构，建立严格的管理制度，对公职人员的从政行为进行约束。

回顾中国共产党的历史，早在1921年，中共一大通过的《中国共产党第一个纲领》虽然只有十五条、九百余字，但其中有多达十条或多或少涉及党的纪律和党内监督。中国共产党在建党初期就意识到腐败不是一般性质的问题，而是严重的政治问题。1926年8月4日，中共中央发出的《关于坚决清洗贪污腐化分子的通告》就是我党历史上第一个惩治贪污腐败的专门文件。

2012年，党的十八大报告花大量篇幅强调坚定不移反对腐败、永葆共

---

<sup>①</sup> 卓泽渊，系中共中央党校政法教研部主任，教授，博士生导师。

产党人清正廉洁政治本色的政治命题。报告指出：“反对腐败、建设廉洁政治，是党一贯坚持的鲜明政治立场，是人民关注的重大政治问题。这个问题解决不好，就会对党造成致命伤害，甚至亡党亡国。反腐倡廉必须常抓不懈，拒腐防变必须警钟长鸣。要坚持中国特色反腐倡廉道路，坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防方针，全面推进惩治和预防腐败体系建设，做到干部清正、政府清廉、政治清明。”2014年《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出：“加快推进反腐败国家立法，完善惩治和预防腐败体系，形成不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制，坚决遏制和预防腐败现象。”2016年《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》在第七十六章“加强党风廉政建设和反腐败斗争”中明确指出：“党风廉政建设和反腐败斗争永远在路上，反腐不能停步、不能放松。”

党风廉政建设和反腐败斗争是一项长期的、复杂的、艰巨的任务。反腐倡廉必须常抓不懈，拒腐防变必须警钟长鸣，关键就在“常”、“长”二字。一个是要经常抓，一个是要长期抓。近年来，我国反腐败力度空前，反腐倡廉理论与实践都取得了长足进步。新的实践发展需要新的理论概括。中国人事出版社组织傅思明、李清伟等人编写的这套《新时期公务员反腐倡廉建设系列丛书》即将面世，正逢其时。该套丛书从理论和实践两个维度出发，对当今中国的党风廉政建设和反腐败斗争进行了比较系统的论述，向读者清晰地解读了我国反腐倡廉的发展历程、反腐败的战略及其实施、中国特色的反腐倡廉道路，同时，作为普法性质的反腐倡廉读物，该套丛书将知识原理与案例分析紧密结合，内容深入浅出。该套丛书涉及认识腐败、发现腐败、预防腐败、惩治腐败以及消除腐败等基本原理，并据此构建中国特色的反腐倡廉研究框架和分析逻辑。在这里，我特别要向广大党员领导干部，以及青年学生和社会公众推荐之。

是为序。

2016年12月于中共中央党校

# 目 录

Page 1

## 第一讲 腐败是政治之癌

- 一、腐败的内涵与特征 / 2
- 二、腐败根源与腐败规律 / 8
- 三、腐败的分类 / 14
- 四、新时期公务员面临的腐败问题 / 18

Page 27

## 第二讲 反腐倡廉是时代的最强音

- 一、廉政与廉政建设 / 28
- 二、我国反腐倡廉建设的提出及其内涵 / 31
- 三、建设廉洁政治 / 34
- 四、反腐倡廉是党的建设的重大政治任务 / 36

Page 41

## 第三讲 我国反腐倡廉建设推进历程

- 一、新中国成立后反腐倡廉工作（1949—1978） / 42
- 二、改革开放以来反腐倡廉工作（1978—2012） / 45
- 三、党的十八大以来反腐倡廉建设 / 53
- 四、持续探索中国特色反腐倡廉道路 / 57

Page 63

## 第四讲 反腐败国家战略

- 一、反腐败战略 / 64
- 二、我国腐败治理模式的演进 / 73
- 三、反腐败战略方针 / 80
- 四、反腐败战略工作规划 / 83

Page 91 ..... **第五讲 反腐倡廉与廉洁教育** .....

- 一、廉洁教育的内涵 / 92
- 二、廉洁教育的内容 / 94
- 三、廉洁教育的方法 / 98
- 四、加强廉政文化建设 / 101

Page 105 ..... **第六讲 反腐倡廉与制度建设** .....

- 一、依靠制度建设根治腐败 / 106
- 二、推进反腐倡廉制度建设 / 112
- 三、构建中国特色反腐倡廉制度体系 / 117
- 四、反腐倡廉制度创新：确立高标准守住底线 / 121
- 五、反腐倡廉制度建设关键在执行 / 131

Page 135 ..... **第七讲 反腐倡廉与权力运行制约和监督体系建设** .....

- 一、制约和监督权力是反腐倡廉的关键 / 136
- 二、健全权力运行制约和监督体系的基本策略 / 140
- 三、加强权力运行制约和监督体系建设 / 142
- 四、全面推进政务公开 让权力在阳光下运行 / 149

Page 155 ..... **第八讲 反腐倡廉与公务员制度建设** .....

- 一、公务员腐败治理 / 156
- 二、公务员面临的廉政风险与防控 / 161
- 三、公务员面临的利益冲突与防控 / 165
- 四、公务员纪律和惩戒制度 / 172

Page 175 ..... **第九讲 反腐倡廉与全面从严治党、全面依法治国** .....

- 一、全面从严治党与反腐倡廉建设 / 176
- 二、坚持和完善党的反腐败领导体制和工作机制 / 183
- 三、全面依法治国与反腐倡廉建设 / 188

四、运用法治思维和法治方式反腐败 / 190

Page 205

## 第十讲 反腐倡廉与守纪律、讲规矩

一、守纪律、讲规矩概述 / 206

二、加强党的纪律建设 / 209

三、落实党委主体责任和纪委监督责任 / 218

四、营造良好政治生态 / 222

参考文献 / 231

# DIYIJIANG

---

## 第一讲 腐败是政治之癌

反腐倡廉

腐败是反腐倡廉理论的一个基本范畴。科学地界定腐败的内涵及其特征,认识腐败与反腐败的规律,是反腐倡廉理论研究的一项基础性工作,对我们明确反腐败的对象,防止腐败概念的泛化与误用,制定正确的反腐败战略方针,卓有成效地开展反腐倡廉建设,具有十分重要的意义。

## 一、腐败的内涵与特征

### (一) 腐败的内涵

腐败这个概念,关系到反腐败的措施和对策,自然引起人们的重视。不过,对于什么是腐败,存在着不同的定义。如美国政治学家塞缪尔·亨廷顿认为:“腐败是指公职人员为了谋取个人私利而违反公认规范的行为。”<sup>①</sup>国际货币基金组织将腐败定义为:“腐败是滥用公共权力以谋取私人利益。”<sup>②</sup>20世纪90年代透明国际组织对腐败含义的解释是:“公共部门中官员的行为,不论是从事政治事务的官员,还是行政管理的公务员,他们通过错误地使用公众委托给他们的权力,使他们自己或亲近他们的人不正当地和非法地富裕起来。”<sup>③</sup>

理论上,腐败通常被定义为行使公共权力的官员以权谋私。但是,生活在当今世界的人们早已发现,腐败的主体不仅限于政府官员。腐败可以发生在政治、经济、社会等广泛领域,腐败主体还包括教师、医生、商界人士、足球裁判、律师、会计师、工程师等各种人群。有鉴于此,2000年国际反腐败民间组织“透明国际”将腐败定义调整为:“滥用委托权力谋取私人利益。”<sup>④</sup>透明国际组织对腐败界定的改变,其实就是对腐败定义外延的放大。权力不应被限定为“公共权力”,而应扩展到所有“委托权力”,公共权力只是委托权力中的一种类型。腐败的主体则从政府官员扩展到所有雇员,也就是说,只要是受雇于一个机构,行使委托权力的工作人员,就都有可能发生

① [美] 塞缪尔·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,上海·生活·读书·新知三联书店,1989年版,第54页。

②③ 转引自胡鞍钢:《中国:挑战腐败》,杭州·浙江人民出版社,2001年版,第3页。

④ [新西兰] 杰瑞米·波普:《制约腐败——构建国家廉政体系》,清华大学公共管理学院廉政研究室译,北京·中国方正出版社,2003年版,第5页。

腐败。

2002年举行的有关《联合国反腐败公约》的谈判中,有关方面及专家们虽然经过多轮讨论,但仍无法给“腐败”一个明确的定义。《联合国反腐败公约》<sup>①</sup>通过罗列出腐败行为的种种类型及各种表现来对腐败进行解释,即:腐败包括“严重腐败”与“轻微腐败”、“主动腐败”与“被动腐败”、“贿赂”、“侵占、盗窃与欺诈”、“勒索”、“滥用职权”、“照顾及裙带关系”、“引发或利用利益冲突”、“正常的不当捐助”,等等。<sup>②</sup>《联合国打击跨国有组织犯罪公约》还规定,腐败包括:①直接或间接向公职人员许诺、提议给予或给予该公职人员或其他人员或实体不应有的好处,以使该公职人员在执行公务时作为或不作为;②公职人员为其本人或其他人员或实体直接或间接索取或接受不应有的好处,以作为其在执行公务时作为或不作为的条件。<sup>③</sup>现在国际反腐败理论普遍以破坏政府官员的行为规范为标准来认定腐败。这样,腐败一词一般从狭义上使用,专指政治腐败,其基本含义是:公共权力被滥用于私人目的,从法治的角度看就是法外弄权,或非法用权,具体表现为公共权力被滥用,导致利益的不正当转移。

在我国,腐败主要是一个政治概念,尚未成为法律概念。迄今为止,还没有一部专门的反腐败法律,也没有一部法律使用腐败一词,更没有给腐败一个明确的定义。从我国有关腐败的研究来看,有关的学者也从不同的角度进行了阐述。但一般来讲,在现代社会中,腐败既是一个社会现象和政治现象,也是一个法律现象和经济现象,是指公共权力行使者不正当地行使公共权力以谋取私利的行为。这一定义的优点在于它包含了腐败行为得以发生的四项基本构成要素:腐败行为的主体是公共权力行使者;公共权力的掌握是腐败行为发生的前提;谋取私利是腐败行为发生的主观动机;违背行为规范(如法律、纪律)不正当地行使公共权力是判断腐败行为的依据和标准。

---

① 2003年10月31日,第58届联合国大会全体会议审议通过了《联合国反腐败公约》,同年12月9日至11日在墨西哥南部城市梅里达举行的联合国国际反腐败高级别政治会议上开放供各国签署,并在第30个签署国批准后第90天生效。这是历史上通过的第一个用于指导国际反腐败斗争的法律文件,对预防腐败、界定腐败犯罪、反腐败国际合作、非法资产追缴等问题进行了法律上的规范,对各国加强国内的反腐行动、提高反腐成效、促进反腐国际合作具有重要意义。2005年10月27日,我国十届全国人大常委会第十八次会议以全票通过决定,批准加入《联合国反腐败公约》。

② 杨宇冠主编:《我国反腐败机制完善与联合国反腐败措施》,北京·中国人民公安大学出版社,2007年版,第539-546页。

③ 杨宇冠主编:《我国反腐败机制完善与联合国反腐败措施》,北京·中国人民公安大学出版社,2007年版,第34页。

科学地定义腐败有利于防止和纠正腐败概念的泛化和混乱；反之，概念上的模糊和混乱会使反腐倡廉工作失去理论基础，必将影响反腐败斗争的开展。例如，有人把高校存在的教师剽窃、抄袭他人学术成果的学术失范行为称为高校内的学术腐败；科学家造假称为科学腐败；把出租车司机绕行多收费称为交通腐败；把小学生班干部印名片、接受同学礼物称为低龄腐败。诸如此类，均属于腐败概念的泛化和滥用，把腐败当个筐，什么都往里面装。也有把腐败概念窄化的现象，比如把本来属于腐败的事情说成是正常的礼尚往来等，其根本原因在于没有准确地把握腐败概念。

对于腐败的认识，还有一个认知的主观性问题。典型意义上的腐败，如贪污贿赂，在不同时代、不同制度的国家里，都被视为腐败，世界上没有一个国家不把贪污贿赂当作犯罪写进法律。正是由于各国能够就腐败问题达成共识，世界性的廉政建设经验交流和反腐败工作的国际性合作才成为现实，携手打击腐败、创建一个更为廉洁公正的政治环境才能是世界各国人民的共同愿望。但是，有些腐败现象，如商业回扣、收送礼品，各国在法律、道德规范、文化习俗等方面存在相当大的差异，有的国家视之为相当严重的腐败行径，但有的国家视之为再平常不过的交往礼节。此外，由于国家政治体制的不同，在某些国家构成严重问题的腐败行为在另外一个国家根本就不可能出现，比如在西方国家中常常成为新闻焦点的有关政党接受非法政治捐款的腐败问题，在我们这样的社会主义国家就根本不会发生。

相对于西方国家关于腐败的概念，我国对于腐败概念的界定则要宽泛得多。在我国，腐败现象不仅包括对公职人员职业的评判，还包括对公职人员个人生活的评判。公众在社会政治生活中使用腐败一词，既可指公职人员运用公共权力来达到个人目的，也可指公职人员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决定的。在中国，自古以来，家国一体，伦理政治，修身齐家治国平天下，将个人生活与公共生活融为一体，没有人为地区分，个人在公共领域和私人领域违背社会道德、法律和传统规范的行为，都会被视为腐败行为。而西方文化对公共领域和私人领域有较为明确的区分，有些行为虽不高尚，但不属腐败范畴。

此外，我国的反腐倡廉建设，要反对的腐败现象不仅包括国家公职人员的职务犯罪行为和违纪违法案件，还包括形式主义、官僚主义、享乐主义、

奢靡之风等现象以及一些部门和行业损害群众利益的不正之风。在我国，诸如裙带关系、官僚主义、工作作风恶劣等行为，在人民群众的眼中就是明显的腐败行为；有些党员领导干部的吃喝玩乐、包养情妇等生活作风问题，败坏党和政府的形象，人民群众对此也深恶痛绝。因此，反腐败工作不能脱离人民群众，认知腐败也不能脱离人民群众。人民群众对党内存在的形式主义、官僚主义、享乐主义、奢靡之风以及党员领导干部的虚报浮夸、吃拿卡要等侵害群众利益的行为有切身体会，强烈要求党和政府坚决遏止。这些行为都应纳入腐败定义范围。所以，我国应以中国共产党的执政宗旨和人民群众的利益为着眼点，以广大人民群众的愿望、感受为尺度，来判断某一行为是否是腐败行为，而不是以腐败主体的自我认知（如“人情往来”）为依据。

## （二）腐败的特征

腐败是一种极其复杂的社会现象，要真正理解腐败的内涵，必须对其内在特征进行认真的研究和总结，从而据此判断和识别腐败现象。腐败具有以下特征：

### 1. 腐败的主体主要是公共权力行使者

腐败主要与公共权力的行使者（通常是指国家公职人员）相联系。这里，“国家公职人员”概念是特定的，它不等同于“国家工作人员”或“国家干部”概念。它是指涉及公共利益，与国家公职权力相联系，担任特定职务、掌握具体权力、需要履行一定职责、具有某种特定身份的人员，包括国家机关工作人员，国有企业、事业单位、人民团体中的工作人员，受国家机关、国有企业、事业单位委派到非国有企业、事业单位、社会团体中工作的人员以及其他依照法律从事公共职务活动的人员（如村民委员会、居民委员会等基层组织负责人）。由于我国实行以公有制为主体的经济制度，一些国有企业、集体经济组织的人员虽然不属于行使公共权力的公职人员，但他们对于国有或集体所有的公共财产和资源具有一定的支配地位，因而也属于腐败现象的主体，属于“以公职人员论”的范围。

值得注意的是，作为腐败主体的公共权力行使者，通常是指公职人员个人，但也包括有关单位。在我国，对腐败现象范围的界定比较宽泛，包括一些铺张浪费奢靡之风和不正之风，而一些行业或部门存在的铺张浪费奢靡之风以及不正之风，往往是一种单位行为。因此，腐败的行为主体既可以是个人，也可以是组织。

此外，一般说来，腐败主体包括但不限于政府和其他非政府公共部门及其公职人员。在今日中国，腐败并不只发生在政府等公共部门，还传播到社会的各个领域和各个角落，诸如教育、医疗、体育、文化等，腐败现象屡禁不止，腐败形式也发生了很大的变化。作为体育领域的一个特例，中国足球自1994年开始职业化改革之后，就进入一个腐败爆发期。贿赂很快成为一种不正当竞争手段，国家体育总局足球运动管理中心的官员，中国足协官员，足球裁判，足球俱乐部的高管、教练、球员，均有多人涉及腐败行为。开始于2009年的大规模足坛扫黑行动，使众多腐败犯罪行为得以暴露出来。又如，旅游公司的导游根据游客消费情况暗中提成，医生收受医药企业的回扣等。也正因为如此，除了政府和其他非政府公共部门的腐败预防惩治，还应当把反腐败指向全社会。

有人提出，非公企业不是国有性质、不属于全民所有制，他们中的管理人员不属于公权力执掌者，与腐败无关。这个认识比较狭隘，是不正确的。事实上，非公企业也必须加强反腐倡廉建设，依法经营、廉洁自律。对没有公权力的非公企业管理人员的腐败怎么理解呢？

首先，发生在流通领域的商业贿赂在性质上并不区分国有、非国有，只要是经营者实施了暗中的不法交易，就是商业贿赂行为，严重的还要追究刑事责任。

其次，“以权谋私”，就非公企业来说，尽管这个权力不属于公权力，但非公企业的权力、集体的利益也不允许用来谋私，法律明文规定有“职务侵占罪”、“非国家工作人员受贿罪”就是明证。

最后，利用公权力谋私的一些腐败犯罪，往往牵涉非公企业，如一些非公企业需要得到公权力的某些照顾、关照，以非法获利，于是采取一些不正当的手法，如行贿。

澳大利亚大型跨国企业力拓集团的几名雇员曾在中国收受多家小型钢铁企业的贿赂被判刑，就是一个典型案例。2010年3月29日，上海市第一中级人民法院对胡士泰等4名非国家工作人员受贿、侵犯商业秘密案做出一审判决，分别以非国家工作人员受贿罪、侵犯商业秘密罪，数罪并罚判处胡士泰有期徒刑十年，并处没收财产和罚金100万元；王勇有期徒刑十四年，并处没收财产和罚金520万元；葛民强有期徒刑八年，并处没收财产和罚金80万元；刘才魁有期徒刑七年，并处没收财产和罚金70万元；违法所得均予以追

缴。法院经审理查明,澳大利亚力拓有限公司驻上海代表处首席代表胡士泰及中方雇员王勇、葛民强、刘才魁,于2003年至2009年利用职务上的便利,在对华铁矿石贸易中多次索取或收受钱款,为他人谋取利益。其中,胡士泰收受646万余元,王勇收受7514万余元,葛民强收受694万余元,刘才魁收受378万余元。胡士泰、王勇、葛民强、刘才魁还采取利诱等不正当手段,获取中国钢铁企业商业秘密,严重影响和损害中国钢铁企业的利益,给中国有关钢铁企业造成巨大经济损失。其中,2009年中国20余家企业多支出预付款10.18亿元,仅下半年的利息损失即达1170.3万余元。

再以国际足坛腐败为例,2015年,国际足坛上一些显赫人物的贪腐问题成为国际媒体关注的焦点。2015年5月,就在国际足联大会即将开幕之际,瑞士警方突然逮捕了包括国际足联副主席韦伯在内的6名高级官员,而此行背后的追查力量是美国的司法机关。根据美国法律,只要某犯罪行为的一个环节发生在美国或与美国的组织机构有关,或者犯罪嫌疑人的住所地或经营地在美国,美国就享有司法管辖权。根据已知情况,这些足坛贪腐要案的部分贿金就是通过美国的银行机构进行转移的。因此,美国的反腐行动于法有据。2015年12月,国际足联的道德委员会决定,国际足联主席布拉特和副主席普拉蒂尼因涉嫌贪腐而被禁止参与任何足球活动,时限长达八年,并分别追加5万和8万瑞士法郎的罚款。此前,前南美洲足联主席纳波特和秘书长迈斯纳、前洪都拉斯足协主席卡列哈斯、前秘鲁足协主席布尔加、前厄瓜多尔足协主席奇里沃加等人还受到美国司法部门的贪腐罪指控。

## 2. 腐败的主观方面具有谋取私利的动机

“谋取私利”既是腐败行为主观方面的特征,也是腐败的目的所在。在这里,腐败主体所追求的私人利益主要是经济利益,但不限于经济利益。根据马斯洛的需求层次理论,人们在物质财富得到满足之后,往往会追求更高层次上的满足,如政治上的显赫和精神上的满足。因此,权力行使者滥用权力谋取私人利益除了经济利益之外,还包括满足其自身精神方面的需要和欲望的一切利益。现实中存在的“买官卖官”、“包养情妇”等现象就说明了这一点。

## 3. 腐败的客体主要是公共权力

运用公共权力,必须以符合公共权力所代表的社会公共利益为根本目的,如果公职人员利用自己所掌握的公共权力谋取私利,从而损害公共利益,就

构成腐败。没有这种公共权力的不当运用,就不存在腐败。公共权力的掌握是腐败行为得以发生的前提。腐败中的权力因素是思考防范和惩治腐败现象的关键。权力与腐败,犹如月光下人与影子,凡权力所在之处,腐败必定形影不离。在腐败的行为模式中,公共权力实质上已经变成了实现个人私欲的工具,成为腐败的客体。一旦公共权力非公共运作,腐败就产生了。

4. 腐败的客观方面是滥用权力或者利用职务之便进行的行为并且这些行为违反了公认规范

滥用权力是公职人员违反党、国家和其他社会公共机构授权的范围、限度和程序等有关规定行使权力,致使公共财产、国家和人民利益遭受损失的行为。这种规范既包括国家的法律规范,也包括执政党内部的纪律规范。

## 二、 腐败根源与腐败规律

### (一) 腐败现象的产生

人类社会存在腐败现象的历史相当久远。1997年12月,一个荷兰专家小组在叙利亚拉卡考古发现,该地方曾经是发源于公元前13世纪的亚述文明的行政中心。考古小组发掘出了一份相当于现今各国政府“内政部”的特殊档案。该档案中就记载了工作人员收受贿赂的行为,受贿者包括一些高级官员以及亚述公主本人。<sup>①</sup>这说明,腐败行为至少在3300年前就已经出现在人类历史上。

在中国历史的记载中,《尚书·吕刑》作为中国古代西周时期的法典,其“五过之疵”中的“惟货”,即指官吏接受贿赂。这同样说明,早在3000年之前的中国,不仅存在贿赂腐败,而且还有一定的普遍性,以至于法典都将其列为管束的对象。2006年11月9日,在陕西扶风出土的青铜器中有一对罕见的大口尊,上面刻录着发生在西周厉王五年的一件真实的行贿受贿故事:一位名叫珣生的贵族,因大量开发私田及超额收养奴仆,多次被人检举告发(因为那个时候,朝廷严禁开辟不用纳税的私田和多占奴仆,珣生的行为明显违反了国法,按律当究)。朝廷指派了一位名叫召伯虎的官员负责查办此案。珣生向召伯虎行贿。他先是给召伯虎之母送了一件珍贵的青铜壶,又给召伯虎之父送了一个大玉璋。后来,召伯虎包庇了珣生。珣生送给了召伯虎一块

<sup>①</sup> [新西兰]杰瑞米·波普:《制约腐败——构建国家廉政体系》,清华大学公共管理学院廉政研究室译,北京·中国方正出版社,2003年版,第7页。

玉作为报答。这是古代中国 2800 多年前贵族阶层为逃避法律制裁而行贿的活生生的案例。<sup>①</sup>

实际上，腐败行为的历史可能还要久远。根据腐败原因的一些理论观点来推测，在人类文明的原始社会后期，随着财富的剩余以及公共事务的产生，很可能已经有贪污、贿赂等腐败行为。如果这样，腐败现象的历史将会延长到更远的年代。由此可见，腐败行为在人类社会不仅持续存在，而且从未被彻底根除过。换言之，腐败在漫长的人类文明史上是一个重要的现象，长期影响甚至支配人类文明演进的方向。迄今为止，还没有任何文明、任何制度、任何地方能够把腐败彻底铲除。

当一个事物反复出现的时候，要去总结它的规律；当一个事物成为普遍的时候，就要从制度上找原因。在人类文明进程中，腐败现象显示出周期性爆发的规律。大致规律是：政权成立之初，风气简朴，贪污腐败现象少，政治亦清明；中期逐渐奢靡，贪污腐败行为骤升，清明政治渐衰；晚期基本上从上到下都处在了穷奢极欲的状态，政治昏聩。故历朝历代无不以反贪而兴，又都无不因自身贪腐而亡。这一规律被中国民主建国会创始人黄炎培先生概括为“其兴也勃、其亡也忽”的腐败“历史周期律”。黄炎培先生 1945 年访问延安，与毛主席共论“历史周期律”问题。黄炎培先生说，无论一个政党，或者一个国家，创业时期总是兢兢业业，朝气蓬勃，但打下江山后，就慢慢腐败，走下坡路。这种现象带有周期性和一定的规律性，是为“历史周期律”。其意思是说，腐败现象及其周期性爆发的规律总是导致一个个政权最终失败并被新的政权通过暴力革命所取代的总原因。中外各国的历史发展都证明了这是一个规律。中国古训“君子之泽，五世而斩”，说的就是这一规律，当然非必“五世受斩”。中国秦以后 2000 多年的封建社会，经历过几十个王朝，历时最长的首推汉朝（包括西汉和东汉），历 20 帝，426 年；其次唐朝，历 21 帝，284 年；明朝，历 17 帝，276 年；清代，历 10 帝，268 年。历时短的只有几年几十年，如秦王朝历三世，43 年；隋王朝亦仅传三世，38 年。古往今来，我国还没有见过超过 500 年的封建王朝，说明“君子之泽”绝非“万世不竭”。

第 58 届联合国大会于 2003 年 10 月通过的《联合国反腐败公约》开宗明义指出：“腐败对社会稳定和安全所造成的问题和构成的威胁的严重性，破坏

<sup>①</sup> 《陕西出土西周青铜器 真实记录贵族行贿》，人民网，2006 年 11 月 14 日。