

反腐机制论

FAN FU JI ZHI LUN

许吉 著



黑龙江朝鲜民族出版社

反腐机制论

FAN FU JI ZHI LUN

许吉著



黑龙江朝鲜民族出版社

图书在版编目(CIP)数据

反腐机制论 / 许吉著. —牡丹江: 黑龙江朝鲜民族出版社, 2006. 7

ISBN 7-5389-1336-X

I. 反... II. 许... III. 廉政建设—研究—中国
IV. D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 092458 号

书 名/ 反腐机制论

著 者/ 许 吉

责任编辑/ 李贤吉

责任校对/ 王 成

封面设计/ 咸成镐

出版发行/ 黑龙江朝鲜民族出版社

印 刷/ 牡丹江书刊印刷厂

开 本/ 880mm×1230mm 1/32

印 张/ 7.75

字 数/ 208 千字

版 次/ 2006 年 7 月第 1 版

印 次/ 2006 年 7 月第 1 次印刷

印 数/ 1—1 000 册

书 号/ ISBN 7-5389-1336-X/Z · 65

定 价/ 16.00 元

(如印装质量有问题, 请与本社发行部联系调换)

作者简历



许吉，男，1958年6月3日生，朝鲜族，吉林龙井人，行政学博士。从1982年开始，历任龙井团市委书记、龙井市外事办主任、延边黎明大学党委书记、延边大学管理系党总支书记等职务。现任延边大学人文社会科学学院行政管理系主任、硕士生导师。目前主要从事组织理论、公共政策、政治文化等领域的教学与研究。主要著作有《关于行政腐败之原因与对策研究》、《中国若干政治问题解读与论述》、《朝鲜-韩国政治文化》、《领导科学》及《中国传统政治文化对现代管理的负面影响》、《论现代利益集团的组织功能》、《对我国反腐实践的深层思考》等论文数十篇。

反腐机制论

FAN FU JI ZHI LUN

目 录

第一章 反腐败基本理论	(1)
第一节 腐败定义论	(1)
第二节 腐败特征论	(10)
第三节 腐败类型论	(17)
第四节 腐败研究方法论	(27)
第二章 腐败的危害性	(33)
第一节 政治方面的危害性	(33)
第二节 经济方面的危害性	(41)
第三节 社会文化和道德方面的危害性	(49)
第三章 腐败的成因	(53)
第一节 产生腐败的个人原因	(53)
第二节 产生腐败的体制性原因	(67)
第三节 产生腐败的制度性原因	(78)
第四节 产生腐败的社会文化原因	(96)
第五节 借鉴国外“腐败的根源”理论	(106)
第四章 反腐机制论(上)	(111)
第一节 惩治腐败工作机制	(111)
第二节 宣传教育机制	(123)
第三节 反腐败激励机制	(129)

第五章 反腐机制论（下）	(140)
第一节 政治道德规范机制	(140)
第二节 权力运行规范机制	(147)
第三节 权力监督规范机制	(179)
第四节 反腐败评估机制	(231)

第一章 反腐败基本理论

第一节 腐败定义论

正如任何一门学科中最基本的概念往往是难以取得共识的、最有权威性的定义一样，人们对腐败的概念也是众说纷纭、莫衷一是。我们认为，要有效地遏制腐败，科学而卓有成效地开展反腐败斗争，首先必须对腐败的概念作出明确的界定。否则，如果概念不清，对象模糊，反腐败工作就有可能产生歧义，导致不良的后果。

一、国内关于腐败定义的几种主要观点

（一）从政治学的角度对腐败进行界定

（1）认为腐败是指政党、政权机构及其公职人员思想、行为上的堕落，以及组织、机构、结构、措施等方面的黑暗和混乱。^①

（2）认为腐败就是执政者（在政党社会就是执政党的成员），由于受腐化思想所支配，凭借执政的权力，从事与执政者的宗旨背道而驰的行为，以权谋私，坑国害民，损人利己，并由此而导致社会风气的败坏，各种社会性的腐败现象泛滥开来。^②

（3）认为腐败是指政党、政府等政治性的组织机体因权力制约机制不健全、制度不完善，难以自行及时有效地抑制个体的利己主义和调节、清除机体的弊端，而导致公职人员不正当使用公共权力，严重

^① 汪志芳：《反腐败论》，浙江人民出版社（杭州），1991年版，第2页。

^② 杨继亮：《腐败论》，中国社会科学出版社（北京），1997年版，第1页。

2 反腐机制论

违背职责和法律、道德规范,政治上麻木、经济上贪婪、精神上颓废及生活上糜烂,完全背离既定目标和既定轨道运转的政治状态。^①

(4) 认为腐败是指由党或国家机构的一级组织,党政机关工作人员,包括国家机构任命的其他人员,利用权力为个人或小集团利益而实施的违背党纪、政纪、违反国家法律的行为。从腐败行为所谋取的利益来看,有物质利益和非物质利益之分。像权钱交易就是典型的谋取物质利益,而权权交易、权色交易、给予荣誉称号等等,就属于谋取非物质利益。^②

(二) 从经济学的角度对腐败进行界定

(1) 认为腐败是一种寻租活动。它是指少数人利用合法或非法手段谋取经济租金的政治活动和经济活动,通俗地讲,寻租就是用较低的贿赂成本获取较高的收益或者超额利润。^③

(2) 认为腐败是组织体系中的行为主体通过自己的行为(合法的和非法的)使国民收入发生有利于自己的转移,而这种转移不是法律所规定的。这里所提的“组织体系”可以是政府,也可以是企业,当然主要是指有独立自主权的国有企业。^④

(三) 从社会学的角度对腐败进行界定

这种界定把腐败分为两类,一类作为法律现象的腐败,即国家法律禁止的滥用权力行为;一类作为社会现象的腐败,它不仅包括法律规范所禁止的,更多的是违反纪律规范、道德规范的行为,以及社会舆论不赞成的其他消极行为。这两类腐败的共同点是:都与权力的不正当使用有关,并且都违反了社会规范。其区别在于两者的适用范围

^① 吴吉远:《贪污与腐败辨析》,《研究参考》(北京),1997年,第6期。

^② 李雪勤:《中国拒绝腐败》,中国言实出版社(北京),1997年版,第68页。

^③ 胡鞍钢、康晓光:《以制度创新根治腐败》,《改革与理论》(北京),1994年,第3期。

^④ 朱锡平:《腐败行为的形成机理与反腐败》,《宁夏大学学报(社科版)》(银川),1997年,第2期。

不同。前者的适用范围小，是一种违法犯罪行为；而后者不但包括前者，还包括违反纪律规范、伦理规范等行为；前者对公共利益和他人利益造成的危害较大，且衡量的标准明确，容易定性和处理，后者造成的危害相对较小，且标准不清晰，定性处理较难。^①

（四）从法律的角度对腐败进行界定

腐败表现形式多种多样，其中贪污、贿赂是最普遍、最典型的腐败形式，世界各个国家的法律都把贪污、贿赂作为坚决禁止和严厉惩处的行为。因此，从法律意义上讲，腐败就是指违反法律规范的贪污、贿赂等犯罪行为，即腐败的典型形式就是那些以贪污、贿赂为主要表现形态的违法犯罪行为。基于此种因素，各国法律都把腐败行为的主要表现列为主要犯罪行为，这实质上为判断腐败行为提供了具体的法律标准。评价腐败行为，如果不以法律为准绳，就失去其应有的意义。^②

（五）从哲学的角度对腐败进行界定

腐败概念是泛指行为主体为其特殊利益而滥用权威或偏离公共职责的现象。具体地说，①它是一种主要与公职人员的个人行为相联系的现象。所谓“主要”，是因为还存在着与群体行为、国家行为相联系的腐败现象，后者通过个人或其代表的行为完成，当大量的公职人员的个人行为以及由个人组成的团体或组织行为处于非规范状态时，国家权力的腐败便开始了；②在这一现象中，权力成为主体牟取个人私利的商品，团体非正当地获得的利益最后总是为其成员所分享；③主体行为突破了权力的合理界限，在所谓规范性的公共权力的交换中，由于与权力相对应的责任的消除，也存在着权力界限被突破的情形；④行为的后果损害了公共利益，这种公共利益并非仅仅指小

^① 詹复亮：《当代中国反腐败问题与对策》，国际文化出版公司（香港），1996年版，第4页。

^② 李建华、周小毛：《腐败论》，中南工业大学出版社（长沙），1997年版，第15页。

团体利益或部门、地区利益，而且包括社会的多数成员在内的整体利益。^①

（六）从权力运用的角度对腐败进行界定

（1）认为腐败就是权力的质变，就是国家公职人员利用手中的权力，非法获得私人利益的行为。它包含四方面的基本内容：第一，腐败的主体是国家公职人员。第二，腐败的目的是为了谋取私利。第三，腐败的手段是非法用权。第四，腐败的最终结果表现为一种行为。腐败的核心问题是以权谋私。^②

（2）认为腐败就是国家公职人员对公共权力的非公共利用，是以公共权力的运用超出社会制度、法律或道德规范允许的范围为前提，为个人或小集团谋私利，对他人及社会造成损害的行为。在政治学上，腐败就是权力行使者违背公有权力行使的应用界限和目标，将公有权力变为个人或小集团的私有资源并谋取私利的堕落行为。^③

（七）从公职人员违反社会规范的角度对腐败进行界定

（1）认为公职人员违反公认的社会规范（包括法律规范、纪律规范、道德规范）谋取私利的行为即是腐败。现实生活中它主要表现在四个方面：①经济上贪污、贿赂；②工作上严重官僚主义；③生活上糜烂堕落；④组织上任人唯亲等。^④

（2）认为腐败就是为谋取私利而侵犯公众利益，腐蚀、破坏某种现存社会关系的行为。这一界定包含了三层含义：①腐败是谋取私利的行为，行为者主观上有谋私的目的，无谋私目的的过失性行为一般不能称为腐败；②腐败是侵犯公众利益的行为，行为者已经将谋私的动机变成了侵犯公众利益的行动并造成了一定的后果，如果行为者有侵犯公众利益以谋私的动机但尚未付诸行动，只能被认为是具有腐败思

^① 李建华、周小毛：《腐败论》，中南工业大学出版社（长沙），1997年版，第15页。

^② 李建华、周小毛：《腐败论》，中南工业大学出版社（长沙），1997年版，第15页。

^③ 黄百炼：《遏制腐败》，人民出版社（北京），1997年版，第3页。

^④ 詹复亮：《当代中国反腐败问题与对策》，国际文化出版公司（香港），1996年版，第3页。

想；③腐败是腐蚀、破坏某种现存社会关系的行为，“现存社会关系”主要是指目前占统治地位的现存社会关系，腐败就是为了谋取一己私利侵犯公众利益而腐蚀、破坏某种现存社会关系的行为。^①

（八）从权力运用和公职人员违反规范两个方面对腐败进行界定

腐败是指政府官员或机关以私利为目的，利用职权违反法律、纪律、道德规范而背离既定管理目标的现象。具体由三个要素构成：①权力质变，即公共权力蜕变为私有权力，朝着有利于私利的方向使用；②非法占有，将国家、集体所有蜕变为部门、个人所有，或侵占社会公共财富和他人财产；③官员蜕化变质，背离服务社会大众的宗旨，蜕化为某一群体或集团的代言人。^②

（九）从政治、经济、文化等多角度对腐败进行界定

这种观点认为，腐败是一种复杂的社会现象，涉及到社会制度、体制、经济、权力、道德、文化等多种因素。从政治的角度可定义为政治制度和政党制度的蜕变；从经济的角度看，腐败是政府公职人员以牺牲公共利益为代价来满足个人利益的行为；从权力的角度看，腐败是政府官员为获取私利而滥用职权的行为；从道德的角度看，腐败是社会道德尤其是公职人员道德的堕落；从文化的角度看，腐败是对社会政治价值和政治规范的败坏。因此，应对腐败进行多层次、多角度的透视和系统的分析，单从某一个方面很难做到全面而准确地把握。就我国当前的腐败而言，可以定义为：国家公职人员和执政党党员由思想上的颓废、腐朽而导致的政治上和行为上的堕落。在经济领域，表现为利用人民给予的权力或借履行公务之便，拿权力或原则做交易，捞取个人好处；在政治领域，表现为官僚主义，任人唯亲，个人主义，形式主义等；在生活道德方面，表现为奢侈浪费，吃喝嫖赌，

^① 田心铭：《反腐败论》，四川教育出版社（成都），1997年版，第33~34页。

^② 詹复亮：《当代中国反腐败问题与对策》，国际文化出版公司（香港），1996年版，第3页。

伦理丧失等。^①

(十) 从腐败分为广义和狭义两种来对腐败进行界定

(1) 认为狭义的腐败是指运用公共权力来实现私人目的的行为；广义的腐败是指政府治理国家无方，这里不一定有人（政府公职人员）直接得到利益或好处，但整个社会的利益却受到了损害。^②

(2) 认为狭义的腐败是指就高层统治集团内部的腐败现象而言，腐败行为从宏观到微观都具有很强的政治性质；广义的腐败泛指在一定的历史条件下，这个社会所呈现的全部腐败现象。宏观之，是一种政治性质，微观之，是一种非政治行为。^③

二、国外关于腐败定义的主要观点

在英语中，腐败为“Corruption”，目前西方国家较有代表性的关于腐败概念的解释主要有：

(1) 《牛津法律大辞典》解释“Corruption”是指从原本纯洁的状况中发生的堕落，尤指出于对捐款人有利的考虑接收金钱或其他好处，也指在淫秽出版物影响下的堕落。应该指出，以上所说的“Corruption”的两种含义：“出于对捐款人有利的考虑接收金钱或其他好处”是从政治学上对“Corruption”的解释，汉语中称为腐败；“在淫秽出版物影响下的堕落”是从伦理学上对“Corruption”的解释，汉语中称为腐化。

(2) 《牛津英语辞典》列举“Corruption”的9种含义，其中用于政治生活的含义是：由贿赂或恩惠引出放弃公共义务，使正直变质或被破坏，腐败活动的采用和存在与公共机构等有关联。

(3) 《布莱克维尔政治学百科全书》专列政治腐败(Political

^① 詹复亮：《当代中国反腐败问题与对策》，国际文化出版公司(香港)，1996年版，第3页。

^② 詹复亮：《当代中国反腐败问题与对策》，国际文化出版公司(香港)，1996年版，第4页。

^③ 毛民生：《反腐败纵横论》，新疆人民出版社（乌鲁木齐），1996年版，第9页。

Corruption) 词条, 指出: 政治腐败是指政治活动家、政治家或官方决策过程中的官员, 利用他们由于担任公职而掌握的资源 and 便利, 为另外一些人谋取利益, 以作为换取一些已允诺的或实际的好处的报偿。

(4) 《韦伯斯特国际辞典》(1961年) 将腐败定义为“通过不正当的方式(行贿) 引诱(公职人员) 渎职”。

(5) 《不列颠百科全书》(1768年) 将由行贿受贿决定议员产生的选区定义为“腐败选区”。

目前, 世界各国的政治家和学者对腐败概念界定也不完全一致, 以阿诺德·J·海登海默分析归纳的较为典型, 较为有代表性, 大体上有三种类型:

(1) 以公职为轴心, 职责偏离型的定义。它以破坏约束政府官员行为的法律规范作为腐败的本质规定, 将那些为了个人利益(包括朋友) 而使用不正当公共权力, 违背职责, 背离法律和制度的行为定义为腐败。

(2) 以市场为中心的定义。该定义受市场理论及其方法的影响, 认为腐败是将市场交换原则运用于公务, 一个腐败的政府官员就是一个商人, 他把职权作为谋取私利的资本, 即所谓的“权力资源”, 其获利多寡取决于市场供求状况, 取决于政府能够提供的服务和社会对这种服务的需求。这实际上是从权钱交易上来界定腐败, 视腐败的性质为一种寻租活动。

(3) 以损害公益为中心的定义。这种观点认为, 公共和公民秩序体系的利益高于特殊利益, 无论何时掌握公职的人员为得到金钱或其他报酬而采取有利于提供报酬的人做出损害公众及公共利益的行为时, 腐败就产生了。因此, 为特殊利益而侵犯公共利益即腐败。有关腐败的说法还可以列举出数种, 但在大多数思想家和政治家看来, 以不正当使用公共权力和以损害公共利益为中心的定义更具有说服力。

三、腐败到底是什么

在上面我们把国内外有关腐败的不同说法作了简要的概述,这对于我们全面准确地认识和把握“腐败”含义,无疑具有启发和借鉴意义。同时,这些说法大多都存在着一定的缺陷和不足,有的则不足以完整、准确地涵盖“腐败”的所有内涵。我们可以把西方国家与我国腐败概念的差异归纳为三点:①西方有代表性的观点把腐败界定在一个特定的行为领域内,把腐败看作是行贿受贿的代名词,而忽略了没有行贿受贿的腐败行为。中国的有关观点则把所有滥用权力包括谋取金钱以外的私利的行为都视为腐败。②西方有代表性的观点认为,个人因被引诱而渎职,从而产生了腐败。中国则认为,在不受贿的情况下也可能产生腐败,或是违反有关规范获得好处,而不一定渎职的行为也可能是腐败行为。前者如违反规定为自己所在的小团体谋利益,即所谓自己不装腰包,后者如依靠行业之便,吃、拿、卡、要并未替他人谋取好处的不正之风等。③由于东西方对腐败概念理解的不同,在一些国家视为腐败的某种行为,在另外一些国家则不一定会引起舆论的谴责。比如,在有些西方国家利用业务之便吃回扣、索小费是公众所能接受的,在中国则是为群众所谴责的并作为行业不正之风被有关部门加以清理。

综合上述国内外学者的观点,有两方面的共识:第一,腐败是利用公共权力谋取私利的行为;第二,腐败是侵犯公共利益的行为。但是,也要看到,上述诸多观点也有不足之处:有的对行为主体定义模糊,有的没有后果方面的表述,有的缺乏理论根据、简单抽象等。

为了尽可能准确地把握腐败的含义,这里我们综合有关观点,对腐败概念作一些具体的分析和界定。“腐败”一词原意指物质的一种化学运动状态,即物质由原初的纯粹状态而变质和腐烂。《辞海》将“腐败”解释为“腐烂”。《汉书·食货志(上)》“太仓之粟,陈陈相因,充溢露积于外,腐败不可食。”也泛指败坏、堕落。《辞源》将“腐

败”解释为“溃烂发臭、陈旧迁陋、腐朽败坏，一般多用于对食物的描绘。”后来，它被引申到政治领域，成为一个政治术语。晚清时期，小说《女娲石》中就有“腐败官场”的词汇，腐败意指公共权力的滥用；邹容的《革命军》中也有“革命者，去腐败而存良善者也”的语句，腐败亦指社会不良现象。我们注意到，在马克思、恩格斯、列宁的经典著作中，除了用“腐败”指公权私用以外，还经常用“腐败”来形容和批判封建主义、资本主义制度的腐朽。这里，“腐败”即“腐朽”，意指某种社会制度腐朽没落，必将被新的社会制度所代替。

在现代社会中，“腐败”概念被引申为社会科学，特别是已成为政治学研究的一个重要范畴，泛指人类的道德行为或社会风气的败坏和堕落。它被广泛应用于各种文献和社会上的不同场合，因而腐败问题成为各门社会科学竞相研究的对象。腐败的概念目前尚没有一个完全统一的标准和界定，在我们党和国家有关的正式文献中也尚未对腐败作出明确的界定。

科学界定腐败概念应遵从如下原则：一是必须突出腐败行为的主体；二是必须强调腐败行为的动机；三是必须明确腐败行为的方式；四是必须明确腐败行为的性质；五是必须有后果方面的表述。①腐败行为的主体是国家权力的行使者，包括国家公职人员和受委托行使国家权力的非国家公职人员，其中，国家公职人员是指个人收入来源于国家财政的全体人员。②腐败行为的动机，无非三种，首先是为了谋取个人的利益，这是最普遍的；其次是为了满足个人的不正当欲望，如，一些作风败坏，挥霍浪费等；再次是为了局部利益，包括地方保护主义，不正当地谋求小团体利益等，表面看不是直接为了个人，实际上也是一种蜕化变质行为。③腐败行为的方式是滥用国家权力。滥用国家权力包括两个方面：一是利用国家权力实施谋私行为；二是拥有国家权力却不作为。④腐败必须是严重违背纪律和法律的行为，是一种蜕化变质行为。这里的纪律，包括党员必须遵守的党纪和约束国

家公务员的政纪。腐败的界定必须有定量因素，应当是严重的违法乱纪行为，情节显著轻微的不符合党纪、政纪乃至法律的行为，不宜一概称之为腐败。⑤腐败必然造成恶劣的政治影响，同时它必须是侵害人民利益的行为。

按照以上原则，可以这样界定腐败概念：腐败是特指掌握公共权力者在行使公共权力的过程中，背离公共权力的授权目标，违反公共权力的使用规范，牺牲公共利益谋取少数人利益，并造成恶劣政治影响的蜕化变质行为。

第二节 腐败特征论

新形势下腐败现象的主要特点：一般来说，腐败作为一种历史现象，具有利己性、损他性、反社会性、隐蔽性、传染性、顽固性等共同特征。在我国，腐败现象既是一种历史现象，又是经济体制和社会经济结构双重转换时期的特有现象。

一、腐败的基本特征

对形形色色的腐败现象加以分析研究，可以概括出腐败现象有以下几个基本特征。

(1) 滥用公共权力。既然腐败是指公职人员利用公共权力谋取私利的行为，所以滥用权力是腐败行为的本质特征。这一特征决定了腐败的基本形式是公共权力与个人私利的交换，其中最突出的是公共权力与经济财富的交换。在社会主义国家，一切公共权力属于人民，所有公职人员都是人民的公仆，但由于种种原因，本来属于人民，也应该服务于人民的权力，在少数公职人员手中，有时也会变成谋取个人私利，侵害人民利益的工具。这种权力的变质，即公共权力