

中国人民大学科研处科研项目经费资助 (30407014)

# 政府采购 腐败治理问题研究

GONGGONG CAIGOU  
FUBAIZHILIWENTIYANJIU

王丛虎 著

中国方正出版社



# 公共采购腐败治理问题研究

王丛虎 著

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共采购腐败治理问题研究/王丛虎著. —北京: 中国方正出版社, 2013. 10  
ISBN 978 - 7 - 5174 - 0047 - 9

I. ①公… II. ①王… III. ①政府采购制度—反腐倡廉—研究—中国  
IV. ①F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 244569 号

公共采购腐败治理问题研究

王丛虎 著

---

责任编辑: 陶 莹

责任印制: 李 华

---

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区广安门南街甲 2 号 邮编: 100053)

编辑部: (010) 59594615 发行部: (010) 66560950

出版部: (010) 59594625 门市部: (010) 66562733

邮购部: (010) 66560933

网 址: [www.FZPress.com.cn](http://www.FZPress.com.cn)

经 销: 新华书店

印 刷: 北京盛兰兄弟印刷装订有限公司

---

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张: 18.25

字 数: 306 千字

版 次: 2013 年 10 月第 1 版 2013 年 10 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

---

ISBN 978 - 7 - 5174 - 0047 - 9

定价: 40.00 元

---

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

## 序 言

撇开腐败的学术定义，一般大众眼中的“行贿受贿、滥用权力、贪赃枉法、谋取私利”等都属于腐败的具体表现。然而，近些年来，人们对腐败的谈论越来越向纵深处发展，如人们更多地讨论到具体领域的腐败问题、不同国家共通共存的腐败现象等问题。公共采购领域的腐败及国际化的问题则成为时下热门的话题之一。在法国，公共采购领域腐败丑闻不断、腐败丛生，已经成为社会公众攻击政府运行的“靶子”；在美国，公共采购领域的腐败问题同样引人注目。美国前共和党众议员兰迪·卡宁汉姆于2005年11月承认犯有收取贿赂和逃税两项罪行，并引咎辞职。这位曾参加过越战的老兵承认，在2001—2004年担任众议院拨款委员会成员期间，多次利用职务之便暗箱操作高达数千万美元的国防采购项目，并借此从采购商处索取现金、支票以及礼物，折合金额共计240万美元。此外，还有“达琳·珠云”案。达琳·珠云曾经是负责美国空军武器采购的国防部高官，执行过大量金额巨大的政府采购项目，后来跳槽到波音公司导弹防御系统部门担任副总经理。2004年10月，因在政府采购过程中的营私舞弊行为，达琳·珠云被判处9个月监禁及5000美元罚款、3年监督释放以及150个小时的社区服务。

发展中国家公共采购领域的腐败同样严重。不管是在非洲、亚洲，还是在南美洲，公共采购领域所暴露出来的腐败案件令人震惊，更不用说还有巨大的没有被查处的“腐败黑数”了。近年来诸多国际组织，如联合国、世界银行、经合组织、透明国际等对公共采购领域的腐败行为及其治理给予了高度关注。尤其是透明国际（TI，Transparency International）出版了《公共采购腐败治理手册（Handbook: Curbing Corruption in Public Procurement）》，以非政府组织形式试图给予世界各个国家公共采购领域的腐败治理提供意见和指导。经合组织（OECD，Organisation for Economic Co-operation and Development）也专门出版《廉洁公共采购：最佳实践从A到Z（Integrity in Public Procurement Good Practice from A to Z）》和《公共采购贿赂的方法、

行动者和对策 (Bribery in Public Procurement Methods, Actors and Counter - Measures)》以研究公共采购的商业贿赂行为,同时指导经济合作与发展组织国家的廉洁采购。

中国作为最大的发展中国家、世界第二大经济发展体,正在经历着公共采购的变革与转型,在该领域发生的各种腐败行为同样引人注目。党中央国务院高度重视,并于2006年1月6日的中央纪委第六次全会上把反商业贿赂作为反腐败的重要内容,并确定为当年的工作重点。同年2月,国务院在全国第四次廉政会议上再次要求各地各部门把开展治理商业贿赂专项工作作为反腐倡廉的重点。其实,商业贿赂主要发生在公共采购领域中的工程建设、医疗采购、政府采购<sup>①</sup>、土地招拍挂<sup>②</sup>中。正是基于这样认识,笔者自2006年完成拙作《我国政府采购问题研究》(中国戏剧出版社2006年版)以后,就开始着手本书的写作。

众所周知,公共采购腐败治理是一个系统工程。为此,本书沿着什么是公共采购领域的腐败、如何表现、成因是什么、如何治理的思路展开。第一部分力图界定和描述公共采购的腐败行为及其严重性,以唤起人们的注意,增强人们的认知,试图强化对该领域腐败治理的社会议程;第二部分则以体制与机制创新展开,意在展示治理公共采购领域腐败的根本所在,意在推动公共采购由集中到集成、再到整合的变革进程;第三部分则以具体治理措施为主旋律,提出公共采购领域腐败治理的法治、德治和各种可供选择的治理工具。不难看出,该书意在强调公共采购的腐败治理的整体性与系统性,也试图引导人们对公共采购腐败治理的全面认识与把握。

王丛虎

2013年8月

① 本书中的政府采购是指我国通常所说的狭义上的政府采购,即由财政部门主管的,适用《政府采购法》的一般通用的办公设备和服务的采购行为。

② 考虑到属性的相同性,特别是属于公共资源的交易行为,所以把土地招拍挂归属到公共采购范畴一起研究。

# 目 录

## 第一部分 公共采购的腐败风险

第一章 公共采购腐败概论 .....	(3)
第一节 概念界定 .....	(3)
一、公共采购的界定 .....	(3)
二、腐败的内涵 .....	(5)
第二节 公共采购领域腐败的剖析 .....	(13)
一、腐败的特征 .....	(13)
二、腐败的成因 .....	(23)
第二章 公共采购易腐败的环节 .....	(29)
第一节 公共采购预算环节 .....	(29)
一、公共采购预算界定 .....	(30)
二、公共采购预算编制 .....	(31)
三、公共采购预算编制问题分析 .....	(34)
第二节 公共采购计划环节 .....	(37)
一、计划环节的程序分析 .....	(37)
二、计划环节的腐败风险分析 .....	(40)
第三节 公共采购授予合同环节 .....	(44)
一、合同授予的流程分析 .....	(44)
二、合同授予的腐败风险分析 .....	(46)
第四节 公共采购合同履行环节 .....	(51)
一、合同履行的基本要求 .....	(51)
二、合同履行中的腐败风险分析 .....	(53)
第五节 公共采购核算支付与审计环节 .....	(55)

一、核算支付的腐败风险分析 .....	(55)
二、审计环节的腐败风险分析 .....	(57)
<b>第三章 公共采购各领域的腐败实证分析 .....</b>	<b>(62)</b>
<b>第一节 医疗采购领域的腐败风险 .....</b>	<b>(62)</b>
一、腐败情况分析 .....	(62)
二、典型案例分析 .....	(68)
<b>第二节 工程建设采购领域的腐败实证分析 .....</b>	<b>(75)</b>
一、腐败情况分析 .....	(75)
二、典型案例分析 .....	(80)
<b>第三节 土地招拍挂领域腐败的实证分析 .....</b>	<b>(84)</b>
一、腐败情况分析 .....	(84)
二、典型案例分析 .....	(88)
<b>第四节 政府采购领域腐败的实证分析 .....</b>	<b>(94)</b>
一、腐败情况分析 .....	(94)
二、典型案例分析 .....	(97)

## 第二部分 遏制公共采购腐败的根本

<b>第四章 公共采购行政体制变革：遏制腐败的体制功能 .....</b>	<b>(103)</b>
<b>第一节 公共采购行政体制的理论问题 .....</b>	<b>(103)</b>
一、概念界定 .....	(103)
二、理论分析 .....	(105)
三、变革中的新环境 .....	(109)
四、行政体制现状 .....	(120)
<b>第二节 我国公共采购的行政体制问题分析 .....</b>	<b>(133)</b>
一、组织架构问题分析 .....	(133)
二、代理机构问题分析 .....	(143)
三、组织责权利配置问题分析 .....	(149)
<b>第三节 完善中国公共采购行政体制的建议 .....</b>	<b>(152)</b>
一、构建新体制 .....	(153)
二、完善监督体制 .....	(155)
三、推进体制规范化 .....	(158)

<b>第五章 公共采购运行机制的重构：遏制腐败的机制功能</b> .....	(159)
<b>第一节 公共采购预算执行机制</b> .....	(160)
一、预算执行机制的现状 .....	(160)
二、预算执行机制存在的问题 .....	(162)
三、完善预算执行机制的思考 .....	(163)
<b>第二节 公共采购的信息流通机制</b> .....	(164)
一、概论 .....	(164)
二、问题分析 .....	(166)
三、对策建议 .....	(168)
<b>第三节 公共采购专家评审机制</b> .....	(169)
一、现状与分析 .....	(169)
二、对策建议 .....	(171)
<b>第四节 公共采购合同的管理机制</b> .....	(173)
一、合同过程 .....	(174)
二、具体问题分析 .....	(175)
三、合同履行问题分析 .....	(180)
<b>第五节 公共采购的过程监督机制</b> .....	(187)
一、监督组织体系 .....	(187)
二、监督的内容 .....	(192)
三、存在的问题 .....	(197)
四、对策与建议 .....	(201)

### 第三部分 遏制公共采购腐败的有效手段

<b>第六章 公共采购腐败治理的两大支柱：法治与德治</b> .....	(207)
<b>第一节 腐败治理与公共采购的腐败治理</b> .....	(207)
一、治理理论与腐败治理 .....	(207)
二、腐败治理理论与实践 .....	(214)
三、公共采购腐败治理的策略 .....	(218)
<b>第二节 公共采购腐败治理与法治</b> .....	(220)
一、国际组织腐败治理的立法实践 .....	(221)
二、主要发达国家公共采购腐败治理的立法实践 .....	(227)



三、中国公共采购腐败治理的立法与分析 .....	(239)
<b>第三节 公共采购腐败治理与德治</b> .....	(247)
一、公共利益与公职人员的职业道德 .....	(247)
二、公共采购中的不道德行为 .....	(250)
三、公共采购中的德治与遏制腐败 .....	(253)
<b>第七章 公共采购腐败治理网络：治理工具的综合运用</b> .....	(256)
<b>第一节 公共采购腐败治理工具的创新</b> .....	(256)
一、治理工具及创新 .....	(256)
二、治理工具的分类 .....	(259)
<b>第二节 公共采购腐败治理与公开透明</b> .....	(261)
一、公开透明遏制腐败的价值 .....	(261)
二、公共采购领域的公开透明 .....	(265)
<b>第三节 公共采购腐败治理与电子采购</b> .....	(270)
一、电子化采购遏制腐败的价值 .....	(270)
二、中国电子化公共采购的未来 .....	(274)
<b>第四节 公共采购腐败治理与绩效管理</b> .....	(277)
一、政府绩效管理的界定 .....	(277)
二、廉洁采购的绩效管理 .....	(279)
<b>后 记</b> .....	(284)

# 第一部分 公共采购的腐败风险

腐败是世界之癌，将与人类相伴而生，而人类也必将与其斗争到底！

——笔者题记



# 第一章 公共采购腐败概论

在发达国家，公共部门对于工程、货物和服务的购买资金平均占到国内生产总值（GDP）的15%~30%，一些国家甚至有更高的比例。对于腐败者而言，几乎没有任何活动能够提出如此多的机会和如此大的诱惑。通常认为，腐败所损耗的资金占合同总价的10%~20%，甚至更高。

——透明国际

## 第一节 概念界定

### 一、公共采购的界定

何谓“公共采购”？学界和实践部门常有不同的表达方式。与公共采购相关联的词有：政府采购、政府购买、公共购买、公共资源交易等。美国的理论界和实践部门对于“公共采购”一词也有不同表达方法，曾经使用的词有：Public Purchase, Government Acquisition, Government Procurement, Public Procurement, 等等。目前学者们更倾向于使用 Public Procurement。这是因为，目前的美国公共采购不仅包括购买（purchase）工程、货物和服务，而且还包括购买、出租和管理一些资产（包括土地、房屋等不动产）。这样，显然 Public Procurement 这个词更为合适。<sup>①</sup> 经济合作与发展组织

---

<sup>①</sup> Jack T. Pitzer and Khi V. Thai (2009), Introduction to Public Procurement, National Institute of Governmental Purchasing, Inc. (NICP), PP. 4-6.

(OECD) 同样使用“公共采购”一词, 即 Public Procurement。<sup>①</sup> 著名的国际反腐败民间组织——透明国际 (Transparency International) 也使用“公共采购”一词, 即 Public Procurement。<sup>②</sup> 虽然我国立法中使用了“政府采购”一词, 而且在实践中人们也较多使用“政府采购”, 但是, 由于“政府”一词在我国多用于狭义上的政府部门或行政部门, 并没有包括所有使用财政性资金的公共部门, 如党的机构、立法部门、司法部门、事业单位等。这样, “政府采购”则容易被人们理解为仅仅包括行政部门的采购; 而且日常人们所理解的“政府采购”也并没有包括《中华人民共和国招标投标法》中的“工程建设项目的勘察、设计、施工、监理以及与工程建设有关的重要设备、材料等的采购”, 也没有包含公有医院的药品和医疗设备采购等内容。所以, 笔者为了研究的需要和准确的定义, 使用“公共采购”一词。

至于公共采购的内涵, 曾经在学界有过较大的争议, 其中争议的焦点表现为: 其一, 使用的资金问题; 其二, 使用资金额的限度问题; 其三, 采购的主体问题。正是由于对这三个方面的不同认识, 学者们有不同的概念。<sup>③</sup> 笔者认为, 还应该加上第四个方面, 即采购的方式: 集中和分散的问题。有学者指出, “公共采购一般是指行政主体为了公共财产的供给, 从民间购入货物、工程和服务的行为。”<sup>④</sup> 也有学者指出, “公共采购是指各级国家机关和实行预算管理的政党组织、社会团体、事业单位, 使用财政性资金在政府的统一管理和监督下获取货物、工程和服务的行为。”<sup>⑤</sup> 不难看出, 这两个概念的共同之处是: 只要使用的资金是财政性资金就是公共采购行为。显然是一个较为广义上的公共采购概念。但也有学者认为, 公共采购是指各级国家机关、事业单位和团体组织, 使用财政性资金购买依法制定的集中采购目录以内或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为。<sup>⑥</sup> 该概念则是一个较为狭义的公共采购。2003 年实施的《中华人民共和国政府采购法》(以

① 具体可参阅 OECD 出版的报告: 如 *Fighting Corruption and Procurement Integrity in Public Procurement* (2005), *Bribery in Public Procurement Methods, Actors and Counter - Measures* (2007), *Integrity in Public Procurement Good Practice From A to Z* (2007) 和 *OECD Principles for Integrity in Public Procurement* (2009) 等。

② 具体参见透明国际出版的 *Curbing Corruption in Public Procurement* (2006) 和黄焱晔、邓晓梅、朱春雪翻译的《公共采购反腐败手册》(中国方正出版社 2007 年版)。

③ 王丛虎:《我国政府采购制度研究》, 中国戏剧出版社 2006 年版, 第 1 页。

④ 王亚星:《公共采购制度创新》, 中国时代经济出版社 2002 年版, 第 3 页。

⑤ 孟春主编:《公共采购理论和实践》, 经济科学出版社 2001 年版, 第 3 页。

⑥ 何红锋主编:《政府采购法详解》, 知识产权出版社 2002 年版, 第 1 页。

下简称《政府采购法》)第2条规定:“本法所称政府采购,是指各级国家机关、事业单位和团体组织,使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为。政府集中采购目录和采购限额标准依照本法规定的权限制定。本法所称采购,是指以合同方式有偿取得货物、工程和服务的行为,包括购买、租赁、委托、雇用等。本法所称货物,是指各种形态和种类的物品,包括原材料、燃料、设备、产品等。本法所称工程,是指建设工程,包括建筑物和构筑物的新建、改建、扩建、装修、拆除、修缮等。本法所称服务,是指除货物和工程以外的其他政府采购对象。”应该说,《政府采购法》中界定的政府采购从资金的限度和采购方式而言属于最为狭义上的概念。

综上,因为采购主体、内容、使用资金和购买方式的不同,政府采购定义的具体内容也就不同。本书所要研究的公共采购,是指所有公共组织使用公共财政性资金的全部购买行为。笔者这个观点是基于对腐败研究的需要,也是受透明国际定义的启发:即“公共采购”指所有在政府(公共部门、公有企业和其他类型的机构)和公司(公有和私有)或个人之间订立的合同。在该种定义下,公共采购的主体(采购人)既包括国家行政机关、权力机关、司法机关,也包括社会团体、事业单位,甚至包括国有企业;采购的内容是指购买的所有的内容,即按照国际标准进行的分类:货物、工程和服务;采购的资金是指国家的财政性资金,即包括传统分类中的预算资金和预算外资金;采购的方式是指既包括集中购买的方式,也包括分散采购的方式。基于国际惯例和便于沟通的需要,也基于准确表达和研究的需要,本书采用“公共采购”一词。当然,笔者企图通过使用该词,使人们达成对“公共采购”及与其相关联的词的正确而统一的认识,同时也期望引起立法与执行部门的注意,以便能将此应用于具体实践中。

## 二、腐败的内涵

### (一) 腐败的界定

自20世纪60年代以来,腐败成为国际学术界关注的热点问题,学者们也提出过无数的定义。由于腐败问题的极端复杂性和人们研究角度的多元化等原因,至今仍没有一个公认的、可以应用于任何国家、任何时期、任何情况的定义,几乎所有的定义都有一定的局限性。

目前国际上较为流行的定义是:“腐败是为谋取私利而对公共职位的滥

用。”这个定义的提出和使用始于何时何人，难以考证。但毫无疑问的是，它在国际上的广泛流行与世界银行有关。1996年10月，世界银行行长詹姆斯·沃尔芬森在世界银行和国际货币基金组织联合年会上宣布向“腐败之癌”开战。1997年9月，世界银行反腐败行动计划工作组发表了题为《帮助各国同腐败作斗争：世界银行的作用》的研究报告，报告中对腐败做了上述的定义。世行的这个报告被公认为全球反腐败行动的框架性文件，这个定义也随之成为国际上最流行的定义。我们可以把这个定义称为世行定义。在内涵方面，世行定义认定腐败行为侵犯的客体是公共权力或公共职位，腐败行为的主观动机是谋取私利，准确地揭示了腐败的本质。在外延方面，“从最宽泛的意义上来说，这个定义基本上能够覆盖公职人员以谋取私人或私人小圈子利益为最终目的的任何行为”。这相对来说是一个较为科学的定义，也得到了广泛的认可和应用，但它至少存在两方面的局限：第一，它没有明确界定腐败行为的主体；任何与公共权力相联系的腐败都是公职人员与他人双方共谋、共同实施的行为。贿赂是最普遍的腐败形式，贿赂就是行贿者和受贿者双方共同实施的行为。世行报告在提出这个定义后接着解释说：“当官员接受或索取贿赂时，公共职位因私人利益而被滥用；当私营机构主动提供贿赂以影响公共政策或决策过程来获取竞争中的有利地位和利益时，公共职位也就被滥用了。”这说明定义的制定者对腐败行为主体的多元性有清楚的认识。但是，定义省略了主语，很容易使人们仅仅把公职人员看作腐败行为的主体，而使另一主体从反腐败斗争的视野中消失，至少是容易导致忽视这个群体在腐败中的作用。第二，这个定义不能包括那些并不直接以谋取个人私利为目的的腐败。国际货币基金组织顾问、著名反腐败问题研究专家瓦特·坦茨提出：“公共权力的滥用不一定必须与私人利益相联系，它也可以是有益于某一官员所属的党派、阶级、部落、朋友、家庭等。事实上，在许多国家，腐败的发生是为了从财政上支持某一政党的活动。”世行定义给人的印象是只有直接为个人谋取利益的行为才算腐败，这大大缩小了腐败的范围。

20世纪70年代以来，在国际学术界影响较大的腐败定义之一，当数美国政治学家约瑟夫·尼尔的定义。尼尔认为：“腐败是为私人、家庭成员或私人小圈子获取金钱、身份而背离公共角色的规范职责的行为，或违反那些旨在防止滥用私人影响以谋取私利的规则的行为。腐败包括贿赂（以物质腐蚀某一职位占有者以影响他的判断）、裙带关系（基于私人关系而不是按

照人的品德提供庇护)和盗用(为个人目的非法盗用或侵占公共资源)。”每个人都有多种社会角色,这个定义的长处是突出了腐败主体的“公共角色”,即仅把腐败行为与主体的公共角色相联系。它还指出了腐败一定是违背“规范职责”、违反那些限制性、预防性规范的行为。但是,这个定义同样有一定的局限。譬如,它把腐败所欲达到的目的集中于个人、家庭、私人小圈子的范围内,固然覆盖了把金钱装入个人或亲朋口袋中的各种情况,但并没有覆盖为自己的政党、种族、群体等谋取利益的腐败。这个定义强调公共角色的“职责”与“规范”,把这些概念运用于不同国家时,就会遇到问题,因为有些国家没有正式制定的官员职责和官员行为规范,有的国家则把官员公私不分视为理所当然,官员的“规范职责”甚至可以包括收受礼品或在公私利益冲突的情况下做出偏私的决定。

透明国际的定义为:“腐败是滥用公共权力以谋取私人的利益。”“公共部门的官员的行为,不论是从事政治事务的官员,还是行政管理的官员,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>①</sup>当然,还有许多学者的定义。尽管人们对腐败有不同的理解,但是,“腐败就是公共权力的滥用”的观点则被大多数人接受,也成为学者们的共识。所以,从这个角度看,反腐败的实质就是反对公共权力的滥用,以确保公共权力用于公共利益和公共目的。

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的利益。”“一个更为广义的定义是:腐败乃是通过关系而有意识地不遵从,以企图从该行为中为个人或相关的个体谋取利益。”从这一定义出发,私人部门的活动中也会存在腐败的现象,特别是在一些大型私营企业里。有时候,公共权力滥用所产生的收益也不一定归于个人,而流向个体所属的政党、阶级、部落、集团、朋友和家庭。这里有两类腐败效应:一类是直接效应,官员滥用公共权力谋取了个人权利;另一类是间接效应,其为相关利益者谋取了私利,而损害了公共利益,即至少部分降低或损害了对所有公民有利的共同利益。

当然,中国学者关于腐败的界定也有很多,他们分别从政治学、法学、

<sup>①</sup> 杰瑞米·波普著:《反腐败策略——来自透明国际的报告》,王森洋等译,上海译文出版社2000版,第28~30页。



社会学、管理学、经济学等不同学科角度进行界定<sup>①</sup>。作为学术讨论，人们更倾向于使概念具有全面性、概括性、本质性。概括中国学者和实践部门有关腐败的定义，大致包括如下不同角度的定义<sup>②</sup>：

- 权力角度：即腐败就是公权为私人滥用；
- 公职等角度：即腐败就是利用公职、官方地位、政治影响力等以谋取私利；
- 负责人的角度：腐败就是负有责任的人获取非法利益；
- 社会职责、义务和常规角度：腐败就是为了得到好处而做出与所承担的社会职责不相关的行为；
- 利益的角度：腐败就是为了特殊利益而违背共同利益；
- 个人获得好处角度：腐败就是为了获得好处而采取有损于政府机构的行动；
- 对社会影响的角度：腐败就是对社会运转施加不正当的影响。
- 交易的角度：腐败就是政治行动和经济财富之间的交易。
- 道德的角度：腐败就是一个人在执行公务的过程中而表现出来的人格堕落；
- 制度化和投机性两个角度：腐败就投机者利用制度漏洞谋取私利的行为；

在对腐败定义的探讨中，专家学者由于对“谁、在什么时候、得到了什么、怎样得到”等问题有争议，因此对腐败的定义难以达成共识。

但是，综合分析以上各种定义的特征，不难看出，在众多的有关腐败的定义中，政治学或行政学范畴或视角下的定义更多些，也是主流性的观点。总体来说，腐败常常表现为权力的不作为和权力被滥用。权力不作为就是在需要公共权力发挥应有作用时而不发挥作用，导致社会发生功能性障碍，从而使公共权力功能萎缩，损害社会的正常运转。如官僚主义、失职渎职等现象所导致的社会运转失衡和各种资源的浪费；权力被滥用就是

<sup>①</sup> 具体可以参见王沪宁的《腐败与反腐败——当代国外腐败问题研究》（上海人民出版社1990年版），汪志芳的《反腐败论》（浙江人民出版社1991年版），胡鞍钢、康晓光的《以制度创新根治腐败》（载《改革与理论》1994年第3期），李学勤的《中国拒绝腐败》（中国言时出版社1997年版），杨继亮的《腐败论》（中国社会出版社1997年版）；何增科的《反腐新路——转型期中国腐败问题研究》（中央编译出版社2002年版）等相关专业性著作及论文。

<sup>②</sup> 参见王铁编著：《近年来外国反腐败理论观点综述》，中国方正出版社1998年版，第3~4页。