

国家社会科学
基金资助项目

批准号：94CKS008

公贿问题及其对策研究

(研究报告)

课题负责人：郭学德

课题负责人所在单位：中共河南省委党校

一九九五年九月

国家社会科学
基金资助项目

批准号：94CKS008

公贿问题及其对策研究 (研究报告)

课题顾问：宋照肃（中共河南省委 副书记）
张印忠（中共中央纪律检查委员会法规室、
中华人民共和国监察部法规司
主任）

课题负责人

及主要持笔人：郭学德（中共河南省委党校科社教研室
副主任、副教授）

课题组其他执

笔者及参与者：王 凡（中共中央纪律检查委员会法规室
法学硕士）

徐学庆（中共河南省委党校 法学硕士、
讲师）

时和兴（北京大学政治学与行政管理系
政治学博士、副教授）

朱耀先（中共河南省委党校 副教授）

王松德（中共河南省委党校 讲师）

课 题 说 明

《公贿问题及其对策研究》(研究报告),是1994年国家社会科学基金资助的青年研究项目。

该课题的研究是一项具有开拓性和创新性的研究。这主要是因为,目前对于“公贿”问题的研究,国外和国内尚未见到系统的、专门的研究成果。就国内情况而言,虽然近几年来个别报刊也曾提出和使用“公贿”这一概念,但都是停留在一般性的现象的议论上,不仅缺乏系统的理论分析,而且就“公贿”概念本身也没有作出科学的概括和阐释。可以说,该课题的研究是在没有或很少有同类研究成果可供借鉴和参考的情况下进行的。这无疑增大了该课题研究的难度。该“研究报告”中关于“公贿”定义、性质、特点的分析;关于“公贿四要素”,“典型的或完整意义上的公贿”,“非完整意义上的公贿”,“经济动机型公贿”,“非经济动机型即政治荣誉动机型公贿”,“为‘公’型公贿”,“为‘私’型公贿”,“公私复合型公贿”等概念的阐释;关于公贿的表现领域,公贿的发展趋势,公贿现象产生、蔓延、难以治理的原因,公贿的危害,公贿问题的治理对策等问题的探讨,虽然也参考了他人的一些思想和观点,但其研究成果基本上是独立探索和创新的结果。

其次,该课题研究的难度还表现在它需要多学科的知识 and 资料才能完成。从立项所属的学科划分,《公贿问题及其对策研究》属于“科学社会主义”学科,但实际上,该课题的内容除了涉及科学社会主义方面的知识外,更多的则是涉及经济学、法学和政治学方面的知识,尤其是经济学和法学知识。可以说,没有经济学和法学方面的知识,该课题是不可能完成的,即使勉强完成了,也是浮浅的,不理想的。

此外,该课题研究的难度还表现在所需资料的难以搜集上。这主要是由“公贿”问题的“反面”性质和高度敏感性所决定的。“公贿”方面的案例资料和数字资料,只能利用已经公开的资料,

未被公开和没有结案的资料很难利用，也不能利用。由于“公贿”问题的“反面”性质和高度敏感性，也就决定了通过调查、座谈等方式获得有关资料的难度。尽管如此，课题组还是搜集到了大量的案例资料和数字资料，为课题的圆满完成提供了条件。

这里必须指出，本课题得以完成，除了课题组成员自身的努力外，与许多领导机关、领导同志、专家、学者的支持和关怀是分不开的。该课题立项之前，就得到了许多专家、学者的肯定和指导。立项之后，更是得到了许多领导机关和领导同志的关心和支持，其中特别是中共河南省委主抓政法工作的宋照肃副书记，中华人民共和国最高人民检察院常务副检察长梁国庆，中共中央纪律检查委员会法规室、中华人民共和国监察部法规司张印忠主任等领导同志，对该课题给予了热情的支持。他们不仅听取了该课研究的汇报，审阅了课题初稿，而且提出了许多富有建设性的意见。可能说，没有上述领导同志的关怀和指导，本课题就不可能达到目前的水平。

在本课题研究过程中，我们还得到了中共中央党校马克思主义研究所所长、博士生导师吴雄丞教授，中共河南省委讲师团副团长藤世宗教授，中共河南省委党校党委书记、常务副校长王春峰教授，副校长黄亮宜教授，以及河南省社会科学规划办和河南省委党校科研处负责同志的关心和支持。中华人民共和国最高人民检察院的吴巍女士，为课题的调查研究提供了热心的帮助。在此，我们谨向他们表示诚挚的谢意和感激之情。

值得欣慰的是，在课题全部完成和结项之前，本课题的部分研究成果已被《求是·内部文稿》、人民日报《理论参考》、《科学社会主义》、《中国监察》、《中国纪检监察报》等报刊所刊用，被社会所承认，并产生了巨大的反响。此外，本课题还受到了上级领导机关的重视和肯定，为此，我被邀请参加于1995年10月在北京召开的“第七届国际反贪污大会”，并提交了题为《中国的“公贿”问题及其治理对策》的学术论文。

作为课题负责人和主持人，我责无旁贷地承担了课题的绝大部分研究和写作任务，并负责最后修改定稿。课题组其他成员参

与了课题的其他工作，并分别写出了部分初稿。其中王凡同志和朱耀先同志做了大量的工作。特别是朱耀先同志除了收集资料和承担课题第五部分的撰写任务外，还承担了我提交第七届国际反贪污大会《中国的“公贿”问题及其治理对策研究》中文论文的英文翻译任务。

本“研究报告”只是“公贿”问题研究中的一块引玉之砖。由于我们水平有限，加上时间短促，所占资料相对不足，因此，“研究报告”中肯定会有许多不妥之处，敬请上级领导机关、领导同志、专家学者批评。

郭学德

一九九五年九月

目 录

课题说明	(1)
------------	-----

一、公贿的性质和特点	(1)
二、公贿的类别和表现形式	(6)
三、公贿的现状与发展趋势	(22)
四、公贿现象产生、蔓延和难以治理的原因	(25)
五、公贿的危害	(37)
六、公贿问题的治理对策	(43)

附录：(已被报刊公开发表的本课题的部分研究成果)

1、《“公贿”问题分析》	
..... 《求是·内部文稿》(1995 年第 15 期)	
2、《公贿——一种不容忽视的腐败现象》	人民日报
《理论参考》(1995 年第 15 期);《科学社会主义》(1995 年第 4 期)	
3、《公贿现象面面观》	
..... 《中国监察》(1995 年第 11 期)	
4、《公贿：国有资产流失的暗道》	
..... 《中国纪检监察报》(1995 年 9 月 23 日)	
5、《“公贿”现象原因探析》	
..... 《求是·内部文稿》(1995 年第 21 期)	
6、《治理“公贿”问题的对策》	
..... 《求是·内部文稿》(1995 年第 22 期)	
7、《试论“公贿”现象产生的深层次原因》	

- 人民日报《理论参考》(1995 年第 20 期)
- 8、《“公贿”问题亟待解决》..... 中组部党建研究
杂志社主编《党建研究内参》(1995 年第 11 期)
- 9、《触目惊心的“公贿”现象》.....
..... 中国法学会主办《民主与法制》(1995 年第 22 期)
- 10、《中国的“公贿”问题及其治理对策研究》.....
..... 提交第七届国际反贪污大会论文
(另有四篇论文即将刊出)

公贿问题及其对策研究

(研究报告)

在当前的腐败现象中，除了一般意义上的腐败现象（如以权谋私、贪赃枉法、敲诈勒索、私人贿赂等）之外，近年来又出现了令人颇为担忧的“法人腐败”现象，其中特别是“公贿”（“公款集体行贿”）这一腐败现象，由于其日益普遍化、公开化、“合法化”的发展态势，更加引起了人们的关切和担忧。“只要不把钱装进自己的腰包里，该怎么送就怎么送”；“为了本地区、本部门、本单位的利益，要敢于送”；“要跑步前进（跑部钱进），进京送‘宝’”……这些出之于一些地方和部门党政领导之口的近乎于公开号召的讲话，足以说明“公贿”现象的普遍性和严重性。

“公贿”作为一种腐败现象和腐败行为，较之于私人行贿和其他腐败现象，其危害更甚。这是因为公贿的行为主体（国有企业、集体企业、党政机关、事业单位、社会团体等）是社会主义政治体系与政治基础的组成部分和社会主义社会政治法律秩序的天然维护者，但是公贿行为本身，却是对社会主义政治体系与政治基础的瓦解和对社会主义社会政治法律秩序的否定。除此之外，公贿行为还严重地破坏了社会的正常经济秩序，造成了大量国家和集体财富的流失；污染了人们的心灵，腐蚀了一大批党员干部；败坏了社会风气，刺激和引发了其他腐败现象。总之，公贿问题已经成为当前和今后一个时期内我国廉政建设和反腐败斗争所面临的一个亟待解决的问题。

一、“公贿”的性质和特点

所谓“公贿”，即“公款集体行贿”或“法人公款行贿”，是指国有企业、集体企业、党政机关、事业单位、社会团体等（可简称为“公有制单位”），为了本地区、本部门、本单位的利益（包括正当利益和不正当利益），由“集体”决定或以“集体”和“单位”的名义，向国家工作人员、集体经济组织工作人员或者其他从事公务的人员进行贿赂的行为。这里的“公”，一是指行贿主体是“公有制单位”；二是指行贿所用的财物为公有财物；三是这种贿赂行为往往由“公有制”单位的主管人员亲自或指派其他直接责任人员去实施。简言之，公贿是一种为了谋取本地区、本部门或本

单位的利益（包括正当利益和不正当利益），以“公”的名义，由公有制单位的领导集体（或主要领导人）决定或默许，并由“公有制”单位的主管人员亲自或指派其他直接责任人员，用公有财物去对国家工作人员、集体经济组织工作人员或者其他从事公务的人员进行贿赂的行为。

为了更深刻地认识公贿问题，这里有必要将“公贿”与“个人行贿”和“法人行贿”作一简单比较。

（一）“公贿”与“个人行贿”。

“公贿”与“个人行贿”（也称为“私人行贿”）相比，既具有一些共同之处，但更具有许多不同之处。二者的共同之处主要表现为：不管是“公贿”还是“个人行贿”，都是一种以财物与国家公职人员的职权进行权钱交易的收买性行为。这种行为的目的是通过金钱和权力的交换，以牺牲国家或集体的利益为代价，来满足个人或小团体的私利。从法律角度看，无论是“私贿”还是“公贿”，都是一种犯罪行为，都会对社会的经济、政治秩序、人们的思想和社会风气产生严重的危害性。但是，“公贿”作为一种特殊的法人贿赂行为，与“个人行贿”行为相比，具有自己鲜明的特点。这主要表现在：

其一，公贿行为的“集体性”。一般个人（私人）行贿案中，具体行为人的行为一般是一种“个人行为”或“私人行为”，他代表的是个人或者私人意志。虽然公贿行为的具体实施与个人行贿行为一样，其具体行为人往往是由一个人实施和完成的，具有一般贿赂案件“一对一”的特点。但是这种个人行为从实质上看不是是一种“个人行为”或“私人行为”，而是一种“集体行为”或“团体行为”。这是因为公贿的实施往往是由行为人所在的公有制单位的领导集体或者主要领导人作出决定或者默许，或者行为人本人就是该单位的负责人或主要领导人，并且在一般情况下都是以“单位”的名义进行的，他代表的是“集体意志”和“单位意志”，而非个人意志或私人意志。

其二，公贿目的的“为‘公’性”。这是“公贿”与“个人行贿”的主要区别之一。虽然“公贿”和“个人行贿”在实际上都是一种权钱交易的收买性行为，但二者的目的不同。一般个人（私人）贿赂的目的非常明确，就是通过用钱财来收买国家公职人员的职务行为，为自己谋取私利，而公贿的目的则是为了谋取单位或小团体的利益，即贿赂谋“公”。当然，在现实生活中，公贿行为的“目的性”要复杂的多。除了一部分典型的或完整意义上的公贿，其目的确实是为“公”外，其他相当一部分公贿的目的，都

是双重的或多样性的，即公贿行为人（一般是公有制单位的负责人或主要领导人）的目的在有些情况下既是为“公”，也是为“私”，或者说公贿行为人的目的中既包含有为“公”的成份，也包含有为“私”的因素，是一种公私“复合体”。还有一部分公贿，名义上是为“公”，而实际上纯粹是为了个人“私利”，是以“公”之名而谋“私”之实。但是不管是典型的或完整意义上的公贿，还是以“公”之名而谋“私”之实的公贿，它们在形式上和名义上都是以“为了单位和集体利益”的面目出现的。

其三，公贿财物的“公有性”。贿赂行为中行贿人向受贿人贿赂的财物，是贿赂罪中的要件。在这一方面，“公贿”与“个人行贿”的显著区别，是公贿所进行贿赂的财物不是“私有”而是“公有”。这种“公有”或者是国家全民所有，或者是集体所有，或者是机关、团体、企事业单位内部的“小团体”所有。这里应当指出是，公贿的财物虽然是公有财物，但就一般情况来说，公贿的公有财物与私贿的私有财物一样，最终都流入了掌权者个人的腰包，属于“殊源同归”。所不同的是，从贿赂财物流动的过程看，个人贿赂的财物的流动过程是从“私”→“私”，经过流动，财物的“私有”性质没有发生变化，但财物的所有者发生了转换，实现了“化私为私”。公贿财物的流动过程则是从“公”→“私”，不仅财物的所有者发生了变化，而且财物的“公有”性质也发生了变化，最终实现了“化公为私”。公贿财物的“公有性”和公贿财物由“公有”到“私有”的最终转变，是公贿犯罪的最大特色之一。这一公贿特色又引发了公贿与一般个人（私人）贿赂的种种不同之处。

其四，公贿犯罪的“法人犯罪性”。所谓法人犯罪，是指具有民事权利主体资格的党政机关、团体、企业、事业单位以及其他合法社会组织的法定代表人、主管人员、直接责任人和其他法定人员，在法人意志的支配下，以为法人牟取利益为目的，并以法人名义组织实施的、危害社会、依法应当受到处罚的行为。“公贿”和“个人行贿”虽然都是一种贿赂犯罪行为，但是，个人行贿罪的主体是纯粹的自然人，而公款集体行贿罪的主体则是法人，是一种“组织犯罪”、“团体犯罪”和“法人犯罪”。

（二）“公贿”与“法人行贿”

如前所述，公贿是一种法人行贿。从外延上看，法人行贿包括公贿，所有的公贿都属于法人行贿。但是，公贿只是法人行贿中的一部分，并非所有的法人行贿都是“公贿”。“公贿”是一种特殊的法人行贿。

公贿与法人行贿的区别以及法人行贿不等于公贿的原因，是由“法

人”构成的所有制成份引起的。所谓“法人”，是指依法成立的，具有民事权利能力和民事行为能力，依法独立享有民事权利并独立承担民事义务的社会组织。这些“社会组织”包括党政机关、社会团体、企事业单位以及其他社会组织。根据法人组织的创立者和所有制的不同，可将我国现阶段社会主义市场经济条件下的法人分为四类：第一类，国有法人，即由国家所创设的全民组织，如全民所有制企业（国有企业）、党政机关、事业单位、社会团体等；第二类，集体法人，即由公民个人或者集体单位自愿结合组成的集体组织，主要是集体经济组织，如乡镇企业、城市街道企业等；第三类，私营法人，即私人所有的私营经济组织和社会组织，如我国公民依法成立的各种私营企业，国外或港澳台来华投资建立的各种“独资企业”，以及一些私立学校、私立艺术团体等；第四类，混合型法人，即我国国有经济或集体经济与国外私有经济或国内私营经济混合组成的合资企业和股份制企业公司等。在上述四类法人中，第一类、第二类法人和第四类法人中国有资产或集体资产占控股地位或主导地位的企业和公司，都应属于“公有制法人组织”。虽然从发展趋势看，非公有制法人组织今后一个时期内在数量上会趋于上升趋势，但是，由于我们国家的社会主义性质和我国市场经济的社会主义的规定性，我国的公有制法人组织不仅在现在而且在将来都将占有重要地位。因此，从法人犯罪的角度看，能否控制和解决好“公有制法人组织”的犯罪问题，对治理整个法人犯罪起着至关重要的作用。这正是我们致力于研究“公贿”问题的原因之一。

由于从所有制上把法人组织划分为“公有制法人组织”和“非公有制法人组织”，因此，就行贿来说，就有了“公有制”法人行贿和“非公有制”法人行贿或者“法人公款行贿”和“法人私款行贿”（可简称为“法人公贿”和“法人私贿”）之分。二者的区别在于：

其一，犯罪主体的性质和身份不同。虽然公有制法人组织和非公有制法人组织所犯行贿罪的犯罪主体都是法人，但是二者的法人性质和身份不同，前者是公有性质的法人，后者是非公有性质的法人。公有性质的法人组织由于其创设的公立性质和所有制的公有性质，决定它的活动直接或间接地体现着国家和社会的公共利益，从而使它的活动具有一种“公务性质”。而非公有性质的法人组织，由于其所有制的私有性质，决定了它的活动的主要目的是为谋取私人利益，因而在客观上就决定它的活动不具有“公务性质”。

此外，法人犯罪的主体虽然是法人组织，但由于法人犯罪活动归根到

底是由具有个人意志的自然人来实施的。因此，就法人犯罪来说，就出现了双重主体——法人和执行法人意志的主管人员和直接责任人员。就执行法人意志的法人主管人员和直接责任人员的个人身份来说，公有性质的法人组织和非公有性质的法人组织也不相同。一般来说，国家法人中的上述人员大都是国家工作人员；集体法人和国有资产或集体资产占有控股地位或主导地位的企业、公司中的上述人员，其中相当一部分也是国家工作人员或其他从事公务的人员，而在私营法人中，上述人员基本上不具有国家工作人员和从事公务的人员的身份。由于身份不同，其犯罪性质也不尽相同，公有性质法人组织的主管人员和直接责任人员在实施行贿活动时，除了犯有“行贿罪”外，同时相当一部分人（指具有国家工作人员或其他从事公务人员身份的人）还犯有“渎职罪”；而非公有性质法人组织的主管人员和直接责任人员在实施行贿活动时，只犯有“行贿罪”。

其二，进行贿赂的财物的性质不同。这一点与个人行贿（私人行贿）的区别相同。公有制法人行贿和非公有制法人行贿虽然都是“法人行贿”，但进行贿赂的财物的性质不同。前者行贿的财物是“公有”财物，是“公款行贿”，其结果是“化公为私”；后者行贿的财物是“私有”财物，是“私款行贿”，其结果是“化私为私”。这是法人行贿中两类不同法人犯罪的最大区别。

其三，犯罪的危害不同。这主要表现在，一是危害的广度不同。非公有制法人行贿的危害具有单向性，即非公有制法人行贿的行为的危害，主要是侵害受贿人（国家公职人员）职务行为的不可收买性及其所造成的危害。例如，行贿行为一旦得逞，就会使受贿方（国家公职人员）丧失立场，丢弃原则，拿国家和人民的利益与行贿人进行非正当的交易，从而损害国家公职的廉洁性，降低国家公职的信誉度，并给国家（从受贿方来说）造成物质损失。公有制法人行贿行为除了对受贿人的职务行为和国家利益造成损害外，还对行贿方造成了危害，即造成行贿方国家财产的流失，损害行贿方国家公职人员公职的廉洁性，造成渎职罪。二是危害的深度不同。非公有制法人行贿行为对社会的危害，主要体现在受贿人（国家公职人员）在接受贿赂出卖自己的职务行为时对社会所造成的危害，主要是损害国家公职的廉洁性，侵害国家机关和国家经济管理的正常活动等。而公有制法人行贿行为除了上述危害外，还从行贿者方面对整个现存的社会政治体系、政治基础和社会政治法律秩序造成了破坏。这是因为，公有制法人组织的身份不同于非公有制法人组织，由于其创设的公立性质和所有制的公有性质，

决定了它是一种直接或间接行使国家管理社会职能、体现国家和社会公共利益，直接或间接地对国家负责的法人组织。这种法人组织是现存政治体系与政治基础的组成部分，是现存社会政治法律秩序的天然维护者，但是公有制法人行贿（公贿）行为本身，却是对现存政治体系与政治基础的瓦解和对现行社会政治法律秩序的否定。由于这种危害行为本身是一种“集体行为”和“团体行为”，因此，这种腐败现象所体现的不是一般的“个人腐败”现象，而是一种“系统腐败”和“体系腐败”现象。

由于公贿行为的上述特点，从而影响和导致了当前公贿活动的种种新的情况。第一，由于公贿财物的公有性，使得一些公款行贿的具体行为人在用公款行贿时，表现得异常慷慨大方，毫无心疼之感和吝啬之态。加上大多数公有制单位（特别是一些经济效益比较好的企业）的物质基础一般都比较雄厚，财大气粗，因此公款贿赂的数额一般都比较巨大。从最近几年揭露出来的公款贿赂案的情况看，有的公款贿赂一次高达数十万元之巨。第二，由于公贿行为的“集体性”和公贿目的的“为公性”，使得一些公款行贿者在行贿时显得“理直气壮”，肆无忌惮，无所顾忌，从而使公贿活动几近公开化的程度。第三，由于公贿犯罪活动的“法人犯罪性”和公贿犯罪主体的“公有性”，同时加上其他一些方面的原因，使得“法人公款行贿”在法律实践中极少能够立案，即使立了案也很少能够依法给予惩处。这些，正是公贿这一腐败现象迅速发展蔓延并日趋普遍化、公开化的重要原因之一。

综上所述，本研究报告所说的“公贿”，是指“法人公款行贿”或“公款集体行贿”。它既不同于个人行贿，又区别于非公有制法人的私款行贿。

二、公贿的类别和表现形式

（一）公贿的类别

公款集体行贿作为贿赂犯罪的一种，就其一般情况而言有其共性，但就其具体情况来说，又是千差万别，各不相同的。为了更好地认识、研究和分析公贿的有关情况，并制定有效的治理措施，有必要对公贿问题进行科学和合理的分类。

1. 从构成公贿的诸要素上，可把公贿分为典型的或完整意义上的公贿和非完整意义上的公贿。

所谓典型的或完整意义上的公贿，是指公贿行为完全符合构成公贿的诸要素。典型的或完整意义上的公贿由下列要素构成：（1）这种贿赂行为

的目的是为了谋取本地区、本部门、本单位“小团体”的“公”的利益、而不是为了谋取“个人利益”或“私”利；(2) 这种贿赂行为往往是由公有制单位的领导集体（或者主要领导人）决定或默许，并且是以单位的名义即“公”的名义进行的；(3) 这种贿赂行为所进行贿赂的财物是“公有”财物而非“私有”财物。(4) 这种贿赂行为的直接行为人往往是公有制单位的法人代表、主管人员。这就是构成“公贿”的四要素。符合这四要素，就是典型的或完整意义上的公贿。

所谓非完整或不完整意义上的公贿，是指那些不完全符合上述公贿“四要素”的公贿行为。例如，有些公贿行为虽然也是以单位的名义，即“公”的名义进行的，行贿所用的财物也是公有财物，行贿的目的表面上是为了谋取本单位的利益，而实际上却是公有制单位的主管人员或直接责任人员打着为“公”的旗号谋取个人私利。又如，为了掩人耳目，许多公款行贿行为往往是在暗中进行的，除了单位主要领导人知晓外，其他领导成员和一般职工一概不知，不具有“集体决定”的特点。再如，在一些公款行贿活动中，公有制单位的法人代表或主管人员为了在案发后逃避责任，往往不亲自出面去实施，而是指派其他责任人员去行贿。这样，案发之后，可以推说一概不知，从而“丢卒保车”，等等。

如何看待上面所说的非完整意义上的公贿行为？我们认为，典型的或完整意义上的公贿行为是一种理论分析，在现实生活中确有不少属于完整意义上的公贿案例。但是，由于现实生活的复杂性，事实上许多公贿行为不可能完全符合“公贿四要素”的原则，而是属于非完整意义上的公贿。那么，非完整意义上的公贿能不能认定为是公贿行为呢？我们认为，公贿“四要素”中，有两个要素是最基本的要素，即一个是行贿的财物是“公有”财物；二是以公有制单位的名义即以“公”的名义去行贿，也就是说，以“公”的名义用公款去行贿，就是“公贿”。至于说行贿是不是由公有制单位的领导集体决定的，公有制单位的法人代表或主管人员是不是亲自参加了具体的行贿过程，都不是认定是否公贿的必需要素。

公贿是一种法人行贿，是一种法人犯罪行为。在对公贿犯罪行为进行惩罚时，除了追究直接责任人员的责任外，还要追究法人单位主管人员（主要负责人）的责任。因此，上述对公贿行为的认定（即只要是以“公”的名义用公款去行贿就是“公贿”），可以防止一些公有制法人单位的负责人在案发之后，以自己不知道此事和没有直接参与行贿活动为借口而逃避责任。

2. 从公贿行为的主观能动性上，可把公贿分为主动型行贿和被动型行贿。

所谓主动型行贿，是指一些公有制单位及其法定代表人、主管人员和受委托的直接责任人员，为了谋求本单位的利益，主动以财物或非财物性利益去对国家公职人员或其他从事公务活动的人员进行贿赂。主动型行贿中大多为“恶意行贿”。所谓被动型行贿，是指一些公有制单位（特别是一些企业）为了自身的生存和发展，被周围的环境或客观条件所迫，不得已或不大情愿而进行的贿赂。如一些工厂和企业为了发展生产，但苦于电力不足，因此不得不对掌握电力调度权的实权人物行贿和给予好处，等等。一般来说在被动型行贿中有相当数量为“善意”行贿。

除了上述主动型和被动型行贿之外，在实际生活中，还有一种介于二者之间的混合型行贿，即在行贿者的主观动机中，既有主动奉迎的成份，也有客观环境所迫、不大情愿的因素。

3. 从公贿所谋取的利益是否“正当”和“合法”的角度，可把公贿分为“恶意”行贿和“善意”行贿。

所谓“恶意”行贿，是指公款行贿者行贿是为了谋取本单位的非法利益或不正当利益。“恶意”行贿一般都表现为主动型行贿，即为了谋取本单位的非法利益或不正当利益而积极主动地去行贿。由于“恶意”行贿谋取的是非法利益或不正当利益，如偷税、漏税、走私、贩私、非法获取外汇额度和进口物资免税指标、非法骗取国家出口退税、非法商业竞争……等，因而往往破坏国家的海关、税收、金融、物资、粮食等法规、政策，干扰国家的正常法律秩序和经济秩序，危害十分严重。如1994年披露的1993年山东乳山“7·19走私案”，就属此类。此案中，山东省乳山市商业局为了谋取非法利益，集体讨论决定走私香烟，并巨额贿赂了威海市公安局边防分局政委范占武等人，走私香烟9000箱，造成了极其恶劣的影响。因此，在对公贿犯罪活动进行惩治时，应对“恶意”行贿的公贿犯罪予以严惩。

所谓“善意”行贿，是指公款行贿者行贿是为了谋取本单位的合法利益或正当利益。在一般情况下，“善意”行贿又往往表现为被动型行贿，即一些公有制单位为了本单位的生存和发展，或者为了谋取本单位的合法利益和正当利益而被动去行贿。由于“善意”行贿谋求的是合法利益或者正当利益，而且在主观上又往往是被动的或被迫的，因而这类行贿的社会危害性一般也较小。因此，在惩治贿赂犯罪的实践中，应作相应的从轻处理。

但是，这里有两个问题需要提出。一是如何在司法实践中科学地认定

非法利益与不正当利益，尤其是后者。目前不仅刑法学界对这个问题还有不同的认识，更重要的是在实践中在一些领域很难划清“正当利益”与“不正当利益”的界限。非法利益比较明确，是指法律明文禁止取得的利益，如走私贩私，骗取国家出口退税等。但除此之外，非法利益还包括通过不正当手段减免依法应履行的义务，例如一些公有制单位通过行贿而少缴或不缴税款等。而不正当利益的范围更广泛一些，它除了非法利益以外，还包括在特定时期内政策和社会伦理道德观念所不容许的利益。但是由于政策是经常变化的，因此，“不正当利益”在实践中很难确定。如1985年以来多次出现反复的关于机关、团体不准经商办企业的问题和流通领域里的“回扣”等问题，以及与此相联系的“正当利益”和“不正当利益”，在一些情况下就很难认定。

二是即使谋取的是正当利益，但是采取了“不正当的”和“非法”的行贿手段，如何处理？在当前发展市场经济的条件下，一些公有制单位谋取的利益就其利益本身来说很难说是不正当的。例如一些企业发展生产需要贷款，就贷款本身来说很难说是“不正当的”。但是由于银行贷款数额有限，为了争取到贷款，企业就去向掌握发放贷款决定权的实权人物行贿。又如，一些地方政府为了发展本地区的经济，需要争取上级的投资项目，就争取投资项目本身来说，也不能说是“不正当利益”。但是由于投资项目的有限性和投资竞争者众多性之间的矛盾，为了争取到投资项目，一些地方政府就对决定投资项目投向的官员行贿。这样，在实际生活中就出现了矛盾，即谋取的利益是“正当的”，但谋取利益的手段却是“不正当的”和“非法的”。笔者认为，对公贿行为的惩处不应以是否谋取了“不正当利益”为限制条件，而应以行贿行为导致了受贿人利用职务便利为其谋取利益为条件。简言之，只要对国家公职人员或其他从事公务活动的人员进行贿赂（由索贿引起的贿赂除外），不管谋取的是“正当利益”还是“不正当利益”，都是一种贿赂犯罪行为。（这一问题将在本研究报告“公贿问题的治理对策”一章进行较为详细的探讨。）

4. 从公贿的动机以及所谋取的利益的类型上，可把公贿分为经济动机型行贿、非经济动机型也即政治荣誉动机型行贿以及二者兼而有之的混合动机型行贿。

所谓经济动机型行贿，是指一些公有制单位行贿，其动机主要是为了谋取本地区、本单位的经济利益，如争取国家投资项目、财政拨款、银行贷款、计划内物资，或者争取国家和各级政府对本地区、本单位的优惠政

策，如减免税政策等等。例如，一些地区为了争取到国家或地方的投资项目，公开决定拿出数十万元的所谓“活动经费”去打通各种关节。又如某省某市盛产煤炭，但苦于没有火车车皮运出，为了搞到车皮，该市主抓工业的副市长亲自对市煤炭运输公司进行“布置”：要对郑州铁路局掌握车皮计划大权的人物进行重点贿赂。按此指示，该市煤炭公司决定拿出 11 万元去行贿。仅 1988 年春节，该公司一次就向郑州铁路局有关职能部门发送红包 40 个，其中仅原郑州铁路局副局长潘克明一人就得到 2 万元现金，一台松下 G30 录像机和一架美能达 300 型照相机，合计 2.7 万元人民币。

所谓非经济动机型也即政治荣誉动机型行贿，是指一些公有制单位行贿的动机，主要是为了争得本地区、本单位的某些政治荣誉、名誉，提高本地区、本单位的知名度。例如，一些县、乡为了使自己能够尽早改为市、镇，专门拨出巨额“活动经费”去进行贿赂，打通关节，疏通渠道。有些企业则为了顺利达标、升级、升格，使自己的产品获奖，也不惜花费巨额公款去进行贿赂。

除上述两种动机外，还有一种混合型的行贿动机，即公款行贿的动机不仅是为了谋取经济利益，同时还想得到政治荣誉；或者是表面上是为了获得政治荣誉，而实质上是为了得到经济好处。如一些公有制企业，为了能够使自己的产品获奖不惜重金去行贿，其目的就是为了先得到荣誉，而后再获得经济实惠。

5. 从公贿的最终目的上，可把公贿分为为“公”型、为私型和二者兼而有之的“公私复合型”公贿。

所谓为“公”型公贿，一般来说都是典型的和完整意义上的公贿，其最终目的是单一的，即是为了地区和单位“小团体”的“公”的利益。但是，由于现实生活的复杂性，在实际生活中，除了典型的和完整意义上的为“公”型公贿外，还存在为“私”型公贿和“公私复合型”公贿。所以会出现这种情况，是因为公贿活动最终是由自然人去实施和完成的。这样，在公贿活动中，除了法人意志外，还有一个执行法人意志的自然人的个人的意志。公贿行为意志的双重性，有可能使公贿活动在最终目的上出现双重性和多样性，即除了为“公”（地区和单位“小团体”的利益）的目的外，还有可能出现为“私”型和“公私复合型”公贿。

所谓为“私”型公贿，是指一些公贿活动的行为人，打着公有制单位的旗号，以公有制单位的财物去行贿，名义上是为了本地区、本单位“公”的利益，实际上是为了个人的私利，即以“公”之名谋“私”之实。