

公民廉洁教育丛书

主编 商红日

反腐败的 逻辑与制度



Fanfubai de
Luoji yu Zhidu

邓杰 胡廷松 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

公民廉洁教育丛书



反腐败的 逻辑与制度

邓杰 胡廷松 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

反腐败的逻辑与制度/邓杰,胡廷松著. —北京:北京大学出版社,2015.5
(公民廉洁教育丛书)

ISBN 978-7-301-25803-3

I. ①反… II. ①邓… ②胡… III. ①反腐倡廉—研究—中国 IV. ①D630.9

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第095945号



书名 反腐败的逻辑与制度

著作责任者 邓杰,胡廷松 著

责任编辑 杨丽明 王业龙

标准书号 ISBN 978-7-301-25803-3

出版发行 北京大学出版社

地址 北京市海淀区成府路205号 100871

网址 <http://www.pup.cn>

电子信箱 sdyy_2005@126.com

新浪微博 @北京大学出版社

电话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 021-62071998

印刷者 北京中科印刷有限公司

经销者 新华书店

965毫米×1300毫米 16开本 16.75印张 283千字

2015年5月第1版 2015年5月第1次印刷

定 价 49.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370

前 言

揭露腐败现象,剖析腐败成因,在此基础上凝聚反腐败共识,助推反腐败事业,应属公民廉洁教育的有机内容和理想目标。基于这一认识,当上海师范大学预防职务违纪违法犯罪研究中心组织上海市085工程“公民廉洁教育研究”系列课题研究时,我们以“反腐败的逻辑与制度”为题积极参与项目申报,并迅速获得立项支持。

廉洁政治是人类孜孜以求的国家治理目标。作为全球性的历史顽疾,腐败问题深深困扰着各国政治家、理论家和各界人士,相关论著可谓卷帙浩繁、汗牛充栋。要在有限篇幅内解码腐败和反腐败的逻辑殊为不易,本书以针对性、逻辑性、实效性为追求,立足中国国情,剖析腐败成因,梳理反腐败历史,观照反腐败实践,揭示反腐败规律,建言反腐败行动。

国内外关于腐败成因的理论从不同学科、不同视角和维度阐释了发生腐败的原因。本书聚焦公共权力和公职人员二重因素研究腐败的发生机理,本性趋腐的公共权力、天生自私的公职人员,若置身于失衡的权力结构,想不发生腐败都难。官德修养、腐败的成本收益等因素直接影响公职人员的腐败动机,权力结构失衡及权力规则缺失直接为权力腐败创造客观的条件和机会。

党在领导社会主义革命、建设时期和改革开放时期,始终高度重视反腐倡廉建设。新中国反腐败斗争从群众运动主导的方式,到纪委、监察等专门机关主导的权力反腐模式,再到建立健全惩治和预防腐败体系的发展和演变,是不断接近腐败真相、认识和尊重反腐败规律基础上的理论升华,也是实践发展的必然逻辑,同时,也是标志我国政治、经济、社会建设不断走向成熟的一个重要方面。

反腐败观念、体制和立法是反腐败工作的基础问题。观念上,要正确对待查处腐败案件与腐败程度的关系,要对反腐败的动力和阻力予以足够的重视,要重视反腐败效率,严峻腐败形势下要在策略上微调惩治和预防的关系。要以查办腐败案件的高效性、独立性、权威性为目标改革现有反腐败体制,或改革现有纪检体制,或组建反腐败委员会。反腐败立法体系以反腐败法为统

领,主要涉及官员财产申报和公示法、政府信息公开法、行政程序法等。立法反腐,任重道远。

及时、公正地惩处腐败本身就是一种有效预防腐败的手段。面对日益严峻的腐败现状和趋势,目前的当务之急是要严惩腐败,要坚决以零容忍立场,扭转查办案件低效、惩治腐败轻缓的局面;要以法治理念改革和完善秘密侦查制度和“两规”“两指”制度,要认真对待举报。

加强对权力的制约和监督,是惩治和预防腐败的关键。此乃学界共识,几为妇孺皆知的全社会共识。然道理虽易,制约和监督之路却难,甚至以“难于上青天”形容亦不为过,概因权力制约和监督的阻力与动力的博弈结果所致。因此,似应格外关注制约和监督的动力(阻力)来源及其实现机制。

人民代表大会本应承担起通过立法预防公权力腐败,通过法定工作方式制约和监督行政权、司法权的反腐败主体责任。作为第四权力,舆论监督具有天然的反腐动力,不同时期均有成功案例,迄今急需立法保障呵护。我国司法对公权力的监督在监督体制、监督动力、监督效率等方面有完善和提升的空间。在众多权力制约和监督方式中,择人民代表大会的制约和监督、舆论监督、司法监督而论,实因此三者本应成为对公权力最有理、最有力、最有效、最权威的监督。激活人民代表制度是提升人大监督、舆论监督、司法监督水平的突破口。

目 录

第一章 腐败成因论	1
第一节 腐败的定义和分类	1
一、腐败的定义	1
二、腐败的分类	7
第二节 腐败成因理论	12
一、委托代理理论	12
二、寻租理论	17
三、官僚组织机构缺陷论	25
四、理性个体预期效用理论	26
五、道德堕落论	27
六、现代化副产品论	28
第三节 腐败的根源	29
一、腐败的二元因素:公共权力与公职人员	29
二、趋腐的公共权力	33
三、权力结构	34
四、自私的公职人员	38
第四节 腐败动机	40
一、动机的心理学解释	40
二、公职人员的行为动机:以安东尼·唐斯官僚行为理论为例	42
三、腐败动机的概念和种类	43
四、影响腐败动机的因素	48

第五节 腐败的条件	53
一、腐败:权力失控的表现	54
二、权力结构失衡——腐败的体制条件	55
三、权力规则缺失——腐败的制度条件	57
第二章 新中国反腐败的历史逻辑	60
第一节 党和国家主要领导人的反腐败思想	60
一、毛泽东反腐败思想	60
二、邓小平反腐败思想	64
三、江泽民反腐败思想	67
四、胡锦涛反腐倡廉建设思想	69
五、习近平反腐败思想	71
第二节 1949—1976 年反腐败实践	73
一、新中国成立初期(1949—1956 年)反腐败实践	73
二、社会主义建设时期(1957—1966 年)的反腐败斗争	79
三、“文革”时期(1966—1976 年)反腐败斗争	84
四、前三十年反腐败实践的经验及教训	84
第三节 1976—1992 年反腐败实践	87
一、恢复、建立反腐倡廉工作体制	88
二、恢复党的优良传统和作风	89
三、严肃处理违纪违法案件	90
第三节 1992 年以来的反腐败实践	92
一、健全反腐倡廉专门机构	92
二、完善反腐倡廉建设的党内立法和国家立法	93
三、1992 年以来反腐倡廉实践概况	97
四、中国特色反腐倡廉道路的形成	99
第三章 反腐败观念、体制和立法	102
第一节 反腐败观念	102
一、反腐败成绩与腐败程度的关系	102
二、反腐败动力与阻力	104
三、反腐败成本、收益和效率	108

四、严峻腐败形势下预防与惩治的关系	111
第二节 反腐败体制	113
一、新加坡反腐体制	113
二、中国香港廉政公署	116
三、中国大陆的反腐败体制	118
第三节 反腐败立法	125
一、反腐败立法体系	125
二、外国反腐败立法例	128
三、中国反腐败立法完善	132
第四章 惩治腐败论	135
第一节 惩治腐败的目的及实现	135
一、刑罚目的论	135
二、惩治腐败的目的及原则要求	139
三、惩治腐败之难	142
四、严惩腐败:反腐败的当务之急	149
第二节 惩治腐败的罚则	157
一、惩治腐败的党纪政纪罚则	157
二、惩治腐败的刑法规范	164
三、惩治腐败犯罪的刑法完善	170
第三节 惩治腐败的程序	178
一、党的纪律检查机关查办腐败案件机制	179
二、监察机关查办腐败案件机制	182
三、司法机关查办腐败案件机制	185
四、秘密侦查制度	191
五、“两规”“两指”制度	193
六、认真对待举报	201
第五章 权力制约和监督	205
第一节 权力制约和监督概述	205
一、权力制约和监督的概念	205
二、中国的权力结构和权力制约监督体制	207

三、权力制约和监督的动力	211
第二节 人民代表大会的制约和监督	215
一、人民代表大会的性质、地位和职权	215
二、人民代表大会权力制约和监督不力的原因	218
三、加强人大限权立法	220
四、完善人大制约监督制度	227
第三节 舆论监督	230
一、舆论监督的概念	230
二、舆论监督的正当性	234
三、舆论监督实例	241
四、舆论监督的动力	245
五、舆论监督的完善	248
第四节 司法监督	250
一、司法监督的概念	250
二、司法监督的动力	253
三、司法监督的完善	256

第一章 腐败成因论

第一节 腐败的定义和分类

无论是社会上论及腐败时的指称对象和范围,还是学界关于腐败和反腐败的研究以及反腐倡廉实务部门,对于腐败含义的理解不尽一致。有的特指政治腐败、权力腐败,有的特指腐败犯罪,有的甚至泛指一切劣变、异常社会现象(如称学风腐败、社会腐败)。作为本书的研究起点,探讨腐败的定义,既是界定本书研究范围的需要,也有助于社会各界凝聚基本共识,深入认识腐败和研究反腐败对策。

一、腐败的定义

《辞海》对“腐败”一词的释义有三项:^①(1)腐烂。如“太仓之粟,陈陈相因,充溢露积于外,至腐败不可食”^②。(2)败坏,堕落。如生活腐败。(3)混乱;黑暗。如政治腐败。历史地看,腐败是指物质由原本的纯洁正常状态而腐烂和变质,揭示的是自然界物质的物理、化学特征。后来,“腐败”一词被引入社会生活领域,泛指人类的政治行为、社会风气或道德背离应然的纯洁状态而呈现腐化、堕落和败坏等异化现象,如政治腐败、学术腐败、生活腐败。

在我国,作为政治学的专门范畴,“腐败”一词最早出现在党的文献中是1987年党的十三大报告,该报告提出“党内不可避免地要进行反腐败斗争”,并使用了“腐败现象”“腐败分子”等术语。^③2012年党的十八大报告强调指

^① 《辞海》(第六版)(典藏版),上海辞书出版社2010年版,第1278页。

^② 有必要澄清的是,部分学者称该表述最早见于《汉书·食货志上》有失准确。实际上,该表述更早出现在《史记·平准书》。参见司马迁撰,郭逸、郭曼标点:《史记》(全二册),上海古籍出版社1997年版,第1158页。

^③ 参见刘昕:《科学界定腐败的概念 准确把握腐败的内涵》,载杨夏柏主编:《反腐败研究》(第六辑),浙江大学出版社2007年版,第63页。

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。”

（一）腐败界定

当今，外国学界、立法和国际组织对腐败的内涵和外延理解不尽相同。代表性的观点有：

英国哲学家约翰·洛克(John Locke, 1632—1704)指出：“如果统治者的行为不以法律为准则，不是维护人民的财产和利益，而只是满足自己的贪婪的私欲，不论其行为理由正当与否，都是腐败行为。”^①美国政治学家塞缪尔·菲利普斯·亨廷顿(Samuel Phillips Huntington, 1927—2008)认为，腐败是国家官员为了谋取个人私利而违反公认准则的行为。^②美国政治学家约瑟夫·奈(Joseph Nye, 1937—)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，包含贿赂、裙带关系和盗用。”^③

泰国1999年《反腐败组织法》规定：腐败是指当事人为给自己或他人牟利，而在职权范围内采取的作为或不作为，或者尽管不是在职权范围内采取的作为或不作为，但其他人有理由相信该作为或不作为是在其职权范围内。

世界银行认为，“腐败是为谋取私利而对公共职权的滥用”。^④联合国开发署的定义是：“腐败是官员或当局通过贿赂、勒索、影响售卖、裙带关系、欺诈或侵吞为私人利益滥用公共权力”。《联合国反腐败公约》未对腐败进行明确的界定，只是把贿赂、贪污、滥用等列为腐败犯罪行为。透明国际组织在解释腐败的含义时指出：“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，使他们自己或亲近于他们的人不正当地和非法地富裕起来。”国际刑法学大会2004年通过的决议案《国际经济交往中的腐败及相关犯罪》指出：“腐败是指任何公职人员在任何时候，以实际的或者潜在的行使或者不行使公职人员的职能为交换条件，为自己、他人或者任何机构索要、同意接受或者接受不论何种性质的不当利益。”

① [英]约翰·洛克：《政府论》，丰俊功译，光明日报出版社2009年版，第88页。

② 参见[美]亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华等译，三联书店1989年版，第54、59页。

③ 于风政：《论“腐败”的定义》，载《新视野》2003年第5期。

④ 世界银行反腐败行动计划工作组(Corruption Action Plan Working Group)1997年发表了《帮助各国同腐败作斗争：世界银行的作用》的研究报告，报告中对腐败作此定义。

我国学者的代表性观点如下:王沪宁在20世纪90年代指出:腐败就是公共权力的非公共运用。^①“从狭义上说,腐败行为指运用公共权力来实现私人目标,这里涉及到权力、公职、职责、公众利益和私人利益”,“从广义上说,腐败行为意味着政府治理一般意义的败坏,这里不一定有人直接得到利益或好处,但整个社会的利益受到损害”^②。何增科认为,腐败是“公职人员出于私人目的而滥用公共权力和公共资源的行为”^③。刘明波认为,腐败是“政治权力从原本纯洁状态中发生蜕变成为政府官员非法或非道德谋取个人好处的工具”^④。于风政认为,“腐败是国家机关和国有企业的公职人员与他人合谋,违反法律和社会公认的行为规范,滥用公共权力和公共资源,为私人 and 私人小圈子谋取私利或为某一单位、某一行业谋取特殊利益而损害公共利益及其他公民个人利益的行为”^⑤。

上述各学者或机构关于腐败的定义中,有以下几点共识:一是腐败的主体是公职人员或公共权力;二是腐败的直接表现是公共权力的异化,或遭滥用,或违反公认规则;三是为了谋取私人利益。综合上述列举以及尚未列举的关于腐败的定义,国际范围内大致可以达成共识的是将腐败定义为“公职人员出于私人目的而滥用公共权力的行为”。

我国的实际情况是,除了指称公职人员以谋取私利为目的而滥用公共权力之外,人们还在更为广泛的意义上使用“腐败”一词,经常指称公共权力并不直接以谋取私利为目标的一些异化现象,如官僚主义、形式主义、享乐主义和奢靡之风等;也用来指称社会领域的异化现象,如学术腐败、商业腐败等。学界、实务界、社会公众往往在不同的意义上使用这一术语。前两类腐败可以称为权力腐败或政府治理腐败,后一类腐败可以称为社会腐败。学术界集中研究和实务界重点打击的腐败即权力腐败,俗称“世界性顽疾”的腐败也是指权力的腐败。

在权力腐败的范围内,狭义的腐败是指公职人员为谋取私人利益而滥用公权力的行为,广义的腐败泛指一切背离公权力宗旨、效率及公认行为规范的不当行使权力的行为。狭义的腐败定义为国外多数国家和国际组织所认同,也是国内学界的广泛共识。狭义的腐败现象(可简称为“以权谋私”)也

① 参见王沪宁:《中国拒绝腐败》,中国言实出版社1997年版,第68页。

② 王沪宁:《反腐败:中国的实验》,三环出版社1990年版,第6页。

③ 何增科:《政治之癌》,中央编译出版社1995年版,第80页。

④ 刘明波:《外国监察制度》,中国人民大学出版社1994年版,第5页。

⑤ 于风政:《论“腐败”的定义》,载《新视野》2003年第5期。

是我国反腐败机构重点打击的对象。所以,理论研究一般采狭义的腐败定义,但是,对腐败定义中的“谋取私人利益”和“滥用权力”两要件往往作扩大解释。

(二) 腐败的特征

要理解腐败的内涵,必须明确腐败在主体、行为方式、客体三个方面的特征。

1. 腐败主体:执掌公共权力的公职人员

权力是腐败的前提条件。什么是权力,权力本身是否具有必然导致腐败的特质呢?

“权力”是政治学中的一个核心范畴。不同的学者对它有不同的界定和使用方式。罗伯特·罗素(Robert Russell,1892—1957)认为,“权力可以定义为有意努力的产物”。马克斯·韦伯(Marx Weber,1864—1920)认为,“权力是把一个人的意志强加在其他人的行为之上的能力”。多数学者则比较赞同美国著名政治家罗伯特·达尔(Robert Dahl,1915—2014)对权力的定义,即将权力看作人类普遍存在的一种影响力。

权力有以下特点:(1)强制性。它是国家意志的体现,以暴力、警察、法庭、监狱、军队为后盾,以人们的服从为前提。权力一经确立,就必须强制执行,所有社会成员都将受到权力的制约。(2)权威性。国家号称是社会利益的代表者,用以管理和协调社会利益,驾驭各种矛盾和斗争的国家权力,因而享有崇高的地位和权威。这种权威一旦失控就可能沦为权势和独裁。(3)强烈的扩张性。权力是贪得无厌的,有了权力还要追求更多的权力,这种追求往往永无止境,自己有了权力还希望亲戚朋友、门生故吏也一同得道升天,其目的就是为了占有社会物质财富和其他资源。(4)排他性。一旦拥有权力,往往不许他人拥有、染指,不许他人议论、批评、反对、监督、制约、压制贤能,任用奴才,践踏法律。(5)腐蚀性。它会使掌权者在政治实践中渐渐把自己视为公民的化身,把自己的意志等同于公民的意志,进而把自己的意志强加于公民,最后凌驾于权力主体之上,从社会公仆演变成社会主宰。滥用权力形成特权、官僚主义、奴役、腐败和暴虐。权力本身蕴含的上述本性一旦与人类自身的弱点相结合,就会诱惑人们去扩张权力,滥用职权,满足人类自私的本性和欲望。因此,19世纪英国著名历史学家阿克顿勋爵曾尖锐指出:“权力导致腐败,绝对权力导致绝对腐败。”

权力是客观条件,执掌权力的公职人员是腐败的主体。尽管权力本身有趋向腐败的天性,但理论上仍只具可能性,当且仅当驾驭权力的公职人员自

私的本性爆发时,腐败才最终转变为现实。在我国,执掌权力的公职人员称为国家工作人员,系指一切国家机关、企业、事业单位和其他依照法律从事公务的人员。包括三类:(1)国家机关、国有公司、企业、事业单位、人民团体中从事公务的人员;(2)国家机关、国有公司、企业、事业单位委派到非国有公司、企业、事业单位、社会团体中从事公务的人员;(3)其他依法从事公务,并领取相应报酬的人员。对于第三类国家工作人员的具体范围,全国人大常委会2000年4月29日通过的《关于刑法第九十三条第二款的解释》规定,村民委员会等村基层组织人员协助人民政府从事下列行政管理工作,属于《刑法》第93条第2款规定的“其他依照法律从事公务的人员”:(1)救灾、抢险、防汛、优抚、扶贫、移民、救济款物的管理;(2)社会捐助公益事业的款物的管理;(3)国有土地的经营和管理;(4)土地征用补偿费用的管理;(5)代征、代缴税款;(6)有关计划生育、户籍、征兵工作;(7)协助人民政府从事其他行政管理工作。上述国家工作人员的共同特征是手中掌握了公共权力或公共资源,如果背离公共权力和公共资源的宗旨和规则,就会走向腐败。

2. 腐败动机:谋取私利

腐败的实质是背离公权力宗旨而滥用公权力,其动机和目的都是谋取私人利益。这里的“私人”既指公职人员及其亲友,也包括部门和行业的一己私利。“利益”既包括金钱、有价证券等物质利益,也包括职位升迁、名誉及其他贪欲的满足(如接受各种服务、旅游出国等“好处”);既包括现实的利益,也包括可期待的利益。这种私人利益的实现,是损害公共利益的结果。总之,公职人员为了满足其本人、亲友以及其所属单位(部门、行业)各种私人的利益和需求是其腐败的动机和目的。

公共权力承载的是公共利益要求,而公权力的执掌者却是有私欲天性的公职人员。公职人员行使公共权力的过程中,由于受到私人利益因素的影响,如果不采取相应防范措施,其价值判断和政策取向就会偏离公共利益的要求,就会出现公职人员的私人利益与其权力所代表的公共责任的冲突。简而言之,公共权力行使者的私人(部门或集团)利益与社会公共利益存在冲突。公务行为中,公职人员若不能在这种利益冲突格局中处理好公私关系(或因制约机制的缺失,或因职业道德的放松等),甚至将为官视为发财的手段,腐败便不可避免。从这个意义上讲,如果说权力是腐败之根,这种利益冲突就是腐败之源。正因为如此,我国各级政府机关办公场所都在醒目的位置宣示“为人民服务”的公共权力宗旨,其目的就是警示公职人员正确处理这种利益冲突。

3. 腐败手段:滥用权力

滥用权力是违背权力配置原则和权力运行规则的一种行为,与正确使用权力形成极大反差的权力运作。滥用权力是公职人员实现其谋取私利的腐败动机和目的的必然手段。但究竟什么是滥用权力,这涉及腐败范围的界定问题。

对于公职人员滥用权力,在法律文件中一般称为“滥用职权”。《联合国反腐败公约》(以下简称《公约》)第19条关于“滥用职权”的表述为:“各缔约国均应当考虑采取必要的立法和其他措施,将下述故意实施的行为规定为犯罪:滥用职权或者地位,即公职人员在履行职务时违反法律,实施或者不实施一项行为,以为其本人或者其他人员或实体获得不正当好处。”可见,《公约》要求缔约国将滥用职权行为入罪,间接反映了《公约》对“滥用职权”的释义,即“公职人员在履行职务时违反法律,实施或者不实施一项行为,以为其本人或者其他人员或实体获得不正当好处”。

1979年《刑法》在我国首次确立了“滥用职权罪”,其中第146条规定:“国家工作人员滥用职权、假公济私,对控告人、申诉人、批评人实行报复陷害的,处二以下有期徒刑或者拘役;情节严重的,处二年以上七年以下有期徒刑。”^①自此,滥用职权成为我国法律界的一个通用术语。但是,我国的立法没有对滥用职权的概念、性质、适用范围等内容作出具体规定,我国刑法理论界关于滥用职权界定的代表性观点有:(1)高铭暄主编的《刑法专论》将滥用职权的情形分为三种,即擅权妄为(不正当地行使自己职务范围内的权力)、超越职权(超出了职务权限处理其无权处理的事项)以及不履行自己的职责(表现为职务上的不作为)。^②(2)张明楷的《刑法学》基于司法实践中滥用职权的主要表现,将滥用职权的情形分为四种:①超越职权,擅自决定或处理没有权限的事项;②玩弄职权,随心所欲决定或处理事项;③故意不履行应当履行的职责;④以权谋私,不正确履行职责。^③综观我国立法规定和学界的解释,滥用职权泛指不正确、不适当地行使职权,既可表现为越权、

① 此后,1988颁布的《全民所有制工业企业法》第62条规定:企业领导干部滥用职权,侵犯职工合法权益,情节严重的,由政府主管部门给予行政处分;滥用职权、假公济私,对职工实行报复陷害的,依照《刑法》第146条的规定追究刑事责任。1989年颁布的《行政诉讼法》也明确将滥用职权的行政行为列为可予撤销的情形,其第54条第2项规定:“具体行政行为有下列情形之一的,判决撤销或者部分撤销,并可以判决被告重新作出具体行政行为:……5.滥用职权的。”

② 参见高铭暄主编:《刑法专论》,高等教育出版社2006年版,第845—847页。

③ 参见张明楷:《刑法学》,法律出版社2007年版,第896页。

擅权、弄权的积极作为,也可表现为故意地不履行相应职责;既可以是出于谋取私利,也可以是出于其他动机和目的。

对比《联合国反腐败公约》和我国《刑法》的规定不难发现,前者以“为其本人或者其他人员或实体获得不正当好处”为要件,后者并无此要求。其原因在于前者是在反腐败的框架内界定滥用职权,后者并不局限在反腐败领域内追究滥用职权犯罪的刑事责任。

综上所述,作为腐败手段的滥用职权行为,是指以谋取私利为目的,包括下列方式的滥用权力行为:(1)超越职权处理无权处理的事项;(2)擅权、弄权,即不正当地行使职务范围内的权力;(3)故意不履行职责。简言之,滥用权力即违背权力宗旨、行为准则和职责而积极弄权或消极履职,以满足私人的某种需求,损害公共利益。这种滥用公权力的方式可以是仅仅违反法定程序的不正当使用,如违反程序提拔亲友;可以是明确违反法定规则的违法、违规行使,如严重的徇私舞弊;还可以是自由裁量权范围内的不合目的使用,在多人竞争公共资源中照顾亲友。

滥用权力的实质是对公共权力行为准则(含权力宗旨、原则、权力行使方式等)的违反。根据权力滥用的违规程度,腐败可以分为黑色腐败、灰色腐败和白色腐败,其滥用权力的违规严重程度渐次降低。滥用权力的直接后果是损害了公共权力代表的公共利益。当滥用权力现象趋近普遍化、常态化时,就会严重影响政府治理的效率甚至合法性问题,会严重阻碍经济、社会的进步,会造成严重的社会不公等社会问题。

二、腐败的分类

明确腐败的内涵,按照一定的标准,对腐败进行划分,有利于深入认识腐败的特点、性质和根源并采取针对性的反腐败对策。

(一) 根据腐败主体数量不同,可以将腐败区分为个体腐败和群体腐败

所谓个体腐败是指公职人员个人的腐败行为,如个人利用职务便利侵吞、窃取、骗取公共财产。所谓群体腐败是指一些腐败分子为了集体或私人利益而组成腐败利益集团实施的群体性腐败(如贪污贿赂窝案、串案)、以单位名义所从事的腐败犯罪以及各种部门或行业性的不正之风等。当前,一些腐败案件暴露后,往往引发所在地区官场的“大面积塌方”。腐败分子在政治上拉帮结派,经济上相互勾连,结成相对稳定的利益同盟,呈现出明显的群体性。如十八大以来,仅在中纪委监察部网站“案件查处”栏目发布的消息中,山西省至少35名官员落马,其中包括7名省部级官员、4名省委常委,其

中多数案件互相关联。早期如远华案中,厦门海关上至关长,下到报关员,处级以上的数十名干部全军覆没,是属于典型的海关干部群体腐败重大案件。2002年查处的武汉市中级人民法院腐败窝案中涉及13名法官(其中有2名副院长、5名副庭长),曾震惊司法界,造成恶劣影响。群体腐败中,腐败人数众多且有组织性,腐败利益巨大,结成具有人身依附性的关系网和利益共同体,腐败行为更加隐蔽,破坏力极强。

群体性腐败中,有的人以血缘和姻缘为纽带结成“家族贪腐”,互相庇护、共生共荣;有的借籍贯、工作过的地域或领域抱团,平时小弟利用公款和公权向上给大哥输送利益,到了关键时刻,则寄希望于大哥能打招呼、递条子,影响组织人事和执纪执法部门的工作,保自己平安,助自己升迁。

(二) 根据腐败行为主体的官阶层级,可将腐败区分为高层腐败、中层腐败和基层腐败或低层腐败

省部级以上领导干部的腐败可以归入高层腐败的范畴。县处级以上省部级以下领导干部的腐败可以归入中层腐败的范畴。县处级以上干部的腐败可以归入基层腐败的范畴。十八大以来,司局级、省部级以上领导干部因腐败案件受到查处的比例大幅上升,这一方面说明反腐败力度在加大,另一方面说明腐败行为确实存在向高层蔓延的严峻形势。

(三) 根据腐败行为动机的不同,可以将政治腐败区分为逐利型腐败、徇私型腐败和因公型腐败

逐利型腐败是公职人员为了追求个人利益的最大化而从事的腐败行为。它又可细分为谋财型腐败、谋权型腐败、贪色型腐败、图名型腐败等。贪污受贿、挪用公款等腐败犯罪是谋财型腐败的主要形式;跑官要官、买官卖官则是谋权型腐败的主要形式;贪图美色而滥用权力是谋色型腐败的主要形式;为搞纪念工程、面子工程等贪图虚名而劳民伤财的行为,可以归入图名型腐败的范畴;出于人情关系的考虑而徇私舞弊、徇情枉法的行为如办人情案、关系案等,可以归入徇私型腐败的范畴;单位负责人及直接经办人为了谋取单位利益而从事的腐败行为,属于因公型腐败。^①

(四) 根据腐败行为中是否有双向的不正当行为,可将腐败区分为交互性腐败与非交互性腐败

交互性腐败是指腐败中的双向不正当行为,主要有任人唯亲(此类裙带性腐败旨在结成以权谋私、官官相护的命运共同体),行贿受贿,官商勾结等。

^① 参见何增科:《反腐新路》,中央编译出版社2002年版,第42页。