

中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

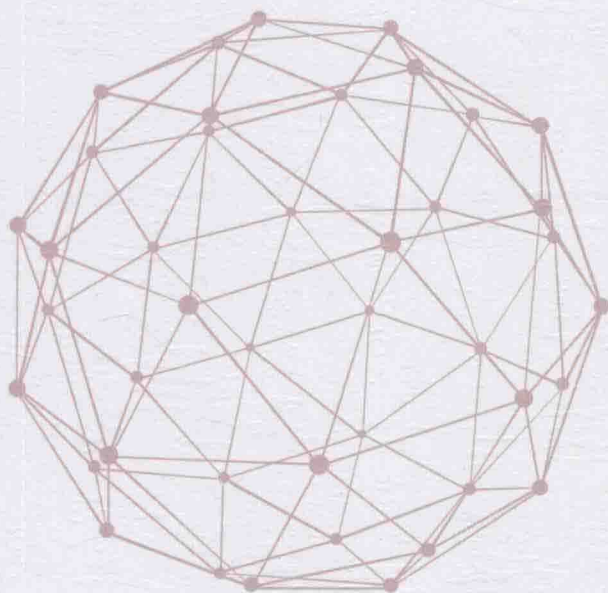


中国社会科学院廉政智库丛书

智库丛书

新时代廉政建设 策略研究

蒋来用 著



中国社会科学出版社

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目


智库丛书

中国社会科学院廉政智库丛书

新时代廉政建设 策略研究

蒋来用 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

新时代廉政建设策略研究/蒋来用著. —北京: 中国社会科学出版社,
2019. 4

(中国社会科学院廉政智库丛书)

ISBN 978 - 7 - 5203 - 2495 - 3

I. ①新… II. ①蒋… III. ①廉政建设—研究—中国 IV. ①D630. 9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 083865 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 田 文
责任校对 张爱华
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 [http: //www. csspw. cn](http://www.csspw.cn)
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2019 年 4 月第 1 版
印 次 2019 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 18. 25
插 页 2
字 数 294 千字
定 价 86. 00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

前 言

廉政学是一门新的交叉型应用学科，以探究腐败治理规律为主要任务。廉政学的建立和不断发展是反腐倡廉建设实践不断走向成熟的结果，也是推动反腐倡廉建设规范化和持久深入有效的催化力量。各国各地区为治理腐败投入大量资源，但因为缺乏学科支撑，廉政理论长期滞后于实践并呈碎片化缓慢发展，低水平重复建设，造成先有实践后有理论、“解读式”研究成为主流等现象的存在，理论对实践的反作用或指导作用非常微弱，对社会中存在的腐败行为和各种错误观点缺乏合理的解释、驳斥和引导。反腐败决策因没有扎实的学科理论支撑而缺乏稳定性，反腐败共同体在理论认识上分歧较多甚至相互冲突，反腐力度、方向和效果常常受不同领导风格和能力的影响，导致一些腐败和不正之风久而不治或治而复发。反腐倡廉实践缺乏学科支撑，缺乏持续的专门人才培养渠道，高成本的短期速成培训只能暂时止渴但难以解决长期问题，反腐败队伍专业素养参差不齐。

2017年1月，中国社会科学院将廉政学作为一门特殊学科纳入“登峰战略”计划，这在廉政研究史上具有里程碑的意义。这是理论界自觉参与和支持党和国家反腐败的实际行动，对反腐败和廉洁文化的发展具有重要意义。名义上设立一门学科相对容易，但要将一门学科真正做起来，得到学界认可，是一件十分困难的事情。随着自媒体新技术的发展和“开门反腐”的深入推进，廉政学研究的生态环境逐步改善，越来越多的学者从事廉政学及其相关研究，廉政研究成果不断涌现。这是中国政治文明进步的一个重要证明，也是廉政学深入发展的契机。

问题是研究的先导，廉政学之所以可以作为一门独立的学科而存在，主要原因在于其有着特殊的研究对象，需要解决特定的社会问

题，即腐败和与腐败紧密相关的不正之风等社会失范行为。廉政学不仅关注权力的分配和结构，更关注权力的运行及其效率，需要检验权力配置的实效，寻找改革突破点，推进权力结构的更加优化，提高国家治理现代化的水平和能力。廉政学综合运用各种学科的方法来解决腐败治理的问题，综合方法的运用某种程度上也就形成了其在研究方法上的独特风格，对专门从事廉政学研究的学者在知识结构上提出了较高的要求。

《新时代廉政建设策略研究》选择了当前廉政学研究中的重大问题进行了深入研究。第一章对腐败定义作了十分明确的表述，在此基础上提出腐败形势判断的方法和标准，从多个角度分析研判中国反腐败形势，认为当前中国严峻复杂的反腐败形势正在发生转变。第二章对反腐败进行了战略性思考，提出反腐败的原则与路径，认为反腐倡廉建设要坚持走科学化道路，主张反腐败要“抓大放小”，应减少人才浪费。第三章对国家监察体制改革进行了研究，既有历史的分析，也有国际比较的视角，尤其分析研究了党的十八大以来的改革，认为有效性是监察体制改革的衡量标准。第五章研究了反腐败机制创新，认为任何反腐败体制都存在瑕疵，反腐败机制运作的有效性恰恰可以弥补其不足。党的十八大以来，反腐败机制有很多创新之处，其中“两个责任”就是一个创新典型，使全面从严治党具有充分的组织保障。在各级党委主体认真落实责任的政治环境下，追逃追赃机制进一步完善，成效明显。但新的矛盾和问题不断出现，就需要新的机制去应对。政治腐败和经济腐败相互交织形成的利益集团是新时代出现的新矛盾和新问题，需要运用新的反腐败机制去应对和处理。第六章对腐败存量的解决策略专门进行研究。腐败存量、处理难度大是反腐败必须解决的一个现实问题。书中驳斥了“赦免腐败论”，认为“四种形态”是战术更是战略，对解决腐败存量问题具有重大意义。如何对待错误和犯错误的人，这是构建容错机制需要处理好的重要问题。文中提出构建容错机制的方法和措施，主张运用好党的基本经验，保证党的事业不断发展壮大。

《新时代廉政建设策略研究》是廉政学研究中的一个阶段性成果，主要突出应用对策性。廉政学是典型的交叉学科，学科性质决定了研究方法的多样性。哲学和人文社会科学的研究方法虽然很多，但都具

有相似性、相通性。如人类学、社会学运用较多的田野调查方法，逻辑学、法学运用较多的演绎方法，历史学、文学运用较多的文献研究法，国际研究学科运用较多的比较研究方法等，其他学科也在相互模仿和借鉴，问卷调查、定性与定量等研究方法不再是某一学科的专属。因此，仅仅从方法上来划分学科，已经显得比较困难。新兴的学科如法人类学、周边国家学等，往往都是以问题为导向，融合了多个学科的方法。《新时代廉政建设策略研究》作为廉政学的一项研究成果，在研究方法上体现了多学科的特点。理论与实践结合是本书坚持的基本方法，针对腐败问题，紧密结合中国国情，将实践做法提炼为理论，但又注重运用新的理论成果来分析研究现实问题，提出解决对策。比较也是本书运用较多的方法，如对国家监察体制改革，既有对中国监察历史的纵向比较，也有横向的国际比较。根据研究腐败需要选择合适的研究方法，而不是为方法所局限和束缚，这是本书的一个特点，但同时也是一个弱点，可能会让擅长或偏重研究方法的读者觉得失望。世界上并没有完美的东西，但这句话并不能作为理由来解释廉政学不需要探索新的、更为科学合理的研究方法。刚刚起步的学科，必须要探索新的研究方法。本书突出应用性，仅仅是廉政学研究中的粗浅尝试，书中不足在所难免。但不足也是推进未来深入研究的动力，希望更多同仁积极参与，一并攻坚克难。

蒋来用

2018年4月16日于北京

目 录

第一章	腐败的定义与反腐败形势研判	(1)
一	腐败的定义	(1)
二	研判反腐形势的方法	(12)
三	当前中国腐败的程度与认识	(18)
四	新时代中国反腐形势的变化	(25)
第二章	反腐败的战略性思考	(29)
一	打赢反腐正义之战的原则与路径	(29)
二	反腐倡廉建设要坚持科学化道路	(37)
三	“抓大不放小”反腐败策略	(45)
四	廉政建设与防止人才浪费策略	(61)
第三章	反腐败理论与时俱进	(88)
一	十八大前的反腐倡廉理论	(88)
二	十八大期间的理论创新	(96)
三	预反腐败的理论与策略	(108)
第四章	国家监察体制改革研究	(116)
一	中国古代监察体制的特点	(116)
二	1982 年之前新中国的监督体制	(121)
三	1978 年到 2012 年的监督体制改革	(125)
四	十八大期间的监督体制改革	(128)
五	国外监察体制利弊考	(132)
六	未来国家监察体制改革的策略	(146)

第五章 反腐败机制创新 (153)

 一 党风廉政建设“两个责任”研究 (153)

 二 “主体责任”落实的环境问题研究 (168)

 三 国际追逃追赃策略研究 (178)

 四 新加坡重点领域防治腐败研究与启示 (197)

 五 美国防范利益集团的做法与启示 (210)

第六章 消除腐败存量的策略 (229)

 一 赦免腐败与腐败存量化解研究 (229)

 二 监督执纪“四种形态”研究 (247)

 三 构建容错机制的理论与策略 (263)

 四 党的基本经验运用策略研究 (272)

参考文献 (279)

后 记 (284)

第一章 腐败的定义与反腐败形势研判

对反腐败形势进行研究是廉政学研究的重要课题。目前社会对腐败状况的认识很不一致,一个重要的原因在于对腐败定义缺乏共识。到底什么是腐败,几乎每个人都有自己不同的看法。对腐败缺乏相对一致的认识带来了很多的问题,对中国反腐败形势判断存在的分歧就是其中一个方面。对腐败定义进行理论研究,从而对中国反腐败形势进行理性判断,成为当前廉政学研究的一个重要而紧迫的任务。

一 腐败的定义

腐败 (corruption) 是一个使用频率极高的词汇,大量出现在国际机构和各国政府的官方文件中。但令人十分惊讶的是,对这个重要的词汇很少有国家和地区给出一个明确的定义。对腐败进行明确定义是十分困难的,目前都普遍采用透明国际下的定义,即腐败就是“滥用公共权力谋取私利”。但一些学者认为,这个定义是相对的,因为何才算“滥用”在世界不同的地方界定不同。^①有的学者提出这个概念并不完整,因为这个定义依赖于如何对“滥用公权”进行解释。^②有的学者认为腐败比较含蓄,其定义只能从具体的历史和文化背景中得到解答。^③在不同的历史文化环境下,人们对腐败的定义必然不同。

① Kurer, O., “Corruption: An Alternative Approach to Its Definition and Measurement”, *Political Studies*, 2005, 53 (1): 222 - 239.

② Nicholas Charron, Victor Lapuente and Bo Rothstein, *Quantity of Government and Corruption From a European Perspective*, Edward Elgar Publishing Limited, 2013, p. 22.

③ Elaine A. Byrne, *Political Corruption in Ireland 1922 - 2010: A Crooked Harp?*, Manchester University Press, 2012, p. 4.

在送礼成为习俗的社会中,向官员送数额不大的礼物,可能会被认为是腐败。但在没有这种文化的社会中,则可能被认为是腐败。尽管对腐败的界定存在客观困难,有的学者还是试图对腐败进行各种界定或者给出明确的定义。耶鲁大学政治学者 Jamens C. Scott 认为腐败是违反一定行为标准的行为。John Gardiner 则从法律规定、公共利益和公众评价三个方面提出了标准,对腐败进行界定。^① 有的学者从法律和道德两个角度对腐败进行界定,从法律角度狭隘地将腐败定义为明显违反法律规定的行为。道德的概念更多的不是强调法律界定的行为,而是一个较广道德范围的行为期待,也就是违反了道德义务。^②

每个国家和地区对腐败定义的理解是不同的。不仅如此,各国对腐败的理解在不同的时期内涵并不完全相同。按照美国的传统观点,腐败不仅包括行贿受贿和挪用公款,也涵盖政客和公共机构以公谋私的各类现象。但从美国法律演变的过程来看,腐败概念的内涵在不断地发生变化。围绕着腐败概念的具体定义,各方产生的各类法律纠纷往往令人大伤脑筋,法院因此也不得不另辟蹊径,在其他领域采用创造性的方法解决问题。^③ 例如,在美国,院外游说行为之前被公民看作是一种严重的腐败而被禁止,但之后却转变成为美国宪法第一修正案赋予公民的正当权利。2010年1月,美国最高法院对联合公民案作出判决,代表最高法院大多数法官意见的肯尼迪大法官将腐败定义为贿赂,将贿赂定义为“利益交换”。所谓利益交换就是明确的权钱交易,即使用某种具有价值的东西交换某项明确具体的立法或行政(权力)行为。2014年,在麦卡钦诉联邦选举委员会案中,罗伯茨大法官在意见书中写道,宪法认定的唯一腐败形式是“利益交换”式腐败。^④ 可见,美国历史上对腐败的定义已经发生了很大的变化,内涵从原来比较宽泛缩小到现在非常狭窄的理解,即腐败就是指“利益

^① Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, *Political Corruption: Concepts & Contexts* (Third Edition), Transaction Publishers, New Brunswick, 2009, pp. 29 - 36.

^② Elaine A. Byrne, *Political Corruption in Ireland 1922 - 2010: A Crooked Harp?*, Manchester University Press, 2012, p. 4.

^③ [美] 泽菲尔·提绍特:《美国的腐败——从富兰克林的鼻烟盒到联合公民胜诉案》,冯克利、苗晓枫译,中国方正出版社2016年版,第2页。

^④ 同上。

交换”式腐败。

如上所述，人们对腐败这个词汇的内涵和外延的理解莫衷一是，众说纷纭。腐败一词如同严重腐败变质的权力一样，也被严重滥用、误用和错用。大家眉飞色舞地在各种场合谈论腐败和反腐败，但其实讨论的内容却各不相同，指向各不相同，甚至完全是不同的东西。反腐败是很严肃的政治行动，但实际生活中，无论是在官方正式场合还是公众议论中，人们对这个概念的使用却十分地随意。由于缺乏一个明确的腐败定义，现实中对腐败的认识同时存在几种极端的现象，或者可以说是错误的倾向，对反腐败产生了负面的影响和作用。名正则言顺，言顺则事成。把腐败关进“笼子”，对其内涵外延进行合理的界定，这是中国反腐败必须首先要解决的问题。梳理当前社会上对腐败的不同理解，我们基本可以看出有以下几种倾向。

（一）对腐败定义的泛化理解

腐败除了贪污、贿赂、挪用公款等基本样式之外，还具有吃拿卡要、“雁过拔毛”、吃空饷、任人唯亲、拉票贿选等形式。人们将腐败这个概念扩宽到更多的生活事实之中，并且随着党风廉政建设和反腐败力度的加大，对腐败概念的理解呈现出泛化的倾向。

将《刑法》中规定的所有职务犯罪都当作腐败。也就是说认为公职人员行使职权造成违法后果的所有行为都是腐败。虽然大家没有一个统一的腐败定义，但一般都认为腐败都是故意行为，另外腐败都是为自己或特定关系人牟取私利。主观上的故意性，动机上的牟利性。渎职类犯罪都是过失犯罪，侵权类犯罪并没有牟利的动机，因而与腐败有很大的不同。虽然渎职犯罪背后会有腐败交易，侵权犯罪实施过程也伴随有腐败行为，但从性质而言，渎职侵权和腐败差别还是巨大的。正因为如此，从中央到县一级的检察院内部分别设立了反贪污贿赂局和反渎职侵权局。2018年，《监察法》通过并实施，反贪污贿赂局和反渎职侵权局被撤销，其人员转隶到监察委员会，与纪委合署办公。

将纪检监察机关查处的行为都看作腐败。腐败形势变得严峻之后，反腐败力度加大，纪检监察机关的职权手段增多，权威性增强。

一些人认为，纪检监察机关是专门的反腐败机关，被纪检监察机关查处而受到处分的行为应该都是腐败。纪检监察机关查处的很多行为与腐败没有多少关系，如违反政治纪律、组织纪律的行为，政令不通、有令不行、中央决策部署落实不到位，理想信念缺失、拜大师、做法会，不信马列信鬼神等。

把公职人员违纪甚至是违反道德的行为都看作腐败。这种社会心理，一定程度表现出公众对一些公职人员行为的不满，如有的将公职人员办事拖拉、态度生硬的作风问题看成腐败；有的看不惯公职人员铺张浪费，将办公室装修得过于奢华、公款大吃大喝看作腐败；有的甚至将到哪里吃饭、出差说成到哪里腐败去了。社会公众对公职人员的道德标准要求更高，对其违反道德伦理的行为的容忍度较低，因而将赌博、嫖娼、迷信等生活作风问题说成是腐败，对捏造篡改、抄袭剽窃、粗制滥造等学术不端行为以及弄虚作假、骗取荣誉、虚报浮夸等不当行为也作为腐败对待。之所以公众会将腐败与公职人员违纪违法背离道德的行为画上等号，主要原因在于公职人员是靠纳税人供养，如其行为偏离职位设计初衷，就容易被公众贴上腐败的标签。

把利益冲突都看作腐败。利益冲突是指公职人员的公共职责与其个人利益之间的冲突，避免利益冲突就是避免接受任何会或可能会产生公共利益与私人利益之间的冲突。利益冲突是一种腐败的可能，而不是一种腐败的现实。这种可能既可能是当前的，也可能在过去的某个时间已经存在。当个人利益实际上已经损害了职责的适当履行时，就构成了行为不当或“滥用权力”，或者产生了腐败行为，而不再是利益冲突。例如，一个法官接受律师请客吃饭，领导干部退休或辞职后到分管领域的企业或社会组织兼职，这些行为都可能会导致腐败，但与腐败还具有相当的距离，只能算是腐败的前兆。而这些行为直接破坏人们对公职人员的信任，影响公共机构的声誉和形象，违反职业伦理道德，属于应当禁止的行为，由于这些行为尚未发生钱权交易，还处于腐败的萌芽状态，因而与腐败具有很大的区别。

（二）对腐败定义的狭隘理解

腐败泛化与腐败的窄化同时并存，主要体现在两个方面：一方面，私营机构中的腐败得不到足够重视。在一般人眼中，**腐败主体是公权行使者**。很多人认为私营机构内部的腐败不是腐败。例如，侵占公司财物，往往认为是员工与公司之间的私人关系，一般作为普通民事法律关系处理。情节严重构成犯罪的，如刑法将挪用、收受回扣、职务侵占犯罪放在扰乱市场秩序罪中，调查私营企业的机构是公安经侦部门，而不是检察院的反贪局和纪检监察机关。另一方面，行贿往往会被同情理解，从而惩治力度不够。行贿与受贿本来是标准的腐败行为，但行贿行为与受贿行为受到的处理结果不一样。一般行贿轻处理或不处理，受贿处理重。2014年，国家加大对行贿犯罪的打击力度，判处罪犯2394人，同比上升12.1%。这一年，因为受贿而被判处刑罚的人员数量远远超过2394人。另外，还存在一个问题，就是由于适用的法律规定不同，调查机构不一样，同样性质的行贿行为可能产生不同的后果。向公共机构行贿受到处理，但向私人机构员工行贿同样金额，则可能受到较轻处罚甚或不受调查处理。

（三）反腐败过于理想化的认识

腐败存在的前提是权力的存在。有的人使用了消除腐败的概念。在国家和阶级存在的地方，权力就必然存在。有权力存在的地方，就必然存在腐败。因此在国家和阶级仍然存在的社会，消除腐败是一个十分不切实际的幻想。追求这种不可能实现的高标准不仅会增加工作难度，同时会引导社会公众产生错误的认识，认为腐败的存在是政府放纵的结果，而没有让公众认识到，或者没有向公众解释清楚，腐败在特定的历史阶段有其存在的客观性和必然性。在相当长的历史时期，人类不可能消除腐败，这是一个公众不愿意看到但又不得不接受的令人十分不愉快的现实。目前，世界上所有国家和地区都存在腐败现象，不管是什么社会性质的国家，也不管其发达程度如何，腐败都是一种客观的社会现实。所有的国家和政权所努力做的，并且能够做到的是，尽量将腐败遏制在人们可以接受的状态，而不可能彻底消灭腐败。虽然我们可以将彻

底消灭腐败作为人类奋斗的目标，但在制定具体的政策和设定具体的目标时，必须从现实出发，有理想但不能理想化，盲目提出过高的目标，最后因为不能实现而让公众对政府丧失信心。

如前所述，每个国家和地区对腐败概念的界定是不一样的，并且在不同的历史时期，一个国家和地区对腐败含义的理解也会发生很大的变化。之前作为腐败来处理的行为，现在可能司空见惯而逐渐被接受和认可，被认为是正常的行为。但随着社会的变迁和社会心理的变化，新的行为样式则会被贴上腐败的标签。对腐败缺乏明确的界定，或者腐败的内涵外延过于频繁地变动都不是很好的事情。反腐败的对象不清晰在相当程度上表明人们对腐败的认识并不充分，缺乏高度共识，认识上的分歧容易让政策执行变异，达不到最后的初衷。腐败定义的模糊性也让反腐败机构的职能难以固定下来，监察体制缺乏稳定性，经常会出现机构拆并、职能经常性调整等现象。定义的模糊性也会使机构有时对腐败作比较宽泛的解释，有时作比较窄的解释。例如，在腐败比较轻的时候，往往对腐败作宽泛的解释，将浪费和作风问题也作为腐败问题，如学术不端、不诚信、推诿扯皮等成了腐败的重要类型。在腐败比较严重的时候，特别是在法不责众的情况下，往往对腐败作窄化理解，仅仅局限于刑法规定的贪污贿赂犯罪行为。

虽然因为现在社会对腐败存在很复杂的认识，下定义很困难，但鉴于腐败定义的重要性，笔者还是努力尝试对腐败进行定义。笔者认为，腐败是滥用权力谋取私利并被法律、纪律追究责任的组织失范行为。腐败具有以下特征：

第一，交易性。腐败是将手中掌握的权力或者职务影响变换成为经济利益或其他好处的行为。这种利益或好处可以是立即兑现的，也可以是期权的，将来才能兑现的。即便因为反腐败力度加大等因素的干扰，这种兑现不能实现，但属于腐败未遂，也是腐败的一种样式。因为缺乏职权交易性特征，抄袭剽窃、重复发表文章、虚假宣传等学术不端行为就不是腐败。赌博嫖娼等生活作风，拖延懒散、态度粗暴等工作作风，拉选票等违反组织纪律行为，违反四项基本原则等政治纪律行为，尽管受到处分，但不是腐败，而是其他违纪违法行为。

十八届中央纪律检查委员会向中国共产党第十九次全国代表大会

作的工作报告首次提出了政治腐败和经济腐败的概念。“政治腐败和经济腐败相互交织形成利益集团，严重危害党和国家政治安全。”^①在国外，政治腐败指政治领域的腐败，其实质就是腐败，贪污受贿等经济腐败也都是政治腐败的一种形式。政治腐败和经济腐败的共同特征是具有交易性，但两者具有本质性区别。经济腐败是将权力或者职务影响转变成为经济利益，贪利性是经济腐败的典型特征。政治腐败则是将权力或者职务影响转变成为政治上的好处，可能是政治上的承诺、政治利益的互换，通常的表现则是搞团团伙伙、结党营私、拉帮结派、培植私人势力、任人唯亲等违反政治纪律和政治规矩的行为。

第二，职务性。腐败的主体是特定的，就是接受委托从事特定职务活动从而掌握一定权力的人，或者与从事职务行为的人发生特殊关系的人。委托方既可以是政府机构，也可以是私人机构，如私营企业。与从事职务行为的人发生特殊关系的人既可能是非法利益的接受者，如家属、子女、秘书、司机、情妇等，也可能是非法利益的输送者，如行贿自然人和企业。共同腐败中，经常出现一个职务身份周边有多个腐败者参与的状况。职务性决定腐败只能发生在组织系统中，个人之间的委托代理关系中尽管会出现克扣挪用、借钱不还等行为，但并不是腐败，而是民事违约或违反道德的行为。民事委托中的义务违反，不是腐败。非组织系统人员可以共同实施腐败，如行贿。

第三，故意性。腐败都是主观故意实施的，而不是过失行为，与渎职行为具有根本性的区别。为了防止被发现，腐败往往都是精心设计秘密进行的。故意分为直接故意和间接故意。直接故意是行为人明知自己的行为会造成危害社会的结果，希望并追求结果的发生，如利用权力和职务影响的索贿、敲诈勒索等。间接故意则是行为人明知或应当知道危害后果却放任或不反对结果发生；如明知子女收受他人财物帮人家办事，但放任不管。

^① 《十八届中央纪律检查委员会向中国共产党第十九次全国代表大会的工作报告》（2017年10月24日中国共产党第十九次全国代表大会通过）。

第四，失范性。腐败是社会失范行为的一种，具有严重的社会危害性，法纪明确规定应当处罚的行为。社会失范行为种类很多，腐败明显属于其中的一种，在任何国家和社会，都遭受道义谴责。反腐败始终是人类光明正义的事业。

第五，行为性。腐败是行为而不是思想和语言。腐败是通过具体的行动表现出来，会留下可查痕迹，并可以通过证据固化的行为。思想落后腐朽、存在腐败念头等都不是腐败，在嘴上说说而没有腐败的实际行动，也不能说是腐败。

第六，反复性。腐败是人类尚未攻克的顽疾，人类至今尚未找到根治的“药方”来保证持久廉洁。腐败伴随人类几千年，各国各地区都在探索和努力过程中，到目前为止，还没有一个国家和地区已根绝了腐败。腐败黑数存在于所有国家，即便国际机构和一些人认为比较廉洁的国家，每年仍不断发生腐败丑闻，这些国家的专家学者均承认查出的腐败仅是冰山一角，对腐败丝毫不敢掉以轻心、放松懈怠。在人类社会治理腐败的探索中，有的国家做得好一些，但并不等于将来就一定比别国好。一个国家某段时期廉洁，并不等于将来就一定会廉洁。腐败很容易反弹或反复。古今中外有很多国家或政权曾经历过政治清明、社会廉洁的时期，但并不能长期维持，因多种因素的影响而又陷于腐败泥潭之中。反腐败取得暂时成功的国家和地区没有必要站在历史的功劳簿上沾沾自喜，当前腐败比较严重或非常严重的国家和地区也没有必要妄自菲薄或丧失信心。

与腐败相对的是反腐败。反腐败就是发现和惩处腐败，同时采取措施积极防止腐败发生的行动。惩治腐败就是依据法律和制度规定，搜集腐败线索和证据、调查腐败事实并依法对腐败行为给予相应的刑事、行政或纪律处分。惩治腐败由专门机关和人员进行，有非常严格的程序和制度规定，工作范围和指向都比较明确。预防腐败则不同，范围十分宽广，工作弹性空间十分广阔，几乎包含了反腐败机构的所有工作，甚至惩治本身都可以作为防止腐败的一种措施和手段，还可以将其他机构以及社会组织和公众的行为包括在其中，如开展廉洁文化建设、大学生廉洁训练和教育、私营企业协会不行贿的自律公约等。正因为防止腐败的手段方式和措施都十分多，工作内容十分广，

因而预防腐败与其他工作就存在交织。例如，政党或权力机构的纪律建设、作风建设、政治建设、思想建设等，往往同时会产生良好的预防作用。因此，反腐败工作与党的建设、政府内部管理、纠正不正之风等工作难分难舍，常常在一起共同开展。任何国家和地区的政权和政党机关事实上都承担了反腐败职能，特别是在预防腐败中发挥着重要的作用。同时，任何国家和地区的专门反腐败机构也都同时肩负反腐败之外的其他工作。为了有效预防腐败，降低反腐败的财政支出和其他社会成本，反腐败机构会开展廉政教育、公职人员培训、廉政研究等不直接与反腐败相关但却对反腐败工作很有益的工作。对一些不是腐败的行为，但违反国家法律、制度规定、道德伦理等行为，如公职人员不作为、敷衍塞责、推诿扯皮的工作作风问题，赌博、嫖娼、吸毒、卖淫等生活作风问题，对公款大吃大喝、公车私用、公款送礼、公款旅游等铺张浪费，骗取荣誉、抄袭剽窃等学术不端行为，等等，反腐败机构往往会直接进行打击，或者与其他部门联合进行打击，或者督促其他部门进行打击。这些行为虽然没有权钱交易的性质，但同样玷污了公职岗位的性质，破坏了人们对公职人员的信任，都是社会失范行为，有的还是诱发腐败的重要原因。一旦这些现象比较普遍的时候，法律和纪律的刚性约束力就会下降，整个社会遵规守纪的意识就会淡薄，发生腐败的可能性就会增大，惩处腐败遇到的社会阻力也就更多。也正因为如此，“党风廉政建设和反腐败斗争”的表述尽管比较长，但仍然放在一起，有的时候简称为“正风反腐”，有的时候用“正风肃纪”。将正风、肃纪与反腐分开表述，体现出决策部门有意识区分腐败、作风问题和违纪行为。腐败必然违纪，但违纪并不必然腐败。如果从反腐败角度而言，特别是从预防腐败角度来说，正风、肃纪与反腐又是高度一致的，可以把正风、肃纪作为预防腐败的一种措施和方式。

腐败等定义的缺乏常常导致“换词”现象经常出现。与腐败相关的词汇有“腐败”“腐蚀”“腐化”“糖衣炮弹”“行贿受贿”“反‘四风’”“违反‘八项规定’”等。与反腐败相关的工作常常有很多种表达，如“党风廉政建设和反腐败斗争”“党风廉政建设和反腐败工作”“纪检监察工作”“正风反腐”“党风廉洁建设”“纪律建设”