

# 腐败定义正误之辨:基于事实与逻辑

任建明

(北京航空航天大学 公共管理学院,北京 100191)

[摘要]腐败是廉政学科的核心概念,但却一直众说纷纭甚至谬误很多。争议和问题主要有4个方面,即定义视角的差异、重要概念的数量、公共权力和委托权力之争、腐败主体的模糊性。基于事实和逻辑的严格证明表明,应当基于委托权力而非公共权力定义腐败;尽管现有的基于委托权力的腐败定义可继续使用,但需增加两个重要注解。腐败主体范围甚广,包括所有组织以及个体中凡具备人的基本智力和行为能力者。使用一个过程工具,可辨识嫌疑腐败行为。应当基于正确的腐败定义调整我国现有的反腐败法律和政策。

[关键词]腐败;概念;委托权力;证明

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2023.04.008

2022年9月13日,国务院学位委员会、教育部联合发布《研究生教育学科专业目录(2022年)》,廉政学被列为二级学科。近些年来,中国的一些高校已先后将廉政学或相关学科设立为目录外二级学科或交叉学科。廉政学在中国成为正式学科,在全世界乃至人类文明史上都是一件具有开创性的大事件,必将对人类反腐败产生巨大而深远的影响。

腐败是廉政学科的核心概念与基本研究对象。基本概念方面存在混乱与错误,将会严重影

响学科和理论的发展。在廉政学成为正式学科之后,廉政学人的第一要务当是清理现有的廉政知识体系,因为其中存有大量的歧义与错误。围绕腐败概念的界定,正是其中的一个主要方面。

“腐败”这个词汇,在中西方各大文明中,均早已有之。现代社会科学对腐败概念进行了大量的探讨,给出了很多不同的定义。<sup>[1]</sup>照理说,腐败定义方面的问题早该解决了,但事实远非如此。美国政治学者迈克尔·约翰斯顿(Michael Johnston)的一个评论就很能说明该问题:“在反

---

作者简介:任建明,《学术界》本期封面人物,管理学博士,北京航空航天大学公共管理学院教授、博士生导师。曾受聘中央纪委国家监察部特邀监察员(2013—2018年),兼任中国管理现代化研究会廉政分会理事长,北京市纪检监察学会副会长。主要研究方向为廉政建设。先后7次参加由中央纪委书记召开的专家咨询会议,2次参加由全国人民代表大会组织召开的廉政立法咨询会议。在国内外学术刊物发表论文200余篇,出版个人专著6部,20余篇文章被重要文摘平台全文转载,其中含《新华文摘》6篇。2000年联合创建了国内高校第一家廉政研究机构,2009年创建了持续专注于廉政研究与教育活动的全国性学会组织,推动建立了全国大学生廉洁教育体系,建构了廉洁教育三要素模型,建立制度预防腐败理论框架并对国家层面取得反腐败成功标准、条件等进行了开创性研究,开发了腐败程度行为测量方法。

腐败问题的讨论中,没有哪个问题像腐败的定义这样长期争论不休,也没有哪个问题像腐败的定义这样在那些具有重要意义的讨论中经常占据优先的位置。”<sup>[2]</sup> 本文聚焦腐败定义方面的分歧与错误,并基于事实和逻辑的证明方法予以消除。

## 一、围绕腐败定义的主要争议与问题

围绕腐败定义有很多争议,存在很多问题,错误之处甚多,呈现出鱼龙混杂的状态。即使解决了这些分歧与错误,也还有很大的模糊空间,以至于人们在理解腐败问题上,仍存在着区别,甚至是大相径庭。为此,本部分首先从宏观到微观,分不同层面梳理这些争议与问题。

### (一) 定义视角的差异与纷争

李莉曾归纳腐败定义的不同视角:“从文献上看,对腐败的定义有法律的、民意的、公共职位的、公共利益的、市场的等多个视角。”<sup>[3]</sup> 民意的视角类似于文化的视角或道德的视角,此外,源于政治学、经济学、法学、社会学、犯罪学、伦理学等不同学科的定义,也都存在一定的视角差异。例如,政治学普遍基于公共权力定义腐败,而经济学的一些专家则主张使用委托权力定义腐败。

约翰斯顿等人在其编辑的腐败论文集引言中,将现代社会科学定义腐败的主要视角归纳为三类,即以公共职位为中心的(Public - Office - Centered Definitions)、以市场为中心的(Market - Centered Definitions)、以公共利益为中心的(Public - Interest - Centered Definitions)。<sup>[4]</sup> 其实,这三种视角的定义,都有一个共同要素,即权力,而且均指向公共权力。以公共职位为中心的腐败定义无需解释,肯定是指向公共权力。以公共利益为中心的腐败定义与前者的不同之处仅在于不只强调腐败动机或目的是谋取私利,其后果或危害应涵盖各种公共利益。审视以市场为中心的腐败定义,是指掌握公共权力者把公共职位视为可交换、交易的对象,且在交易中总是最大化地换取回报。这类定义的典型来自克拉维伦(Van Klaveren),他认为:“一个腐败的官员视公共职

位为一种商业交易,他寻求该公职回报的最大化。该公职则变成一个利益最大化单位。他的收入总额取决于市场态势和他个人在公共需求曲线上发现利益最大化点的才能。”<sup>[5]</sup>

### (二) 重要概念的数量差异

在大多数文献中,但凡讨论到腐败的定义,几乎都只涉及腐败这一个概念。提及其他概念如贿赂等,已实属少见。果真只有腐败这一个概念吗?当然不是。在笔者看来,与腐败有关的重要概念是一组而非一个,其中有3个尤为重要。笔者曾将腐败定义区分为理论定义和法律定义两类,其实不够清晰和严谨。<sup>[6]</sup>

与腐败有关的3个重要概念分别是:腐败、贿赂和利益冲突。腐败,是一个最基本的理论概念,其含义也较为宽泛或广义。在中文里,腐败也常称为“贪污腐败”“贪腐”“贪污”(“贪污”主要在港台地区使用,对应于“腐败”,而非内地法律中的“贪污”)等。贿赂,在各种交易活动比较活跃的社会尤其是现代社会里,是最多见的腐败行为;另外,在现代各国法律中也是最主要、最普遍的腐败概念,且通常都被定性为一种刑事犯罪。相比于腐败和贿赂,利益冲突(conflict of interest)概念比较新,知道这个概念的人就少了很多,能准确理解该概念的人则是少之又少。然而,利益冲突却是本领域中一个相当重要的专门概念。基于该概念,已经开发出了一套腐败预防或诚信管理的专门工具,称为防止利益冲突、管理利益冲突或诚信管理,可在各类组织中广泛运用。关于这3个概念之间的关系或异同,可简单地表述为:贿赂都属于腐败,是腐败行为中的一个主要类型;利益冲突比腐败更宽泛,一些轻微的利益冲突并不构成腐败,但腐败都属于利益冲突。<sup>[7]</sup>

除了上述3个重要概念,还可列上另外2个概念,分别是贪污和欺诈。在中国,从古到今,贪污都受到很大甚至最大的关注。我国当代《刑法》一直将腐败犯罪统称为“贪污贿赂罪”,贪污排在贿赂之前。与我国不同,很多欧美国家把欺

诈(fraud,也常译为“舞弊”)定义为重要的腐败犯罪。相比而言,我国法律中的贪污比较狭义,而欺诈比较广义。后文中的讨论表明,腐败是个权力现象,或者说权力是腐败的共同或基本要素,因此也可以把权力列为一个与腐败相关的重要概念。当然,鉴于权力是多个社会科学学科的共有概念,而不是廉政学科的专属概念,也可不列入。一般来看,后2个概念或3个概念也较重要,但其重要性不如前面3个。

此外,与反腐败有关的,还有惩治(惩处、执行)、预防(防贪、防治)、教育,(权力)监督、制约、制衡,廉政、廉洁、清廉、廉正,廉政文化、廉洁文化,甚至治标、治本等多个重要概念。

本文主要讨论与腐败相关的概念。作为基本的理论概念,准确定义腐败是定义或理解其他相关概念的重要基础。因此,本文仅讨论与腐败定义有关的问题。

### (三)公共权力与委托权力之争

文献中看到的绝大多数腐败定义,使用的都是公共权力,即基于公共权力来定义腐败。正如在上述第一个争议点中所归纳的那样。然而,过去20多年来,有一些小众观点,主张基于委托权力来定义腐败。“透明国际”是较早的主张者之一,该组织2000年给腐败下的一个定义是:腐败是滥用委托权力谋取私人利益(的行为)。<sup>[8]</sup>与此相类似,用公共权力定义腐败的常见表述则是:腐败是滥用公共权力谋取私人利益(的行为)。

大多数腐败定义倾向于使用公共权力,既有学科的原因,也有历史的原因。<sup>[9]</sup>政治学是最早研究腐败的学科。政治学主要研究公共权力,自然就更关注公共权力的腐败现象或问题。另外,从人类文明演进历程来看,工业文明是一个重要的分水岭。在工业文明之前的一个很长的历史时期,劳动分工或专业化特征比较明显的,主要就是公共事务,即政府官员很早就成为一个职业。与此相伴,公共权力在人类社会漫长的历史进程中一直是最主要的甚至是唯一的权力类型。

但是,自工业文明以来,随着劳动分工或专业化的快速发展,各种新的职业如雨后春笋般发展起来,新的权力类型快速增多,而远不只是公共权力一种。

主张用公共权力定义腐败者众,就肯定正确?而主张用委托权力定义腐败者寡,就肯定错误?公共权力和委托权力不同,意味着基于两种权力的腐败定义肯定不能同时正确,而最多只可能有一种是正确的。究竟应当用哪个权力来定义腐败?如何才能获得令人信服的结论?这确实是一个困难的任务,需要专门的讨论和证明。

### (四)腐败主体的模糊或缺失问题

在传统的腐败定义中,腐败主体普遍空缺。于风政是较早明确指出这个问题的专家之一。他采用的是基于公共权力的腐败定义。该定义“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,……。(但)没有明确界定腐败行为的主体。……(该)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(类)主体从反腐败斗争的视野中消失,……”<sup>[10]</sup>

由于在腐败定义中腐败主体的缺失,就为很多的错误观点打开了方便之门。例如,很多人包括廉政理论界和实务界的专业人士一直都认为“只有官员才能腐败”,类似的观点还有“只有有权力的人才能腐败”“无权者(或老百姓)肯定不可能腐败”。相关的看法还包括“世界上没有人心甘情愿行贿”,换言之,“行贿都是被迫的”。

这些争议或错误观点大多涉及腐败主体。这类争议如何解决,模糊空间如何消除?通过正确定义腐败能否解决,该如何解决?是在现行的基于权力的腐败定义基础上小修小补,还是要彻底放弃权力要素,另起炉灶?

如果这类问题能够得以解决,腐败主体范围究竟会是什么,会有多大?能否予以准确刻画?基于校正后的腐败定义,能否给出一套具有可操作性的辨识嫌疑腐败行为的工具或方法?

在上述几个方面的争议或问题中,一些问题

在前面的介绍和讨论中已经解决了。剩下的问题主要有两个:一是,解决腐败定义上的权力之争;二是,通过一些方法,消除腐败主体在定义中的模糊或缺失问题,同时给出一个甄别疑似腐败行为的操作化工具。这两个问题将在本文后面两个部分中分别予以回答。

## 二、腐败定义拟用权力与证明

既然权力是定义腐败的一个基本要素,就有必要先交代一下权力及相关概念。权力相关概念主要有:权力、职位权力、公共权力、委托权力。权力通常被定义为个体所拥有的一种影响力或支配力。权力有两类来源,即职位或个人因素,后者如个人的专长、魅力等;权力因此被划分为职位权力(position power)和个人权力(personal power)两大类型。不同社会科学学科研究的权力概念有所不同。领导学、社会学中的权力概念是广义的,包括职位权力和个人权力。政治学、经济学、法学、管理学等学科通常只研究职位权力,比如政治权力或委托权力,而基本不涉及个人权力。

位于任何组织的任何职位上的人都行使着该职位所赋予的或大或小、或多或少的权力,此即职位权力,也称为职权、职责等。究竟是强调“权”还是“责”,主要是视角不同,二者本质上是一个铜板的两面。这些人被统称为工作人员、雇员等。如果所在组织是国家权力机关,例如我国的党政机关,则这些工作人员习惯上被称为国家机关工作人员、国家工作人员、政府官员、官员、党政干部、领导干部等,他们行使的职位权力就是公共权力(public power)。所在组织也可能是企业、大学、医院、社会组织等等。这时,工作人员就有各种各样的类型或称谓,例如企业工作人员有董事长、总经理、经理、工程师、职员、员工等,他们行使的也都属于职位权力。就现代组织而言,除了数量极少的古典企业,例如业主制或合伙制企业的业主或合伙人等很少职位上的人属于委托人(principal),这些委托人所行使的权

力也都属于职位权力,只是这些职位权力不是委托而来的,而是他们自己的;而其余绝大多数组织的绝大多数职位甚至于全部职位上的人都是代理人(agent),即他们所行使的职位权力都是委托而来的,此即委托权力(entrusted power)。委托权力的一个确定含义是说,这些权力都不是代理人自己的,而是委托人的。以公共权力举例,行使职权的所有领导干部包括党和国家领导人都只是权力的代理人,这些权力不是领导干部自己的,而是委托人即人民的。

概言之,关于权力相关概念有以下几个结论:(1)职位权力因组织中的职位而产生。(2)在现代社会,绝大多数职位权力都是委托权力,仅有极少数职位权力不是委托权力,因此几乎可在职位权力和委托权力之间划等号。(3)可依据组织的公私性质对委托权力进行分类。如果是政府等公共组织,其委托权力就是公共权力;而如果是其他类型的非政府或非公共组织,例如民营企业、社会组织等,其委托权力就是非公共权力的其他委托权力。

换言之,公共权力只是众多委托权力中的一种类型。用概念集合工具来表示,即公共权力集合包含在委托权力集合之中。经济学中的委托—代理理论(principal-agent theory)或委托—代理关系(principal-agent relation)为理解委托权力的特性提供了重要的视角或方法。

需要指出的是,公共权力有广义和狭义之分。以公共权力所依托的公共组织来区分,最为狭义的公共组织仅包括政府组织,即只有政府官员行使的权力才是公共权力。广义的公共组织不仅限于政府,还包括政府以外的其他公共组织,例如公营企业、非营利组织等,在我国,就包括国有企业、事业单位及社会组织等。此外,也有人主张把大部分上市公司或所有公众公司等都划归为公共组织,其工作人员尤其是高管所行使的权力都列为公共权力。从趋势来看,公共组织的范围在不断扩大,由此公共权力的范围也随之扩大。本文主张使用狭义的公共权力和公共

组织观点,即仅把政府作为公共组织,只有政府官员行使的权力才视作公共权力。

在腐败定义的权力之争方面,正确的观点是使用委托权力而非公共权力。也就是说,基于委托权力的腐败定义是正确的,而基于公共权力的腐败定义是错误的。证明方法有两种,分别基于事实和理论得出。

### (一)基于事实的证明

本文主要使用采购案例的相关事实予以证明。采购领域是腐败的重灾区,古今中外概莫能外。采购通常包括甲、乙两方,甲方就是买方或采购方,乙方是卖方、销售方或供应商。甲、乙两方既可能是机构,如政府、企业、事业单位等任何类型机构,也可能是个人。因此,对其进行排列组合,可得到共4种组合:(1)机构(甲)—机构(乙);(2)机构—个人;(3)个人—机构;(4)个人—个人。

与证明相关的问题可划分为3组:①在各种组合下,是否存在采购腐败行为?②如果有腐败,具体的、可能的腐败行为是什么、有哪些?而为什么在某些组合下,就不可能有腐败行为,或者不可能有某些形式的腐败行为?③在上述各种有腐败与无腐败之间,基本的原因是什么呢?

完整的证明比较复杂,这里仅介绍简化后的证明,主要涉及组合(1)和(3)。在组合(1)下,当下最常见的腐败情形是:供应商给回扣(行贿),采购方人员拿回扣(受贿),采购方单位高价采购——支付了明显高于市场价格的采购费用。例如,某单位采购一批办公设备,按市场价格合同额应当是100万元,因为存在回扣猫腻,结果实际付款120万元,采购方人员拿到5万元回扣。在当前大多数市场处于过剩状态或属于买方市场的情形下,这种形式的腐败发生的概率是很高的。采购方无论是政府、企业或事业单位都类似,换言之,采购方是何种组织,并无本质不同。

现在对组合(1)作一点调整,把买方换成个

人,也可以说调整后变成了组合(3)。追加的问题是:调整之后,上述常见的回扣腐败是否还能发生?为什么?答案是显而易见的:这种形式的腐败不可能再发生。因为采购方作为个人,不论回扣是由乙方提议还是甲方提议,一旦该回扣交易达成,乙方获利不变,仍是15万元;而作为个人的甲方将会受损,最终受损金额是15万元。而在组合(1)下,甲方采购人员会获利,数额是5万元的回扣。在组合(1)下,甲方采购人员个人和乙方单位都获利,总获利是20万元。这20万元是从天上掉下来的吗?当然不是。冤大头正是甲方工作人员所在的单位,其直接经济损失正好是20万元。在一些英文文献中,这20万元也被称为腐败蛋糕(corruption cake)。

为什么在组合(1)调整前后,上述形式的腐败就存在发生的可能性或变得完全不可能呢?共同的理由是:是否存在委托—代理关系或委托权力。在组合(1)中,采购人员是单位工作人员,或代理人,他们行使着委托权力。发生回扣腐败,意味着他们一定要滥用委托权力,以权谋私。贿赂双方获得的好处所对等的或更大的损失,可转嫁给不知情的“冤大头”,即采购方人员所在的单位。而调整之后,采购方变成了个人,委托—代理关系消失。这时的采购方个人手中不再有委托权力,无法滥用谋私,即使想谋取私利,损失也不可能转嫁出去,只能由自己承担。基于经济学的理性人或经济人假设,只要有一方利益受损,该腐败交易就不可能达成。在组合(1)下,交易两方(甲方只是其代理人)都获利,受损的则是第三方。

上述简化证明的结论就是:在存在委托权力的情况下,就可能发生腐败;而在没有委托权力的情况下,或者在所发生腐败形式下,腐败损失承担方不存在委托—代理关系或没有委托权力的情形下,就不可能发生腐败或此种特定形式的腐败。

有无腐败,只与是否存在委托—代理关系或委托权力有关,而该委托权力是否属于公共权

力,则没有本质区别。

上述简化证明虽然仅用了采购案例,但因为基于普遍的理性人假设,其结论也因此具有相当普遍的适用性。如果能把案例中各种组合下的各种可能腐败形式或不可能腐败的情形都罗列出来,结果也都同样服从这个规律。有兴趣的读者不妨尝试一下。

## (二)基于理论的证明

事实证明,属于归纳逻辑,终归可能存在归纳逻辑错误。因此,还需要基于理论的证明。所依据的理论正是前面提到的委托—代理理论。在完成上述事实证明之后,理论证明就简单了。

为什么在存在委托—代理关系或委托权力的情况下,就可能发生权力滥用腐败呢?委托—代理理论的基本解释是,在委托人和代理人之间存在着信息不对称(information asymmetry)。所谓信息不对称,是指在关于代理人的行为信息方面,代理人和委托人知道的信息量是显著不同的;代理人完全知道,而委托人则知之甚少,甚至完全不知道。委托人要想克服该信息不对称,一个常用的办法就是监督,而监督就要付出很大的、甚至是高昂的监督成本。换言之,这个信息不对称是不容易克服的。举例政府采购,如果要想监督具体的采购人员是如何实际操作的,可不是件容易的事情。由需要采购的政府单位的领导人员去监督,还是由纪检监察干部去监督,亦或是由群众代表去监督?无论由哪方去监督,不仅有成本的问题,还有是否有效的问题。

其实,一旦存在委托—代理关系,利益相关者就一分为二了,即原来的委托人自己没有直接去干,而是找了别的主体代劳。任何两个主体,其利益诉求必然存在差异,即代理人的想法将不同于委托人自己。

上述基于事实的证明还可对委托—代理理论的已有解释提供重要的补充。在存在委托—代理关系的情况下,不仅代理人的利益诉求不同于委托人,二者之间存在信息不对称,关键还在于代理人在以权谋私、获取好处的同时,能把损

失转嫁给委托人。如果损失无法转嫁出去,代理人也将无从获利。

在委托—代理理论看来,腐败就是个“委托—代理问题”或“委托—代理现象”。其意思是说,委托—代理是发生腐败的前提条件,倘若没有委托—代理,就绝不会有腐败发生。用因果逻辑语句来表达就更为严谨,即委托—代理是腐败发生的必要条件,但不是充要条件。

正是因为有了委托—代理,才出现了委托权力。委托—代理与腐败之间的关系和委托权力与腐败之间的关系是完全对等的,即委托权力是腐败发生的必要条件,但不是充要条件。不是充要条件,意味着,权力并不必定腐败。权力在正当行使,或经由有效监督、没有滥用等情况下,也都不会发生腐败。采购领域是腐败重灾区,但并不是所有采购项目都必定发生腐败,仍有不少公正廉洁的采购活动。绝不应患上权力腐败恐惧症。强调非充要条件这一点非常重要。这是因为,政治学的一些名人名言很容易让人误解,似乎权力就必定或“绝对”腐败,甚至“万古不易”。

上述的证明表明,委托—代理关系或委托—代理理论是解释或定义腐败的核心理论。也正是基于这样的理论和证明,笔者才认为:在委托—代理理论出现之前,政治学所建构的权力腐败理论其实并不能成其为理论,顶多只是一个理论假说,因为政治学并不能对腐败发生的机理给出合乎逻辑的解释。<sup>[11]</sup>仅有经验观察,或实证数据支持,而不能给出逻辑解释,理论就不能完成建构。

基于事实和理论的证明表明,是否存在腐败,或腐败能否发生,只与委托权力或委托—代理关系有关。当然,作为委托权力的公共权力,肯定具有委托权力的一般属性,也存在腐败风险。至于委托权力是否是公共权力,在腐败风险方面并无本质区别。甚至,人们也不能一般性地给出如下证明,即公共权力的腐败风险就高于非公共权力的其他委托权力。

上述证明还表明,腐败是个权力(特指委托

权力,下同)现象。在第一部分有关腐败的争议或问题的罗列中,尽管存在视角差异,即可以从不同视角观察和定义腐败,但基本的、共同的要素是权力。这正是权力历来作为定义腐败的基本要素的原因。腐败的原因是复杂的,但主要可以归纳为三类,其中,人性是深层原因,制度是直接原因,文化是环境性因素。制度复杂多样,权力或委托—代理关系本身也属于制度的一个组成部分,但有其特殊性,从而成为腐败发生的不可或缺或枢纽因素。

在应当用委托权力定义腐败的情况下,如果还坚持用公共权力定义腐败或持有类似做法与观点,就必然造成很多腐败行为被排除在外,处于防控或治理的盲区,这是十分有害的。以采购领域腐败为例,如果坚持以公共权力定义腐败,就会得出只有在政府采购领域才可能发生腐败的结论,而把政府以外的其他所有单位的采购腐败排除在外。

### 三、腐败定义完善与嫌疑腐败行为识别

上述证明及分析表明,权力或委托权力是所有腐败的基本或共性特征,因此,基于权力定义腐败仍是最好的选择,至少短期内看难有更好的选择。也就是说,现有的基于委托权力的腐败定义,是相当不错的。接下来要做的主要是克服现有定义上的瑕疵或弥补其模糊空间,而不是彻底推翻、另起炉灶。

正如于风政所指出,现有定义上的主要漏洞之一是关于腐败主体的,由于腐败定义缺失主体,造成人们理解上的许多偏差、歧义甚至是错误。但是,于风政并未提出明确腐败主体总体的任务,就不可能予以全面刻画。于风政的另一个严重偏差是他认同基于公共权力的腐败定义,且主要针对贿赂问题,由此他认为腐败主体的范围是全体官员,以及行贿官员的另一类主体,主要是“私营机构”及其人员。<sup>[12]</sup>下面,先通过补充、增加注解的方式,完善现有的腐败定义,然后再对腐败主体的总体予以刻画。

腐败的基本或主干定义依然是:滥用委托权力谋取私利。该定义可精简为4个字,即以权谋私。该4字定义由基于委托权力的腐败定义简化而来,所以,以权谋私中的“权”特指“委托权力”,而非公共权力或其他权力。

为了消除该定义在腐败主体方面的模糊或缺失,需要为该定义增加两个重要注解。

注解1:有委托权力,且滥用谋私,即构成腐败。这意味着,没有委托权力,或虽有委托权力但没有使用、正当行使或没有滥用,均不构成腐败。

注解2:一旦构成腐败,所有直接参与方均为腐败者。这里的腐败者,既可以是法人、组织机构,也可以是个人。如果是贿赂,直接参与者通常包括受贿和行贿两方。如果是贪污、欺诈,则可能只有一方。

根据这个完善后的腐败定义,可对腐败主体的总体或全貌予以刻画。腐败主体包括两大类,即组织和个人(个体),且所有组织及绝大部分个人都是腐败主体。第一,所有组织机构,无论是否法人,都是潜在的腐败主体。基于“以权谋私”的腐败定义,所有组织都有可能发生内部人员的腐败。另外,所有组织都可能以整个组织的名义——可视为一个理性人,发生腐败行为。总之,只要是一个组织,就可能存在腐败,成为腐败主体。第二,潜在的腐败个体——特指自然人,其范围是十分广大的,远不限于所有官员、所有有权力者,也不限于所有有民事行为能力的成年人。为了说明这个可能会让不少人觉得难以置信的观点,这里举一个实例。2015年5月23日,中央电视台某栏目在校园欺凌相关报道中,披露某小学副班长受贿几万元事件。该副班长,被老师授予检查同学作业、监督同学背书的权力。他多次以检查作业完成、学习进度为由,收受其他学生贿赂几万元。<sup>[13]</sup>根据“以权谋私”的腐败定义,从这些小学生行为的性质来看,媒体报道中的“受贿”“贿赂”定性并无错误。这个例子表明,所有具备人的基本智力或行为能力者,不论

是否拥有权力,都有可能成为潜在的腐败主体。大量的事实表明,没有权力的人,完全可以通过“拉关系”“走后门”,拉拢、腐蚀甚至“围猎”有权力者,进而达到腐败牟利的目的。“没有人心甘情愿行贿”的观点肯定不能成立。是否“心甘情愿”可能有个人主观的或价值的判断,不好以偏概全,但是,主动行贿者肯定大有人在。基于理性人假设,只要行贿行为有利可图,就完全有可能主动实施。特别是在当事人主张不正当、不合理的情况下,更有可能是主动行贿。笔者曾开发过一个受到瞩目的公务员录用考试舞弊案例。该案中,考第二名的考生及其家长的行贿选择一定是主动的。<sup>[14]</sup>医药购销回扣案例中的那些售卖假药、假医疗器械的企业肯定也是主动给回扣。不愿意排队等候,或试图获得更加优质甚至是不必要的优质医疗服务的患者及其家人,大多也是主动送“红包”。

在刻画了腐败主体总体或全貌之后,就可辨识“只有官员才能腐败”观点的严重错误。该观点存在两重偏差,准确地说,是两次缩小腐败主体范围,而且幅度巨大。有句老话是“绝不冤枉一个好人,也绝不放过一个坏人”。好的腐败定义应当以此为标准,即在非腐败者和腐败者之间画出一条清晰、准确的界线,既不能扩大,也不能缩小。按照“只有官员才能腐败”的观点,就放过了太多的腐败者或“坏人”。基于“以权谋私”腐败定义和上述两个注解,潜在的腐败主体包括:所有组织,以及个体中所有具备人的基本智力或行为能力者。这个集合是很大的。但基于公共权力的腐败定义则将所有源自非公共权力的其他委托权力的腐败主体排除在外。这是第一重偏差。即使是基于公共权力的腐败定义,腐败主体应当包括所有官员和数量众多的非官员。但是,“只有官员才能腐败”的观点则将“数量众多的非官员”排除在外。这是第二重偏差。可见,该观点错误极其严重,绝不能等闲视之。这两重偏差对于反腐败政策和法律的制定,对反腐败实践及其效果的负面影响是极其巨大的。

最后,给出一个判别是否腐败行为的操作性工具或过程框架,如图1所示。根据该过程图,只有符合全部3个条件,才构成腐败。在全过程中,但凡有一个条件或环节不符合,都应当被拒绝,而不构成腐败。使用该过程工具可对发生在真实世界中的绝大部分甚至全部嫌疑腐败行为作出准确的辨识。

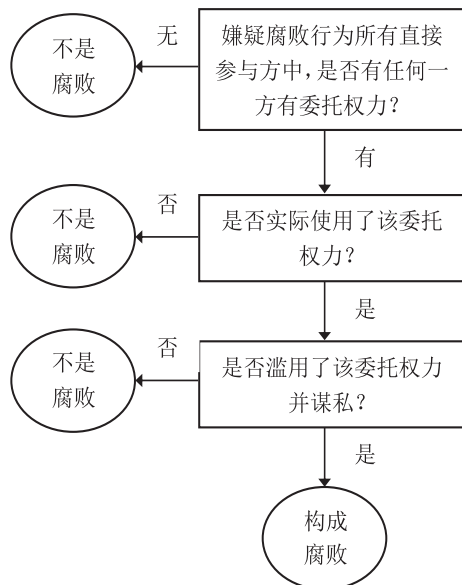


图1 判别嫌疑腐败行为的过程工具

例如,2002年1月,某知名高校一博士研究生公开揭露本校某教授在其新出版的专著中抄袭或剽窃(对比原作只是调整了一些小标题,且完全没有加注释)他人成果约10万字之多一事。此事公开之后,舆论普遍认为该教授的行为属于“学术腐败”,甚至还相当严重。其实,这并非腐败或学术腐败行为,而只是学术伦理或学术诚信问题。该教授作为大学雇员,肯定拥有委托权力,但是,在抄袭这件事情上,并不需要使用教授职权。换句话说,他虽有职权,但并未实际使用或用于抄袭;事实上,很多人,包括没有任何委托权力的学生,在完成课程作业、撰写论文过程中也都可以实施抄袭行为。在过程工具的第二步就可否定该行为的腐败嫌疑。上文提及的那些小学生的行为为什么是腐败呢?因为:(1)那个副班长被老师授予了一项重要的权力,随即拥有了委托权力;(2)他实际使用了该权力;(3)他滥



用了该项权力并谋取私利。所以,其行为性质当然属于腐败。由于该腐败行为成立,所以,参与其中的全部小学生也都是腐败者。具体来看,这是典型的贿赂,班干部收钱是受贿,其他送钱的小学生是行贿。尽管处于这个年龄和认知阶段,这些小学生可能完全不知道、不理解贿赂、腐败为何物。不知道、不理解并不意味着就不可能腐败。再举一个例子,某博士生花钱在某期刊上成功发文1篇。这当然也是腐败。其中的委托权力并不在这个博士生手上,而在决定文章能否发表的杂志社工作人员那里,他们手中有委托权力,且拿到钱财后,就滥用权力,给这个学生发文提供了帮助。

至此,围绕腐败定义的若干争议和问题就得到了较为彻底的解决。文首提及,作为一个核心概念或基础性问题,腐败定义问题的解决对于廉政学科和理论的发展自然具有十分重要的价值。此外,解决腐败定义问题还具有十分重要的实践价值。例如,在我国反腐败法律和政策中,仍有一些与腐败定义有关的问题,甚至是严重的问题。尽管经过多次修订,但受到刑法规管的仍是部分腐败犯罪行为而非全部,在企业和社会领域的缺口尤其大。党的十九大报告强调要“坚持受贿行贿一起查”,2021年9月中央纪委等七部委联合印发《关于进一步推进受贿行贿一起查的意见》。虽然受贿行贿问题并列,但主要的查办或惩处短板仍然是行贿问题。这其实也是一个已经存在了很长时间的老问题。作为专门的反腐败机关,国家监察委员会的监察范围主要限定于公职人员,而不是所有可能腐败的人员。事实上,公职人员也并未全覆盖。<sup>[15]</sup>或许从政策或策略的角度,在所有的腐败个体中,可以把公职人员甚至是其中的高级领导和管理人员作为规管

的重点,但不应有漏洞或空白。这也就是说,良好的反腐败法律和政策应当对所有的腐败问题和腐败主体实现全覆盖。规管方面的缺口就是反腐败的漏洞。存在漏洞意味着反腐败的堤坝就没能严密构筑。这些法律和政策问题的彻底解决都有赖于正确的腐败定义。

注释:

[1][6]任建明、杜治洲:《腐败与反腐败:理论、模型和方法》,北京:清华大学出版社,2009年,第5-21页。

[2][10][12]于凤政:《论“腐败”的定义》,《新视野》2003年第5期。

[3]李莉:《如何定义腐败:政治学的解释进路》,《探求》2011年第5期。

[4][5]Heidenheimer, A. J., & Johnston, M., (Eds.), *Political Corruption: Concepts and Contexts (3rd ed.)*, New Brunswick: Transaction, 2002, pp. 12, 8.

[7]关于腐败和利益冲突的异同,仍有一些争议。笔者认为,腐败集合包含于利益冲突集合之中。如果机械照搬利益冲突的定义,即同一个主体所承担的两种角色——个人角色和机构角色之间的冲突,则一些腐败主体,因为只有一个角色,就不可能存在利益冲突。这时,两个集合间就是部分重叠关系。

[8][新西兰]杰瑞米·波普:《制约腐败——建构国家廉政体系》,清华大学公共管理学院廉政研究室译,北京:中国方正出版社,2003年,第5页。

[9][11]任建明、马喆:《廉洁政治:概念与目标》,《理论与改革》2017年第5期。

[13]《校园欺凌》,央视网, <http://news.cctv.com/2015/05/23/VIDE1432367818252300.shtml>。

[14]山西青年宋江明在2011年度某市的公务员考试中获得笔试、面试第一的成绩,却因体检时遭遇舞弊被淘汰引起社会关注。案例基本事实参见:《宋江明求职验血记》,《中国青年报》2011年11月9日;《长治处理公务员考录违规事件责任人——长治人社局副局长、和平医院健康体检科主任等被逮捕》,《中国青年报》2012年1月1日。

[15]任建明:《监察对象:法律规定、存在问题与解决思路》,《广州大学学报(社会科学版)》2019年第2期。

[责任编辑:刘毅]