

中国社会转型期腐败的预防和治理策略

杨 薇

(湖南农业大学 经济学院, 湖南 长沙 410128)

摘 要: 中国社会转型期的腐败具有制度性、群体性、部门性、集团性等特征。腐败案件多发成因在于行政权力过度介入市场微观经济活动, 权力监督机制缺陷, 所有制结构调整过程中存在漏洞以及历史文化传统的影响。中国社会转型期腐败的预防和治理策略是在借鉴国外预防和治理腐败经验的基础上, 完善预防和治理腐败的机构改革, 加强社会对政府的民主监督, 提高各级人大对政府的监管力, 重建清廉文化, 提高领导干部自律能力以及多维度加大对腐败现象的惩治力度。

关 键 词: 腐败; 公共权力; 权力异化; 权力制衡; 社会监督; 社会转型期; 中国

中图分类号: D630.9

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2011)06-0069-05

Prevention and control strategy of corruption during China's social transition period

YANG Wei

(Economics School, Hunan Agricultural University, Changsha 410128, China)

Abstract: The subjects of corruption during China's social transition period may be a institution, a crowd, a department or a group. The reason leading frequent corruption lies in: administrative right intervenes excessively the micro-economic activities in the market; power supervision mechanism is defect; there is loophole during the adjustment of ownership structure. Strategies for prevention and control of corruption in social transformation period in China are proposed: learning from foreign experience; improving institutional reforms; strengthening social democratic supervision of the government; raising the regulatory power of people's congresses at all levels; rebuilding honest and clean administration culture; enhancing the self-discipline of leading cadres and increasing multidimensional efforts to punish corruption

Key words: corruption; public power; dissimilation of power; power balance; social supervision; social transition period; China

腐败累积到一定程度就危及党的执政地位, 古今中外不乏先例。总部设在柏林的“透明国际”发布的每年度国家清廉指数, 中国得分逐年有所提高, 说明中国反腐败工作取得一定进展。然而, 腐败问题一直是国人关注的焦点, 在许多地方和领域, 腐败并没有得到有效遏制, 甚至出现“越反越腐”现象。如何采取有效措施预防、治理腐败, 真正实现政治清明、社会有序、人民生活安居乐业仍然是中国社会转型期的重大课题。

一、腐败的界定及转型期腐败的特征

腐败的定义有多种。经济学家倾向于从供需或

从市场的角度给腐败下定义; 社会学家用对社会接受的任务和福利的标准的违反代表腐败的社会关系; 政治学家侧重于将它定义为与权力的行使和外界对政府官员的影响相联系。而较为权威的有以下几种, 国际透明组织认为腐败是: “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。”^[1]美国哈佛大学肯尼迪政府学院教授魏尚进把腐败定义为“政府官员为了个人利益而对权力的滥用, 并从私人部门索取或接受贿赂”; 国际货币基金组织定义是: “腐败是滥用公共权力以谋取私人的利益”; 而较为流行的、世界银行所使用的一个定义是: “腐败是为谋取个人私利而滥用公共权力。”

收稿日期: 2011-11-30

作者简介: 杨 薇(1961—), 女, 湖南益阳人, 博士研究生, 主要从事廉政文化研究。

腐败行为是为谋取私利者受腐败思想支配而表现为滥用公共权力的活动。腐败行为的主要表现是滥用公共权力,腐败行为的过程就是滥用公共权力的过程。从管理学方面分析,腐败构成有三个要件:动机、权力、机会。思想指挥行为,有腐败的想法才可能有腐败的行为。权力是公务人员履行其职责的基础和条件,也是公务人员腐败的资本。没有权力便无法腐败,凡是腐败都与权力有关。一个公职人员具备了腐败动机和权力,但如果没有腐败的机会,腐败行为也难以实现。腐败机会主要是由制度缺陷所致。

从法学角度来说,只有腐败行为完成并达到了谋取个人私利目的,腐败才成立。结果也是构成腐败的要件。一般地说,腐败结果主要通过腐败的数额体现,腐败行为的后果还包括腐败行为的情节对社会造成的不良影响或危害等。“腐败是为谋取个人私利而滥用公共权力”,这里的“私利”包括个人直接利益和个人关系利益。韦托·坦茨指出:“有时候,公共权力的滥用所产生的收益不一定归个人,而是流向了个体所属的政党、阶级、部落、朋友、家庭”。“私利”有财物等多种形式。例如,一个公务员可以宣称自己生病而实际上去度假,这实际上也是对其公职权力的滥用,也是腐败行为,尽管并没有贿赂性支付。由此可见,现在个别领导干部搞劳民伤财的政绩工程实际也是一种谋取私利的腐败行为。因此,无论获取哪种形式的私利,只要从动机经过权利和机会而实施滥用公共权力的行为及结果,就是腐败。可以说,私利既是腐败的动机又是腐败行为的目标和目的。

总体来看,中国社会转型期的腐败具有以下特征:1)制度性,就是说制度设计存在缺陷,给腐败分子提供了空间,给治理腐败增加了难度。如公款吃喝、公款用车、公款出国等“三公”问题与制度设计的缺陷有直接关系。2)群体性,即腐败分子在政治上拉帮结派,经济上互相牵连,呈现出明显的群体性。涉案人员动辄上百的沈阳慕马案、安徽王怀忠案等“窝案”、“串案”就莫不如此,其中王怀忠案牵连出的县委书记就有18个之多。3)部门性、地方性、集团性。某些行政部门利用掌握的干部提拔权、审批项目权、安排资金权谋取个人或部门私

利;一些地方则打着发展本地经济的名义,拒不贯彻落实中央的政策,借此谋取官员的私利。官僚利益集团、资本利益集团、学术利益集团等相互抱团牟利,损害民众和社会利益。4)赃款资本化和腐败资本政治化。拥有公共权利的腐败分子违纪违法的目的从消费享乐转向了资本的积累,用受贿的钱买水电站、买医院,搞房地产公司,努力将死钱变活钱,将黑钱漂白。需要引起重视的是,腐败资本正在疯狂地以腐败的方式实现政治利益,以加快资本不断扩张和合法化的步伐。

二、中国社会转型期腐败多发的成因分析

对腐败的成因研究大体上有政治学、经济学、伦理学、历史和文化心理学等视角。如政治学视角主要从制度的角度来解释腐败产生的原因,并进一步集中于权力制衡机制理论的研究。经济学视角主要是大量采用经济学的方法构造不同模型研究腐败及其成因问题,包括博弈论和寻租论等,“寻租”论认为,由于政府干预市场,使计划配置和市场价格出现差价(租金),公职人员为了获得租金,就会卷入寻租活动,从而形成了官倒、官商等腐败现象。

笔者认为,中国社会转型期腐败现象多发的成因很复杂,既有现实的原因,也有历史的原因;既有经济体制的原因,也有政治、文化的原因,具体可以归结为以下方面:

第一,行政权力过度介入市场微观经济活动。改革开放以前,中国一直实行以行政权力为中心的计划经济体制,也就是通过行政手段直接分配社会资源。在由计划经济体制向市场经济体制转变的过程中,政府难以将计划手段与市场手段有效结合起来,政府仍习惯于直接参与微观经济管理活动和紧缺资源的分配。但由于此时的行政权力已不再高度集中统一,而是在相当程度上被肢解成部门权力。由于行政法体系发育滞后于行政管理实践,政府干预经济活动缺乏程序规范和有效监督,部门权力具有相当大的自由度。这种既缺乏规范又缺乏有效监督的权力必然造成随意执法和“暗箱操作”,诱发权钱交易和以权谋私。^[2]近年出现大量的各式各样的通过行政审批的“寻租”现象,说明行政权力过度介入市场微观经济活动已成为滋生腐败的重要

诱因。另外，一些行政部门由于经费不足、福利偏低而大肆利用行政权力创收，助长了乱收费、乱罚款、乱摊派现象。行政行为的趋利化倾向也造成大量违法行政，产生不少腐败问题。

第二，权力监督机制缺陷导致权力异化和腐败。权力缺乏制衡和监督是导致权力异化的根本原因。对于权力的约束有分权制衡和权力监督两种方式。第一种形式是对原权力进行分割，避免出现绝对权力。这种形式不增加原权力的总量。第二种形式是在原权力之外引入一种新的权力来监督制约原权力。这种形式会增加权力的总量从而使权力不断膨胀并陷入无限循环监督的怪圈，造成社会成本的大量增加。比较而言，分权制衡是一种比较理想的权力约束方式，它可在不增加社会成本的前提下把权力异化的危险限制到最小程度。虽然权力制衡也有失位的时候，但与权力监督相比，分权制衡对权力的监督更具有主动性、超前性。我国实行的是议行合一制，对权力的约束只能以权力监督的形式来实现。而在实践中，各种监督流于形式，群众对决策的出台和执行都无法监督。人大监督也因普通百姓代表偏少、代表构成也不尽合理而效果不理想。这些都为权力异化大开方便之门。

第三，所有制结构调整过程中存在诸多漏洞。随着公有制实现形式多样化和各种经济成分共同发展，利益主体日益多元化。在所有制结构调整过程中，由于适应市场经济规范的管理制度建设相对滞后，存在监督制约机制不健全等诸多漏洞，政府和企业的行为，特别是新兴经济领域没有得到严密规范和有效约束，导致大量不正当竞争的“机会”，给胆大妄为者提供了可乘之机，进而引发行贿受贿、权钱交易等腐败行为。比如国有企业在尚未形成财产所有者对其有效监督的情况下进入市场，一些企业领导人与不法私营企业主相勾结，造成掠夺国有资产的腐败案件频繁发生。

第四，历史文化传统的影响。我国封建社会延续两千多年，现阶段腐败现象多发无疑与封建社会所形成的“官本位”文化及其“千里做官只为财”等陈腐观念不无关系。从某种程度上可以说，中国社会转型期的腐败现象是私有制和剥削阶级残余影响的产物。

三、国外预防和治理腐败的经验借鉴

公共权力是管理社会公共事务所必需的，具有造福社会的功能，它同时又可能成为掌权者牟取私利的工具，内在隐含着腐败的可能性。许多国家基于公共权力的两重性，加强组织和制度建设，开展声势浩大的反腐败运动和国际间反腐败协作，在预防和治理腐败上取得显著效果，其主要经验有：

一是构建严密的反腐败组织体系。构建涵盖司法、检察、立法、监察和专门的反腐败机构及其协调组织的严密反腐败组织体系。立法、行政、司法等机关都普遍具有独立的监督权和办案权，但在办案时能够互相监督、加强协作。^[3]专门的反腐败机构作为一种对常规监督监察机构的补充，是当代反腐败斗争的产物，其特点是任务专一、力量集中、手段强硬，工作效率高。如新加坡的贪污调查局，法国的预防腐败委员会和反腐败斗争中央局均已成为反腐败斗争的主角。

二是加强廉政和反腐败立法工作。如新加坡等国廉政立法无不精密细致，对公务员接受礼品、社会兼职、工资外收入、离职后利用影响获取利益等均有规制；反腐败法缜密、具体，罪与非罪的界定清楚，可操作性很强。其确定为腐败行为的罪名就包括私自接受贵重物品罪、盗用侵占公物罪、利用酬谢建立个人影响罪、非法所得罪、滥用职权罪、玩忽职守罪、泄露被调查人员身份罪、泄露盗用秘密罪、舞弊行为罪等。认定有罪标准和处罚措施严格，凡是口头同意、企图获取利益而未实施的行为仍认定有罪。这对隐形犯罪和预谋犯罪都有极大威慑。专门法越来越多，既便于公民举报，也便于执法机构依法查处。

三是严格公务员的选任和管理。建立和完善包括公开考试录取、培训教育、姻亲回避、岗位轮换、生活保障等一系列的公务员选任和管理制度，其中一些机制对公务员的廉洁自律起到重要的保证作用。积极实施政务公开为核心的“阳光”法案，强化对政府官员监督。它包括政府向国会报告制度、政府公开办事制度、文件公开制度、服务承诺制度；规定政府官员的公务活动及个人活动都要公开，如合同签订实情公开、土地信托公开、竞选资金公开、

政府官员财产和收入公开等。^[4]规定竞选资金要向专门机构申报,向大众公开,同时限制额度。政府推行公开招标采购,限制商业贿赂,严禁政府官员经商、兼职和军人经商。政府官员财产申报是“阳光”法案的重要内容,是目前国外普遍实行的一种监督制度。它规定上至总统副总统,下至普通公务员,在任职前、任职中和离职后必须申报个人现有财产、收入、债务情况,及与自己生活密切、有经济往来的配偶、子女的财产、收入情况。拒绝申报或弄虚作假者将受到法律的制裁,议员候选人将被取消选举资格,新任公务员的任命将无效,官员会被处以罚款或徒刑。

四是普遍推行独立的审计监督。许多国家实行政党轮换和普选制,很容易产生官商一体和军商一体。他们从净化政治资金和打破官商勾结入手,加强对“金钱政治”的限制,重点加强对上层掌握政治、行政、军事权力的政要、公务员和机构的审计监督。按审计主体地位划分,审计机构可分为国家审计、内部审计、社会审计,审计项目的主要类型有财政审计、绩效审计和专项审计。国外的审计机构具有很大的独立性,审计机关虽然隶属于或议会或国会或政府或司法机关,但其行使职能时不受外界干预。对审计过程中发现的违法、失职及腐败行为,可以提请相关的权力机关处置。^[5、6]

五是开展声势浩大的反腐败运动。许多国家为荡涤腐败沉疴而开展声势浩大的反腐败运动。如1992年意大利的“清廉运动”,4名前总理、10多名前政府部长和1/3的参众两院议员受到清查,并导致3名部长辞职,5个执政党和1个在野党总书记下台,三级议会和政府中4000余人被指控贪污。又如1993年韩国的“阳光行动”,在运动中共有包括总理、内阁部长、将军、国会议员在内的1800多人被解职或判刑。

六是充分发挥新闻监督作用。新闻媒体被称之为与立法、行政、司法三权并驾齐驱的“第四种力量”。国外新闻监督的作用极强,主要是因为他们新闻的独立原则和自由原则,这种独立性受到法律的保护,不受政府和政党制约,从而敢于揭露社会矛盾,揭露官场丑恶和腐败现象。

四、中国转型期预防和治理腐败的策略

基于中国体制特点和中国社会转型期腐败的特征与成因,借鉴国外的成功经验,笔者认为预防和治理腐败应该重点从以下方面采取对策措施。

其一,完善预防和治理腐败的机构改革。当前,我国预防和治理腐败的职能机构,主要有纪检监察机关、司法机关、监察机关、审计机关和预防腐败局等,存在“条块分割”现象,难以发挥规模效应或者所谓的合力作用。因此,必须加强反腐倡廉的机构改革,形成预防和治理腐败的综合体系。第一,在反腐败机构内部进行垂直化的改革。也就是说,中央以下的、现隶属于地方各级政府的反腐败机构从地方政府中剥离,直接作为中央反腐败机关的派出机关。第二,对反腐败机构进行横向整合改革,最终的目标是整合为只有一个反腐败机构,且内设机构按照反腐败工作专业分工的原则来设置。第三,要通过体制改革和立法对反腐败机构进行充分授权。包括独立接获腐败举报、独立地对举报信息的调查价值做出判断并决定是否启动调查、秘密调查权,以及推行预防制度的强制权力等等。第四,要对反腐败机构设置与其权力对应的外部 and 内部制约机制。可以在党代表大会和人民代表大会中设立专门的监督反腐败机构的监督委员会,对反腐败机构进行日常监督。同时,通过法律修订,要求反腐败机构内部要设置内部监督机制以及建立内控机制。

其二,加强社会对政府的民主监督。首先要加强新闻监督。根据国际反腐败组织“透明国际”调查,反腐败最有效的手段是新闻监督。政府应该深刻把握好短期稳定和长治久安的关系,逐步加大新闻开放的力度。只有让政务更多地曝露在新闻监督的“阳光”之下,腐败分子就不敢为,也不能为。现在一些地方政府不择手段地钳制新闻舆论,所产生的负面效应是极其恶劣的。其次要依法开展领导干部收入申报。虽然中央先后制订了《关于党政机关县处级以上领导干部收入申报的规定》(1995年)、《关于领导干部报告个人重大事项的规定》(1997年)、《关于省部级现职领导干部报告家庭财产的规

定》(2001年)、《关于党员领导干部报告个人有关事项的规定》(2006年)、《关于领导干部报告个人有关事项的规定》(2010年)。但由于缺乏相应的配套措施,这些规定的施行效果还是不尽人意。因此,应学习和借鉴国外的经验,尽快建立公职人员收入和家庭财产申报和公开的专门法,完善相关手段,依法向社会公布公职人员任前、任期、任后个人收入和家庭财产,广泛接受社会监督。第三是加快公务消费管理和监督机制创新。有资料显示,全国的公款吃喝数额巨大且呈逐年上升趋势。老百姓对领导干部公车、公款招待意见很大。两会代表(委员)对公车等消费管理数度提出改革建议和提案。因此,必须依据《政府信息公开条例》等法规,加快公务消费管理和监督机制创新。只有这样才能推动廉洁政府建设,才能真正取信于民,实现长治久安。

其三,提高各级人大对政府的监管力。人大作为立法机关和最高权力机关,其监管功能有待于进一步强化。一是要进一步改变人大代表构成。近几届全国人大代表构成中,工人和农民代表比例呈下降趋势,尤其是一线的工人、农民代表人数偏少。各级地方人大代表构成也不例外。因此,应当增加工人、农民等一线普通劳动者代表数量,防止人民代表大会演变为“官员代表大会”。二是要提高人大代表责任感和履职必需的专业素养。各级人大代表既要有敢为民代言,甚至为民请命的政治责任感,又要有履职必需的专业素养,是代表一定地域或行业的“精英”人物。三是要加强财政资金预算和使用的审查和对公、检、法的监督。包括强化人大对政府执行《行政许可法》的监督,规范集中采购、招投标制度;加强对公检法系统领导人的监督和制约。

其四,重建清廉文化,提高领导干部自律能力。自律必须依靠道德水平、思想境界才能实现,也就是说只有树立正确的世界观、人生观、价值观才能远离贪腐。同样的环境,一些人廉洁奉公,一些人却贪污腐化,就是因为有不同的道德水准和思想信仰。提高领导干部的思想道德水准有赖于重建清廉文化。中国文化博大精深,但也不乏人治文化、官本位文化、特权文化、贪渎文化、无规则文化等沉渣,因此,重建清廉文化势在必行又而任重道远。

光靠道德说教必然难建其功。清廉文化的重建需要依靠全体公民民主和法治意识的觉醒,形成全社会尊重和爱戴廉洁自律干部的风尚。同时要强化领导干部思想教育、伦理教育和法制教育,努力改进教育方式方法,提高教育的实效,真正帮助其树立正确的学习观、权力观和荣誉观。^[7]教育虽然不是万能的,但教育的作用是不可或缺的。

其五,加大对腐败现象的惩治力度。当前腐败案件多发的一个重要原因在于其成本远远低于收益。一是经济成本低,我国现行的法律法规重点强调对腐败分子政治上予以惩处,而对来自财产刑的认识和使用不够,在经济上的制裁失之过宽。如对贪污受贿给国家造成巨大经济损失的腐败分子,往往存在赃款清查不彻底和从轻处罚的现象。二是道德成本低。当前,相当多的国人对于腐败现象麻木不仁,不主动进行谴责,对“包二奶”、“养情人”等表现出惊人的宽容。腐败分子道德负累不重、社会及家庭压力小是“前腐后继”的重要原因。因此,必须依法加大惩治力度,提高腐败行为的违法成本。首先提高腐败案件的查处率,减少漏网之鱼;其次是加大对腐败者的经济惩罚,让其在经济上得不偿失;第三是加重腐败者的精神成本,将腐败案情“公布于天下”,这样不仅使腐败者个人名誉受损,而且使其利益相关者名誉受损,让腐败者为其腐败行为支付高昂的“精神代价”。

参考文献:

- [1] 韩昭筠. 我国转型期腐败现象经济学分析[J]. 合作经济与科技, 2008(12): 16-18.
- [2] 刘平. 中国转型期反腐介廉的经济思想研究[D]. 复旦大学博士论文, 2005.
- [3] 金光泽. 浅谈我国的腐败问题及对策[D]. 东北大学硕士论文, 2005.
- [4] 张亮. 腐败成本及其控制[D]. 辽宁师范大学硕士论文, 2006.
- [5] 沈永良. 新制度主义视角下我国权力监督体系的运作问题研究[D]. 上海交通大学硕士论文, 2007.
- [6] 姚震. 纪检监察系统内部监督问题研究[D]. 国防科学技术大学硕士论文, 2006.
- [7] 于丹. 新加坡东方价值观教育运动的特点与经验[J]. 湖南农业大学学报: 社会科学版, 2011, 12(5): 86-91.

责任编辑: 陈向科