

国腐论

公权力配置资源与预防腐败研究

GUOFULUN
GONGQUANLI PEIZHI ZIYUAN YU
YUFANG FUBAI YANJIU

王习加◎著



中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

国腐论

公权力配置资源与预防腐败研究

王习加◎著



中共中央党校出版社

The Central Party School Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

国腐论——公权力配置资源与预防腐败研究/王习加
著. —北京: 中共中央党校出版社, 2013. 11
ISBN 978-7-5035-5192-5

I. 国… II. 王… III. 反腐倡廉—研究—中国
IV. D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 222978 号

国腐论——公权力配置资源与预防腐败研究

责任编辑 蔡锐华 任 丽
版式设计 李 灵
责任校对 王 巍
责任印制 宋二顺

出版发行 中共中央党校出版社
(北京市海淀区大有庄 100 号)

邮 编 100091

网 址 www.dxcbs.net

电 话 (010) 62805800 (办公室) (010) 62805824 (发行部)

经 销 新华书店

印 刷 北京四季青印刷厂

字 数 240 千字

版 次 2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月第 1 次印刷

开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 15.625

定 价 36.00 元

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题, 请与本社发行部联系

序 言 >>>

胡德平

权力失去监督就会产生腐败，腐败发展又会削弱和灭亡权力。找到一副根治腐败的良药，是多少人的梦想和追求。

解决腐败问题需要总结反腐败的经验教训，寻求反腐败的客观规律，建立科学的反腐败理论，找到切实可行的反腐败路径，实施正确的反腐败战略。

王习加博士的《国腐论》列举了国内外现有三种主要的反腐败理论和反腐败模式。高薪养廉：是主张对国家公职人员实行高薪制来保证其廉洁奉公行为的理论。清廉为政：是主张以低薪制度和良好的道德准则，规范公职人员的行为，倡导清明廉政之风的理论。权力制约：是主张用权力制约来保证国家公职人员廉洁奉公、防止腐败行为的理论。

《国腐论》从“公权力配置资源”出发，详细讨论了公权力配置资源、贪欲、利益博弈、社会缺陷等预防腐败基础问题，特别是深入探讨了资源增值的本质，揭示了公权力本身是一种“增值要素资源”。腐败就是通过在公权力配置资源中滥用职权，获取不正当利益、损害社会正当利益的现象。

《国腐论》将科学社会主义基本原理应用于反腐败理论研究，认识到腐败是社会发展管理失序的普遍现象，是劳动异化的一种表现形式，是私有制条件下人性异化的必然结果。在私有制存在的情况下，腐败将始终与人类社会为伴。因此，反腐败将是人类社会发展的课题。

《国腐论》指出：反腐败的任务就是要将腐败抑制在可控的范

围，以使社会冲突保持在“秩序”的范围内。而要将腐败抑制在可控的范围，就必须实施预防腐败战略，走“全面反腐”的反腐败路径，即通过抑制贪欲、平衡利益、制衡公权、健全法治，使公权力在配置资源中实现正当利益最大化和不正当利益最小化。

《国腐论》是作者在实践的基础上对反腐败问题进行的理论探索。现推荐给大家，望更多的有识之士对反腐败问题进行有益的探索。

2013 年 10 月 23 日

目 录

CONTENTS

序 言	1
-----	---

第一章 总 论

第一节 腐败、反腐败及其研究现状简述	1
第二节 反腐败学的理论边界	7
第三节 从公权力配置资源出发构建反腐败基础理论	12
一 腐败的界定	12
二 腐败的成因	16
三 预防腐败原理	21
四 “合理配置资源”的反腐败理论的优势分析	23

第二章 腐败现象：公权力配置资源之痛

第一节 资源稀缺：绝对与相对	26
一 资源与财富	27
二 资源的过剩与稀缺	31
三 市场配置与计划配置	34

第二节	公权力：特殊的稀缺资源	37
一	公权力资源是一种社会资源	38
二	公权力资源是一种政治资源	39
三	公权力资源是增值要素资源	40
第三节	公权力的公共性与私人性	41
一	公权力的公共性	41
二	公权力的私人性	43
第四节	公权力的异化	45
一	权力寻租	46
二	权力赎买	47
第五节	公权力配置资源：无奈的选择	50

第三章 主观因素：人性中的弱点——贪欲

第一节	贪欲：私有制及其影响下的人性之殇	54
第二节	欲需异化的表现	58
一	生物人——贪图享乐	59
二	经济人——贪图钱财	60
三	社会人——贪图权势	63
四	复杂人——复合型贪欲	64
第三节	贪欲与权力结合	66
一	享乐式腐败：吃喝游玩、迷恋美色、超标享受	67
二	拜金式腐败：贪污贿赂、内幕交易、索拿卡要	82
三	附势式腐败：官宦世袭、买官卖官、官官相护	98
四	复合式腐败：腐化堕落、欺上压下、失职渎职	119
第四节	从贪欲到腐败：人性的变异	134
一	贪欲——人性“细胞”中的“原癌基因”	134
二	腐败：“抑癌基因”的失活与“原癌基因”的变异	137

第四章 客观因素：利益博弈与社会缺陷

第一节 利益博弈：贪欲者的竞技平台	139
一 非法利益：不合法的利益追求	140
二 不合理利益：不道德的利益追求	142
三 不正当利益：不正确的利益追求	146
第二节 社会缺陷：腐败滋生的“土壤”	149
一 文化缺陷：价值失偏	150
二 制度缺陷：利益失衡	154
三 体制缺陷：运行失范	159
四 机制缺陷：权力失控	163

第五章 全面反腐：反腐败的路径选择

第一节 抑制贪欲：健全道德价值体系	168
一 廉政思想：行动的指南	168
二 廉政文化：良好的社会氛围	172
三 廉政教育：道德价值观的推广传播	174
第二节 平衡利益：社会分配科学合理	178
一 分配制度：效率与公平相统一	178
二 社会保障：必要的福利	181
三 慈善事业：社会的平衡剂	183
第三节 制衡公权：市场与公权合理定位	185
一 完善市场配置体系	185
二 规范公权力配置空间	188
第四节 健全法治：权力正当、政治民主与依法治国	191
一 权力正当：特殊的利益考量	191
二 政治民主：廉政的根本保证	192
三 依法治国：廉政的法律支撑	195

第六章 预防腐败：中国的反腐败战略

第一节	实施预防腐败战略	198
一	坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防方针	199
二	构建教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系	200
第二节	建立预防腐败体制	201
一	领导体制：具有权威性	202
二	管理体制：不断改革创新	204
三	专门机构：形成“拳头”	206
第三节	健全预防腐败机制	207
一	权力运行机制：决策、执行、监督“三权”制衡	207
二	社会监督机制：阳光是最好的“防腐剂”	209
三	综合协调机制：社会共识，形成合力	212
四	国际合作机制：反腐败是世界性共同的任务	214
参考文献		216
跋		225

第一章 总 论

腐败就像“臭豆腐”，闻起来臭，吃起来香。为什么“闻起来臭”？因为腐败会带来严重的社会危害，令人深恶痛绝；为什么“吃起来香”？因为腐败能满足人的贪欲，使人垂涎欲滴。一位记者采访广州刚上学的小学一年级学生，问他们的理想是什么。一名6岁的小女孩回答说想做官，记者问做什么样的官，小女孩说：“做……贪官，因为贪官有很多东西”^①。然而，这个笑话却让人笑不出来。

当腐败成为刚上学的小学生的理想时，我们这个社会真的需要反省了：难道我们真的要培养出一代又一代的“贪官”吗？如果不是这样，那么，怎样才能让人们更多地认识到腐败的危害，在社会上营造一种反对腐败崇尚廉洁的氛围呢？能不能通过对腐败本质的研究，以及对反腐败路径的探索，建立一门独立的反腐败学理论呢？——这就是我开展本课题研究的初衷。

第一节 腐败、反腐败及其研究现状简述

腐败存在于人类社会已不下数十个世纪，自从产生剩余财产和私有制，自从产生阶级和国家，自从出现资源的过剩与稀缺，自从公权力参与资源配置，腐败就跟着产生了。

^① 广州一年级小学生的理想 [DB/OL]. <http://bbs.pc186.com/thread-58937-1-1.html>, 2009-9-3.

什么是腐败？腐败有什么表现？

古今中外腐败的案例数不胜数，关于腐败的讨论也莫衷一是。张仲华在《反腐败理论面面观》一文中，列举了对腐败认识的六种观点^①：（1）权力变质或异化的产物。（2）国家机关工作人员为谋取私利，严重违反法律规范、纪律规范和道德规范，滥用党和人民赋予的职权，并造成严重后果或恶劣政治影响的行为。（3）掌握权力的人在行使权力过程中谋取私利的行为。（4）从广义上讲，腐败是以权力为轴心的蔓延社会各领域、各行业、各阶层的腐化堕落现象；狭义地讲，腐败是指党和国家各级部门及其工作人员利用掌握的各种权力进行不符合正当职责的活动。（5）在经济体制和经济发展模式双重转轨的历史时期，主要是指收入的获得脱离劳动对社会的贡献，脱离市场竞争等价交换的规则；支出又脱离个人或家庭的收入预算限制；进而瓦解市场机制的发育，破坏社会经济积累基础，凭借特权瓦解法权规则。（6）从其表现来看可以分为两类：一是显性腐败；二是隐性腐败。

“正义网”则列举了“腐败现象的十七种模式”^②：（1）集体腐败型；（2）官家私店型；（3）执法犯法型；（4）体制漏洞型；（5）隐性灰色型；（6）卖官鬻爵型；（7）行业垄断型；（8）权色交易型；（9）及时行乐型；（10）宗族家长型；（11）家属作恶型；（12）新星堕落型；（13）模范变质型；（14）晚节不保型；（15）公款行贿型；（16）内外勾结型；（17）暴力贪赃型。

以上对腐败的6种认识和对腐败现象的17种模式的归类，从不同侧面反映了腐败的特征，但归纳起来不外乎三种情形：一是权钱交易。这个“钱”指钱财，包括一切物质形态的利益。二是权欲交易。这个“欲”在此特指非物质形态的利益，如信息贿赂、业绩贿赂、美色贿赂、情感贿赂等^③。三是权权交易。指以人身依附性为标志的权力之间的交易，比如权力的近亲繁殖：用身边熟悉的人、用亲缘关系的人、用隐私关系的人之

① 张仲华. 反腐败理论面面观 [J]. 前线, 1995, (5).

② 腐败现象的十七种模式 [DB/OL]. <http://www.jcrb.com/zhuant/ffzt/fbxx/>.

③ 李永忠将这一情形表述为“权色交易”。参见李永忠. 反腐败突破口在权力结构的改革[N]. 南方日报, 2012-2-23.

类。“权权交易形成权力上的垄断，导致社会阶层流动困难，从而造成社会板结化。而板结一旦形成，社会就非常危险。”^①

但是，腐败的本质到底是什么？至今还没有权威的界定。腐败总是伴随权力，但权力一定导致腐败吗？权力是怎样导致腐败的？这些机理尚未完全弄清。

目前用来研究权力腐败问题较有说服力的理论是寻租理论。寻租理论之父是美国经济学家和法学家戈登·图洛克。寻租理论揭示：政府通过运用公权力对经济活动进行干预和管制，创造了“租金”，给少数有特权者“寻租”创造了机会。这一理论被用于反腐败研究的主要成果是得到了“权力寻租”这一腐败的典型形式。寻租理论属于经济学理论，而不是反腐败学理论。寻租理论并不研究哪些是腐败行为，哪些不是腐败行为，更没有探讨腐败的本质问题。

自从产生了腐败这种社会现象，反腐败便一刻也不曾停止。反腐败或抑制腐败早已成为人类社会、世界各国的共同选择。

中国是一个具有 5000 年以上历史的文明古国，反腐败的历史也就十分悠久。

早在 4000 年前的父系氏族社会，中国先民就认识到腐败往往发生在具有公权力的部落首领身上，因而创造了纳言民主监督制度，用以监督经部落联盟议事会选举产生的部落首领，监督权属于全体氏族成员，监督形式则以纳谏纳言的舆论为主。到了夏商周时代，地方机构中便有了“方伯”，他们“受命于王，以监察一方，谓之伯”。西周时还设有调查民意的询问官小司寇、乡大夫等职。春秋战国时期各诸侯国有的设御史，有的设郎官，实施对地方官吏的经常性监督。秦始皇统一中国后，有了中国第一部廉政法规《秦律》，建立了严密而独立的监察系统，并设立了“言谏监督制度”。唐朝建立了庞大的廉政监察体系，把全国分为 10 道（后改 15 道）监察区，设置三院（台院、殿院、察院）分察制。宋朝时期，则改武治为文治，颁布一系列法律、法令和法规，明文规定贪污受贿与十恶大罪一样，必须处死，不得赦免。元朝则建立“司黜陟”的御史台，与中书省

^① 李永忠，反腐败突破口在权力结构的改革 [N]，南方日报，2012-2-23.

和枢密院三权分制。明朝是中国历史上惩治贪官最严厉的时期,有了完备的监察机构和地方三重监察网;有《严治官吏嫖娼制度》,有廉政法《宪纲事类》,有《明代巡按御史制度及其回避制度与自身廉洁制度》和《言谏监督制度》等。清朝建立了多元多轨制,出台了《台规》和《巡按制度》、高官子弟回避制度、“养廉银”制度、《太平刑律》等^①。

1949年10月,中华人民共和国成立后,中共中央成立了中央纪律检查委员会,并在政务院设立了人民监察委员会,在县市以上各级人民政府设立人民监察机关^②。1993年2月,中共中央、国务院批转了中央纪委、监察部《关于中央纪委监察部机关合署办公和机构设置有关问题的请示》,明确中央纪委、监察部合署,实行一套工作机构、两个机关名称的体制。2005年9月9日,中央纪委、监察部下发《关于中共中央纪委监察部派驻纪检、监察机构实行统一管理的实施意见》。2007年9月13日,国家预防腐败局揭牌成立。

经过几十年的努力,中国的反腐倡廉制度和法规建设全面推进,主要表现在:一是规范国家工作人员、党员干部特别是领导干部从政行为的制度体系逐步形成。二是以制衡权力为重点的全方位、多层次、立体化的监督制约体系初步建立。三是对党员干部和国家工作人员违纪违法行为的惩处制度不断充实和完善。四是围绕纠正损害群众利益的不正之风制定的一系列法规制度得以有效实施。五是从源头上防治腐败的干部人事、行政审批和财政、金融、投资等领域的制度改革不断深化。六是反腐败领导体制、工作机制和纪检机关的机构、体制建设逐步纳入科学化、规范化、法制化轨道^③。

世界各国反腐败也都有各自独特的做法:第一,设立专门的反腐败机构。一是司法检察机关。属于大陆法系的法国、德国设有独立的行政法院。二是立法机关。如美国自立宪至今共有14人被议会弹劾。三是监察机关。包括议会监察机关和行政监察机关。四是专门的反腐败组织。如新

① 国家预防腐败局。我国历代反腐倡廉机制览要 [EB/OL]. <http://www.nbcp.gov.cn/>, 2010-10-12.

② 新华网。60年反腐败综述 [EB/OL]. <http://news.xinhuanet.com/lianzheng/>, 2009-9-29.

③ 管准。改革开放以来的反腐倡廉制度和法规建设 [J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2008, (2).

加坡贪污调查局。五是反腐败协调组织。如印度防止腐败委员会。法国预防腐败委员会和反腐败斗争中央局。第二，廉政和反腐败立法。廉政立法包括两种形式，一种是在公务员法则中规定廉洁自律的条款，另一种是制定专门的廉政准则。反腐败立法可分为：综合型反腐败法、实体型反腐败法、程序型反腐败法等。第三，财务审计监督制度。国外审计机构主要分为国家审计、内部审计、社会审计三类。第四，“透明”制度和“阳光”法案。第五，对“金钱政治”的限制措施。限制金钱政治，防止官商一体，严禁军商勾结。第六，严格对官员的选任和管理。包括公开考试制度、培训教育制度、回避制度、岗位轮换制度、生活保障制度等。第七，充分发挥新闻监督的作用。当代社会的信息传播体系被称为与立法、行政、司法三权并驾齐驱的“第四种权力”。第八，开展声势浩大的反腐败运动。1992年意大利开展“清廉运动”，牵涉了4名前总理，10多名前政府部长和近1/3的参众两院议员，导致3名部长辞职，5个执政党和1个在野党的总书记下台。1993年春，韩国掀起反腐败运动。上至总统，下至一般官员，有1800多人或被解职或被判刑^①。第九，开展国际间反腐败协作。2005年12月14日，《联合国反腐败公约》生效^②。

民间反腐败机构中影响力较大、组织较严密、工作常态化的当属“透明国际”（Transparency International），简称TI，是一个非政府、非营利、国际性的民间组织。“透明国际”以CPI（清廉指数）和BPI（行贿指数）构成的腐败指数来评估衡量世界各国和地区的腐败状况，它的研究结果经常被其他权威国际机构反复引用。

从反腐败路径分析，理论工作者将世界各国的做法归结为三种类型：

一是运动反腐。即开展群众性的反腐败运动或清廉运动。运动反腐是在腐败现象异常猖獗的情况下，对腐败分子的集中打击行动，往往在短时间内能收到明显效果，如中共建政初期开展的“三反”“五反”运动，1992年意大利的“清廉运动”，1993年韩国的反腐败运动等。

① 国外反腐败的理论和做法评鉴 [EB/OL]. http://www.uibe.edu.cn/upload/up_jcsjc/ffly/2004121606.htm, 2004-12-16.

② 参见《联合国反腐败公约》序言。

二是权力反腐，即设置反腐败的专门机关来监督权力部门及其公职人员，实现以权制权。如香港廉政公署、新加坡贪污调查局、美国联邦调查局、中国的中央纪委和监察部等。世界各国因社会制度不同、反腐败环境各异，因而在反腐败机构设置上亦各有千秋。

三是制度反腐。即通过制度的完善来抑制和惩治腐败，如西方“权力制衡”的政治体制、中国的惩治和预防腐败体系等。

然而，尽管反腐败是人类社会自古以来的共同选择，对反腐败的理论研究却始终鲜有人专注，更无意寻求普遍适用的理论，因此，很少形成系统的或有代表性的反腐败理论。特别是反腐败基础研究，更是支离破碎，不得要领。可以说，至今为止关于反腐败的基础研究，如权力寻租、权力制约等基础研究，主要依附于各种政治学、经济学和社会学等理论的研究之上，还没有形成独立的反腐败理论体系。

国内外现有反腐败理论主要有三种：

第一，高薪养廉。是主张对国家公职人员实行高薪制来保证其廉洁奉公行为的理论。这种理论的倡导者认为，人有一种趋乐避苦的本性，使他可能产生一种不择手段满足个人欲望的内在的行为趋向。为保证国家公职人员廉洁，必须提高他们的薪金，使腐败行为成本不划算。一批被誉为“廉洁之国”的国家，如奥地利、瑞典、瑞士、新加坡、智利等国，都推行了以政府官员高薪制度为特征的反腐败措施。

第二，清廉为政。又称“廉价政府”，是一种主张以低薪制度和良好的道德准则规范公职人员的行为，倡导清明廉政之风的理论。

第三，权力制约。实际上，权力制约理论并不是专门的反腐败理论，而是一种研究权力制衡的理论。但这种理论在反腐败研究中得到广泛应用。比较完善的权力制约理论是法国的孟德斯鸠的“三权分立”模式，即权力模式。此后学者们又相继提出以权利制约权力即权利模式，以制度制约权力即制度模式，以反抗制约权力即反抗模式，以法律、权利和权力三者统一制约权力即混合模式等^①。

^① 国外反腐败的理论和做法评鉴 [EB/OL]. http://www.uibe.edu.cn/upload/up_jcsjc/ffly/2004121606.htm, 2004-12-16.

不难看出,上述三种理论实际上是世界上三种主要的反腐败模式,分别适应于不同社会制度和国情。而随着经济全球化和反腐败国际化趋势日益形成,建立普遍适应的反腐败基础理论显得十分迫切。

第二节 反腐败学的理论边界

近年来,反腐败研究者试图从经济学视角打开缺口,探讨反腐败理论。所谓“反腐败经济学”就是这种研究的结果。

作为现代经济学的研究成果,寻租理论把政府作为市场经济的参与者,把政府干预市场化,把政府创租、企业寻租作为研究内容,同时也为研究“权钱交易”等经济腐败问题提供了新的思路。

中国社会科学院政治学研究所研究员张云鹏认为,在以往与“寻租”有关的“权钱交易”中,掌权者凭借手中的权力中饱私囊,对寻租者而言,在交易中,“送上1元钱,可能会得到10元,乃至100元的回报”。这种简单的成本核算及其收益,驱使更多的寻租者“积极”参与到“寻租活动”。无论是合法、半合法,还是非法的“寻租活动”,其实都是在利用自己的权力侵占公共财富,或将公共财富据为己有的腐败行为,从本质上看都属于违法违纪行为。人们对腐败、反腐败的认识依然只是停留在政治或思想意识形态层面,多数情况下将腐败与反腐败视为政治行为、政府行为、政治集团组织性行为,或多或少地忽视了腐败、反腐败与经济、经济学之间的内在关系^①。所以张云鹏认为,可以建立一门“反腐败经济学”,为从更深层次上认识并遏制腐败提供另一种可能性^②。

但我认为,建立“反腐败经济学”是对经济学的一种误读。“反腐败经济学”在逻辑上是个悖体,因为从建立学科的角度看,经济学的逻辑出发点与反腐败理论的逻辑出发点恰恰是相反的。我们知道,经济学的逻辑前提是“经济人”假设,“经济人”的目标是通过资源的优化配置实现经

^① 潘启雯. 经济学视阈中的反腐败之维——评张云鹏《反腐败经济学》[EB/OL]. <http://www.sinoss.net/2010/0515/21632.html>, 2010-5-15.

^② 张云鹏. 反腐败经济学[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2009: 1-10.

济利益的最大化。而反腐败则要求公职人员在公权力配置资源中不能追求不正当利益。

不过，将腐败问题与经济学研究相结合，是非常正确的选择。因为腐败问题的关键同样在于经济学中的一个重要问题——合理配置资源。我们知道，资源配置主要有两种方式，一是市场配置；二是政府调控，即公权力配置。为便于直观地表述，我们用下面的资源配置公式表示：

$$\text{资源配置} = \text{市场配置} + \text{公权力配置}$$

我们知道，经济学是研究“合理配置资源”的理论。但怎样配置资源才是经济学意义上合理的呢？这就是经济学的鼻祖亚当·斯密给出的答案——“经济人”假设。亚当·斯密认为：人的行为动机根源于经济诱因，人都要争取最大的经济利益。按照这一假设，问题来了：市场配置的主体作为“经济人”无疑应以追求利益的最大化为目标；但公权力配置的主体如果也是“经济人”，去追求不正当利益最大化，岂不是腐败？“作为‘理性经济人’的公职人员实施犯罪时，在追求个人利益或效用（权力、财富等）最大化动机的驱使下，经过成本——收益的计算权衡，最终也会做出自己认为的合理选择：实施腐败的行动。”^①

所以说，腐败与经济学结合确实可以建立一门学科，但不是“反腐败经济学”，而是“腐败经济学”。从经济学的角度看，腐败的基本形式是政治权力与经济财富之间的交换，实质是“权钱交易”。在特定经济条件下，商品交换被“权利交换”所取代，而权力已经成为一种特殊商品，“权力上市”促成了权钱交易的实现，进而确立了权利交换关系。在与其他商品，包括货币这种特殊商品交换时，权力具有连续的交换价值。作为通过权力上市而产生的对社会经济资源和公共财富非理性侵吞和占有的反经济行为，腐败这种病态经济现象，不是基于对社会经济资源的有效、合理配置，而只会造成对经济秩序的震荡与破坏^②。从以上讨论不难看出，“腐败经济学”实际上是一种“反经济学”理论。

① 徐晓冬．制度的理论与技术细节——新制度经济学视角的借鉴与思考 [N]．中国纪检监察报，2010—5—10．

② 耿建萍．从经济学角度探索治理腐败途径不妨创立“腐败经济学” [N]．山西经济日报，2009—10—24．