



智库丛书

中国社会科学院廉政智库丛书

“韩国病”的政治解读

——韩国现代化进程中的反腐败研究

陈海莹 著

HANGUOBING DE ZHENGZHI JIEDU

Hanguo Xiandaihua Jincheng Zhongde Fanfubai Yanjiu

中国社会科学出版社



智库丛书

中国社会科学院廉政智库丛书

“韩国病”的政治解读

——韩国现代化进程中的反腐败研究

陈海莹 著



HANGUOBING DE ZHENGZHI JIEDU

Hanguo Xiandaihua Jincheng Zhongde Fanfubai Yanjiu

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

“韩国病”的政治解读：韩国现代化进程中的反腐败研究 / 陈海莹著. —北京：中国社会科学出版社，2015.4

ISBN 978 - 7 - 5161 - 6169 - 2

I. ①韩… II. ①陈… III. ①廉政建设—研究—韩国
②政治制度—研究—韩国 IV. ①D731.26

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 097974 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 田 文
特约编辑 陈 琳
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>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2015 年 4 月第 1 版
印 次 2015 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 15.5
插 页 2
字 数 262 千字
定 价 56.00 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

腐败问题是一个世界性的难题。世界各国政府都高度重视对反腐败的研究与治理。研究发现，处于一定发展阶段所表现出的问题，总有高度的相似性。我们的近邻韩国，无疑在某些方面为我们提供了很好的参照系。

腐败一直被韩国人痛斥为是最严重的社会痼疾之一。韩国的年度“清廉指数”远低于韩国 GDP 在世界上的排名。^①

由腐败引起的许多事件影响深远，甚至震惊全球：全斗焕、卢泰愚两位前总统接受“世纪审判”，双双陷入囹圄。因涉“金大中巨资买得诺贝尔和平奖”一案，财富巨子韩国现代峨山公司董事长郑梦宪自杀身亡。“廉洁先生”卢武铉却因涉腐跳崖自尽。2013 年 9 月 16 日，韩国历史上唯一的女国务总理韩明淑受贿一案在首尔高等法院二审宣判，法院推翻一审无罪判决，以非法收受政治资金罪判处韩明淑有期徒刑两年，并处罚金 8.8 亿韩元（约合人民币 537 万元）。近期在对 2013 年夏天造成韩国最严重的电力危机、经济损失达 10 万亿韩元的核电腐败案的调查发现，大规模的企业界、政界腐败夹杂其中；震惊世界的韩国“岁月”号沉船事件背后，腐败同样如影随形^②……

韩国人称腐败为“韩国病”，一则说明腐败对社会损害至深，人人痛恨；二则说明反复发作，是在韩国政治发展进程中普遍存在的一种典型现象。

① 韩联社首尔 2013 年 12 月 3 日电，国际反腐组织透明国际（Transparency International, TI）发布的 2013 年全球清廉指数（CPI）排行榜，韩国以 5.5 分位居第 46 位，比去年的第 45 位下降了一个名次。由此，韩国清廉指数排名连续第三年出现下降。同时，韩国还有 1999 年的腐败指数仅拿了最低分 3.8 分的不良历史记录。

② 据调查，事故所暴露出来的深层问题是“官商勾结”，负责代理检查船只安全的韩国船级社与负责管理船只安全航运的海运工会的理事长都曾是韩国海洋水产部官员。这种“官”与“商”的关系导致了韩国政府对这些机构的监督形同虚设。

“韩国病”，病源仍离不开“权”、“钱”二字。根据韩国“反腐败·透明社会协议实践协会”2006年进行的一项民意调查结果，62.8%的普通国民和50.5%的专家普遍认为造成韩国社会不断滋生腐败，“政商勾结是韩国腐败的最大原因”。

针对屡禁不止的腐败，自韩国建国以来，反腐败几乎是其历届政府最鼓舞人心的工作，也是常受诟病的领域。历届政府为了打击腐败也采取了许多严厉的措施，包括实施官员个人财产公开制、金融交易实名制、“一刀切”政策（即若官员被发现受贿或贪污，无论涉案金额大小，都将开除公职）等，国会也加强了立法，从制度上反腐败，并且韩国很早就有了专门的反腐败法。但即便如此，大大小小的腐败案件仍然层出不穷。

腐败现象同任何一种社会现象一样，其存在和发生都不是孤立的，是与一定的社会政治经济文化生活相联系的。反腐败不仅要清除危害社会生活秩序的腐败现象，更重要的是治理和改变由腐败掩盖下产生的利益冲突和政治关系。

治理腐败，首先应该把它放在一定的社会政治环境中去考察，才能发现其发生存在的根源、特征及发展规律，根据病因病情对症下药，而不至于头痛医头、脚痛医脚。

一般来讲，腐败的产生与四个方面的因素紧密相关：一定的文化与传统；一定的政治制度及行政管理方式；一定的经济构成与运行机制；以及一定的社会环境和社会风气。其中文化因素的影响是最为深层而稳定的，文化影响着国民的性格气质，以及对腐败问题的认识和包容程度。政治和经济的因素是各个影响因素中最为活跃，也是起着关键作用的，这两个因素决定腐败的程度表现和特征。而社会风气是由其他几项因素所影响的，尤其是随着政治和经济的作用影响而不断发生转变的。

在政治生活中，反腐败是一项打破旧秩序、建设新秩序的手段，它所针对的不仅仅是贪腐等腐败现象本身，更多的是对腐败背后的不正当的利益角逐和以权谋私行为的治理和矫正。

对一个政治现象进行全面观察，就离不开对其产生存在的政治体制结构、政治发展规律和相关因素的观察。

对政治发展问题进行一种宏观视角下的观察，即对整个政治体系进行结构性理解，大致可以从三个层面切入，即表层的宪政体制、中观的权力结构和基础的利益结构。

宪政体制是一个国家民主政治所采取的形式,关注的是基本法律、体制设计层面,探讨政治发展与制度变迁的相关问题;

权力结构是掌握政治权力的精英阶层及其内部不同集团所处的地位与相互关系,关注的是政治权力的实际掌握和运作;

利益结构探究社会存在的社会基础问题。

宪政体系、权力结构和利益结构共同构成政治体系的基本结构,三者关系的综合决定着政治体系的特征、运行和表现。

这其中,对利益群体和相应的权力结构的分析又是分析的基础。对权力结构的考察在韩国就是要对保守阵营和进步阵营两大阵营进行集中分析。利益结构则观察拥有政治资源和社会影响力的利益集团,这些有着相同利益诉求的社会阶级、阶层和群体为了寻求自身利益的政治解决渠道,如何在一定的权力结构中寻找利益代理人,进而影响政策的走向和权力的运行。在韩国集中表现为财阀与政治精英之间的政治博弈。政治活动在本质上是社会利益的一种权威性分配过程,其中,权力精英代表着统治阶级和主流利益集团的政治诉求。政治权力的形成和运行都反映一定社会的基本的利益结构及其需求。权力结构反映利益结构,代表集团的利益,同时又有自己的相对独立性。在权力结构与利益结构之间,利益结构是基础,而权力结构又能起到调控制约的功能。

在此规律作用下,韩国的政治发展进程直接影响政府反腐败的行为与方式,影响反腐败的内容与结果。

此外,在特殊的环境和历史背景下,韩国行政管理方式与社会意识形态上也呈现出独特的特征。韩国社会中长期存在垂直性的权力结构与水平性的意识结构的激烈对抗,二者互不妥协,使得行政权力与民众诉求产生断裂,重大问题上难以达成和谐一致,不能建立起公正的秩序体系和合理的财富分配机制,结果造成行政权力与利益集团间容易达成同盟,权钱交易,共谋利益;而民主监督往往缺位和失效。

以政党为例。作为现代民主政治的重要支柱——政党在韩国发展非常不成熟,一直以来缺乏有影响力的长期稳定发展的全国性的政党。韩国政党的政治功能的弱化,使得各党派在竞争性选举的压力下,对财阀有很严重的依赖性,既不能有效地制约腐败,又是滋生腐败的重灾区。

政党是代表了不同利益集团表达各自利益需求和态度的重要组织,拥有法律规定和保障的政治和经济上的特权。同时,由于政党介于国家与社

会中间，起着连接两头、调节矛盾的桥梁作用。参与选举是政党政治作用发挥的最直接的形式，承担着政治动员以及参与和组织政府的功能。而韩国的政党的组建与分化一般是围绕着党首或个别核心人物，甚至是某个地域，而不是相对稳定的政策理念，其创建、解散、合并、更名随意而频繁。政党组织个人色彩极其浓厚，往往是政党聚集在政治领袖周围，而不是政党产生政治领袖。缺乏稳定的阶级和社会支持力量，政党不稳定，党纲和政策主张都不被重视，政党的兴衰沉浮全部系于政党领袖人物的表现。

政党制度的不完善对民主政治以及对反腐败造成伤害。由于缺乏长期的连贯性的政策与理念，极容易产生短视和急功近利行为，政治行为常常拘泥于具体事务中，为达成暂时联合不惜对不当权益进行妥协，结果给社会资源造成巨大浪费；其次是政党容易被财阀控制，沦为经济组织谋求政治利益的工具，通过权钱交易，形成腐败的关系链。

政党运作离不开财阀提供的政治资金。拥有自己的秘密政治资金渠道，是各政党间心照不宣的“秘密”。在现代政党政治中，资金是决定政党生死存亡的最主要的因素之一。政治资金在政党政治生活中占很大分量。一般来说，政治资金用于政权维持、政党运作和选举几大方面，其中选举费所占的比重最大。政治资金的来源主要有政府财政补贴、党员缴纳的党费、社会募集款等。在这些资金来源中，来自社会团体的部分是最主要的。因此，政治资金不仅仅是财政的问题，更是敏感的政治问题。当前韩国政党的政治资金来源的公开化、合法化程度仍然很低，社会监督乏力。政党筹集政治资金是腐败的高发区，也是最容易受诟病的敏感地带。然而彻底改变这一局面，也是牵一发而动全身的社会难题。

韩国的腐败，权钱交易，政经粘连，看似是一个非常简单的结论，却包含着根本的深刻的政治逻辑。因此，考察韩国的腐败问题必须结合一定的政治社会环境，详细考察社会权力结构、利益群体间利益关系的发展和变化，以及这些发展变化对于国家宏观体制的适应、变通和改造，从政治进程中，特别是民主运动中，了解其来龙去脉，从而深化我们对问题的认识。

本研究受到韩国高等教育财团国际学术交流援助项目（2008—2009）资助，后期得到“东亚民主政治研究”课题的进一步推进。房宁研究员

对于政治发展问题的理论归纳与阐述为本项研究提供了理论指导；亚太所王晓玲副研究员提供了大量关于韩国社会发展情况的重要研究成果。在调研过程中，韩国学者李南周教授贡献了“政治性”腐败和“行政性”腐败的思想，给了本项研究重要的启示。本研究还借鉴了许多前贤的理论成果，在此一并致谢！

目 录

前 言	(1)
韩国现代化进程中的反腐败研究	(1)
第一章 绪论	(4)
一 关于腐败的定义及其产生的根源的一般性研究	(4)
二 儒家传统与韩国的国民性格	(14)
第二章 建国初期自由体制下的“腐败共和国”	(18)
一 移植的现代政治制度	(18)
二 贪权恋财的腐败王国	(23)
➤李承晚时期(1948—1960)(第1—3届)政府反腐败的 措施、特点分析	(31)
三 虚弱的民主实验无力抵制腐败的洪水猛兽	(32)
➤张勉时期(1960—1961)(第4届)政府反腐败的 措施、特点分析	(37)
第三章 军政威权体制下的反腐救国运动	(40)
一 痛恨腐败的“政治军人”崛起	(40)
二 “韩国重建”中的庶政刷新运动	(43)
三 新的利益集团与社会结构	(55)
➤朴正熙时期(1961—1979)(第5—9届)政府反腐败的 措施、特点分析	(64)

第四章 多元文民体制下的反腐败的制度化努力	(68)
一 进步阵营力量壮大	(70)
二 不再甘心于俯首帖耳的财阀集团	(76)
三 军政体制的没落与行政性腐败大爆发	(82)
四 军政体制退出历史舞台	(88)
▶ 崔圭夏时期(1979—1980)(第10届)政府反腐败的 措施、特点分析	(95)
▶ 全斗焕时期(1980—1988)(第11—12届)政府反腐败的 措施、特点分析	(96)
▶ 卢泰愚时期(1988—1993)(第13届)政府反腐败的 措施、特点分析	(100)
五 文民体制下反腐败进入法治化轨道	(101)
▶ 金泳三时期(1993—1998)(第14届)政府反腐败的 措施、特点分析	(110)
▶ 金大中时期(1998—2003)(第15届)政府反腐败的 措施、特点分析	(120)
▶ 卢武铉时期(2003—2008)(第16届)政府反腐败的 措施、特点分析	(124)
第五章 保守主义复归,反腐败任重道远	(128)
一 民主改革并未动摇产生腐败的根基	(129)
二 失败的经济改革	(135)
三 神通广大的“财阀帝国”	(140)
四 文民体制的无奈	(149)
▶ 李明博时期(2008—2013)(第17届)政府反腐败的 措施、特点分析	(162)
▶ 朴槿惠时期(2013—)(第18届)政府反腐败的措施、 特点分析	(163)
求索与记录	(166)
韩国反腐败工作素描	(166)
韩国发展与腐败问题新探:行政性腐败与政治性腐败	(184)

财阀的帝国时代	(192)
社会调查:韩国人心目中最喜欢的历届总统	(219)
参考文献	(230)
后 记	(234)

韩国现代化进程中的反腐败研究

韩国是第二次世界大战后迅速崛起的现代民族国家。韩国从战后初期一片废墟上起步，在短短几十年内迅速发展成为欣欣向荣的新兴工业国，创造了举世瞩目的“汉江奇迹”。然而在现代化的洪流中，腐败问题也如鬼魅随行裹挟其中。一定阶段的腐败现象总是与其发生的社会环境相联系的，一定的腐败表现总是折射出其发生发展的某些鲜明社会特征。让韩国人痛恨的“韩国病”是如何落地、生根、发芽，并且“野火烧不尽，春风吹又生”的呢？这就需要我们回望过去的足迹，从历史中仔细追寻。

建国以后，韩国先是移植了美国的自由民主制度。然而这种嫁接移植的民主在不具备生长条件的韩国表现出严重的水土不服，导致了社会动荡、腐败盛行，国家如一盘散沙。在这一社会形势下，军政集团迅速崛起并夺取政权，开启了强权主导下迅速工业化的历史进程。在实现工业化的进程中，韩国的社会结构也发生了深刻的变化，出现了新的社会阶级和利益集团。新兴阶级和利益集团政治参与和分享政治权力的要求冲击并最终结束了军政体制。而在向多元民主转型中，形成主张发展优先的“保守派”和强调社会平等正义的“进步派”两大利益集团，它们分别代表了两股政治势力、两种发展倾向，深刻影响着韩国的政治发展。以 CEO 总统李明博上台为标志，韩国又开启了向发展主义复归的历程。

由此，我们大致可以将韩国建国后的政治进程划分为三个阶段，即从自由体制到威权体制，从威权体制到多元体制，再从多元体制上退

却。^①

在这半个多世纪的政治发展过程中，腐败问题一直深刻影响着韩国的政治生活，折射出韩国政治发展的进程。反腐败既是政治精英建立和巩固政治经济秩序的手段，也是应对政治结构、利益关系变化的要求，促进社会进步的表现。

亨廷顿在《变化社会中的政治秩序》一书中提出现代化的过程促进了腐败，这一观点广为流行。然而现代化并不是腐败产生的必要条件。腐败在韩国政治发展和现代化进程中表现不同，但腐败的主体集中在两大利益群体或曰利益集团：政治精英和企业精英。不同时期的腐败有不同的特点和表现，既有政府官员利用行政权力的贪污受贿、权力寻租、权钱交易等“行政腐败”，也有政治领导人、政党收受政治献金的“政治性腐败”。在不同的发展阶段，腐败的性质、类型、程度等亦有所不同。反腐败首先要厘清不同时期腐败利益群体间的利益链条、利害关系。

伴随着波澜壮阔的现代化与民主化进程，韩国反腐败既有重大的成果，也充满了艰苦探索与曲折。与韩国的政治发展的政治分期相应，韩国反腐败的进程大致也分为四个阶段。

第一阶段是政府无作为阶段。时间跨度为建国初期的第一、第二共和国，在自由体制下，流于形式和概念上的民主制度下是政客们肆无忌惮争权夺利、贪污腐化的集体腐败。

第二阶段是政治军人反腐救国的革命和铁腕治国反腐败促发展运动阶段，主要为威权体制下的反腐风暴，跨度是从朴正熙发动政变，一直到维新体制瓦解。主要特征是有革命抱负的政治军人为改变落后的社会面貌，为经济发展肃清障碍的反腐“革新”运动。这一阶段的主要特征是依靠铁腕强权人物的意志推进，服务目标是经济发展。

第三阶段是多元民主体制下进行的制度反腐建设。围绕选举的政治目标，扫清军部影响，建立政治经济新的秩序。这一阶段强调利用法律、制度反腐败，是多元协调平衡的结果。

第四阶段是在保守主义重新席卷而来，发展主义重新抬头，围绕经济

^① 房宁等：《自由 威权 多元——东亚政治发展研究报告》，社会科学文献出版社 2011 年版，绪论。

发展，护航经济，进入建设“经济民主”背景下的反腐败新阶段。病灶犹在，任重而道远。

反腐败作为执政者一项重要的治理整顿措施，在不同的历史时期有不同的任务和内容，有不同的形式和表现，也相应有不同的效果。尽管各届政府都以彻底消除腐败为口号，然而现实与事实决定了毕其功于一役是不可能的。反腐败是一项长期而艰巨的任务，单凭领导人的激情和决心是不行的，需要因势利导，妥善解决社会的主要矛盾和主要任务，需要各方面的齐心协力，共同推进。

第一章 绪论

一 关于腐败的定义及其产生的根源的一般性研究

腐败威胁社会稳定与安全，破坏民主体制和价值观、道德观和正义，并危害着可持续发展和法治，腐败“是一种影响所有社会和经济的跨国现象”。^①

（一）腐败的一般性定义

迄今为止，关于腐败的定义非常分散，由于从不同角度出發，所以五花八门，很难形成一个公认的一致定义。但是应该说，腐败首先是一个有着特定含义的政治学术语，有其特定的指向：即对公共权力的滥用。

广义上的腐败包含了对公共权力的滥用、对社会不良现象的表述和制度腐朽等多方面的含义。^②狭义上则主要是指在政治统治层面，比如为赢得选举采取不正当手段，选举腐败；为了个人私利出卖公众利益，行政腐败等。比如为了低价获取或占有资源采取贿赂手段以及公职人员接受贿赂，都属于腐败行为。

《现代汉语词典》将“腐败”定义为制度、组织、机构、措施等的混乱、黑暗。我国《刑法》中并没有明确对腐败下定义，只是在第八章定义了“贪污贿赂罪”以惩戒腐败行为。《刑法》第382条规定：国家工作人员利用职务上的便利，侵吞、窃取、骗取或者以其他手段非法占有公共财物的，是贪污罪；第385条规定：国家工作人员，利用职务上的便利，

① 参见《联合国反腐败公约》序言。

② 参见楚文凯《腐败概念的泛化和界定》，载《中国监察》；转自新华网2006年1月16日。

索取他人财物的,或者非法收受他人财物,为他人谋取利益的,是受贿罪;国家工作人员在经济往来中,违反国家规定,收受各种名义的回扣、手续费归个人所有的,以受贿论处。

从政治学对腐败定义的角度来看,腐败定义大体包括三类,它们分别是:以公共权力为中心、以公共利益为中心、以市场为中心这三个角度来定义的。

一般的也是最常见的、简单的定义是:为谋取个人私利而滥用公共职权。^① 国际货币基金组织的定义与之十分类似:腐败是滥用公共权力以谋取私人的利益。国际透明组织在1995年从行政管理的角度对腐败所下定义是: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。

西方对腐败问题的研究由来已久。早期关于腐败的思想与概念主要是与民主理论密切联系的,即民主与腐败方式做出政策选择是背道而驰的。著名的思想家,如修昔底德、柏拉图、亚里士多德、马基亚维利、卢梭等鼓吹通过广泛的政治参与、限制财富的积累、扩大教育等手段,来弥补法律方面的不足。所以19世纪美国出版的《百科全书》中关于“政治腐败”的定义,就吸取了亚里士多德的思想,即把暴君看作是君主制的“腐败的”变体。

相对于过去对制度的批判,现代西方对腐败的批评主要集中于道德层面,认为政府之所以腐败,是因为那些邪恶的和道德的人获得了有权力的地位和公众的信任。

《牛津高级英汉词典》定义腐败是为了私利(包括为了个人、关系密切的家庭、集团组织的金钱、地位等利益)违反公共规则,偏离了公共角色的正式责任的行为。它从道德角度指出,这种行为是“不道德的、不诚实的”;美国政治学家约瑟夫·奈(Joseph Nye)进一步解释为:“腐败是为私人、家庭成员或私人集团获取金钱、地位的收益,或违反那些旨在防止滥用私人影响以谋取私利的规则,而背离公共角色的规范职责的行为。腐败包括贿赂(以物质腐蚀某一负有责任的人以影响他的判断)、裙带关系(基于私人关系而不是按照品德而给予庇护)和侵吞公共财产

① World Bank, *Helping Countries Curb Corruption*, September 1997.

(用于个人目的非法盗用或侵占公共资源)”。^①

腐败本质上都是对公共权力的滥用。但是,由于历史、文化、制度不同,各个国家或地区的腐败表现有不同的特点。

由于对腐败的定义不同,相应地分类也不同。例如,有的学者指出:腐败包括政治腐败与商业腐败。政治腐败又包含着政府官僚的行政腐败。^②行政腐败又包括了个体腐败与系统腐败。另一种说法则是腐败包括政治性腐败和政府性腐败两种类型,政治性的腐败,如执政党的腐败、政治领导人的腐败、选举中的黑金政治等;政府性腐败,如利用行政权力的贪污受贿、权力寻租等。

而关于政治腐败^③,杰拉尔德·E.凯敦总结了十项主要特点:

1. 腐败在所有政治制度中,在所有层次的政府中和在所有稀缺的公共商品和服务中,都能被发现。

2. 在不同的地区、主权国家、政治文化、经济和行政安排中,腐败在根源、影响和重要性方面有所不同。

3. 行使公共权力的社会背景(包括国家和跨国的影响)促进或者阻碍腐败。

4. 腐败具有多种原因,呈现出不同的模式和外观,不能被精确地衡量,因为腐败常常具有不确定性和共谋的性质。

5. 腐败是根深蒂固的、恶性的、毒害性的和不可能根除的,因为对腐败的控制往往是形式上的、表面的、暂时的、甚至是无效的。

6. 腐败企图作用于真正的权力、关键的决定点和处置权威。它为上达决策者和对决策的影响支付报酬。

7. 不稳定的政体、不确定的经济、错误分配的财产、非代议制政府、企业家的野心、公共资源的私有化、派别活动、个人人格至上和从属都促进腐败。

8. 腐败有利于富有者而不是非富有者,有利于非法企业、地下经济和有组织的犯罪。

① Joseph S. Nye, Jr., *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*, American Political Science Review, Vol. 61, No. 2 (June 1967), pp. 417-427, 419.

② Myoung-soo Kim, *On Some Aspects of Corruption in Korea*, 공공정책연구 제 15 권 제 1 호, 1997.

③ 杰拉尔德对腐败更侧重强调“官僚腐败”(bureaucratic corruption)而不是指“行政腐败”(administrative corruption)。