

国家治理研究

The Journal of State Governance

乔 梁：国家治理能力法治化与治理地方腐败

毕雁英：行政不作为的司法治理研究

储建国、朱成燕：内需型政府间合作机制的构建与区域治理
——以武汉城市圈为例

伍 聪：英美金融道路的衰落和中国的金融崛起

国家发展与战略研究院
National Academy of Development and Strategy

主办

2

2015

《国家治理研究》编委会

(以姓氏笔画为序)

顾问：王利明 刘伟 李扬 陈宝生 郑新立 隆国强 靳诺

主任：刘元春

编委：王莉丽 王斯敏 毛振华 仇焕广 方长平 叶光亮 冯玉军

曲振涛 朱宇 伍聪 刘元春 刘志彪 祁凡骥 李勇

杨光斌 杨瑞龙 吴大华 汪浩 张宇 林坚 罗来军

郑红亮 郑新业 胡百精 聂辉华 高培勇 梁华 雷达

主编：杨光斌

副主编：祁凡骥 罗来军

编辑部主任：罗来军（兼任）

编辑部成员：刘鹏 李月军 喻文光

主办单位：中国人民大学国家发展与战略研究院

编辑：《国家治理研究》编辑部

电话：(010) 82500203

地址：北京市中关村大街59号

邮编：100872

电子信箱：gjzlyjruc@163.com

出版日期：每季度最后月份20日

发行范围：国内外公开发行

国内定价：25.00元

国际定价：15.00美元



图书在版编目(CIP)数据

国家治理研究. 2015年. 第2期 / 杨光斌主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2015. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 7340 - 4

I. ①国… II. ①杨… III. ①国家—行政管理—研究—中国
IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 299580 号

出版人 赵剑英
责任编辑 王 茵
特约编辑 王 衡 马 明
责任校对 闫 萃
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

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2015 年 12 月第 1 版
印 次 2015 年 12 月第 1 次印刷

开 本 787 × 1092 1/16
印 张 12.5
插 页 2
字 数 239 千字
定 价 25.00 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

国家治理研究

季刊

2015年第2期(总第2期)

12月20日出版

国家治理与法治

国家治理能力法治化与治理地方腐败

..... 乔梁 (1)

行政不作为的司法治理研究

..... 毕雁英 (15)

论我国法治政府评估指标体系的建构

..... 刘艺 (39)

整体性政府视角下的行政主体再构

..... 王丛虎 (54)

“微型中央”难以长久支撑“超级国家”

..... 欧树军 (77)

地方与社会治理

内需型政府间合作机制的构建与区域治理

——以武汉城市圈为例

..... 储建国 朱成燕 (88)

从“专业化维稳”转向“社会化创稳”

——试论中国特色稳定工作主体的社会化

..... 张云飞 (99)

权谋文化背景下的政治疏离

——中国社会治理的结构困境

..... 刘圣中 段程成 王晨 (111)

经济治理

英美金融道路的衰落和中国的金融崛起

..... 伍聪 (128)

中国式QE:“债务—通缩”循环与非常规货币政策选择

..... 张英杰 余璐 李诗 郭静静 谭畅 (144)

外商直接投资对我国创新能力的影响

——基于2004—2012年市级面板数据的研究

..... 辛晓彤 罗来军 (179)

The Journal of State Governance

Quarterly

Number 2

December 2015

- State Governance, the Rule of Law and Local Corruptions in China
..... Qiao Liang (1)
- Judicial Governance of Administrative Omission
..... Bi Yanying (15)
- Research on the Construction of Evaluation Index System of Government
by Law
..... Liu Yi (39)
- Rebuilding Administrative Subject from the Viewpoint of Whole Government
..... Wang Conghu (54)
- How Big is China's Central Government?
..... Ou Shujun (77)
- Construction of Domestic Demand-oriented Cooperation Mechanism
between Governments and Regional Governance: A Case Study
of Wuhan City Circle
..... Chu Jianguo Zhu Chengyan (88)
- From "Professional Maintaining Stability" to "Social Creating Stability":
On the Socialization of Subject for the Work of Social Stability with
Chinese Characteristics
..... Zhang Yunfei (99)
- Political Alienation Owing to the Machiavellian Culture: Research to the
System Dilemma in Chinese Society
..... Liu Shengzhong Duan Chengcheng Wang Chen (111)
- Financial Development: Falling of Britain and America, Rising of China
..... Wu Cong (128)
- Chinese Version of QE: The Debt-Deflation Spiral and the Choice of
Unconventional Monetary Policy
..... Zhang Yingjie Yv Lu Li Shi Guo Jingjing Tan Chang (144)
- Effects of FDI on Chinese Innovation Ability: A Study Based on
City-level Panel Data(2004 - 2012)
..... Xin Xiaotong Luo Laijun (179)

国家治理能力法治化与治理地方腐败*

乔 梁**

内容提要 腐败现象与贪腐集团在地方政治中有增无减，并非是由于权力导致腐败的悖论，而是长期以来国家治理能力没有被完整、科学、准确地定义，特别是没有很好地进行现代化与法治化的改革。以往的研究建议，针对增多的地方政治腐败与地方政治经济小利益集团的形成，应一方面对政府公权力加以适当限制，一方面加强社会监督与法治监管。本文指出，对权力的限制须通过法治与强制的方式落实，而社会对地方政府的监督如果没有中央权力支持也难免流于形式。因此，对中央权力进行科学完整地定义，把国家治理能力纳入法治化、现代化的框架，才是更长期有效的治理地方政治腐败的制度性措施。

关键词 国家治理能力 地方腐败 法治

一 引言

全面推进依法治国能否有效地治理当前中国地方政治中凸显的贪污腐败现象？在依法治理地方政治的过程中，党中央的作用何在？加强党的领导为什么必须与国家治理能力的法治化与现代化进程系统地、紧密地结合起来？这是在新时期推进政治发展和政治体制改革中有必要进行认真思考的几个重大问题。

依法治国的最主要施行者是中国共产党，党是社会主义制度的核心，也是当代中国政治最重要的一支组织力量；依法治国的核心在于法治化国家能力、完善和健全我国法律体系；而在依法治国的进程中，应该始终坚持党的领导，充分发挥党的作用，突出国家利益和人民利益的至高无上。党的十八届四中全会为全力推进依法

* 基金项目：中国人民大学国家发展与战略研究院竞争性课题“法治化国家能力与防治地方腐败”。

** 乔梁，美国路易斯安那州立大学政治学博士，中国人民大学国际关系学院政治学系讲师、国家发展与战略研究院研究员。研究领域：比较政治学，中国地方政府与政治。

治国、推进当代中国政治发展做出了纲领性的伟大决议。当代中国的地方政府领导人是政治体制中十分重要的组成部分，他们不仅参与制定重要的政治经济发展决策，而且是这些决策的直接执行者和捍卫者（见表1）。老一辈革命家在长期的革命战争年代中积累的经验是他们日后领导新中国社会主义建设的重要政治财富；表1显示，当代中国的领导人并没有相关的革命战争经历，因此，他们担任地方政府领导工作的经验对日后作为国家领导人的职业发展而言，就具有格外重要的意义。本文指出，针对当前在地方政府中存在的利益集团性质的政治腐败，要进一步完善国家治理能力、加强党的领导、依法实施中央权力、完善监察和治理体系机构、贯彻依法治国才是根除腐败的制度性解决之道。因此，要在依法治国、依宪施政的框架内有效地、完整地实施中央权力、促进实现国家治理体系和治理能力的现代化，同时，中央权力本身与中央对地方的治理也必须依照宪法制度加以准确定义和完整、科学的解释。

对任何一种权力而言，将之法治化的过程是对其加以限制，但同时也保障了权力的充分实施。首先，地方政治的既成格局是妨碍改革进一步深化的制度性障碍；而消除这一障碍除了加强与巩固党内民主之外，必须依法治党、坚持党的领导和地方服从中央。如近期查处的山西省、云南省等省市的成规模的省级腐败官员群体就是以勾结本地工矿业乃至黑恶势力集团为主的集团性腐败。而在这种呈现大面积、塌方式地方腐败的地区，一个重要的原因就是中央的权力长期被忽视乃至人为歪曲，某一个或几个中央领导的个人权威凌驾于党中央对地方政府的监管之上，纪检与司法体系长期无所作为甚至成为腐败集团的保护伞，更关键的是，国家治理能力在地方政治的“人治”面前失去了话语权。因此，本文指出，完整、科学、准确地重新定义中央权力，把国家治理能力纳入现代化、法治化的框架，才能从根本上长效反腐，抑制地方腐败集团的产生。

二 政治腐败已成为当代中国地方政治中的痼疾

首先，回顾当代中国的改革开放，为人民群众带来了30多年的经济高速增长和市场繁荣，全面展示了中国共产党领导国家、治理社会的水平。中国改革开放的伟大成就不仅是经济上的，而且对经济发展能否促进社会与政治发展这一比较政治学的核心议题之一也具有重要的学术价值和实践意义。有学者就指出这可能是研究中国政治与经济问题中需要引起关注的中国自身的“特质”（unique

qualities) 问题。^①而这种特质, 如果存在的话, 另外一个突出的表现就是中国各个地区发展阶段与发展水平的深刻差异以及地区之间、地区内部的持续加剧的居民收入水平的不平等。而有些地区发展水平的不均衡、收入不平等的成因, 除了自然地理历史的因素, 地方政府的政策与施行、地方政治的内在结构和脉络, 是造成发展滞后的更深层次的原因。^②所以, 进一步深化改革, 提高人民生活水平, 解决地方经济与社会发展的瓶颈和难题, 不仅在于增加投资和发展市场, 更在于破除既有的、但是正在妨碍进一步发展的地方政治的利益集团和狭隘格局。

其次, 地方政治腐败是导致人民群众对改革事业失去信心、对党的执政能力产生怀疑的主要原因。伴随稳定而高速的经济发展与地方居民收入增长的, 并不总是由发展带来的正面效应: 地方政治腐败的高频度发生、相当数量的地方党政官员贪污受贿等现象虽然屡屡被媒体曝光, 却屡禁不止。地方腐败从个别官员的落马而逐渐形成网络, 一经发现往往牵涉来自不同部门甚至不同地域的许多名党员干部。学者研究指出, 当前地方政治腐败已经具有较为明显的群体性、集团化、波及层面广泛的重要特点, 已经对建设有中国特色的社会主义事业产生了不容忽视的负面影响。^③虽然国内外学术界有的研究认为, 政治腐败的存在是发展中国家发展过程中较普遍存在的一种特殊社会现象, 也是古代中国政治中长期存在的一种病态现象,^④与西方国家不同的是, 多党轮流执政的制度下, 在野党关心的是选票和议会席位, 而中国共产党则肩负着更加重要的责任, 即党必须时时刻刻把国家治理、政府运行、国计民生的大问题作为我党利益的重中之重。^⑤但是, 在当前中国经济与政治改革进入举足轻重的特殊时期, 地方政治腐败的存在, 必然对改革政策与措施的推行带来重重障碍, 轻则妨碍改革大业的推进, 重则危害党和国家的政治稳定以及广大人民群众的根本利益。地方腐败如果不能有效地进行根除, 不仅损害了党中央在人民群众心目中的权威, 更会形成阻碍社会主义事业的无穷后患。因此, 在依法治国的框架下进行地方政治中的反贪污腐

^① Kelle S. Tsai, "China's Political Economy and Political Science", *Perspectives on Politics*, Vol. 11, No. 3 (September 2013), pp. 860 - 871.

^② 刘明兴、张冬、钱滔、章奇:《地方政府的非正式权力结构及其经济影响》,《社会学研究》2013年第5期。

^③ 吴忠民:《中国转型期腐败问题的主要特征分析》,《教学与研究》2014年第6期。

^④ 吴海红:《推进社会反腐须突破三大困境》,《廉政瞭望》2012年第6期;杨兴林:《关于治理公权力腐败的深层思考》,《新视野》2014年第5期。

^⑤ 周淑真:《政党政治理念的变革及其深层逻辑》,《新视野》2013年第3期。

败，是关系到建设有中国特色社会主义伟大事业的重要内容。这在《十八届四中全会决定》中已有重要论述。

最后，必须把定位于长期长效发挥作用的纪律检查体系与反腐败阶段性、制度性成果在地方政治中加以巩固，以党的决议的方式法治化与权威化；否则依法治国和深化改革的努力成果就可能难以落实。学界之前的研究提出，国家与市场、与社会的关系，归根结底必须以制度的形式得到最终巩固，最终实现国家治理能力的法治化、理性化与民主化。^①而官僚体制是国家治理体系具备关键意义的基础，官僚体制既是中央权力与权威的体现，也对国家与社会的关系发生重要影响。^②自党的十八大以来，党中央、中纪委主导的“反腐风暴”已取得举世瞩目的突出成就，已有数十名省部级官员因涉嫌贪腐被隔离审查，更有曾经担任国家党政军枢要职务的周永康、徐才厚、令计划、苏荣等腐败利益集团的大案要案得到有效处理，带来振奋人心的巨大鼓舞；但是，反腐败的核心，不仅在于严厉打击腐败分子和受到腐败侵蚀的党员干部，关键在于建立健全一个长期有效的反腐败机制以从根本上杜绝腐败的滋生。本文指出，主导建立这个机制的行动者，必须是掌握最高国家行政权力的党中央和中央政府。必须明确党对立法、司法、监察工作的决策权、领导权、监督权、问责权。只有站在中央的高度，以依法治国和宪法为框架，在全国范围内设立反腐败的地方防范和监察体系，才能彻底地消除腐败，从而维护广大人民群众的根本利益。

三 地方腐败恶化的原因在于国家治理能力未纳入现代化与法治化的轨道

从经济发展自身的特点而言，中国自身具有的历史与社会特性形成了地域发展的不均衡，从而既增加了中央政府进行协调的难度，也大大增加了以一种自上而下的“运动型治理”的方式来干涉地方治理的成本。^③学者研究指出，腐败和贿赂产生的经济根源在于市场活动中的人们，为了逃避政府制定的规则而愿意以私下金钱交易的方式来突破限制其经济活动的障碍；并且因为政府运作的不透明、信息不公

① 杨雪冬：《中国国家建构简论：侧重于过程的考察》，《学术季刊》2002年第2期。

② 周雪光：《中国国家治理及其模式：一个整体性视角》，《学术月刊》2014年第10期。

③ 周雪光：《运动型治理机制：中国国家治理的制度逻辑再思考》，《开放时代》2012年第9期。

开导致人们无法用集体行动的方式一劳永逸地改变规则，而不得不单独与政府官员进行协议。^①但是，因为存在这样的市场交易的非常态渠道和官员可以用公权力来以权谋私的个人牟利手段，这种个体性的、非公开的腐败交易，逐渐演变成了势力更加嚣张的腐败利益集团，涉及以权谋私的不仅是少数掌握特权的官员，而是很大一部分官员群体；以贿赂的方式得以规避常规政府法令法律的商人不再是一次性地与官员进行私下互动，而是整个腐败网络中重要的成员；^②官员与商人的勾结，不仅参与构成了这个腐败网络，并且因为这种集团性腐败的存在而进一步成为地方经济发展和政治进步过程中的一个毒瘤。学者指出，形成这种地方发展中官商勾结的原因在于地方官员缺少长远的发展谋略而只图眼前利益，是政府的“短视行为”引起的。^③本文认为，地方官员可能确实有见利忘义的短期行为动机，选择以腐败的方式获取非法所得。但同时，官员考核与晋升过程中突出地方利益，甚至置中央三令五申于不顾，钻空子、走后门、拉帮派的现象频有发生。不少官员在某一地的某一任期内的违纪行为在时隔多年后才因为长期举报而牵连暴露出来；官员为了个人职业前途而人为地私自篡改年龄、学历、履历等十分关键的档案信息；更有的官员生活腐化，甚至雇凶杀妻，这些不仅是地方官员群体中存在的短视行为，乃是任意地无视党纪国法，虚妄地以为权力与金钱可以“摆平”一切，不仅是以人治压法治，他们的行为甚至是以权欺党、以权害民。

究其根本，本文指出，目前地方政治腐败更深层次的原因是：第一是在改革开放的前期阶段，中央与地方之间财政制度改革导致了财政行政激励机制促使一些地方政府以财政优先、以增长挂帅，从而导致发展以投资为主，建设以基础设施为主，而这些恰恰是社会监督容易缺位、民主法治容易产生盲点的领域，导致腐败大规模滋生，而且往往在形成较大规模的地方利益集团之后才得以暴露，应该说，不是国家失败、中央无权，而是放权失当。第二，中央在放手财政权力但是回收财政权益的同时（即各拿各的，各管各的），没有及时从法治建构的角度对地方政府的行政与立法进行及时有效的梳理与监督，导致地方政治中，形成了以地方法规来制度化、正当化、正常化地方既得利益的既成事实。虽然从经济发展的长期效果上来

^① Baard Harstad, Jakob Svensson, "Bribes, Lobbying, and Development," *American Political Science Review*, 2011, Vol. 105, No. 1, pp. 46-63.

^② 盛洪：《将反腐势能变为改革动力》，2014年11月18日，《金融时报》中文网（<http://www.ftchinese.com>）。

^③ 聂辉华：《政企合谋与经济增长：反思“中国模式”》，中国人民大学出版社2013年版。

看，整体综合国力得到了极大提升，人民生活水平有了翻天覆地的改善，但是从地方政治的中观视角，以及村镇社会的微观视角来考察，地方政府为了维护自己的利益反而加剧了对地方市场经济的掠夺性征收以及勒索性的挟持。^①财政分税制部分地减轻了中央对地方承担的财政义务，但是也从另外一方面弱化了国家对社会的直接管控。有学者指出，这种体制存在的问题可能是当前许多地方政府拼命从土地财政中疯狂攫取利益的制度性根源。^②而一旦地方政府不公正的法规体系投入运作且得以实施之后，中央政府再从立法和行政的程序上加以清理就变得难上加难，反而导致一种中央过度干预地方的情况。应该说，不是没有法治，人治大过法治，而是法治失当。第三，当地方政治腐败特别是集团腐败已经十分严重的时候，以往的反腐败处理先从人事安排、党内风纪、行政处分等方面入手进行处理，然后才有立案刑侦、司法审判、依法执行的正常司法处理过程。这种操作程序有其历史形成的必然性和现实需求的必要性，但是同时也具有非常态化、非制度化、危机管理和危机应对的特性。反而使社会公众不理解党纪党风的严肃性和一贯性，倒是产生了党纪与国法谁在前谁在后的、原本不该有的疑问；这也无疑妨碍了在坚持党的领导下深入广泛全面地推进依法治国的社会进程。这既助长了社会风气对权力的迷信与盲从，又不利于树立中央的权威和坚持司法的公正。这不是执法不严、违法不究，而是行政与司法的程序失当。

因此，从加强中央权力和国家能力法治化的角度入手，建构制度比人事安排更具有长效的反腐和监督作用。面对制度腐败，就要在宪法的框架下实行反腐。反腐的最高防范机制就是由党中央主导和主刀进行法治改革，做到真正意义上的依法治国。党的《十八届四中全会决定》中，明确提出“一切违反宪法的行为都必须予以追究和纠正”，以及“把所有规范性文件纳入备案审查范围，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件，禁止地方制发带有立法性质的文件”，“明确立法权力边界，从体制机制和工作程序上有效防止部门利益和地方保护主义法律化。”落实这些主张，就要纠正上述这些“部门立法”所带来的制度腐败，就要清理诸如以往所形成的、旨在固化地方利益小集团特殊既得利益的、非法的行政文件，也要追究制定这些文件的责任。果真能如此，那些导致群体腐败的制度缺陷就能被有力克服，腐

^① Yasheng Huang, *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State*, New York: Cambridge University Press, 2008.

^② 张光：《从财政看中中国国家权力边界》，2014年8月11日，《金融时报》中文网（<http://www.ftchinese.com>）。

败分子就不能再将群体私利装扮成国家利益，也再无可能披着制度的外衣，今天的反腐成果才能有制度化的保证。

四 国家治理能力法治化是治理地方 政治腐败的根本举措

必须指出，本文所指的加强中央权力和国家治理能力，并不是简单地强调“找回国家”或是重返改革开放之前的“全能国家模式”的治理方案。^①当代中国之所以不同于西方国家，究其历史成因，中国共产党自身体系的形成和运行早于现行的国家与地方行政体系的形成与运行，所以治理国家首先要治理党内的权力结构，治理国家必须要完善党内的制度建设。同时，照搬西方模式、西方理论来理解中国国家与社会之间的互动显然会陷入认识论上的困惑和实践论上的谬误。当前中国社会所面临的许多问题，并非是由于国家治理失败、陷入发展困境所导致的现代化的陷阱；^②某些看起来中国存在而别的发展中国家也存在的问题，其实是相同的症候、不同的病因。当代中国国家治理体系的形成其实早已解决了西方比较政治学频繁强调的国家建构（state-building）的难题，而成功克服这些难题的中国政治力量的领导者正是中国共产党。

根据本文进行的调查显示，在党中央进一步推行反腐和依法治国的决定出台之前，本文调查的1997—2010年间被党中央处理的396名级别较高的地方政府“问题官员”中，152人最终被开除党籍（38.4%）；有134人被判刑（33.8%，包括死刑），这种处理力度和严肃程度不可谓不大（见表2）。但是，仍然没有从根源上阻断地方政治腐败的产生和继续发酵。再进一步对396名官员的职级调查中显示，被处理的官员职级主要集中在中层的地市级、副地市级的政府官员。而由于职级等于和低于县市级的官员受处理的人数最多，因此本文尚未完成完全统计（见表4）。自党的十八大以来，根据本文统计，从2013年1月到2015年3月间，已经被查处“落马”的全国党、政、军、国企职级在副部级及以上的领导干部已有78人，从总量上已经超过之前几年查处的总和。根据进一步分析，其中51人是地方官员

^① 叶娟丽、黄华莉：《改革开放以来中国国家构建研究：回顾与反思》，《武汉大学学报》（哲学社会科学版）2014年第4期。

^② 程多闻：《“国家”视角下的“失败国家”成因研究：以非洲国家为研究中心》，《国际关系研究》2014年第5期。

(占65.4%)，而78人中有58人都曾经在地方党政部门担任要职(74.4%)。由此可见，(1)问题官员涉足腐败可能多从其地方从政经历开始；(2)以法治化国家能力进行反腐、全面推进依法治国的重点应该是地方政府中的违规、违法行为；(3)今后较长一个时期内，会有更多的地方腐败集团被发现、查处，因此，在依法治国的基础上建立长效的反腐败直到防腐败机制具有非常迫切的现实意义。

以往的反腐败运动，在出问题之后，“树大根深”的中高层地方政府官员采取了自保的策略，一方面尽力不受牵涉，一方面加紧继续从事腐败活动。据本文统计，而2013年1月至2015年3月间查处的正省部级地方官员就达46人。而苏荣、徐才厚、周永康、令计划等曾经担任党和国家领导人的巨贪被查处，更推倒了地方腐败集团背后的靠山，使很多被长期掩盖的腐败罪行得以公之于众。这说明，并非因为腐败官员都担任党政要职就说明党内发生了无可挽回的危机，反而正是因为党必须先从切掉这些寄生在自己身上的毒瘤入手，才可以标本兼治，才有可能彻底根除地方腐败。以云南省为例，2001—2014年间，先后有省长李嘉廷、省委书记高严、省委书记白恩培三位省级高官的严重贪腐行为被查实，并牵涉从中央到地方的位高权重的官员多人，并且都与当地的某些垄断性经营行业，如高档汽车、电力、矿产资源的经营有非常频繁密切的利益往来，为了私利而频开绿灯。这种集团式的利益侵占和家族式的政治腐败，对中央权力形成了十分严重的挑战，^①不仅造成国有资产严重流失，并且在人民群众中产生了非常恶劣的影响，所以党中央必须直接入手处理以挽回局面。

本文指出，必须坚持中央权力被完整、准确、科学地定义，坚持将国家治理能力纳入现代化和法治化的框架，才能根治地方腐败。这是因为：

第一，消除地方政治腐败关键在于消除地方政治经济利益小集团。因此地方腐败的滋生一方面与片面突出经济增长有关系；另一方面也与改革30年来逐渐形成的地方利益集团有关。这些利益集团为了保证自己的特殊利益而与上层发生联络，置党纪国法于不顾。学者的实证研究表明，宣教式的、运动式的反腐败往往具有周期效应而不能长效地坚持下去；对权力必须采取有效的限制而不仅在于进行有效的监督。^②而地方政治腐败，无论是资源配置型还是钱权交易型的，都可以钻中央反腐的空子而得以苟活。要彻底根除地方利益集团必须有行之有效的制度和长效发挥

^① 任建明：《“腐败家族化”困局》，《决策与信息》2015年第3期。

^② 聂辉华、全志辉：《限制权力比监督权力更根本》，《领导科学》2014年第18期。

作用的系统。本文指出，法治化国家能力必须讨论如何从党中央贯彻落实依法治国基本方针的角度，来减少和消除地方政治经济利益的小集团，从而有效地减少地方政府中存在的资源掠夺型腐败。

第二，社会监督也必须有中央权力做后盾进行保护保障。加强政府公开透明与社会监督确实是有效限制与减少地方政治腐败的有力措施。但是要认识到这种监督手段在实际操作过程中可能遇到的障碍与困难。政府对社会的管控是集中性的，并且带有强制性，即可以在关键环节设置关卡以防止不具备相关资格者进入。然而，社会对政府进行监督则缺乏行之有效的手段与持之以恒的长效方式。“县官不如现管”的俗语就说明一些既存的地方权力集团使群众很多时候不得不忍气吞声。云南普洱在查处沈培平之后、山西大同在查处丰立祥之后，尽管司法审判尚未进行，但是当天就有一些市民上街放炮庆祝，甚至不惜为此触犯相关公共治安处罚条例而被有关部门责罚。这些并不正常的现象在更深层面上反映了群众长期敢怒而不敢言的现象，一有机会则不吐不快。^①

第三，依法治国的宪法实施框架必须由中央主导来构建完善。与加强社会监督应当同时并举的是在完善和健全法律框架内，法治化、制度化党的权力与突出党的领导，作为治理地方政治腐败的重要手段。以社会监督方式减少地方政治腐败在实施过程中遇到的诸多困难，不是因为这一举措本身存在问题，而是因为这些监督举措缺少足够的支持和得力的资助。地方政治的贪腐分子之所以可以进行群体性的制度腐败，以结成利益小集团的方式侵害国家和人民的根本利益，是因为目前我国的立法司法体制仍然存在着制度性缺陷，这就是部门立法而不是全国立法。不改变产生这种扭曲制度的制度，以后还会出现新的、不合理的部门法规和地方法规，其目的在于保护地方利益集团，滋生更多的寻租腐败。

第四，当地方政治腐败导致人民利益受到侵害时，必须由国家权力依法惩治。在地方经济与政治发展相对不均衡、市场经济与法治体系相对不健全的地区，地方官员与地方工商业精英、地方黑恶势力权钱交易形成腐败网络的现象更加普遍。由于黑恶势力有政治上的“保护伞”而地方官员一手遮天，在这种情况下，依靠社会监督、媒体舆论监督进行的反对政治腐败的活动变得尤其困难和收效甚微。在这

^① 《法制晚报》：《云南省副省长沈培平被查 普洱市民放鞭炮庆祝》，转引自2014年3月14日，中华网（<http://www.china.com>）；《新京报》：《男子庆祝丰立祥落马在市委门口放爆竹 被拘15日》，转引自2014年11月2日，新华网（<http://www.xinhuanet.com>）。

种情况下，维护公民利益的责任不能全部由地方政府践行而须要依靠党中央和国家权力的介入。归根结底，保证媒体自由和舆论监督公开透明并且及时有效的，仍然是党对地方权力的制约和有效治理。

第五，中国共产党对广大人民群众所担负的责任是无限的，但是其所行使的政治权力是有限的。党对于人民群众的基本权益和公民的合法权利仍然必须充分尊重并努力保障其行使；在依法治国、依宪施政的框架内，党的权力和行使领域应该是清晰的、明确的、有据可查的，而不是模糊的、随机的、因人而异的。因此，本文指出，在健全与完善中央直接干预和治理的地方反腐败体系中，必须依据宪法来科学、准确、全面地诠释党的权力职能与治理范围。

第六，广大人民群众并没有对中国共产党失去信心，反而对全党特别是党中央寄予了空前的厚望，希望依靠党的领导，全面推进依法治国，加快深化改革的步伐。比较政治学的研究论证，多党制和普选权的落实，是西方早发现代化的国家中，政治精英为了调和阶级矛盾而精心设计的、有利于精英与统治阶级的政治制度。通过逐步开放选举权，一方面尽量弥合持不同政见的政治精英之间的分歧；另一方面对无产阶级与普通市民作出一定程度的妥协和退让以化解社会革命的风险，从而从长远的角度巩固资本主义的经济和政治制度。^①而当代中国，人民群众的利益，就是中国共产党的利益，党只代表人民群众而不代表任何与人民群众有利益冲突的阶级或者社会利益集团。所以，侵害人民群众利益的行为从根本上与党的利益是相抵触的、必然不为党和政府所容。有个别旨在保全地方利益集团私利的不合理规定，虽然以地方立法的形式存在下来，变得更加隐蔽，但是为了彻底治理腐败，为了保障人民的利益，必须依靠党的权威和国家能力来进行清理消除。

最后，本文指出，在市场经济发展相对比较完备、市场对资源配置和资本等发展要素的交换起到良好的交易中介作用的地区，地方政治的腐败现象相对较少。这些地区不一定有更先进的反腐败制度机制（the institutional mechanism），而是市场体系的完善使不透明、不公开的经济活动变得无处藏身。这种情况下，建构一个透

^① Daron Acemoglu, James A. Robinson, "Why Did the West Extend the Franchise? Democracy, Inequality, and Growth in Historical Perspective", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 115, November 2000, pp. 1167 - 1199.

明的、以提供服务等公共产品为目的的地方政府才变成可能。^①可是在市场体系并不健全、地方经济更加依赖自然资源、矿产资源的地区，由于资源开采与经营实行政府执照许可制度，而开采经营执照的准入竞争在实际操作中并不公开，这就为滋生腐败和助长权钱交易提供了空间。

五 结论

中国政治体制的重要优势在于，中国共产党不仅十分广泛地代表着最广大人民群众的根本利益，而且总是及时地对人民群众的诉求作出迅速积极的响应，为群众排忧解难。这一合理有效的制度安排，不仅可以避免“党争民主”制度形成的低效与无序的政治困局，使民主选举变得有名而无实，同时也可以走出腐败滋生的怪圈，维护民主与法治，避免人民群众产生所谓的“腐败麻痹症”，变得对公共政治生活彻底失去信心。^②地方腐败集团的形成，根源于“人治”对法治的歪曲和抑制，利用特权从事非法的获利，并将更多的党员干部拉下水，形成以牟利为根本目的的贪腐同盟。针对这一从根本上损害人民群众利益的现象，必须强调摆正党中央的权威，杜绝地方政府的极少数人凌驾于制度之上，科学准确地依靠党的领导形成现代化的国家治理体系，全面提升中国国家治理能力。

建立健全社会主义法治离不开国家治理能力的领导与支持，而只有将中央权力纳入现代化、法治化的框架，才可以从制度上避免中央权力被极少数中央领导人的权力凌驾其上、以权谋私。反思近些年一些地方政治腐败猖獗、利益集团高度组织化、板结化、渗透化的成因，并非是由于一党执政导致的必然后果，而是党的权力没有很好地制度化、中央的权威没有被科学完整地定义、国家执政体系和施政手段没有被法治化，才出现了人治取代法治，而连人大、政协的监督都被置若罔闻，更不要说来自人民群众的监督和媒体舆论了。从中央权力维度治理地方政治腐败并非把一切权力收归中央，而是深化改革、保障“新常态”经济发展和社会发展的内在需求。与此同时，依法治国、依宪施政、依法治党并非“一党独裁”和“全能国家”的复辟，而是走向社会主义民主政治的必由之路。

^① 唐亚林、陈水生：《中国式无缝隙行政问责制度体系的构建》，《学术界》2010年第6期。张成福：《开放政府论》，《中国人民大学学报》2014年第3期。

^② 鲁品越：《为什么说西式竞争性民主是资产阶级民主》，载本书编写组编写《西式民主怎么了》，学习出版社2014年版。

在总结与回顾当代中国治理经验与成就时,学者指出,地方发展取得的重要成就其实并非中央权力的直接干预,或者简单的权力下放与“去中央化”(decentralization)带来的,而是“中层国家”(medial state)的崛起,即省与副省级政府对发展掌握了更多的主动权和决策权,^①其结果是地方政治经济的发展空前活跃。^②而地方政治腐败集团的形成与做大,其实也正与这种某些“中层国家”性质的地方政治经济利益小集团的擅权有十分深刻的关系。学者们曾经提出在政府创新方式上做出重要调整以鼓励地方政府创新方式的转变,^③并且形成更有效的政府与官员激励机制。^④但是面对不受监管的权力以及依靠公权力腐败而产生的巨大的利益诱惑,本文认为,更加有效的地方腐败治理方式不是提出一种激励机制的转变,而是从政治权力的行使方式上切断地方政府公权力腐败的途径,并且以法治的方式和党领导的制度安排上,从宪法工程学(constitutional engineering)的角度来长期有效地、以健全的制度来约束企图假公济私的腐败分子。换言之,斩断掠夺型腐败的黑手(the grabbing hand)。

针对任何一种权力,为了防止其腐化,必须一方面加强监督,另外一方面进行制约。地方政府需要有社会监督和中央制约;同理,国家权力也必须有全社会的监督和宪法框架下的制度约束。地方政治腐败的成因不同,但是对腐败的治理路径的动议相对较多地停留在几个类似的维度上。在强调健全立法、司法独立和加强社会与舆论监督之外,对腐败治理和防范的途径没有更加完善和全面的建议。正是因为腐败问题本身的敏感性和反腐的艰巨性与持续性,我们必须沿着一个更加清晰的中央权力的脉络,向着更加现代化与法治化的目标进一步完善国家治理能力的建构。通过国家治理能力科学、现代、法治的实施,不仅能够为地方经济与社会发展进一步扫清障碍,促进地方社会和谐、人民幸福;同时也是加强党的执政能力和稳固党的领导的必然选择,其政治意义不言自明。

① Lynn T. White III, "Temporal, Spatial and Functional Governance of China's Reform Stability", *Journal of Contemporary China*, 2013, Vol. 22, No. 83, pp. 791-811.

② Meg E. Rithmire, "China's 'New Regionalism': Subnational Analysis in Chinese Political Economy", *World Politics*, 2014, Vol. 66, No. 1, pp. 165-194.

③ 张小劲、于晓虹:《中国基层治理创新:宏观框架的考察与比较》,《江苏行政学院学报》2012年第5期。

④ 任剑涛:《在正式制度激励与非正式制度激励之间:国家治理的激励机制分析》,《浙江大学学报》(人文社会科学版)2012年第2期。