

腐败防治与 治理改革

何增科 著

教育部重大课题攻关项目(04JZD00017):

“社会公正与政府责任问题研究”成果

周光辉 主编

KD00723651

吉林人民出版社

攻关项目：“社会公正与政府责任问题研究”
成果 周光辉主编

腐败防治与治理改革

何增科 著

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

腐败防治与治理改革 / 何增科著.

— 长春:吉林人民出版社,2009.11

ISBN 978-7-206-06367-1

I. 腐… II. 何… III. 廉政建设—研究—中国
IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 205086 号

腐败防治与治理改革

著 者:何增科

责任编辑:孙建军 封面设计:陈思思 张 迅 责任校对:门雄甲

制 作:吉林人民出版社图文设计印务中心

吉林人民出版社出版(长春市人民大街 7548 号 邮政编码:130022)

印 刷:吉林省海德堡印务有限公司

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:15 字数:220 千字

标准书号:ISBN 978-7-206-06367-1

版 次:2009 年 11 月第 1 版 印 次:2009 年 11 月第 1 次印刷

印 数:1-1 000 册 定 价:38.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

序

改革开放已经 30 个年头，反腐败也走过了 30 年。这 30 年来，在腐败与反腐败的较量中，腐败的状况经历了一个由改革开放之初不太严重到 90 年代早期和中期非常严重再到新世纪以来情况有所好转这样一个曲折发展的历程。不可否认的是，当前我国腐败现象在某些领域仍然十分严重甚至有愈演愈烈之势。国际社会大量的事实表明，一个国家或地区腐败的状况与其治理状况有着密切的关系，严重的腐败是总体治理状况不佳的具体反映。不从治理改革入手提高治理质量，反腐败就难以取得突破性进展。从反腐败的角度而言，治理改革的目标是更大的透明度，更有效的公民参与，更多的公平竞争，更加有力的社会监督。

一、反腐败需要更大的透明度

信息公开透明是最有力的反腐败武器。改革开放 30 年来，我们在政务公开提高透明度方面取得了长足的进步，透明度的增进在减少腐败的机会增加腐败被发现的风险方面发挥了重要作用。

展望未来，治理改革和反腐败需要在以下三个方面增加透明度。

一是建立公职人员特别是党政领导干部家庭财产申报制度，保证财产申报的真实和透明。从腐败风险预警机制角度来看，公职人员家庭财产申报制度是最为核心、最为关键的腐败风险预警制度。公职人员家庭财产明显超过其正常收入，公职人员家庭财产异常增加，公职人员或其家属在海外拥有大量财产，这些都是该公职人员从事腐败行为拥有腐败所得的明显证据。建议尽快通过《公职人员财产申报法》，强制性地要求公职人员定期申报家庭财产及其变动状况，建立权威性和专业化的财产申报受理和核查机构，实现该机构与银行、反洗钱机构、税务等有关职能部门的信息共享，公职人员财产申报信息向公众和媒体公开。有了这

样的核心制度，反腐败可以收到事半功倍之效。

二是依法规范党政机关的决策程序，保证决策过程的公开透明。《立法法》初步规范了立法的必经程序，为开门立法提供了法律依据。这些年我们在党政机关决策方面形成了许多好的制度，如重大决策事前征求意见制度、社会公示制度、听证会制度等。建议尽快制定《行政程序法》，将实践中形成的保证决策过程透明度和公众参与的好的制度固定下来，成为行政决策的必经程序。如果没有立法和决策过程的公开透明，政治透明只能算是低层次的公开透明。

三是进一步细化财政预算支出科目和数额，提高政府财政预算透明度。随着税收在财政收入中比例不断提高，公民纳税人意识也在不断增强，他们有权利知道政府预算支出的详细情况，人大代表也有权利知道政府预算支出的详细情况。预算公开显得越来越紧迫，它对于遏制腐败的作用也为越来越为人们所认可。各级政府财政预算都需要进一步细化，详细说明各项开支的用途和具体数额及相应的收入来源。政府的财政预算和决算报告需在人大开会前提交给人大代表便于审查，同时也应当对社会大众和新闻媒体公开。

二、反腐败需要更有效的公民参与

公民参与是民主政治的基本要素，更是治理改革所要追求的目标。党的十七大报告提出要积极扩大公民有序的政治参与，并把它作为发展社会主义民主政治和政治体制改革的基本内容。公民参与既包括选举和选拔党政领导干部中的参与，也包括重大决策和日常管理中的参与。缺乏有效的公民参与，选举将会流于形式，选拔出来的官员将会只对上级负责不对民众负责，责任政府的目标将无法实现；缺乏有效的公民参与和相应的利益表达，政府决策和管理将会变成政府机关及官员实现自身利益和进行自我服务的工具。

目前我国“一把手腐败”和用人腐败有着日益严重的趋势。“一把手腐败”和用人腐败的猖獗与自上而下“由少数人选人和在少数人中选人”的党政领导干部选拔任用体制有着直接的关系。这种体制不改变，“一把手腐败”和用人腐败将无法从根本上得到扭转。为此需要逐步扩大直接选举范围，乡镇党政领导班子成员应尽快过渡到直接选举产生，使公民能够直接行使民主选举的权利。条件成熟时，县级党政领导班子也应通过直接选举产生。县、区人大代表和党代会代表应通过直接的和竞争性的选举产生，切实增强人大代表和党代会代表的代表性和责任感，并增强他们与公民之间的联系，便利民意表达。

“公共权力部门化，部门利益法制化”现象和财团利益“绑架”政府政策法规的现象促使人们思考立法和行政决策中的腐败问题。立法和行政决策性腐败成为一种新的腐败形式，它与用人腐败一样是滋生其他腐败的腐败之母，其严重性不可不令人警惕。只有在立法和行政决策过程中引入公民参与特别是利益相关方的参与机制，建立公开咨询制度，完善公开听证制度，使各种利益都能得到有效的表达，使公民享有充分的发言权和意见表达权，立法和决策方案中掺杂的部门利益、地方利益甚至个人利益的私货才能无所遁形，立法和决策才能真正符合民众的期待和要求。我们也希望在未来，各级人大及其常务委员会能够实行会议公开制度，开放公民自由旁听会议，电视和网络直播会议。

司法腐败目前仍很严重。人民陪审员制度被虚置是司法腐败猖獗的一个重要原因。人民陪审员制度是公民参与司法审判的一种比较有效的制度安排，尽管其实施中会遇到一些困难，但不应以此为借口搁置这项好的制度。

三、反腐败需要更多的公平竞争

竞争才能产生活力，垄断导致懈怠和僵化。无论经济生活还是政治生活皆是如此。选举和选拔中若无竞争，入选者将会缺乏责任感和压力，公众也会缺乏约束官员的有效手段，其结果是从权力垄断走向滥权腐败。具有行政性垄断地位的公共行业、部门或大型国有企业也会因其垄断地位而缺乏创新动力，缺乏改进服务的压力，同时利用垄断地位操纵价格索要补贴图利自身。竞争需要规范，如果对竞争中的不正当行为放任不管，将会导致劣币驱逐良币，无论选举贿赂还是商业贿赂其后果都是汰优留劣。

“跑官要官”乃至买官卖官现象是伯乐相马式的自上而下的任命体制中官员为仕途生前而从事的一种畸形的、台面下的竞争行为。但这种竞争行为绝不是非理性的，相反它是千里马的鉴定由伯乐说了算的游戏规则下最为理性的行为。只有改变游戏规则，逐步增加选拔任用和选举中的竞争程度并规范竞争行为才能消除目前流行的用人腐败现象。党政机关内设部门领导岗位实行公开选拔、“竞争上岗”使一批优秀人才脱颖而出，同时也提供了一种公平竞争的平等机会，受到普遍欢迎。增加选举中的竞争程度同实行直接选举的意义同等重要。无论是等额选举还是“陪选”都不是真正意义上的选举，因为它没有给公民以选择的自由，它是借选举之名而行强奸民意之实，实际上仍然是一种变相的任命制。党政领导干部正职应变等额选举为差额选举，规范选举中的竞争，还选举人以自由选

择的权利，还候选人以公平竞争的机会。党政领导干部选举中应纠正“陪选”现象，还差额选举以竞争的本来目的，允许候选人自我宣传和介绍自己，允许候选人介绍自己的施政方案，为候选人提供展示自己才能的平等机会，为选举人提供比较优劣的机会，同时严格禁止拉票贿选行为。只有开前门才能堵后门。增加选拔和选举中的竞争程度，规范竞争行为，逐步从选拔政治走向选举政治，才能消除目前所盛行的各种用人腐败现象。

有效治理商业贿赂同样需要更多的竞争和公平的竞争。有效治理商业贿赂需要破除垄断，解除市场准入限制，制止歧视和差别待遇，引入更多的竞争者并保证竞争的公平性。为此需要对公有经济和非公有制经济物权和合同予以平等保护，需要在公共采购中对不同规模的企业予以同等对待平等竞争，需要进一步深化垄断行业和部门改革，鼓励民间组织和社会资本进入公共服务部门，引入竞争机制。应当取消定点采购、指定采购等限制竞争蓄意寻租的规定，进一步增加公共采购的竞争性。对于地方和部门排斥和限制外部竞争者的做法，各级政府的反垄断委员会应当坚决予以制止。从事前审批走向事中和事后监管，是中国从计划经济的管理方式走向市场经济的监管方略的必由之路，也是消除行政审批性腐败和相应的商业贿赂的必由之路。为此需要大力减少和规范行政审批，减少政府对微观经济运行的干预，使市场主体能够在自由竞争中实现优胜劣汰，使商业贿赂的必要性减到最小。

四、反腐败需要更加有力的社会监督

反腐败需要各级领导人具有坚强的政治意志和政治魄力，因为他们是各种腐败机关履行自身职能的发动机和制动器。没有各级领导人的强力推动和大力支持，面对腐败官员上下左右盘根错节的关系网和保护伞，反腐败机关工作时往往阻力重重，难以取得进展。各级领导人又是反腐败机关工作的制动器。当反腐败与领导人所追求的其他目标如吸引外来投资和促进区域经济发展等目标发生冲突时，各级领导人又会自觉不自觉地扮演踩刹车的角色。反腐败如果只是领导人、反腐败机关与腐败官员之间猫捉老鼠的游戏，在老鼠多而猫少与信息不对称情况下，猫将疲于奔命而效果不彰，甚至两头不讨好。领导人坚强的反腐败意志来自强大的反腐败民意要求。如果民众不能自由表达其反腐败意愿形成强大的反腐败舆论压力，反腐败的动力机制就可能面临逐步衰减的风险。由于腐败的官员彼此之间和腐败官员与不法商人之间逐步结成荣辱与共的利益共同体，反腐败与深化改革都面临着强大的既得利益势力的干扰，后者的能量不可小视。

这些年来在加强权力监督方面取得了一些进展。自上而下的权力监督加强

了，巡视组制度和纪委书记“空降”的做法收到了一定的效果。专门的监督机关如纪检监察、审计等部门的权力扩大了，地位更重要了。但自上而下的监督由于信息不对称，其局限性也十分明显。专门监督机关在双重领导体制和人治环境下更像是戴着镣铐跳舞，其发挥作用的空间也很有限。没有纵向和横向的分权，没有决策权、执行权和监督权的相互分离和彼此制约，没有来自党政机关之外之外的社会监督，纵然有再多的专门监督机关和监督措施也难以发挥应有的作用。

反腐败需要更加有力的社会监督，这既是强化反腐败的动力的必然要求，也是弥补党政权力监督体系之不足的客观要求。如何才能实现更加有力的社会监督呢？

首先需要开展党风廉政建设和反腐败工作的社会评价并将评价结果向全社会公开。党风廉政建设和反腐败工作事关每个公民的切身利益，工作成效如何他们也最有发言权。将党风廉政建设和反腐败工作纳入社会监督的范围之内，由公众对各地区、各部门党风廉政建设和反腐败进行公开的评议和评价，对反腐败工作的推动作用将是难以估量的。应该由相对独立的学术机构通过问卷调查和访谈等比较科学的方法开展党风廉政建设和反腐败的社会评价工作，并定期发布评价排名和研究报告，接受社会各界的检验，同时推动各地区、各部门的党风廉政建设和反腐败工作。

其次需要为民间公共领域的健康发展提供一个友善的政策法律环境。民间公共领域是公民对公共政策问题和公众人物进行自由的讨论、辩论、评论而自发形成公共舆论的场所，互联网、新闻媒体、各种公众聚会场所都是民间公共领域的重要组成部分。民间公共领域中自由的评论、讨论和辩论有着自身的交往逻辑，随着讨论深入和辩论的充分展开，由于各种事实真相的披露和各种观点的自由交锋，民间公共领域会逐步从情绪化谩骂走向理性化探讨，从偏颇片面走向公允全面，客观、理性的公共舆论也会逐步形成。民间公共领域是公民行使意见表达权和舆论监督权的重要领域，它在发现腐败线索、揭露腐败丑闻、批评不当政策、弘扬社会正气等方面都可以发挥极为重要的作用。为民间公共领域的健康发展提供一个友善的政策法律环境，终将为反腐败工作提供强大的舆论支持和强有力的同盟军。

最后是需要为公众参与反腐败提供可靠的法律保护。只有公众充分参与到权力监督和反腐败工作中去，才会克服反腐败和权力监督中信息不对称的难题。而对举报人、污点证人和从事调查性报道的新闻记者的保护对于促进公众参与反腐败具有特别重要的意义。在不搞群众运动的情况下反腐败，公众通过举报等合法

方式提供腐败线索是公众参与反腐败的重要形式。能否对举报人提供可靠的法律保护坚决纠正打击报复举报人行为就显得特别重要。尽快通过相关立法，为举保人、为从事舆论监督的记者提供强有力的法律保护，已经成为保障公众参与反腐败的迫切需要。

总之，反腐败所需要的更大的透明度，更有效的公民参与，更加自由公平的竞争，更有力的社会监督，都需要通过更加坚决地深入推进治理改革来解决。展望 2009 年的反腐败工作，为了有一个更加光明灿烂的未来，我们有理由期望治理改革不断走向深入。

目 录

序.....	1
第一部分 腐败与反腐败：历史与当代	1
中国转型期腐败状况的多维透视	1
经济发展、体制转轨与腐败	30
反腐倡廉的制度性思考	35
中国转型期腐败的制度性原因与防治对策	40
我国古代反腐败措施的局限性及其主要原因	56
第二部分 廉洁政治与腐败防治	67
关于建立中国的国家廉政体系——反腐倡廉体系的思考	67
反腐倡廉与构建社会主义和谐社会	72
廉洁政府与社会公正	78
权力监督与腐败防治	92
依靠制度建设遏制商业贿赂	140
第三部分 治理、善治与反腐败	161
中国转型期的腐败、治理与善治	161
迈向善治的反腐败制度创新	175
腐败与治理状况的测量、评估、诊断和预警初探	194
中国治理评价体系框架初探	211
后 记	229

第一部分 腐败与反腐败：历史与当代

中国转型期腐败状况的多维透视

改革开放以来，随着中国经济的迅速发展，中国社会正在经历着双重的社会转型，即从传统农业社会向现代社会的转型和从计划经济体制向社会主义市场经济体制的转型。现代化和市场化引发了社会的大变革，利益分化和利益多样化已经成为客观的事实，各种利益主体的利益意识和权利意识日益苏醒。在改革和发展的过程中，公共部门和私人部门、公共利益和私人利益的分界线在不断调整，社会公共秩序系统^①（罗戈、拉斯维尔最早提出这一概念。）尚处于形成过程之中。腐败作为一种官员出于私人利益侵害公共利益的行为而变得突出起来，反腐败作为一种界定社会公共秩序系统维护社会公共利益的事业得到社会各界的高度关注。改革开放近 30 年来，中国腐败行为的内涵和外延、腐败的程度、腐败的类型、腐败易发多发的领域、腐败的具体形式都经历了一个发展变化的过程，因此对转型期中国腐败的状况从历史和现实的角度进行一个多维透视，就显得十分必要了。

一、腐败行为的内涵和外延的变迁

国际学术界对腐败的定义众说纷纭，但“腐败是滥用受委托的权力谋取私利的行为”（滥权谋私）这一定义得到了大多数学者的认可。这一定义中所强调的滥用是指违反公认的社会规范包括法律规范和道德规范的行为，社会公共秩序系统就是由这些公认的社会规范来维持和调整的。中国转型期腐败的定义是“以权谋私”，即运用受

^① 社会公共秩序系统是指得到社会普遍认可的和较为稳定的有关经济、政治和社会秩序的法律规范和道德规范的总和。郝雨凡：“腐败与公共秩序系统的建立”，《中国社会科学季刊》（香港）1995 年春季卷总第 10 期。

委托的权力谋取私利的行为。“以权谋私”这一官方定义简洁明快，得到社会各界的普遍认可。这一定义缺少“违反公认的社会规范”作为滥用权力的参照系，这反映出在转型期的中国法律和道德规范都处于剧烈的变动之中，社会公共秩序系统尚未形成的客观现实，同时也反映出中国官方的腐败定义具有泛道德化色彩。中西“以权谋私”和“滥权谋私”的定义的差别反映出转型期的中国对腐败行为的认定更加宽泛的特征，因此也更加容易夸大腐败的程度。

根据上述定义，腐败行为的构成要素有五个：一是腐败行为的主体，通常是公职人员；二是腐败行为的动机或目的，通常是追逐私人利益；三是腐败行为的手段，通常是凭借机构或职务上的便利；四是腐败行为的方式，通常是非规范地运用或滥用公共权力；五是腐败行为的后果，通常是公共利益或公民权利受到侵害。

中国转型期腐败概念的外延所包括的内容也几经变化。80年代中国反腐败机构提出了消极腐败现象的范畴。消极腐败现象包括四大类行为：国家工作人员卷入其中的经济犯罪；党内不正之风；铺张浪费的风气；党员干部腐化堕落道德败坏等。将腐败行为区分为腐败犯罪行为 and 一般性的不正之风（实际上是一种准腐败行为）是消极腐败概念的一大特色，而同时被归入这一范畴中的种种腐化堕落道德败坏行为如不涉及权钱交易、权色交易等则不属于严格意义上的腐败现象。90年代以后，党内不正之风的表述逐渐被部门和行业不正之风的概念所代替。铺张浪费的风气的表述被利用公款进行高消费等挥霍浪费的风气的新表述所替换。腐败犯罪逐渐被从经济犯罪中剥离出来而被归入职务犯罪之列，新修订后的刑法也增设专章界定“贪污贿赂罪”，最高人民检察院设立了贪污贿赂检察厅专门对付相关的犯罪行为。进入21世纪后，部门和行业不正之风的表述和内容也被侵害群众利益的不正之风这一范畴所取代。

表一．中国转型期腐败行为的内涵和外延变化略图

腐败行为	参照标准	80年代	90年代	进入21世纪后
腐败犯罪	刑法等国家法律	经济犯罪	经济犯罪	职务犯罪
不正之风 (近于腐败的不良行为)	有关党纪、政纪规定的党内文件、政府法规	党内不正之风	部门或行业性不正之风	损害群众利益的不正之风
		铺张浪费之风	挥霍浪费之风	奢侈浪费、铺张浪费之风

腐败犯罪既是一种经济犯罪，又是一种职务犯罪，它是一种利用职务便利谋取私人利益的经济犯罪。“职务犯罪，包括《中华人民共和国刑法》规定的贪污贿赂犯罪、渎职犯罪、国家机关工作人员利用职权实施的侵犯公民人身权利和民主权利的犯罪以及利用职权实施的其他重大犯罪。”^① 腐败犯罪是职务犯罪中贪污贿赂等以权谋私、权钱交易的犯罪行为，包括贪污、贿赂、挪用公款等犯罪。按照刑法的有关规定，贪污、贿赂等腐败犯罪的主体不仅包括公职人员个人，还包括法人或非法人单位，单位也可以成为行贿和受贿罪的主体，接受法律的管辖。

不正之风是一个有着中国转型期特色的概念，它本质上也是以权谋私的行为，是典型的腐败行为。不正之风的主体是部门或行业，它所依托的是部门或行业性法律法规，凭借提供公共服务方面的垄断权或行政管理权，依靠乱涨价、乱收费、乱罚款、乱摊派等手段，将公私资源合法地转化为本部门、本行业员工的高工资、高福利，或者部门和行业内员工普遍地通过向服务对象“吃喝卡拿要”或收受红包等方式改善自身待遇。不正之风的主体是部门或行业，或者是部门或行业的多数员工。乱涨价、乱收费、乱罚款、乱摊派等行为往往有着本部门或行业的法律法规依据，是一种合法的行为，因此无法称为滥涨价、滥收费、滥罚款、滥摊派。这些不正之风由于损害了群众利益，因此进入 21 世纪后又被称为损害群众利益的不正之风。不正之风还包括公款高消费、公款境内外旅游、修建豪华办公楼培训中心、超标准接待、公车私用等挥霍浪费公共资源的行为。不正之风的典型地反映出在转型期的中国，界定腐败行为的法律标准和社会标准的不一致和社会公共秩序系统尚未形成的状况。每一次涨价、收费、罚款可能都经过了法定的程序因而都是合法的，但这些涨价、收费、罚款的目的是为了相关单位或行业人员改善自身福利待遇，同时其数量庞大民众不堪重负，因此受到反腐败机构和民众的共同反对。被称为不正之风的公款高消费、公款境内外旅游、修建豪华办公楼培训中心、超标准接待、公车私用等挥霍浪费公共资源的风气，反映出公众和反腐败机构对公职人员使用公共资源无法区分正常的工作需要与非工作需要的尴尬，而做出这种区分正是建立社会公共秩序系统的一个重要组成部分。如何将党政领导干部职务消费行为、正常的出国开会培训、必要的办公培训用房、合理的同时又合乎标准的公务接待等正常的公务行为与奢侈浪费、铺张浪

^① 《洛阳市预防职务犯罪条例》，引自中国职务犯罪预防网 2004 年 10 月 2 日：<http://www.yfw.com.cn/shownews.asp?id=38711>。

费行为认真区分开来,是一个在腐败行为界定上必须要加以解决的问题,同时也是法律标准与社会标准逐步趋于一致的过程。

中国转型期腐败行为从腐败行为的构成要素上来看,既有着和其他国家腐败行为相同的一面,同时又有自己的特色。见下表:

表2 中国转型期腐败行为构成要件的特征^①

腐败行为主体	公职人员个人	具备或不具备法人资格的、拥有公共权力或资源的单位、部门或行业
腐败行为动机	谋取各种物质的或非物质的私人利益	谋取单位利益、地方利益或部门利益
腐败行为手段	利用职务上的便利来实现私人目的	利用法定的机构性权力或国家赋予的公共资源实现局部利益
腐败行为方式	违反法律规范滥权谋私	违反公认的道德规范但有合法外衣的滥权谋私
腐败行为后果	侵害公、私财产,侵犯公民权利,危害国家正常管理活动	侵害对象相同,但危害性更大,因为它是以法定的机构性权力或资源为后盾,具有一定的“合法性”和强制性力量

中国转型期腐败行为与其他国家腐败行为相同的一面在于,腐败行为的主体都是公职人员个人,腐败行为动机都是谋取各种物质的或非物质的私人利益,腐败行为手段都是利用职务上的便利来实现私人目的,腐败行为方式都有违反法律规范滥权谋私的特点,腐败行为后果都是侵害公私财产,侵犯公民权利,危害国家正常管理活动。但与其他国家腐败行为不同之处在于(这一点不适用于那些高层腐败和高度腐败国家),腐败行为主体还包括了具备或不具备法人资格的、拥有公共权力或资源的单位、部门或行业;腐败行为动机还包括谋取单位利益、地方利益或部门利益;腐败行为手段还包括利用法定的机构性权力或国家赋予的公共资源实现局部利益;腐败行为方式还包括那些违反了公认的道德规范但有合法外衣的滥权谋私的行为;腐败行为侵害对象相同,但危害性更大,因为它是以法定的机构性权力或资源为后盾,具有一定的合法性和强制性力量。随着中国逐渐

① 何增科:《反腐新路——转型期中国腐败问题研究》,中央编译出版社,2002年版,第23页。

进入社会转型的中后期，腐败行为要素的中国特色内容是否会逐步消退仍然是一个值得观察的问题。

二、改革开放以来我国腐败程度的演变趋势

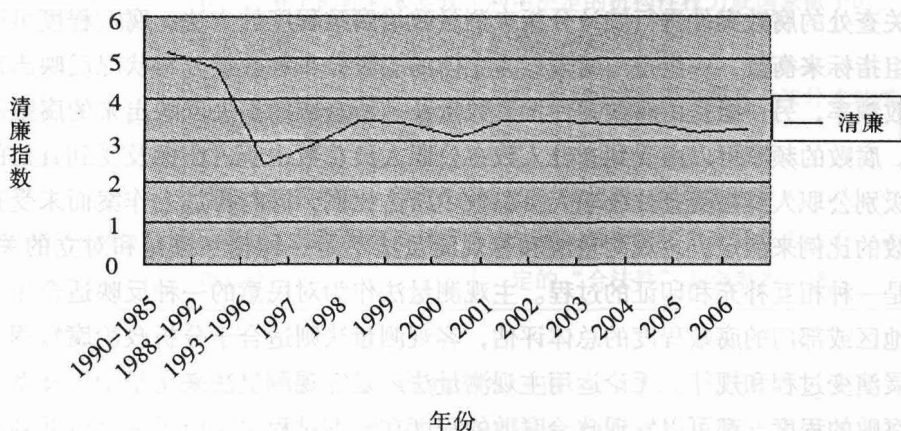
对腐败程度进行定量化研究是国际学术界研究腐败的一个努力方向。对中国转型期政治腐败程度的测量可以采取主观测量法还是客观测量法。所谓主观测量法简单地讲就是主观态度测量法，即通过发放调查问卷、个别访谈、网上调查、电话调查等多种方式调查了解各种不同社会集团人们对政治腐败实际程度（或者政府清廉程度）的主观评价，并在此基础上建立评估腐败状况的指标体系。这是国际上比较通行的一种做法。所谓客观测量法，主要是通过对历年来各种反腐败机关查处的腐败案件进行统计分析来测量政治腐败程度的方法。腐败程度可以用两组指标来衡量，一组是由腐败行为主体的层级分布和数量分布状况反映出来的腐败频率，另一组是由腐败案件发案数量及其所造成的损失反映出来的腐败的规模。腐败的频率可以由受到查处人数在公职人员总数中所占比例及受到查处的一定级别公职人员在受查处公职人员总数中所占比例，同时再加上作案而未受查处人数的比例来测定。主观测量法和客观测量法不是一种相互排斥和对立的关系，而是一种相互补充和印证的过程。主观测量法作为对民意的一种反映适合于对各个地区或部门的腐败程度的总体评估，客观测量法则适合于分析政治腐败程度的发展演变过程和规律。无论运用主观测量法还是客观测量法来衡量中国转型期政治腐败的程度，都可以发现政治腐败的程度在转型过程中经历了一个由低到高并有所降低的倒U字形曲折发展过程。我国目前仍处于腐败的易发、多发期，在国际上属于腐败比较严重的国家之一。

透明国际是一个颇有盛名的研究腐败问题的国际非政府组织，该组织长期以来运用主观测量法对各国清廉程度进行国际排名，并定期公布各国清廉指数国际排名。各国清廉指数实行10分制，透明国际通过定期调查外商投资企业对其所在国清廉程度主观评价等多种方法评价该国清廉程度并进行国际大排名。透明国际关于中国清廉指数历年得分情况见下表：

表3 1980—2001年透明国际关于中国的清廉指数

年份	1980 — 1985	1988 — 1992	1993 — 1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
清廉指数	5.13	4.73	2.43	2.88	3.5	3.4	3.1	3.5	3.5	3.4	3.4	3.2	3.3

数据来源：透明国际网站：<http://www.gwdg.de/~uwwv>



图一：中国改革开放以来清廉指数变化图

从以上图表可以看出，我国在改革开放初期腐败问题尚不严重（清廉指数为5.13），但随后迅速恶化，到1993至1996年期间已经降低到2.5以下（实际数值为2.43）属于世界上腐败现象最严重的国家之列。1997年后随着反腐败制度建设力度的不断加大，我国清廉指数逐步有所改善，近年来基本上在3.3上下徘徊，属于世界上腐败现象比较严重的国家之一。2006年在透明国际调查的163个国家和地区中，中国排名为第70位（2005年在155个国家和地区中排名为第78位），清廉指数得分要高于印度、印度尼西亚、俄罗斯、阿根廷、菲律宾等国。尽管我国的清廉指数有所回升，表明腐败状况有所改善，但目前仍处于腐败的易发多发期，仍然属于世界上腐败比较严重的国家。

中纪委、监察部委托国家城市调查总队运用主观测量法就公众对我国反腐败

工作满意程度的调查支持了上述结论。据有关方面披露，“近年来，中纪委会同有关部门每年在不同的10个省市区进行万人随机抽样调查，2002年的调查结果表明：有74%的群众对反腐败工作表示认可，比1996年提高了12个百分点；有60%的群众认为腐败现象在一定范围内得到遏制，比1996年提高了13个百分点；有68%的群众对反腐败斗争有信心，比1996年提高了10个百分点。”^①此外，“2004年国家统计局城调总队的调查结果表明，几项主要评价指标均达到九年来的最好水平。80.32%的群众对党的十六大以来反腐败工作成效表示认可，70%的群众认为党的十六大以来腐败现象在一定范围内得到遏制。”^②上述数据从一个侧面反映出我国反腐败工作取得了阶段性的成效，腐败程度有所降低，腐败现象在一定范围内得到遏制。

运用客观测量法衡量腐败的程度，也在很大程度上印证了上述事实。根据纪检监察机关和检察机关历年来有关反腐败成果的工作报告，可以统计出历年来受处分公职人员数量和其中县处级以上人员数量，同时也可以统计出受到查处的贪污受贿、挪用公款等腐败案件数量，特别是腐败大案要案的数量以及挽回损失的数量。反腐败成果的有关数字可以在一定程度上反映出腐败的实际程度，尽管在已查处的案件和实际发生而未被查处的案件之间尚存在一个腐败“黑数”，这个腐败“黑数”到底有多大一直是一个争论不休的问题。下面笔者以改革开放以来我国纪检监察机关和检察机关查处的贪污贿赂、挪用公款等腐败案件情况为例，简要说明我国腐败的实际程度及其发展演变过程。

表4 改革开放以来全国纪检监察机关查处党政干部情况统计

不同阶段	查结案件数（件）	受党纪政纪处分 总人数（名）	县处级以上干部 数（名）
1982年—1983年4月	13.1万	38.5万	缺
1983年冬—1987年5月	缺	6.7613万	缺
1990年—1992年	65万	60多万	16.005万

① 李永忠：“十六大以来中国反腐新动向”（薛凯整理），引自中国网2003年9月10日：<http://www.china.com.cn/chinese/2003/Sep/401292.htm>。

② 黄树贤：“我国反腐倡廉取得十大进展腐败滋生土壤仍然存在”（这是中央纪委常委、监察部副部长黄树贤同志在新华社2005年纪检监察干部培训班上的讲话，本文有所删节），引自人民网2005年10月09日09:56：<http://politics.people.com.cn/GB/1026/3750611.htm>。