

第一章

绪 论

吴 丕

腐败,是一个在当今中国使用频率相当高的词汇。腐败,是现在中国人最为关注的话题之一。腐败,是关系到党和政府生死存亡的大问题。绝大多数中国人都迫切希望中国能够消除腐败现象,至少能将腐败减少到最低限度,只有这样,中国的政局才可以保持稳定和充满活力,中国的经济才可以持续健康地发展,人民才有足够的信心,国家才有更加美好的前途。

改革开放至今,中国共产党和政府一直坚持不懈地进行着反腐败斗争,也不断地取得成绩。但是,腐败现象并没有减少,腐败的势头也没有减弱。很多研究者认为,由于中国正处在由传统的计划经济向市场经济过渡这样一个转型期,所谓现代化进程带来的腐败还将持续相当长的一段时间,因此,中国在当今与此后的长时期内,都将处于腐败高发期。关于腐败与反腐败的研究,无疑是一个重要的课题。

第一节 多视角观察腐败现象

一、腐败的范围与界限

在研究腐败问题的论著中，关于腐败的定义非常之多。我们在这里并不打算提出新的定义，而只是就腐败现象作一些讨论，提一些看法，目的在于说明我们所要讨论的腐败包括哪些方面，也就是腐败的范围与界限。

腐败是一个既清晰又模糊的概念。说它清晰，是因为在一般情况下，人们谈论的腐败，是指政府官员利用权力谋取私利的行为，这也是关于腐败的最基本的界定。这里所说的政府是大政府概念，在我国包含党、政以及人大、政协在内，也包含国营企事业单位。说腐败的概念模糊，是因为其一，人们在抱怨政府或某些官员腐败时所指称的种种腐败行为，有些在政府进行的反腐败工作中，并不是重点或者干脆就不算是腐败。其二，还因为人们提出的一些腐败行为并不是政府官员所为，例如时下人们经常议论的医疗卫生部门腐败、教育腐败、学术腐败、科技腐败、商业腐败，等等。这些腐败我们统称为社会腐败，以与政府腐败区别开来。另外，还有人把某些相对细小的、影响不大但较为普遍的行为称为“小腐败”，以区别于构成犯罪或要受到行政处分的腐败行为。

人们在讨论腐败问题时，可以根据具体情况，将其范围划得宽一些，或者窄一些，或者限定于某一类型的腐败。我们在这里讨论的腐败，涉及到上述各种腐败行为。我们认为各种腐败之间是有联系的，是互相影响的，只有努力制止各种腐败行为，才有可能向根除腐败的目标走得更近一些。但是，腐败的核心部分是政治腐

败。如果要凸现腐败主体的话，人们更愿意使用的词汇是政府腐败以及官员腐败。反腐败的重点无疑是政府官员的腐败。

二、从不同学科研究腐败问题

从事政治学研究的学者对腐败问题的研究最多，“腐败”一词在政治学领域使用率最高。他们从多方面研究腐败，比如人性论、行政伦理、政治监督、权力理论等。从政治制度上寻找治理腐败的办法是一个研究重点，制度创新是近年来比较流行的术语。在重视法治的社会里，这种做法无疑是正确的。但是也要看到另一方面，制度创新常常是表面文章容易做，实际效果并不理想。从根本上讲，“绝对专制导致绝对腐败”是从政治学的角度得出的一个公认的结论。通过民主制度的建设与健全来消除腐败，是政治学研究者的理想。这个听起来简单而明确的目标，在现实中却是非常艰难而漫长的过程。

从法学的角度看，“腐败”一词几乎没有多大意义。法律上一般没有腐败的提法。我国刑法中与腐败行为有关的罪名有二十几条，例如贪污罪、挪用公款罪、受贿罪、行贿罪、巨额财产来源不明罪、私分国有资产罪，等等。这些与经济有关的犯罪行为，通称为经济犯罪。这些行为也都包括在我们常说的腐败之内，但腐败的种类比这些要多得多。也就是说，法律条文上的全部与腐败有关的罪名加起来，并不等于人民群众认为是腐败的全部行为。诸如裙带关系、官僚主义、不正之风、腐化堕落、作风恶劣等行为，在刑法中不可能成为罪名，但在人民群众的眼中，却是明显的腐败行为。从这里也可以看出，腐败，不可能是一个专业术语，而只能是一个普通名词。我们常说的加大对腐败的打击力度，主要是从法律的角度说的。腐败分子对抗反腐败就是同法律的较量。而法律的滞后与偏轻，是一个带普遍性的问题。

经济学家眼中的腐败又是另一种样子。他们研究的是腐败行为的经济学解释。或者是运用‘理性经济人’来理解腐败行为,提出适度满足官员的经济利益的解决办法。或者用交易理论解释腐败行为,提出的对策可能是增加交易风险、提高腐败成本。或者从“委托人——代理人”的角度解释腐败,指出是代理人腐败而非委托人腐败,解决办法是加强对代理人的监督。寻租理论在研究腐败问题上影响较大,它提出的解决办法是尽可能地减少政府对经济的行政干预,以减少租金的产生。经济学家对腐败的分析,对于反腐败来说,是富有启发意义的。但是,有些过分关注经济发展的经济学家,表现出对腐败行为的理解与宽容,这种态度和意见已经受到广泛而严厉的批评。

社会学家眼中的腐败,是人们对金钱享受、个人利益的疯狂追逐,和社会普遍的价值观的变化,其结果是伦理道德丧失,社会公平与正义被抛弃,而一个没有道德、没有公平与正义的社会是可怕的社会。在这种社会风气中,权势与金钱互相勾结,对贫困者与弱者无情地剥夺,从而导致贫富两极迅速分化,阶级与阶层重新产生并且对立日益严重,产生许多难以解决的社会问题。社会由此出现不稳定因素,甚至出现动荡与骚乱。

从文化的角度研究腐败,大多着眼于传统政治文化的影响。人们已经注意到不同文化会产生不同的腐败行为,或者说腐败行为为同文化有密切关系。重视裙带关系、盛行请客送礼之风等等,这些带有中国传统文化特点的行为是导致腐败的客观条件。研究者认为,中国自古就存在着‘贪渎文化’。人们也注意到,这些行为中的相当一部分,在中国古代并不被视为腐败。可见,腐败一词又是发展的。随着时代不同,其含义差别很大。中国人民从来没有像今天这样痛恨腐败,从来没有像今天这样迫切地要求消除腐败,这是一种历史的进步。通过反腐败,重塑中华文明,也是我们的目标

之一。

从不同角度研究腐败,尽可能清楚地描述当前的腐败状况,尽可能地提出好的解决腐败问题的途径或方法,这些努力都是值得称道的,而且都在推动反腐败工作的进行。

三、权力腐败与社会腐败

腐败一词在英文中是 *Corruption*,同中文的腐败一词意思基本一样,但是在英语词典中,对它的解释也有贪污受贿的义项,在有的译文中,就将 *Corruption* 译为“贪污”。在中文中,腐败一词原意是有机物变质腐烂,用于政治与社会,则是指由于个人主义、功利主义盛行,人们为追求私欲,而破坏规则秩序。一般常用于政治腐败。此种风气在社会上广泛蔓延时,就会出现社会腐败。

医生收取患者的红包,监考教师与考生一同作弊,学者剽窃论文,科技工作者为骗子鼓吹,新闻媒体的有偿新闻,体育裁判受贿而吹“黑哨”等等,这类行为被称为医疗腐败、教育腐败、学术腐败、科技腐败、新闻腐败、体育腐败等,他们的主体大多都不是掌握权力的官员。我们把这一类腐败归入社会腐败。社会腐败同样是不能容忍的,同样要列在反腐败的工作范围之内。

那么,在权力腐败与社会腐败之间有什么联系呢?

权力腐败与社会腐败,都是道德败坏与自私自利的表现,都是利用社会地位或人际关系中的优势地位,巧取豪夺,获取利益。其区别只在于权力腐败的主体是握有公共权力的官员,他们利用的是公共权力。社会腐败的主体则是任何在社会上相对占有优势地位的人,他们利用的就是这种优势地位。这种优势地位的作用与权力有相通之处,都能决定某种资源的分配,都能影响他人,使他人有求于己,自己则以此对他人加以要挟与剥夺。医生能决定人的生死,所以对于病人而言,医生就有优势,有优势就要利用,收取

病人红包、胡乱开药以收取药品经销商的回扣等医疗腐败就成为风气。学校与教师可以利用对学生及其家长的相对优势,利用各种名义收费。一个科技工作者的身份地位和影响力,也会成为可资利用的资源,拿来作交易,为某些假药、劣质补品甚至伪科学做虚假宣传。在其他各类社会腐败现象中,腐败主体都是利用某种优势,违反职业道德,获取个人好处的。

社会腐败是对权力腐败的模仿,是‘官本位’的扩大化,是特权意识的产物,是社会不平等的产物。社会腐败在三个方面模仿权力腐败:一是人际关系上的不平等,二是制度上的不透明,三是行为上的不规范。我们的制度在很多方面人为地制造与夸大官员对于平民的优越地位,使他们高高在上,对平民居高临下。制度的不透明,即‘暗箱操作’,使官员摆脱社会监督。官员在这样的意识形态与政治制度中极易为所欲为。社会腐败与此相似,本来平等的人际关系在特定场合中转化为不平等,本来有章可循的事情实际操作起来却是另一回事,那些处于优越地位的人就会任意胡为。

由此可知,政府与官员腐败对社会产生了极大的示范效应。回顾改革开放以来的腐败发展情况,人们会注意到,上述社会腐败现象是后起的,是在权力腐败日趋严重的时候逐渐产生并发展起来的。当然,市场经济的发展,转型期的特点,也是产生这类腐败的条件,但是,官员腐败的示范作用是重要条件。这种示范就是用其行动告诉人们,你在社会上的优势地位或职位,哪怕仅仅是一时的,都可以成为一种资源,用来获取不义之财。权力腐败与社会腐败的关系就是这样。反腐败,关键还是反权力腐败。只要权力腐败受到明显的遏制,人与人的关系平等了,制度透明了,行为规范了,社会腐败就会跟着发生变化。

第二节 腐败与其他犯罪活动的联系

一、腐败的严重后果

关于腐败后果的研究,胡鞍钢主编的《中国 挑战腐败》一书中有很好的总结,^① 本书第二章也有一些引述。在这里没有必要做全面的论述,只就一些值得关注的问题提出一些看法。

如果罗列腐败的危害,可以举出几十甚至几百条。人们极度痛恨腐败,不是仅仅出于正义感,出于嫉恶如仇的心理,而是腐败确实实实在影响着每一个人的生活。腐败中最为重要的当属经济犯罪,国有资产流失之严重是惊人的,挥霍浪费也是触目惊心的。流失与挥霍的都是纳税人的钱,这些钱交到政府手中,一部分是为了维持政府的运行,大部分是为了给所有公民办事。当大量的公款被贪官卷走或挥霍掉时,我们每一个人都受到了掠夺。

当年希望工程多年的捐赠还不如政府官员一年用公款吃喝的钱多时,老百姓十分愤怒。但是年复一年,人们就麻木了。因为这种吃喝风显然没有煞住。这几年,公款吃喝死人的事情已经不再是奇闻了。公款不仅用于吃喝,而且,有的干部可以用公款嫖娼、赌博。贪官马向东在澳门狂赌所输掉的公款竟达几千万!香港《亚洲周刊》2002年2月18日有一篇题为《中国豪客凋零,美国赌城萧条》的文章,文中说道,1994到2001年美国‘9·11’事件发生前,中国有大批政府代表团借口‘考察城市规划’之名,到美国赌城

^① 胡鞍钢主编:《中国:挑战腐败》,浙江人民出版社2001年。该书第61页“对我国腐败造成经济损失初步估计”表中,计算出1995-1998/1999年的经济损失合计为9 950-12 670亿元,占GDP比重为13.3%-16.9%。

拉斯韦加斯狂赌。1996 年以来,每年光顾这个赌城的观光客有 3000 多万人,这里的旅游经济收入超过 200 亿美元,观光客中华人占一成。文章说,中国大陆代表团出手之阔,赌资之高,令人咋舌,一些人每天赌资都在六位数,各大赌城对于中国大陆市场的关注早已超过香港和台湾。^①我们可以想象,有多少公款被贪官们送到了国外,这些钱可以挽救多少倒闭的工厂,可以使多少下岗工人重新就业!贪官贪污的数目也是惊人的。前几年,海南原东方市市委书记戚火贵贪污受贿 1500 余万元,是东方市一年财政收入的 1/6。人们在惊叹中还没有回过神来,贪官的纪录就又迅速刷新了,广西壮族自治区前副主席成克杰贪污受贿的数额达到 4000 万之多。但他肯定不是最高纪录,也不是最后的贪官。

我们相信,如果中国没有贪官,那些流失与挥霍的公款都用于正当地方,全中国人民的生活水平可以提高一大步,中国贫困地区的每一个孩子都有可能进入学校,中国的下岗工人的人数会比现在少许多倍,中国的社会风气、社会秩序和治安状况会比现在好得多,中国的经济建设会取得更加令人满意的成就,中国的国力会强大得多,在世界上的地位会高得多。

腐败拉大贫富差距。贪官及其亲属还有不法商人,共同利用权力疯狂地掠取财富,成为一批暴富者,成为一个新的阶级和阶层。他们为数不多但占有巨额财富,引起普通中国民众的痛恨。他们中的一大批人暴富之后移居海外,把非法所得也带到国外去挥霍享受。他们给人们的印象仿佛是世界末日到来之前的疯狂。

腐败对一大批人的人权造成侵害。不仅是下岗工人工作的权利,许多人甚至连生存权都受到威胁。比如有的乡村干部利用不法手段把已经承包给村民的土地倒卖出去,使农民失去赖以生

^①转引自《借考察之名,行赌博之实》港刊称大陆一些代表团在美国豪赌》,载《参考文摘》2002 年 2 月 22 日第 8 版。

的基本生产资料。^①

腐败造成社会的严重不公平。有权有势者，在社会上明显占有有利地位，在许多事情上都有优先权，这对于那些没有权力没有背景的大多数人来说，是极不公平的。

腐败对下一代产生极其有害的影响，他们将接受许多不正确的观念，对许多腐败现象认同，并且在实践中去运用一些不正当的手段以达到自己的目的。现在一些小学的学生都知道给老师送礼甚至请吃，以便得到老师的关照。如果这样下去，我们国家的前景堪忧。

腐败严重影响中国政府与中国共产党的形象。在某些国际组织或研究机构排列的腐败排行榜上，中国总是排在腐败严重的国家之列。中国共产党内的贪官数量之多，贪欲之大是惊人的，某些丑闻堪称旷世奇闻。尽管如此，中国共产党内还是正直的党员占大多数，他们正在为反腐败而斗争。必须坚决地、彻底地反腐败，才能保证中国共产党的领导地位，才能保证中国政府的权威性。

二、腐败与其他犯罪活动的关系

腐败与一些犯罪活动是密不可分的。在一些国际组织的反腐败工作中，总是把腐败与欺诈并列在一起的。在 2001 年 12 月 5 日北京电视台播放的一次宣传法制的电视节目中，深圳维权英雄杨剑昌根据他亲身经历的事件指出在造假、诈骗的背后，是严重的政府官员腐败。但是这些腐败绝大多数没有受到追究。在很多犯罪活动背后都有腐败官员的身影。腐败与欺诈、走私、造假、赌博、色情甚至凶杀等许多种犯罪活动联系在一起。厦门特大走私

^① 举一个例子：2002 年 1 月 25 日《生活时报》文章揭露说，山东省淄博市临淄区辛店街村的村官打着“入股办厂”、“调整产业结构”等幌子大肆倒卖村民土地，“黑”了村民四百亩承包地。据说，村民曾向当地政府反映过多次，但都是无结果，甚至还有压制现象。见《山东村官“黑”了四百亩承包地》，《作家文摘》2002 年 2 月 22 日第 7 版。

案就是其中之一，涉及的政府官员达数百人。几起大的非法集资案都有政府官员参与其中。造假行为在各地的猖獗也和腐败的地方官员的保护密不可分。有些地方的公安部门利用妓女创收也早已成为公开的秘密。某市打击地下赌博场所的活动，竟因公安局副局长通风报信而失败。有的地方出现地方恶霸为非作歹甚至发展成为地方黑恶势力的严重情况，但是因为腐败的政府官员为之撑腰，竟能长期为害一方。更为恶劣的是，有些地方的腐败官员与地方黑恶势力勾结，对反腐败的纪检监察干部或者普通群众打击报复甚至行凶杀人。总之，腐败与犯罪结合，这就是为什么各种犯罪活动屡打不止的原因所在。

腐败为什么会同犯罪活动有这样密切的关系？这是因为，腐败本身就是一种犯罪活动。而各种犯罪活动大都是同经济利益相联系的。在这一方面，腐败与其他犯罪活动具有共同的目的，又可以互为补充，互相利用。犯罪分子利用官员的权力获得特权，捞取经济利益，并得到保护，腐败的官员则从犯罪分子那里分享经济利益。有时候，腐败官员与犯罪分子本来就是一体，有些政府官员可能就是商业欺诈、非法采矿、非法集资、制假贩假、走私贩私的主谋或者积极参与者、支持者。他们或者在地下赌场、在从事不正当经营活动的公司担任职务，收取红包或占有股份。有的官员让自己的亲属创办公司，从自己主管的部门获得资源、合同、项目等等，实际上等于他们很方便地把国家的钱装进自己的口袋。每年中国都有大批不法获得的钱财被转移到境外，其数额之巨在国际上也是名列前茅的。

在一些地方，打击犯罪的工作难以进行，难以取得令人满意的效果，主要障碍是腐败的政府官员从中起破坏作用。他们不是站在人民和政府一边，而是站在犯罪分子一边。腐败分子保护犯罪分子，使得犯罪活动更加猖獗，这是腐败发展的严重后果之一。因

此，在打击犯罪活动的同时，要注意挖出在背后支持与保护犯罪分子的腐败官员。

第三节 反腐败的阻力来自何方

一、腐败有益论

国外有些学者从理论上论证了腐败存在着有利于经济发展的一面，这些理论早已被介绍到中国。有人说腐败活动是促进体制改革的‘润滑剂’，是社会转型时期可以容忍的‘必要的代价’。这样的说法一直有市场，但也一再受到有良知的学者与公众的谴责。其实在国外，并没有人因此而肯定腐败、赞成腐败、主张对腐败放任不管。无论如何，从整体上看，或从主要的方面看，腐败都是有害于社会的。所谓腐败有益的一面，是无论如何也不值得肯定的。

这里，我们还要指出，除了来自国外的腐败有益论之外，我国社会上也实实在在存在着各种腐败有益论。虽然它没有形成公开的理论，但它是存在的，并且作为一种观念而被接受，极大地影响着社会的方方面面，一方面容忍腐败、促使腐败的发生，一方面保护腐败、阻碍反腐败工作。这是在反腐败工作中应该注意并加以解决的问题之一。

中国自生自长的腐败有益论包括这样一些内容，有这样一些表现：

（一）地方政府或干部为了地方经济的发展或其他工作的需要，对上级甚至对中央某些机关或领导干部请客送礼甚至行贿，以及采取其他类似行动。在地方上流行的‘跑部钱进’等说法，就是这种情形的一种概括。请客、送礼，或者借组织会议之名邀请领导

参加而实际上主要目的是联络感情,采取的手段无非是吃饭、游玩、娱乐、送礼等等。这些为了地方利益而进行的类似活动,每天都在全国各地上演。而其背后就隐藏着一种腐败有益论,而且因为主要是为了地方利益,又是所谓的“小腐败”,这种腐败就容易被接受,甚至被当做光明正大的事情去做。由此形成的风气正在毒化着社会风气。

(二)有些地方干部把当地的企业腐败或者丑恶现象看作是经济发展不可缺少的条件。他们或者同地方企业界人士结成同盟,容忍企业腐败,保护腐败分子,或者对造假、色情、赌博等非法活动加以保护。有些地方企业不多,仅有的企业是当地纳税大户,是地方政府财政的主要来源。有些地方的经济收入主要来源于不正当的经营。在这样的地方,如果严厉打击腐败行为,确实有可能对地方财政产生影响。但是这只是暂时的问题,而纵容腐败甚至参预到腐败之中,所造成的后果却是长期的、严重的。

(三)一些地方的部分群众对腐败也有着某种程度的认同。经常听到这样的消息:有的地方挖出了腐败团伙,打击了一批腐败分子,就会有人抱怨,说这样的行动影响了当地的经济。的确在有些地方,一批腐败官员与地方不法分子或黑恶势力勾结,对这些人进行的走私、贩私、造假、贩假等违法活动给予保护。在表面上这些地方的经济发展也是轰轰烈烈的。打击腐败的结果可能一下子使这些地方的这样的经济受到遏制,的确有一批人受到影响。而对这一类腐败行为的查处纠正,就会为一些从中获益的群众所不满。

(四)社会普遍的腐败有益论。很多单位,很多个人,虽然对社会不良风气很有意见,但是,走后门,找关系,这一类行为总是盛行而且总是得益,于是,尽管不满,许多人从内心对这一类行为已经认同了。人们遇到事情总是会想,如何去找关系,如何去走门路。在中国,凡是要办事,就必须请客、送礼、托人。这已经成为一般常

识了。这些事情,虽然多属轻微腐败,但这种风气是严重腐败的温床,很容易导致某些官员的严重腐败。社会普遍的腐败有益论,使我们社会的许多单位也制定了相应的制度措施。比如,一些单位对于与本单位有利害关系的上级部门与领导,给予特殊照顾,这样做无疑助长了特权思想。

中国当前的腐败有益论,有些是腐败分子本身的认识,有些是不法商贩的想法,因为他们从腐败中能够得到好处。而一些普通群众多是在无奈中屈从于腐败之风。尽管原因和程度大不相同,但都可归为腐败有益论,这是确实确实存在于我们这个社会之中的一种观念,有人称之为“腐败的意识形态”。这种意识形态的形成,有一个过程。从改革开放到现在,我们看到,由个别财会人员的贪污挪用公款,个别官员为了子女而走后门找关系,到许多官员收受贿赂,再到大批官员集体腐败,群众由声讨腐败,到议论腐败,再到默认腐败,再到比较普遍地进行轻微腐败活动。在这样一个过程中,整个社会的意识形态在悄悄地发生着变化。

这里顺便提一下,和上述腐败有益论相联系的是反腐有害论。有些人拿出邓小平同志讲的“发展是硬道理”来抵制反腐败,言外之意是反腐败会影响发展经济。有些人讥笑人民群众的反腐败要求,说他们不懂政治。这些人说:一方面是来自人民的强烈要求,一方面又是官员队伍的坚决抵拒,最高统治者必须在这两种基本的政治力量之间作出权衡与平抑,准确地掌握平衡与尺度。言外之意是坚决彻底地反腐败将有害于政治统治。有些人甚至耸人听闻地说什么反腐败会有亡国亡党的危险,这种说法或者是过高地估计了腐败分子在干部队伍中所占的比重,或者是错误地认为人民群众会不认同于坚决反腐败的党和政府。所有反腐有害论都是荒唐可笑的,是不能成立的。

二、非正式制度的形成与影响

非正式制度,是国外学者提出的一种理论,我们借用来分析我国的腐败问题。

上面谈到的腐败有益论,使得有些原先被看作腐败的现象在人们的心目中已经不再认为是腐败现象了。观念的改变也在暗中改变着我们的制度。人们还记得改革开放之初关于‘四菜一汤’的规定。那是针对当时刚刚时兴的接待上级干部大吃大喝,而群众十分不满所做的规定。这个规定几乎没有发生正面作用,反而在实际上了起了认可公款宴请的做法。到现在,这种吃喝已经成为干部正常工作的一部分了。也就是说,一种非正式制度已经形成了。所谓非正式制度,是指在正式制度规定或允许的工作程序、方式、惯例、规则之外,另外有一套工作程序、方式、惯例、规则在起实际作用。它利用正式制度提供的资源、条件、机会,又在无形中取代了正式制度。在这种情况下,如果人们按照正式制度的规定去办事,很可能办不成,而按照非正式制度的一套办事,却可以顺利办成。

这种非正式制度表现在许多方面。比如,有些地方干部的任用,表面上看来,有组织部门的审查、党委的讨论等程序,甚至还有公开招聘、民主评议,但实际上这些只是过程而已,真正起作用的是私下交易,是买官卖官。戚火贵任东方市委书记期间,在东方市就形成了一套‘东方的规则’,就是干部在逢年过节或者某些特定的时候要向主要领导干部送礼金,以便得到提升或者保住官位。这样的‘东方的规则’,在不少地方都流行。这种非正式制度也起着维持官场关系网的作用。某县新任县长上任十几天就收到下属干部送来的几十万元的礼金,想要退还或者上缴,就会受到好心人的规劝,理由是这样做会影响‘左邻右舍’的关系。不用问,领导干

部收受巨额礼金在这些地方是普遍的现象。这已经成为官场的非正式制度。

非正式制度是一些利益相同的人在办事过程中自觉形成的一套规则。形成‘制度’的东西,就会得到普遍认可,成为不容违反的规则,如果有人违反,就会使从中获得利益者受到损失。因此,非正式制度往往比正式制度还有效力,因为它符合一些人的利益。利益,是非正式制度得以产生和维系的根本。试想,一个官员按照正式制度的规定为一个人办一件事情,他能得到什么?而按照非正式制度,即按照贿赂多少来办事,他却能得到额外的好处。另一方面,来办事的人如果不行贿,则办不成事,或者很难办成,而行贿之后事情会非常顺利,或者会得到更大的好处。在这种情况下,双方都会认同非正式制度,而把正式制度抛到一边的。

非正式制度是一套隐藏的办事规则,它伴随正式制度而生,运行在各个方面。“跑官”现象即是其中一种,它可能涉及贿赂,也可能不涉及贿赂。有人利用父辈的关系和影响,有人则利用陪领导打桥牌、搓麻将、或者唱歌跳舞的方式。从这些途径提升的官员,在政府部门时有所闻。“吃回扣”也是一种非正式制度,比如,有人想承包某一单位的某一工程,单位领导明白提出:工程款的 80% 要作为回扣付给几位领导。这宗交易当然成交了,因为,即使只拿到 20%,也是有钱可赚的。也就是说,单位领导为了拿到高额回扣,已经将承包的费用大大提高,让国家付出高出数倍的工程款。为什么一些单位的领导非常热衷于上项目、搞基建,原因就是能够从中获取巨额回扣。非正式制度必然要损害国家和人民的利益,这是它的一大特征。正因为这样,它才是‘黑’的,见不得人的。

非正式制度,也就是黑道规则。所谓‘盗亦有道’,贪官也有其道。这类非正式制度,除了有自己的一套办事规则之外,也有它的原则。比如‘拿人钱财,替人办事’就是一个基本原则;‘互惠互利’

也是一个基本原则。如果严格遵守这些原则,双方得益,一般都不会败露。戚火贵之所以被揭露出来,就是他在升任省司法厅副厅长兼劳改局局长之前拿了别人的贿赂,没有帮人办事,又不肯退还钱款,结果行贿者只好出首告发。可以想象,如果他拿钱后帮人办成了事,或者没有办成而把钱退还人家,他可能不会被人告发的。我们由此可以想象,有很多遵守非正式制度的游戏规则贪官,由于‘信誉’良好,正稳稳地做着官。

形成一套一套的非正式制度,而且大多数圈内人都遵守游戏规则,这就同时形成了强有力的对抗反腐败的力量。各个行业都可能自己的一套非正式制度。没有意外一般不易被发现。比如,近一两年被揭发的药品推销中的回扣现象,体育吹‘黑哨’现象,实际上都已经存在了较长时间。

非正式制度不仅比正式制度更为有效,而且更具适应性。它能针对正式制度的改变而迅速调整自身。因此它也能使每一项制度创新失效。“上有政策,下有对策”说的就是这样的情形。回顾多年来的一些制度创新,有不少没有多大成效,原因就在这里。

非正式制度既然要被执行,就一定要有形迹,会有一些疑点表现出来。这里,我们还注意到一个奇异的现象,就是这些非正式制度,老百姓可以觉察得到,而我们的政府却往往视而不见。像‘东方的规则’在当地群众中已经街谈巷议,已经有人反映,而上级领导却依然将戚火贵提拔到省里当官。所以,反腐败的阻力既有这种非正式制度的隐蔽性,也有一些政府机关和领导的漠然和宽容。

三、反腐败的阻力主要来自腐败受益者

中国共产党和中国政府对于腐败的危害性是有清醒的认识的。党和政府一贯高度重视并坚持不懈地进行反腐败斗争,这也是有目共睹的事实。但是,腐败现象越来越严重,这也是我们不得

不承认的现实。为什么会这样？这是必须考虑并且必须面对的问题。

腐败对谁有好处,反腐败会影响到谁的利益,或者说反腐败会反到谁的头上,谁就必然会对抗反腐败。这个道理是再明显不过的了。因此,反腐败的主要阻力来自贪官污吏以及围绕在贪官污吏周围的那些人。因为贪官污吏握有权力,最大的阻力来自他们。

贪官污吏依然疯狂地贪污受贿、违法乱纪,也说明我们的监督机制存在很大的问题。在有些地方,基本上就没有监督。在这样的地方,大大小小的官员几乎都和腐败有牵连。比如有的地方的主要领导干部卖官,许多干部争先行贿求官,而这些干部为了捞回贿款,又从老百姓那里千方百计地榨取,群众对此也有意见,但却表现出很无奈的样子。因为,官场已经普遍形成了腐败的风气,老百姓有意见找谁去反映 这些地方的纪检、监察、检察部门已经不能执行其监督职能了。老百姓如果要向上级反映问题,这些部门会设法阻挠甚至报复迫害。在这样的地方,如果出现一个清廉的干部,往往是站不住脚的,其他腐败官员不能容忍他们中间出现这样的干部。腐败的高官甚至根本不把人大监督放在眼里。我们可以举这样几个比较典型的例子:

1. 原海南省东方市委书记、市人大常委会主任戚火贵把政法机关当成自己的专政机关。由于他的腐败行为,一些正直的人们从 1994 年起就一直上告。戚火贵却说:“非把东方告状风煞住不可!”在他的指示下,东方市公安局发文规定:“各印刷厂(含电脑打字、复印等)承领的申诉书、告状信、情况反映等必须有对方署名,并凭身份证造册登记方可服务。最后记清印刷(复印)份数,留取样品,以备检查。违者按规定处罚,造成严重后果的追究办事人