



腐败、政绩与政企关系

—— 虚假繁荣是如何被制造和破灭的

● 李辉 著

本书由复旦大学出版基金资助出版

本研究受到教育部社科基金青年课题项目的资助(项目编号: 10YJC810022)

腐败、政绩与政企关系
——虚假繁荣是如何被制造和破灭的

● 李辉 著

復旦大學出版社



图书在版编目(CIP)数据

腐败、政绩与政企关系——虚假繁荣是如何被制造和破灭的 / 李辉著. —上海: 复旦大学出版社, 2011. 6
ISBN 978- 7- 309- 07812- 1

I. 腐… II. 李… III. 国有企业—廉政建设—研究—中国 IV. F279. 241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 253819 号

腐败、政绩与政企关系——虚假繁荣是如何被制造和破灭的
李辉 著

责任编辑/邬红伟 岑品杰

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编:200433

网址: fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售: 86-21-65642857 团体订购: 86-21-65118853

外埠邮购: 86-21-65109143

江苏省句容市排印厂

开本 890×1240 1/32 印张 10 字数 213 千

2011 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978- 7- 309- 07812- 1/F · 1661

定价: 25.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

序 言

陈明明

据国际上最具影响力的反腐败国际组织——“透明国际”(Transparency International)公布的《2009 年全球清廉指数》调查报告,在调查涵盖的 180 个国家和地区中,中国大陆以和前一年相同的清廉指数 3.6 分排名居第 79 位,比前一年下降 7 位。“透明国际”的调查报告显示,近 5 年来中国政府官员的廉洁程度和受贿状况大致徘徊在清廉指数 10 分制的 2.5—5.0 分和全球排名的第 70—79 名之间(2008 年中国的位序是第 72 位,2006 年是第 70 位,2005 年是第 78 位),属于“腐败比较严重的国家(地区)”。“透明国际”的清廉指数是一个复合指标体系,主要来源于一些专家学者从国际著名的重要组织(如“盖洛普”、“政治与经济风险组织”、“世界经济论坛”等机构)的调查报告中提取有关人士对各个国家腐败程度的感觉和评判数据,并加以综合评估而成,反映的是各国商人、学者及风险分析人员对世界各国腐败状况的观察和感受,并不意味着在排名的精确性和公正性方面无懈可击,但是,把中国列入“腐败比较严重的国家(地区)”,大体上和中国官方提供的资料、学者的分析和大多数民众的感受是相符的。

中国是一个处于经济社会转型期的国家,经济社会正在发生急剧的重大变革,存在着大量的权力与金钱交易的机会,

腐败问题已经对中国的发展构成严重的挑战。从20世纪80年代中后期起,中国学界对腐败现象的根源、表现特征以及腐败治理对策发表了许多意见,在我的阅读印象中,复旦大学王沪宁教授写于上世纪80年代末的《反腐败:中国的实验》(海南三环出版社,1990年)可能是最早的较为系统的把反腐败作为一个国家发展战略予以论证的著作;由王沪宁教授主编、复旦政治学研究生参与翻译的以论文集刊形式出版的另一部著作《腐败与反腐败——当代国外腐败问题研究》(上海人民出版社,1990年)则把中国的反腐败置于国际比较视野之下,这在当时国内也是比较早的。其后,人们越来越认识到,随着改革的深入发展,腐败之风日盛,固然与公权力的行使者的思想、道德和作风的溃落有关,但从根本上说,腐败不仅仅是一个道义问题,更是一个制度问题,即腐败是经济社会转型期的制度缺陷的产物。

李辉博士论文的主题,是以一个国有企业(H市扬海集团)的破产腐败个案为研究对象,通过分析“嵌入式腐败”与“政绩驱动的地方政府”之间的内在关系,试图揭示在中国地方政治与社会中,“嵌入式腐败的逻辑”是如何在所有正式的政治经济活动中都制造着腐败的机会,以至于为什么腐败能够迅速蔓延,几乎到了无法控制的局面。腐败的逻辑实际上是制度的逻辑,一个不好的制度是孕育腐败和弊政的温床,邓小平早有此类告诫^①;而一个好的制度,其力量不仅在于能够约束腐败的动机,而且也能够抑制腐败的机会。在这方面,李辉的博士论文其实不是单纯的腐败研究,而是一项透过腐败现象所作的中国地方政治机制研究。

^① 《邓小平文选》第2卷,人民出版社,1983年,第333页。

“嵌入式腐败”(entrenched corruption)是李辉博士论文的中心概念,这个概念来自美国学者迈克·约翰斯顿(Michael Johnston)20世纪90年代关于腐败研究的一系列论著的提法。按照约翰斯顿的观点,腐败不是一个单独存在的孤立事件,许多国家大面积发生的腐败也不是因为缺乏制度或制度不成熟而产生的特定时期的混乱现象,腐败是一种高度组织化的,深深“嵌入”国家、市场和社会三者的交叉领域,并与之形成共生关系的行动^①。后来在2005年出版的一部著作中,约翰斯顿又进一步把腐败看作是一种和财富、权力与政治体制相互关联而同时出现的综合征(syndromes of corruption,亦称症候群)^②。李辉把这种共生关系的特点概括为:(1)在政治层面,腐败与形形色色的庇护网络相勾连,并且垄断了地方政治资源,加剧政治机会的不平等;(2)在经济层面,腐败可以达到一种制度化的均衡,并因均衡而大幅度提升了反腐败的成本,造成严重的经济损失;(3)在社会层面,腐败利用地方的传统文化资源,赋予自身以风俗和礼物的外观,有很强的寄生性,败坏地方的文化与风气^③。由此可见,所谓“嵌入”就是一种“植根”,“嵌入式腐败”就是一种内生于政治经济体制之中并与政治经济体制共同构成相互依存的稳定的生态性腐败(entrenched即含“固有”、“绞合”、“盘踞”的意思),腐败的生态均衡一旦打破,原有制度本身必遭重创,于

① Michael Johnson. 1998. "What Can Be Done about Entrenched Corruption?", in Boris Pleskovic(ed). 1997. *Annual World Bank Conference on Development Economics*. 转引自李辉博士论文:《嵌入性腐败与政绩驱动的地方国家》(未刊稿),复旦大学国际关系与公共事务学院,2008年,第27页。

② 迈克·约翰斯顿:《腐败症候群:财富、权力和民主》,上海人民出版社,2009年,第40—49页。

③ 李辉博士论文(未刊稿),2008年,第28页。

是反腐败便成为一个转型社会的两难选择。

在向市场经济过渡的 20 世纪 90 年代的中国,就李辉提供的扬海集团国企破产腐败案的个案研究来看,这样一个“两难”充分体现在地方政府与国有企业、政绩激励与控制约束之间的纠结矛盾之中。

中国的市场化改革是以“放权让利”为向导的,放权即中央向地方放权,让利即国家向社会让利,其结果是导致“发展型地方主义”的兴起:经济增长(发展)成为地方政府的基本取向,地方利益的扩张成为地方经济发展的基本取向^①。虽然放权让利的初衷是把权力和利益落实到作为个体单位的国有企业,中央政府不再干预企业的微观经济过程,但地方政府却不完全愿意让企业变为真正的个体在市场中自主活动。在放权让利过程中,地方政府的经济权力迅速扩展,拥有更多的政策和非政策手段来引导和干预地方经济。地方政府与地方经济组织的关系如此密切,以至于在地方逐渐形成了一种“厂商类型的地方政府”(local government as industrial firms)^②或“地方国家法团主义”(local state corporatism)^③,地方政府遂成为经济活动的直接决策者和管理者,政府官员类似于“公司董事会成员”,这实际上以另一种形式延续了计划体制时期“政企不分”的局面,从而在某种程度上抵消了中央政府所期望的放权让利的正面效应。

① 吴国光,郑永年:《论中央—地方关系:中国制度转型中的一个轴心问题》,牛津大学出版社(香港),1994年,第26页。

② Andrew Walder. 1995. "Local Government as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy", *The American Journal of Sociology*, Vol. 101, No. 2.

③ Jean Oi. 1992. "Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism in China", *World Politics*, Vol. 45, No. 1.

另一方面,由于现行的制度改革是脱胎于原有的权力结构框架的,中央政府仍然控制着对地方政府实行政治性和行政性管治的纵向的干部管理体系,这种管理体系为了实现经济的赶超,完成上级下达的各项指标,采取了数量化任务分解的管理方式和物质化的评价体系,并以任务完成情况作为考核地方政府管理者政绩、决定地方干部升降去留的依据,形成了“一手高指标,一手乌纱帽”的压力型体制。地方政府既是经济代理人(其投资、生产行为要符合国家和发展的整体目标),也是政治中间人(充当国家和地方社会的政治桥梁)。地方政府的双重面孔,决定了地方国有企业的双重取向:它既是市场的,其存在的正当性需要通过成功盈利并向国家缴纳高额税收予以证明;又是国家的,其经济行动必须体现和适应国家的政治意图和节律,具有明显的政治意义。

正是在这里,即在地方政治经济关系的结构界面,中国市场转型过程中导致腐败的最重要的特征开始浮现出来:腐败行为与正式的政治经济行为是相互融合在一起的,或者说,腐败行为是被这种正式的政治经济活动制造出来的。李辉通过对扬海集团的组建与兴起、扬海集团的经营与奇迹的自我再生产的分析,把这种腐败发生的机制概括为“激励与控制的悖论”。什么是激励?激励是对政绩的酬赏,在发展型地方主义条件下,中央以地方经济发展作为衡量地方官员能力、政绩的主要标准以及据此决定官员的晋升,这使得地方官员具有强烈的政绩冲动。在国企改革初期,“扭亏为盈”是国家的最重要的目标之一,也是地方官员表现政绩的主要领域。任何企业都要盈利,否则经济上就是失败,但国有企业盈利不仅是经济要求,更是政治“命令”,这种强大的政绩驱动使得压力型体制下的地方官员无法跳出国家与企业“嵌套”形成的怪

圈：“从企业到国家是企业虽然亏损却依然要声称盈利，并且要向国家缴纳高额税收；从国家到企业是不对等的地方机构对企业利润的榨取，但同时又向企业输入银行贷款。因此，形成了国家一边榨取企业利润，一边向企业输入贷款，企业一边亏损，一边利用国家的贷款声称拥有高额利润，并向国家缴纳税收这样一个怪圈。”^①企业的经理人（地方官员）利用国家向企业注入的银行贷款，一边向国家传送虚假的夸大的利润信号以邀功请赏，一边大肆滥用银行的贷款资金以自肥。

在对腐败的遏制上，国家并非没有采取行动。李辉注意到，在扬海集团组建和经营的同时，也建立了权力上更为强势的纪检监察机构，问题是，这些机构及其活动在政绩驱动的逻辑下显得苍白无力。纪检监察机构的监督为什么会失效？最重要的原因是，纪检监察机构的反腐败行动不仅是以控制地方干部的经济行为为目标，更进一步的目的在于维护政权的合法性，惩治的不仅仅是通常意义上的“公共权力的非公共使用”的腐败，而是围绕在其周围的危害政权合法性的行为，它在政治上的考量多于法律上和经济上的考量。而在政绩驱动下，地方政府树立“先进典型”的强大需求削弱和阻断了纪检监察机构的监督。李辉指出，在中国地方政治经济结构中，“典型”是一种特殊的政治身份，“树典型”是一种政治治理策略和技术，被树为“典型”意味着可以得到政府更多的保护和支
持，获得附加于该身份的各种利益和好处^②。扬海集团作为“典型”被赋予了“科技创新”、“建立现代企业制度”、“抓住了市场”等具有鲜明政治含义的形象，对这种形象的质疑（更

① 李辉博士论文（未刊稿），2008年，第160页。

② 同上，第166页。

不用说监督查核)在政治上可能被认为是别有用心,而且地方政府为扬海集团投入了大量的财力物力,它必须证明它的投入是正确的,在逻辑上不允许有相反的证明。结果,“典型”的“肥皂泡”只能越吹越大,直至最后泡沫的液膜强度不能承受其扩张而破灭为止。在这种政治经济结构中,如果单位纪委在组织设置上缺乏独立的体制地位,如果单位内部形成一个特殊主义的庇护网络,那么腐败便不可遏止。扬海集团正是如此:集团内部实行个人高度集权的经营方式,把纪委在组织上的人、财、物权都掌握在集团的最高领导人手中,并利用国家权力建立起施恩回报式的效忠依附关系,而在集团外部,该领导人正作为一个成功实现“扭亏为盈”的国企典型的代表人物被四处传扬。毋庸赘言,在这种情况下,该领导人在集团内部的所有活动便处于无人监控、不可约束的“失控”状态之中。

李辉并没有用过多的笔触描述扬海集团的腐败表现,通读全文,我甚至觉得,扬海集团的腐败和近年来媒体披露的腐败案比较起来,在金额规模、涉及范围、恶劣程度上不过是小巫见大巫,在H市法院对该集团领导人的最后判决结果中,也就是这四项事实:受贿;工作严重失职,巨额资金难以收回,导致企业亏损破产;非法占有下属公司购买的家用电器;利用境外考察之机公款旅游等。但问题不在这里,问题在于,构成腐败事件和过程的链条向人们展示了这样一个耐人寻味的事实:当国有经济开始进入市场时,它是如何将大量的政治机制带入其中,这些政治机制又是如何完成了权力与金钱交易的旅程,在这方面,扬海集团作为一个“典型”具有普遍意义。李辉的贡献是抓住“政绩驱动”这个最敏感、最常见而又最具有张力的机制,指出在地方政府的政绩躁动中,政治经济

的逻辑最终形成了“中央国家”(国家意志的策动者)、“地方国家”(国家意志的执行人、表演者和地方利益的扩张者)与“国企官僚”(围绕晋开展展的政治竞争者)的三者联动,最终导致对地方资源的掠夺性滥用。在这个意义上,政绩实际上是一种更为隐蔽的公共行动私利化的行为,腐败就是一种非正式激励^①。

在公共权力与私人权力分离的条件下,我们也许永远不能彻底消除腐败的发生,这个问题和人性的弱点有关,但我们可以把腐败抑制在最低水平,这个问题则需要在制度建设上用力。公共选择理论认为,人是个人效用最大化的追逐者,一个公共职位占有者的目标函数可能是:本部门或地区经济实力的扩大、个人对资源支配权力的提高、实际收入或隐性收入的增加、为亲友和关系密切的人提供利益等等,即官员的行为动机具有天然的自利性。当然,这还不能构成腐败,但自利性动机是腐败的诱因,自利性动机如果没有制度约束,或者一个制度本身就是一种形成所谓“经济租金”的制度,则腐败的诱惑(激励)多半是难以抗拒的。所以,从制度上寻找治理腐败的对策越来越成为人们的共识。但制度创新并不仅仅局限于经济层面,“寻租”活动也不仅仅是一个经济活动,在中国这样一个政府主导型的现代化国家,政府控制着大量的资源,政府广泛介入经济社会生活,政府干预可能是繁荣的条件,也可能是衰退的根源,因此,通过制度创新遏制腐败实际上是一项指向政府权力配置体制的充满政治意味的变革工程,需要人们从政治体制改革的纵深视角作出周密的安排。李辉在论文中并没有过多指涉制度的设计,但他对扬海集团案例的分析,对

^① 李辉博士论文(未刊稿),2008年。

政绩驱动的“地方国家”的分析,对转型期中国政治经济机制的分析,事实上已经隐含了这个结论。

李辉思想清晰敏锐,学术视野开阔,是一个很勤勉、很善于思考的青年学者。在对这项国企破产腐败个案的研究中,我们可以看到他努力寻求经验与理论的合理衔接、事实与表达的准确对应、历史与逻辑的内在关联,表现出良好的研究取向,当然,在主题的深化、概念的锤炼、研究的拓展方面还有不少事情要做。作为任课和论文指导教师,我见证了他从本科开始直至博士毕业的10年求学历程,深知其中的甘苦百味。博士论文的出版是他对自己学习研究生活的一个阶段性总结,可喜可贺。我非常高兴写下以上简短的文字,和他共同分享这份喜悦,并衷心期待他有更多的新作问世。

前 言

本书是基于一个国有大型企业集团——扬海集团(化名)的案例研究。案例研究是一种小样本的质性研究方法,可以采取几个案例的比较研究,也可以是对单独案例的个案研究,这取决于研究者所要回答的问题,以及其所能获得的材料和研究可操作性。每一种研究方法都有自己的优势和缺陷,单独案例的个案研究经常被人诟病不具有代表性,由于偶然因素过多而无法有效控制变量,等等。但是,个案研究也有自己独特的优势:个案研究可以利用丰富生动的材料,深入追踪事件发生的过程,从多个面向展示事实的真相,并从中寻找出类似“机制”的东西,这一点是大样本的定量研究无法做到的。

因此,笔者在这里想澄清的一点是,由于本书所采取的这种研究方法,必须要对事件的过程进行详细的追踪。但是,笔者并不想揭露黑幕或者对事件作重新报道,更不是对事件中的人物和事件本身进行控诉,这些都不是研究者所抱有的态度;而只是希望通过这项研究可以回答一些理论问题,与其他对于腐败和中国政治或者地方政府的研究理论进行对话,因此对事件主角和其中涉及人物的名字作了化名处理。

扬海集团在中国改革开放的第二个阶段(1992年之后),曾经是中部一个城市的支柱企业,后来经过几年的发展壮大成为其所在省份的明星企业,而就在其发展势头迅猛、地方政

府对其投入大量资金加以扶持的时候,突然经营状况急转直下,2000年即宣告破产,董事长兼总经理因涉嫌贪污腐败问题被“双规”,并被判处11年有期徒刑。笔者认为,在20世纪90年代国有企业问题症候群中,类似扬海集团的故事并不罕见,因此这一案例并不是偶然现象,而是具有很强的典型性。本书要回答的核心问题就是:在中部地区,类似扬海集团的国有企业破产衰亡的原因是什么?这背后所蕴含的中国地方政治经济发展的逻辑是什么?

本书采取的研究方法是对一个单独案例的深入研究,通过追踪案例发展的全过程,展现事件演变的总体逻辑和富有启发性的细节。由于涉及破产—腐败这样的地方丑闻,事件本身多多少少具有一定的“黑箱性”,但是笔者依然通过各种途径获得了大量一手资料,这些资料包括:纪检监察机关和检察院对于该集团腐败问题的调查档案资料;物价局和劳动局的破产清算档案;地方媒体对于该集团的全部报道资料;对集团管理层、职工、政府官员等事件关键人物的大量访谈,等等。

在占有大量一手资料的基础上,笔者尽可能地忠于事实,试图恢复事件原貌,并提出两个变量对这一问题进行解释:嵌入性腐败和政绩驱动的地方政府。前一个变量主要来自对企业管理层的分析和观察,而后一个变量主要来自对地方政府官员和集团总经理个人行为的观察。

第一个变量是可以较为直接地观察到的,在纪检监察机构关于扬海集团调查的案卷档案中,可以发现腐败行为是贯穿这一过程始终的,笔者借用了约翰斯顿的“嵌入性腐败”(entrenched corruption)概念来归纳和概括这一现象。按照约翰斯顿的观点,腐败不是一个单独存在的孤立事件,许多国家大面积发生的腐败也不是因为缺乏制度或制度不成熟而产

生的特定时期的混乱现象,腐败是一种高度组织化的,深深“嵌入”国家、市场和社会三者的交叉领域,并与之形成共生关系的行动。这种共生关系的特点包括:(1)在政治层面,腐败与形形色色的庇护网络相勾连,并且垄断了地方政治资源,加剧政治机会的不平等;(2)在经济层面,腐败可以达到一种制度化的均衡,并因均衡而大幅度提升了反腐败的成本,造成严重的经济损失;(3)在社会层面,腐败利用地方的传统文化资源,赋予自身以风俗和礼物的外观,有很强的寄生性,败坏地方的文化与风气。由此可见,所谓“嵌入”就是一种“植根”,“嵌入式腐败”就是一种内生于政治经济体制之中并与政治经济体制共同构成相互依存的稳定的生态性腐败(entrenched即含“固有”、“绞合”、“盘踞”的意思),腐败的生态均衡一旦打破,原有制度本身必遭重创,于是反腐败便成为一个转型社会的两难选择。嵌入性腐败还意味着,存在着一种最顽固的腐败行为,那就是参与腐败行动的各方,在交易的过程中达成了妥协,也就是说腐败本身满足了行动者各方的预期,并且作为各方最优选择的结果而存在,这种腐败是最坚固也最难以治理的,因为内部人没有任何动力去打破这一均衡,扬海的案例恰好符合这一特征。尤其是在故事的结局中,我们可以发现:在政绩光环和庇护网络的双重作用下,职工代表大会的民主监督和单位纪委的党内监督同时失灵,反腐败的契机是在扬海集团作为一个整体的失败过程中出现的,案件审查导向的反腐败行动仍然是中国控制腐败的主要途径,而常规化的监督缺位的弊端暴露无遗。

本书所提出的第二个变量——政绩驱动的地方政府,实质上是对更深层次的原因的一种归纳。许多学者使用政绩激励来解释沿海地区的增长奇迹,而这一变量同样可以解释中

西部地区各种发展失败的经验。因为在各种风光的政绩背后充斥着地方政府官员形形色色的自我考虑,在这种自我考虑的过程中产生了两种逻辑的相互渗透:公共事务与私人意愿的相互渗透,以及政治逻辑与经济逻辑的相互渗透。扬海集团在1992年邓小平南巡讲话之后,由四家连年亏损的小型企业组建而成,其组建的动议过程就是多方自我考虑的结果:市政府主要为了解决几家小企业的连年亏损给财政带来的压力;最先提出构想的官员只是希望把自己的单位从科级提升为副县级;集团总经理则希望摆脱在政府部门中被冷落的境遇,在仕途上有一个飞跃。扬海集团组建起来之后,这种逻辑仍然支配着其内部的生产和经营活动,在地方政府的支持下,扬海集团制造了一个又一个扭亏为盈、以弱胜强的“神话”。在扬海集团连年亏损、入不敷出的情况下,政府为了实现政绩依然在不断追加对企业的投入,甚至省级政府也加入进来搭上这列由政策组装起来的火车。在这种情况下,激励被各种因素扭曲着,政绩沦为了各种表演,以制造虚假繁荣的表象,一旦表象被揭穿,失去政府的投入,集团总裁戴立扬和他自己一手打造起来的庞然大物扬海集团也就瞬间倒塌了。

另外,本研究在许多方面还存在不足:一是在资料的占有上存在一些遗憾,在社会科学研究中,没有完美无缺的案例,扬海集团也是如此,由于破产清算之后,集团档案的管理非常混乱,因此最后无法搜集到完整的集团账务档案;二是在研究方法上,由于是单个案例研究,很难控制一些竞争性的变量,比如产权关系、委托代理机制等等传统的解释。在这里,也敬请学界同仁批评指正。

本书的出版由复旦大学出版基金资助,在此表示衷心的感谢!

目 录

导论	001
第一节 行动中的中国腐败：本书的核心问题	001
一、腐败的概念与定义问题	001
二、关于腐败本书能提供什么新的解释	002
三、国家扮演怎样的角色	003
第二节 事件束与文本激活：研究方法与资料来源	005
一、从一类事件到一束事件：基于案例的研究 路径	007
二、事件束与拓展个案研究法	010
三、实证资料与隐藏的文本：关于如何激活现场 文本的问题	013
第三节 全书论述框架与内容安排	015
第一章 国家、市场与政经关系：中西腐败研究的文献 回顾	019
第一节 道德论、功能论与嵌入论——西方腐败研究的 范式转换	019
一、从道德论到功能论：政治发展视角下的政治 腐败研究	020