

公共管理前沿丛书

程文浩 著

# 预防腐败

PREVENTING  
CORRUPTION

清华大学出版社

公共管理前沿丛书

程文浩 著

# 预防腐败

---

**PREVENTING  
CORRUPTION**

清华大学出版社 北京

## 内 容 简 介

作为一本关于反腐败问题的学术著作,本书始终以预防腐败为主线,集中对于腐败行为进行技术层面的分析。有效的预防腐败的前提是深入了解腐败行为的发生机理和深层规律,这些技术性因素是腐败得以产生的关键,因此成为本书研究的重点。

本书分为六章,第一章提出了公共权力(资源)、腐败动机、腐败机会“三位一体”的解释模式。之后用三章分别分析了公共权力(资源)、腐败动机、腐败机会的总体特点、变化规律及其三要素之间的互动关系。前四章构成了本书的理论部分,第五章和第六章则基于“三位一体”的解释模式,着重剖析了工程建设领域和国有企业的腐败现象的根源,并提出了系统的预防建议。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

### 图书在版编目(CIP)数据

预防腐败/程文浩著.--北京:清华大学出版社,2011.10

(公共管理前沿丛书)

ISBN 978-7-302-26994-6

I. ①预… II. ①程… III. ①反腐倡廉—研究—中国 IV. ①D630.9

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第199554号

责任编辑:周 菁

责任校对:王凤芝

责任印制:杨 艳

出版发行:清华大学出版社

地 址:北京清华大学学研大厦A座

<http://www.tup.com.cn>

邮 编:100084

社 总 机:010-62770175

邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, [c-service@tup.tsinghua.edu.cn](mailto:c-service@tup.tsinghua.edu.cn)

质 量 反 馈:010-62772015, [zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn](mailto:zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn)

印 装 者:三河市李旗庄少明印装厂

经 销:全国新华书店

开 本:155×230 印 张:11 字 数:176千字

版 次:2011年10月第1版 印 次:2011年10月第1次印刷

印 数:1~2000

定 价:30.00元

本书相关研究和出版工作得到

国家自然科学基金重点项目

“中国政府部门的结构与运作研究”(批准号：70833002)

以及深圳宝安廉政研究基金的大力资助

在此表示诚挚谢意



# 总序

从 20 世纪 70 年代末开始在中国大地上进行的历史性变革到现在已持续了 20 多年。在这场变革中,中国同时经历了多重转变:从乡村(农业化社会)到城市(工业化社会)的转变;从计划经济体制向市场经济体制的转变;从内向型、自我完整的经济体系向开放型、国际化的经济体系的转变;从以个人权威为基础的集权管理体制向民主和法制并重的多元治理体制的转变。在这些变革过程中,诸多社会科学,尤其是经济学,为明确改革目标、构建激励机制、创造中国经济体制改革开放的奇迹做出了重要的贡献。

但是,从 20 世纪 90 年代中期以后,中国社会的进一步转型、市场经济的深层次改革引起了失业人数的不断增加、地区之间和内部收入差距日益扩大等社会问题。这些问题以及社会利益主体多元化格局的初步形成、加入世界贸易组织(WTO)后更加激烈的国际竞争等,都向中国公共部门的管理者提出了新的、更加严峻的挑战。

新时期中国改革的重点要从以提高效率为主转变到效率与公平兼顾,从强调市场经济体制的建设转向市场经济与民主和法制建设并重。其中一项重要的任务就是进行公共管理的变革与创新。为此,1998 年以来中国各级政府曾大刀阔斧地进行了机构改革,最近新一届政府又对国务院组织机构与运行机制进行了新一轮的改革和探索,各级各地政府部门也都着手在公共政策和公共管理方面进行形式多样的改革和创新。

这些实践的新发展向中国社会科学工作者,尤其是向公共管理领域的学者提出了许多崭新的命题。例如,怎样让我们更加民主与科学地决策,避免重大公共决策失误?怎样缩小地区差距,切实解决少数民族地区的经济和社会发展问题?怎样为城市与乡村居民建立最基本的社会保障体系?如何有效地应对各类突发性的人为事故与自然灾害?如何防止各级官员在其工作范围内的腐败行为?等等。这些问题的回答,需要公共管理领域的学者与其他社会科学领域的同行一道,进行深入的研究与

探索。

如果说经济学在中国前一时期的改革与发展中成为社会科学领域的带头学科,那么中国现实和未来的改革与发展则为中国公共管理学科的发展提供了空前的历史机遇。问题在于,中国公共管理学界能够抓住机遇、承担起时代所赋予的重任吗?

由于历史的原因,中国公共管理学科的发展曾落后于中国改革与发展的实践,甚至也曾长期落后于其他一些重要的社会科学领域,以至于在公共管理学科的基本范畴及概念上至今还有许多争议。自1997年我国在国务院学位委员会通过的学科目录中增设公共管理学科以来,对于这些问题的探讨更加频繁和激烈。显然,这种理论探讨对于一门学科的发展是十分必要的,但如果中国公共管理学术界将注意力过多地集中在理论与概念之争上,而忽略将公共管理学科的理论与中国公共管理的改革与发展实践相结合,将有可能最终丧失公共管理学科为中国改革和发展提供理论指导的机会,丧失公共管理学科从中国改革实践中吸取营养和发展壮大的机会。

幸运的是,随着公共管理专业硕士(MPA)学位教育在中国的开展,社会上更多的人开始了解公共管理这个学科领域在中国改革与发展中的重要地位与作用,开始关注这个学科的工作及成果。这样,公共管理学科的发展就不仅有上述现实社会转型和公共管理实践发展的有力推动,而且也有公共管理教育发展的有效激励,呈现出前所未有的大好发展前景。

出于上述考虑,我们与清华大学出版社合作,组织出版了这套《公共管理前沿系列》论著,希望能够较为全面地反映公共管理研究与实践领域最新的理论和学术主张,在中国公共管理领域的研究者和实践者之间,搭起一座桥梁,提供一个公共管理新视点、新论题的学术交流园地,使公共管理不辱使命,肩负起历史的重任,为中国进一步的改革与发展做出应有的贡献。

薛 澜

2003年4月



## 前 言

纵观世界历史，腐败现象可谓是人类社会挥之不去的阴影。从古罗马等西方帝国的覆灭，到中国的“历史周期律”，腐败现象一直是国家兴亡、政权更迭的重要推手。时至当今社会，全球仍无任何国家和地区能够完全根除腐败行为。

虽然各个国家和地区都深受腐败现象的困扰，但其腐败程度确实有高低之分。不可否认，我国处于腐败问题较为严重的国家之列。以透明国际(TI)2010年“腐败印象指数”(CPI)为例，中国内地在10分满分中仅得到3.5分，在该指数涵盖的178个国家和地区中仅排第78位。<sup>①</sup>虽然“腐败印象指数”顾名思义主要反映受访者的主观评判而不是一国腐败的客观状况，而且该指数的算法存在种种缺陷，使其难以准确客观地反映一国反腐倡廉的实际状况，但是我国目前处于腐败的高发期，却是不争的事实。

在今后相当长的一段时期内，腐败都将是我国政治稳定、经济发展和社会和谐的主要威胁。腐败不仅会严重降低国家能力，阻碍政府正常运转，而且还会导致种种社会不公，毒化社会风气，影响群众对党和政府的信任，从而时刻威胁国家的长治久安。正是由于腐败问题的危害如此深远，胡锦涛总书记在庆祝中国共产党成立90周年大会上的讲话中指出，90年来党的发展历程告诉我们，坚决惩治和有效预防腐败，关系人心向背和党的生死存亡，是党必须始终抓好的重大政治任务。温家宝总理在十一届全国人大四次会议的记者招待会上也坦言，当前的最大危险在于腐败，国之命在人心。

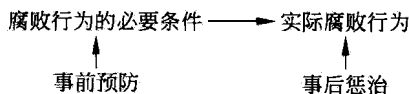
腐败危害的广泛性和深远性，决定了反腐倡廉是党和国家一项长期而艰巨的任务。总的来说，有两种反腐败方式，一种是事后惩治；另一种

---

<sup>①</sup> 这个得分和排名仅指中国内地。在CPI中，中国台湾、中国香港和中国澳门分别有自己的得分与排名。资料来源：《应对全球危机必须首先打击腐败》，2010-10-26，透明国际官方网站 [www.transparency.org](http://www.transparency.org)。

则是事前预防。这两种方式有不同的工作目的、工作内容和侧重点。具体地说,事后惩治的重点在于调查和惩处业已发生的腐败行为及其主体,其目的在于“惩前毖后,治病救人”,即通过严惩腐败行为捍卫法律尊严,并以此震慑犯罪、警示他人。对腐败进行事前预防的目的,则是防患于未然,即通过严密的制度设计、严格执法和加强监督等途径,降低腐败行为的可能性和成功率,使其难以发生。如果说事后惩治主要着眼于过去,那么事前预防主要着眼于未来。

除了工作目的等方面的差异之外,这两种反腐方式的作用对象也不尽相同。事后惩治主要是“对人”,即查处各类腐败行为的行为主体。事前预防主要是“对事”,即通过识别和消除腐败行为所借助的各种条件,实现“釜底抽薪”。如果把事后惩治比作在下游捕杀漏网之鱼,那么事前预防就好比在上游加固堤坝和渔网,防止更多的鱼破网而出。下图表明了这两种反腐败方式之间的根本差异。



两种反腐方式之差异

严厉惩治腐败行为和腐败分子一直是我国的主要反腐败方式,而且国家打击腐败的力度在不断加大。然而,改革期间各类腐败现象的急剧增长,充分显示主要依靠事后惩治遏制腐败存在明显缺陷与不足。笔者认为,事后惩治本身存在以下三种缺陷,决定其无力阻止腐败行为的蔓延。

第一种缺陷是事后惩治的“事后”注定其行为的滞后性。纪检监察和检察院等反腐部门一般要通过群众举报或其他渠道发现公职人员的可疑行为之后,才正式启动调查。这些部门反应再敏捷、动作再迅速,在时间上也已明显滞后于腐败行为本身,而且腐败行为所造成的各种危害、损失和成本往往早已成为现实。从某种意义上来说,事后惩治属于被动防御,由于反击滞后于对方进攻,所以必然要付出极大代价才能够抵挡住对方的攻势,而且要付出更大代价才能夺取作战的主动权。作战如此,反腐败工作亦然。

第二种缺陷在于事后惩治本身的不全面性和不彻底性。目前各级反腐部门主要依靠群众举报等途径发现腐败行为。事实证明,能够被群众和有关部门及时发现的腐败行为只占有已发生腐败行为的一小部分。这种所谓的腐败“黑数”的客观存在,不仅严重挑战法律尊严和公平原则,



而且也助长了其他潜在腐败者的侥幸心理,激发了他们的作案动机。

第三种缺陷是依赖事后惩治遏制腐败无法治本。这也是事后惩治的主要缺陷。腐败的源头远在上游,仅靠在下游阻击腐败行为,难以对源头产生根本性影响。各级反腐部门掌握大量的腐败行为线索,日常的查案工作牵扯其大部分精力和工作资源,使其难以溯流而上,真正根除腐败的源头。这就在客观上导致大量新生腐败行为不断发生,导致某些人认为腐败行为“越反越多”。

总而言之,调查本身的滞后性、腐败“黑数”的客观存在、反腐机关自身资源的有限性,使得事后惩治腐败的总体效果有限,难以从根本上解决问题,扭转战局。这是改革开放 30 年来我国未能有效地遏制腐败蔓延的主要原因。

要想扭转当前反腐败斗争形势,取得战略主动权,就必须在战略战术上做根本性的调整,改事后防御为主动出击,切断腐败行为的发生链条。具体地说,就是要实现从事后惩治到事前预防的根本性转变,通过对腐败行为的源头治理,力争不战而屈人之兵。本书的研究重点,就在于如何通过制度创新消除腐败机会,从而实现了对腐败行为的超前预防。

需要说明的是,事前预防与事后惩治相辅相成,不是彼此对立。预防腐败并不等于要削弱对腐败行为的调查和惩治,而是要在保持查处腐败行为的高压态势的同时,力图解决上游的问题源头。削弱惩治工作会使腐败分子逍遥法外,而忽视预防则会使反腐败工作长期陷于查处案件,难以掌握主动权。所以,最合理的反腐败策略在于攻守兼备、惩防并举。

预防腐败和惩治腐败不仅十分重要,而且两者之间相辅相成,密不可分。预防工作能够显著减轻惩治工作的压力。上游漏洞被成功堵塞,下游捕杀漏网之鱼的工作量自然会逐步减轻。惩治腐败同样能够促进预防工作。严惩腐败能产生杀一儆百的警示效果,这本身就是一种有效的预防。不仅如此,惩治腐败能为预防腐败工作提供重要的参考。要医治疾病,首先要了解病症发生的深层机理。同样道理,要预防腐败,必须了解各类腐败行为的发生机理。从这种意义上来说,每一个腐败案例,每一种腐败手法,都能给预防腐败工作以重要的启示。如果我们不满足于侦破查处了某个案件,而是能够溯本求源,找到腐败行为的根源,就有望做到一叶知秋、举一反三。

虽然各类腐败行为已给我国造成极大的损失,但是“亡羊补牢,犹未晚矣”,如果我们能够通过对这些行为的查处,发现并消除各种制度漏洞和缺陷,就能成功地避免未来更大的损失。古人云“君子不贰过”,一个成

熟的国家应能从当前的突出问题中充分吸取教训,全面优化未来的发展战略,降低未来的发展成本。

令人欣慰的是,我国党和政府已经充分认识到预防腐败的重要性。2005年,中共中央发布《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》,明确提出要注重从源头上预防和解决腐败问题,坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防。党的十七大报告也提出,在坚决惩治腐败的同时,更加注重治本,更加注重预防,更加注重制度建设,拓展从源头上防治腐败工作领域。

虽然国家已经充分认识到预防腐败的重要意义,但是对于预防什么、如何预防这些重大问题,还需要理论界和实务界共同进行系统深入的研究。本书的写作初衷就是通过对腐败预防的工作对象和工作方式的探索,为我国今后的预防腐败工作提供一定的理论参考。

笔者认为,预防为主,惩治为用。今后国家应在保持惩治腐败的高压态势的同时,逐步将反腐倡廉工作的整体重心转移至预防腐败。唯有如此,我们才能真正找到腐败现象的治本之道,也才能真正掌握反腐败斗争的主动权。



# 目 录

## 上篇 理论分析

- 第一章 腐败预防的理论基础 3
- 第二章 公共权力(资源) 10
- 第三章 腐败动机 29
- 第四章 腐败机会 44

## 下篇 行业研究

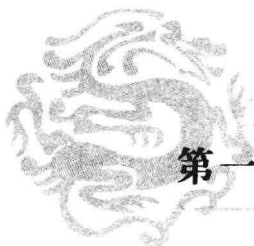
- 第五章 工程建设领域的腐败预防 75
- 第六章 国有企业的腐败预防 108
- 展望：构建 21 世纪的国家预防腐败体系 149
- 参考文献 161
- 后记 162



上篇

# 理论分析





## 第一章 腐败预防的理论基础<sup>①</sup>

在深入探讨腐败问题之前,首先要厘清相关概念。众所周知,“腐败”在我国是一个极为宽泛的概念。除了贪污、受贿和挪用公款这三种基本类型之外,群众还经常把公款吃喝、公费出国考察等行为都统称为腐败行为,而且还不断涌现出“耳边的腐败”、“车轮上的腐败”、“数字腐败”等新提法。<sup>②</sup>学者公婷在其20世纪90年代出版的英文专著中,更是罗列了一百多种被国人视为腐败的行为。腐败概念的高度泛化,使有些人发出“腐败是个筐,什么都往里装”的感慨。

腐败现象本身的多变性,使得各类腐败行为五花八门、层出不穷,令人目不暇接。但作为理论研究,则要透过现象看本质,充分把握腐败行为的共性。腐败行为虽然千差万别,手法变化多端,但是从最深层的机理看,所有的腐败行为万变不离其宗,存在一定的共性,即都是围绕公共权力或公共资源而发生。

基于这种认识,本书采用最基本、最宽泛的腐败定义,即腐败是滥用公共权力以谋取私利(简称公权私用)的行为。其中,公共权力主要指政府掌握的各种行政管理权力,谋取私利既包括当事人为自己谋取私利,也包括为其所在家庭、小团体等谋取利益。

为什么腐败行为会滋生蔓延?学者们从不同角度出發,陆续提出思想堕落、制度缺陷、权力集中、“寻租”等不同的解释模式。这些解释有一定的可取之处,但又存在一些局限性。例如,思想堕落一说仅能解释公职人员为什么会以权谋私(意愿),而无法解释其为何能够以权谋私(能力)。“寻租”理论能够解释行贿受贿等行为,却难以有效地解释贪污、挪用之类的腐败行为。

笔者试图从一个全新的角度审视腐败行为及其成因,那就是“腐败行

<sup>①</sup> 本章部分观点曾发表于笔者撰写的《我国腐败预防工作的战略选择》一文,原载于胡鞍钢主编:《中国挑战腐败》,杭州,浙江人民出版社,2001。

<sup>②</sup> “耳边的腐败”主要指用公款支付个人通信费用,“车轮上的腐败”主要指公车私用行为,“数字腐败”主要指领导干部通过篡改统计数字拼凑个人政绩。

为究竟是如何完成的”？众所周知，腐败行为作为违法违规行为，一旦败露后会给当事人带来极高的成本和代价。因此，当事人作为趋利避害的理性个人，势必需要借助各种条件掩饰自身的腐败行为，以降低行为败露的概率，逃避惩罚。如果我们能够成功地找到并消除其以权谋私行为所要借助的条件，就有可能破解腐败行为的链条，使腐败行为难以发生。这是腐败预防理论的基本出发点。

那么，腐败行为究竟需要借助哪些条件？笔者认为，至少需要三个必要条件，分别是公共权力（资源）、腐败动机和腐败机会。

## 第一节 腐败行为的三个必要条件

公共权力（资源），主要是指各级公职人员掌握的公共权力及公共资源。公共权力既包括由各级党政领导掌握的决策权，也包括由各级管理者掌握的日常管理权力（如财务管理、资产管理）。公共资源既包括有形资源（如土地、公共工程），也包括大量的无形资源（如行政审批项目），其总体特点是资源稀缺，供需矛盾尖锐。总的来说，公共权力（资源）是公职人员能够以权谋私的基本前提，构成腐败行为的物质条件。

掌握公共权力和公共资源是腐败行为的必要条件，但绝非充分条件。腐败行为作为高风险、高智能的违法违规行为，其发生和完成必须借助当事人主观意愿的推动，而不可能无意识进行。笔者将这种以权谋私的主观意愿称之为腐败动机。腐败动机的产生和强化有很多原因，但其最终结果是促使当事人产生强烈的以权谋私冲动，不惜铤而走险、以身试法。腐败动机构成腐败行为的心理条件。

在公共权力（资源）具备、腐败动机产生之后，腐败行为的前两个必要条件均已满足，此时就进入以权谋私的实际准备阶段。在这种情况下，腐败动机能否最终转化为实际的腐败行为，主要取决于腐败机会的多寡。

所谓腐败机会，是指能够帮助公职人员在当时不被发现的情况下完成腐败行为的机会和条件。如上文所言，腐败行为的违法违规性质；以及行为暴露后会给当事人造成的政治、经济、法律、声誉等多重风险和代价，使得当事人必须竭力降低自身腐败行为的暴露风险。要做到这一点，他们必须借助或制造各种机会，包括销毁证据、制造假象等。腐败机会构成腐败行为的机会条件。

笔者认为，只有当公共权力（资源）、腐败动机和腐败机会三大条件同

时具备时,腐败行为才能够得手。图 1-1 表明腐败行为及其三个必要条件之间的因果关系。

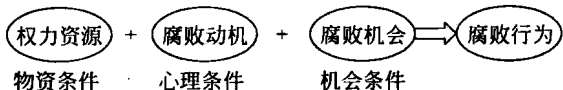


图 1-1 腐败行为三条件之间的因果关系

需要说明的是,腐败行为的这三个必要条件并非孤立存在,也不是单向的因果关系,而是彼此之间存在密切的互动关系,如图 1-2 所示。

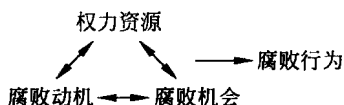


图 1-2 腐败行为三条件之间的互动关系

具体地说,公共权力(资源)能够促使腐败动机和腐败机会的产生。一个人的权力过于集中,极易对个人的权势和地位产生盲目自信甚至虚幻感,从而更

敢于以权谋私,以身试法。例如,当年泰安集体腐败案的主角胡某,虽然在落马之前只是地级市领导干部,但是却有“官做到我们这一级,也就没有人管了”的自信。因腐败被判处死刑的江西省副省长胡长清,则一度感觉“当上副省长后,就好像小猫关进牛圈里,天马行空,来去自由”。这两个例子充分反映了官员的权势和地位对其个人心理的直接影响。

如果个人权力过于集中,同时内外部监督不足,不仅会在客观上导致各种腐败机会的出现,而且也便于当事人利用这些机会以权谋私。其实,不受监督制约的权力,本身就构成腐败机会。

腐败动机对于其他两个条件同样具有明显的促进作用。物欲强烈之人往往会千方百计地扩大自己的权力和资源,以增加自身的腐败资本。需要说明的是,公共权力和公共资源都不是常量而是变量,其增减既有体制改革等制度原因,也与部门甚至个人的争取和运作直接相关。我国很多领域的各管理部门利益之争,就是争夺和扩大自身资源与权力的典型例子。

腐败动机不仅能驱使当事人主动扩权,而且还能促使其主动寻找甚至人为制造腐败机会。腐败机会和权力资源一样,本身绝不是常量而是变量。制度的相对静态特征与人的思维和行为的相对动态特征之间的根本性矛盾,使得腐败机会必然存在,只不过在不同的管理体系中,机会的多寡和程度的高低会有所差异。在一个管理体系之中,腐败机会的多寡主要与管理制度的总体数量和质量相关,同时也深受个人行为的影响。腐败动机强烈之人往往能够在看似完善的制度中发现潜在的缝隙和漏



洞,而且还能够把微小的腐败机会不断放大,将有限的腐败机会利用到极致。

腐败机会同样对权力资源和腐败动机有明显的促进作用。腐败机会直接影响公职人员腐败动机的强弱。当腐败机会相对充足时,腐败行为的预期效益和成功率便会骤然提高,从而进一步增强当事人的腐败动机,使其不仅敢于铤而走险,而且还会设法进一步增加自己的权力和资源,以实现个人腐败收益最大化。

上文分析表明,腐败行为的三个必要条件之间互为因果、相辅相成,任何一个条件具备,都会促使其他两个条件的滋生。它们如同紧密啮合的三个齿轮,任何一个齿轮旋转,都会带动其他两个齿轮转动,从而导致整个腐败之轮启动并不断加速。腐败行为的这些必要条件相互激发与转化的特点,显著增加了预防腐败工作的难度。

## 第二节 预防腐败的三道防线

在明确腐败行为所借助的三个必要条件及其相互关系之后,腐败预防工作的主要任务,就是设法消除其中的一个或多个条件,从而切断腐败行为的发生链条。具体地说,应沿着腐败行为的发生过程构筑三道防线。

### 一、第一道腐败防线：权力防线

第一道腐败防线的主要任务,是要把公职人员掌握的公共权力和公共资源压缩到合理、必要和可控的程度,尽可能减少个人以权谋私的资本。

压缩权力和资源可以通过多种渠道实现:一是政府从可以由市场自行调节、无须政府干预的领域主动退出;二是对于那些确属必要、应予以保留的公共权力,则要规范其行使方式,防止被个人滥用。

我国由于长期受计划经济的影响,政府的管制范围过宽,这不仅严重束缚了企业和公民的主动性和创造性的发挥,而且也使各级政府部门拥有极为广泛的权力,从而为某些公职人员(尤其是主管官员)提供了充足的腐败资本。因此,构筑腐败防线的第一步,就是要对我国公共权力的总量与类型进行一次普查,首先摸清家底,然后在此基础上对这些权力进行彻底的清理和规范。对于那些缺乏法律依据的权力,要毫不犹豫地加以清除;对于有法律依据的权力,要分析它们是否还有继续存在的必要;对