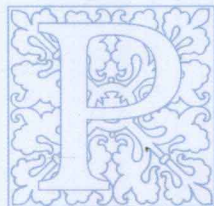


反腐败政策

〔俄〕 Г. А. 萨塔罗夫 / 主编

Антикоррупционная
политика

Г.А.Сатарова



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

反腐败政策

〔俄〕 Г. А. 萨塔罗夫 / 主编

郭家申 / 译



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

反腐败政策 / (俄罗斯) 萨塔罗夫主编; 郭家申译.

—北京: 社会科学文献出版社, 2011. 8

(政治与公共管理译丛)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 2374 - 6

I. ①反… II. ①萨… ②郭… III. ①廉政建设 - 方针政策 - 研究 - 俄罗斯 IV. ①D751.234

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 149741 号

· 政治与公共管理译丛 ·

反腐败政策

主 编 / [俄] Г. А. 萨塔罗夫

译 者 / 郭家申

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 编译中心 (010) 59367139

责任编辑 / 张苏琴 刘 娟

电子信箱 / bianyibu@ssap.cn

责任校对 / 牛立明

项目统筹 / 许春山

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367080 59367097

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20 印 张 / 18.2

版 次 / 2011 年 8 月第 1 版 字 数 / 328

印 次 / 2011 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 2374 - 6

著作权合同 / 图字 01 - 2011 - 1174

登 记 号

定 价 / 59.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

目 录

引 言	1
-----------	---

第一部分 腐败现象研究

第一章 腐败是一种社会现象	11
第一节 绪论	11
第二节 腐败案例	15
第三节 代理模式中腐败行为的界定	25
第四节 历史回眸	39
第五节 腐败的原因	56
第六节 腐败的后果	67
第二章 对腐败现象的社会学分析	73
第一节 研究腐败问题的经验主义方法	74
第二节 腐败的种种表现	79
第三节 腐败的国际指数	92
第四节 用社会学方法评价腐败的程度与构成	111
第五节 对腐败现象进行经验分析的可能性	126
第六节 对腐败现象的社会学解释	141
第三章 腐败经济学	158
第一节 腐败与政治经济学	158
第二节 制度架构与腐败	162
第三节 腐败经济学：事实与统计分析	167
第四节 腐败的微观经济学	175

第五节 腐败领域中的平衡	184
--------------------	-----

第二部分 反腐败行动

第四章 国际反腐经验	191
第一节 系统消除腐败因素的战略	192
第二节 “战争”战略	212
第三节 混合反腐战略	220
第四节 “有意消极”战略	225
第五章 反腐计划的实施	229
第一节 语境局限	230
第二节 有节制地运用反腐措施	232
第三节 克服局限的建议	253
第六章 反腐政策	258
第一节 反腐政策是国家的职能	258
第二节 反腐政策的定义和内容	262
第三节 反腐政策的几个主要方针	265
第七章 法规中的腐败基因	284
第一节 评价法规中腐败基因的基本观点	284
第二节 反制有腐败基因的法规	305
结语	308
附录1 对腐败服务市场的理论分析	310
附录2 在俄罗斯建立专业反腐机构的档案	326
附录3 “反腐败政策”课堂讨论作业方案	344
参考文献	351
后记	357

引言

“事情简直令人无法理解，人人都在抢劫，几乎看不到一个好人。这太可怕了！”这是俄国沙皇亚历山大一世^①对自己的老师拉格朗日^②说出的一句发自内心的感叹。200年过去了，如今的俄罗斯总统同样也会发出这样的感叹。但专家们既没有权利大发雷霆，也没有权利迷惑不解。我们——本书作者和读者们——的任务，就在于平心静气地分析贪污腐败这一复杂的现象，并且弄清楚用什么方法才能将其遏制住。

腐败现象，像主宰人们生活的社会制度一样，自私有制出现以后古来有之，无论这个社会是何制度。因此人们早就在探索产生腐败的原因和遏制它的方法了。实际上，最初的反腐戒律，便是上帝借摩西^③之口提出来的，摩西把上帝传下的话记了下来：“不可受贿赂，因为贿赂能叫明眼人变瞎了，又能颠倒义人的话。”^④

显然，这一告诫（对于信徒们来说就是禁忌）概括了此前人们对贪腐的态度。这段引文的意义还在于：它让人们看到了预防腐

① 亚历山大一世（1777～1825），1801年起为俄国沙皇。——译者注

② 拉格朗日（1736～1813），法国数学家和力学家，柏林科学院院士（1759）和院长（1766～1786），彼得堡科学院外籍名誉院士，在变分法、数学分析、数论、代数、微分方程等方面著述甚丰。——译者注

③ 摩西，《圣经》故事中古代犹太人的领袖，是先知先觉向犹太民族传授上帝律法的人。据《圣经》记载，他生于利未部族，生时，正值犹太人在埃及为奴，埃及法老禁止他们生男婴，其母将他藏于筐内，放在芦苇丛中，后被埃及公主发现，收养在宫内，取名摩西。及长，一天见埃及人欺负犹太人，便杀了埃及人，逃至西奈山。后奉上帝之命带领身为奴隶的犹太人离开埃及，返回迦南，在西奈山受十诫，颁布犹太教教义，后卒于纳波山。——译者注

④ 《旧约全书·出埃及记》，第23章，第8节。——译者注

败的方法及条件和与之相关的社会现象。这里强调的是，一旦收取了别人的馈赠，一个官员便可能处于所谓利益冲突的条件下（人变瞎了并开始干非法之事）。这一点，我们下面再讲。

中国有位伟大的改革家叫王安石（1021～1086），他在当时的条件下就指出了滋生腐败的两个源头：“法不修，人不肖”。我们看到，千年以前，聪明的人已经明白：远非一切都取决于法律和规章制度。王安石不仅喜爱赋诗作文，他还热衷于在国家经济方面推行新法，同时主张对各级官员施行严格监督，并对他们进行秘密侦查和暗中探访。

伊本·赫勒敦^①是14世纪的一位学者，他不仅是科学史和社会学的奠基人，而且在研究贪腐问题方面也广为人知。他不仅是一位学者，还是一名位高权重的官员，不止一次地担任过要职。作为法官，他试图反制贪污受贿行为，但是遭到惨败，同僚将他从官位上拉了下来。他被关了4年，后来当了帖木儿^②的一名参事。伊本·赫勒敦试图找出贪污腐败的原因，想弄明白为什么有的改革能够成功，而有的却不成功。他认为贪污腐败的原因在于上层特权人物对奢华生活太热衷了。他指出，贪污腐败会导致经济上拮据，而经济上困难反过来又助长腐败行为不断发生。这一研究发现极为重要。他谈到，贪污腐败已经进入因果关系的链条，这种关系构成一条循环电路，在电工学上叫“正反馈发生器”；也就是说，贪污腐败造成的后果，会助长贪腐行为进一步增长。由此可见，贪腐行为如果不被专门加以遏制，它是不会自行减弱的，它的自然状态是——增长。

① 伊本·赫勒敦（1332～1406），阿拉伯哲学家、历史学家和社会学家，是亚里士多德以后马基维弗利之前这个时期人文社会科学方面的著名代表人物。他出生于西班牙的名门望族，后由于宗教原因迁至非洲；他深谙《古兰经》和阿拉伯文学，对哲学、历史、地理和其他社会科学有很深的研究。他的生活一直漂泊不定，1375年后他潜心研究，写出了多卷本的鸿篇巨制《历史导论》。1382年他50岁时回到埃及，在著名的伊斯兰大学任教，晚年颇负盛名。

② 帖木儿（1336～1405），出身蒙古贵族家庭，跛足，帖木儿帝国的创建者。他一生以伊斯兰教保护者自居，南征北战，攻城夺地，掠取大量战利品和金银财宝，晚年曾集结大军出征中国，直到病死。——译者注

П. А. 柏林是生活在 20 世纪初的学者，是我们的一位同胞。他写道：“在一个政治制度落后、法制落后的国家里，贿赂常常能起到‘宪法’的作用。”^① 他的这一论断，大概是研究贪腐行为的文献中第一次提出贪污腐败可能产生正面效果（后果）的思想。后来围绕这一话题出现了很多争论。我们也不能无视这场争论。

另外，柏林描述了政权和官僚制度之间的社会契约现象：“……政府用各种手段竭力将官员们牢牢拉到自己身边，对于靠受贿和欺骗国家而发财致富的现象，是睁只眼闭只眼。政府知道，既然受贿官员们在欺上瞒下，打马虎眼，坑害国家，那么在另外一方面，他们在政治上必然是一些极尽阿谀奉承之能事的势利小人。”^② 这种现象非常普遍，我们回头再来谈这个问题。

由此可见，很早就有人试图对贪腐现象作出理性的思考了。但可惜的是，直到现在，他们还只不过是凤毛麟角。所谓“腐败学”，大都是一些记述不同国家、不同时期的腐败罪行本身或营私舞弊环节的文献汇编。一些历史典籍中包含着和贪污腐败行为有关的案情。而且，不言而喻，由于这种现象流传甚广，这些记述分布得到处都是，资料来源非常丰富。只是到了 20 世纪下半叶，人们对腐败现象进行科学研究的兴趣才渐渐浓厚起来，眼下出现了名副其实的火爆现象：发表了大量的文章著作，像雪崩似的，来势很猛。

贪污腐败现象涉及各个方面，所以必须从各个不同的角度对其进行研究。一方面，我们要把贪腐现象作为一种宏观的社会现象来考虑，因此我们说：一个国家贪污腐败的程度可能会比另一个国家要大一些，贪污腐败可能是一些大的集团和国家的特性。另一方

① П. А. 柏林：《俄国的行贿行为是一种社会历史现象》，《当代世界》1910 年第 8 期，第 56 页。引文援引自戈洛先科和 А. 费诺缅的《俄国的贿赂：我国官场社会学史纲》，《社会学和社会人类学杂志》，1999，第 2 卷，第 5 册。

② П. А. 柏林：《俄国的行贿行为是一种社会历史现象》，《当代世界》1910 年第 8 期，第 56 页。引文援引自戈洛先科和 А. 费诺缅的《俄国的贿赂：我国官场社会学史纲》，《社会学和社会人类学杂志》，1999，第 2 卷，第 5 册。

面，在较低的层面，我们也常能看到一些暗中交易——某某人向某某人行贿。科学研究所感兴趣的是：在高层面，是研究腐败行为的全球性特点，弄清楚它们的成因以及研究腐败行为所导致的宏观后果；在低层面，是对助长或阻碍腐败行为发生的个人心理因素加以研究与了解。

应该立刻说明的是，尽管科学研究的兴趣非常浓厚，但作为一门科学的“腐败学”，目前尚不存在。关于这一现象的零星知识散见于邻近科学——经济学、社会学、法学、政治学、管理理论等——之中，这一学科仍处于萌芽状态，暂时还没有系统化。至于遏制贪污腐败的方法，那就更难说了，因为尽人皆知的药方并未显现出很好的效果来。尽管如此，我们还是要推荐这本教科书。这是因为，对科学自身形成的任何阶段都应该进行综合概括，并传给新一代的研究者和实践者，否则科学便无法发展。还有一点要先说明一下：本书对贪污腐败现象将不抱传统的观点，即将其视作一种罪行，有应对它们的一套方法和专门课题，如怎样发现、侦破和取证以及如何惩罚等。这些是重要的，但诸如此类的问题在国内现有的文献中已经不少了。

我们试图在下列这些课题（这些课题并不是本书各章的目录）上做些研究：

- 透过历史的镜子看腐败；
- 腐败的变异；
- 腐败的本质和源头；
- 腐败的负面后果；
- 研究腐败的社会学方法；
- 研究腐败的经济学方法；
- 腐败与法学；
- 遏制腐败的战略与方法；
- 国家的反腐政策；
- 腐败与现代化；
- 腐败与全球化。

为此书选材时，我们尽量把俄语文献资料中出现较少的东西列

为重点。因此，一些传统题材，首先是有关遏制腐败行为的法律手段，没有收进书中来。我们认为，重要的是要把注意力集中在分析腐败的本质。而在遏制腐败方面，则把注意力放在消除腐败因素的方法上。对这种选择需要做一个解释。

首先，为了弄清楚腐败现象和本书的任务，下面这一医学上的比喻对我们也许很有用处。我们先要搞清楚日常生活的概念和科学的概念的不同之处。如果问一个普通人：流感是什么？我们听到的回答很可能是罗列一些明显的症状：头疼、发烧、乏力、萎靡不振、流鼻涕等。可是在专家的眼里，“流感”的概念就不只是和症状有关了。他会把病人的症状和各种可能导致发病的原因联系起来，把病毒传染的渠道和途径联系起来，把疾病的预防、治疗方法和轻视治疗的各种不良后果联系起来。腐败现象也是这样。通常人们对腐败的概念多为一些传言：官员（政治人物）X 从企业家 Y 那里收取了数额为 Z 的贿赂。而对于专业人员而言，腐败现象则是促使腐败行为发生和增长的环境条件，是腐败行为层出不穷的花样翻新，是腐败行为的不良后果，是遏制它的种种方法等。

但是类比到此还没有结束。疾病是人体欠安的表现。同样，由于社会秩序、各种社会机构和维系社会秩序的种种社会关系也很不完善，所以，社会机体也可能罹患各种各样的疾病。一个人生了病，他自己迟早会根据给他带来各种不舒服或难受的感觉知道自己得了病。人的身体通过疼痛和不适发出信号：什么地方有问题了，应该去进行诊治。我们会看到，腐败现象也是因社会机体出现某种机能障碍而发出的信号。因此，腐败是社会机体的一种病痛，是社会机体有病而发出的信号。

现在，我们利用这个比喻来谈谈实质问题。如果我们身体有什么病痛，我们可以采取两种方法：第一种方法是服用镇痛剂，忘掉疼痛；第二种方法是找医生诊断。采取第一种方法，我们有耽误病情的危险，因为还不知道这个病对我们的身体会怎么样。采用第二种方法，医生首先要进行诊断，看看患者的喉咙，听听肺部的声音，仔细进行分析，摸摸患者的腹部，量一量血压，然后才开始进

行治疗。最主要的是：医生要探究我们不舒服的原因，也就是说，要查找病因。

这与治理贪污腐败的情况一样。社会上有人在发出呼喊：“瞧呀，腐败风刮成什么样子了！”这是社会因病痛发出的呼喊，它告诉我们，社会机体一定有什么地方出现了毛病。但在通常情况下，社会和政府只会专注于“病痛”本身——贪腐现象。这表现在他们只是试图清查腐败之事，追究腐败分子的罪责。我们看到，这样做的结果并不是很好。当然，犯罪就应该受到惩罚，腐败分子应该蹲大牢。但这充其量是一剂“镇痛药”。如果我们想遏制贪腐行为，那就必须像给人治病那样，先进行诊断，查明社会病因，制订出医治这种或那种社会病症的治疗方案，然后付诸实施。

当然，这本教科书并不是“社会医学”教程。这种教程问世的时间还没有来到。本书只是一部教学辅导材料，是为那些打算成为一名拓荒者，加入非正式的国际研究者协会，从事一项看似完全无望的事业——寻求“预防腐败疫苗”的人而编写的。很可能，巴斯德^①和他的同事们的初步尝试没有获得成功的希望，然而，归根结底，人类最后是可以制伏这种严重传染病的。也许，腐败这种社会病症更复杂一些，花样更多一些，治疗起来要更困难些，但是我们别无选择——要么制伏它，要么与其同流合污。

现在，我们用下面一段关于课程对象的带结论性的概括来结束本书的引言：

反腐政策的实质在于，当研究腐败时要将其视为复杂的社会现象，进而在此基础上，诊断分析其产生的原因，然后制订并落实消除它们的方法。

① 巴斯德（1822～1895），法国科学家，近代微生物学和免疫学的奠基人。彼得堡科学院国外通讯院士（1884）。在研究多种传染病病因学领域多有建树，在用疫苗接种法预防鸡霍乱、炭疽病、狂犬病方面作出很大贡献。1888年他创办了以巴斯德命名的微生物研究所，20世纪上半叶该所成了世界微生物学的研究中心。——译者注

本书的诞生，是探讨腐败领域内各种研究和案例的结果，是1996年起在“民主信息基金会”主导下对腐败行为制定反制措施的结果。本书也是基金会参与这项工作的各位专家集体努力的成果。各位作者的分工如下：

- 引言、第一章、结束语：Г. А. 萨塔罗夫；
- 第二章：Г. А. 萨塔罗夫，С. А. 帕尔霍缅科（第一节）；
- 第三章：М. И. 莱温和Е. В. 巴特拉科娃；
- 第四章：К. И. 戈洛夫欣斯基；
- 第五章：К. И. 戈洛夫欣斯基和С. А. 帕尔霍缅科；
- 第六章：М. А. 克拉斯诺夫；
- 主编：Г. А. 萨塔罗夫。

各章作者非常感谢莫斯科国立罗蒙诺索夫大学国家管理系主任А. В. 苏林、副主任Г. Л. 库普里亚申娜和该系的政治分析教研室主任А. И. 索洛维约夫，感谢他们对作者们的充分信任，让他们在俄国历史上破天荒地开设了这样一门课程。这是2003年上半年学期的事。经验表明，对于本书所包含的材料来说，一个学期的时间是少了。

书稿和教程之所以能够出版，多亏“民主信息基金会”2003年提供了资助。

最后，本书作者非常感谢莫斯科财经大学和莫斯科大学五年级的学生，他们2003年秋听了我们的专题课，提出许多问题和建议，促使我们对这一课题进行了更深入的研究与思考。

第一部分
腐败现象研究

第一章

腐败是一种社会现象

我们在本章将从各个方面对腐败现象进行研究，目的是要大家对这种现象有一个总体概念。从初步的界定和例子入手，再转到更确切的定义上来，这样的界定可以帮助我们更清楚地认识评估这种现象的界限。在篇幅不长的历史叙述之后，我们将探讨不同类型的腐败现象，分析这种现象的成因和后果。

第一节 绪论

任何一种复杂的社会现象，都没有一个统一的正经八百的定义，贪污腐败现象亦如此。显然，社会学家、管理专家、经济学家、法学家和普通的公民都以各种不同的方式来阐释这一概念。例如，社会学家可能认为贪污腐败“对于政府代表来说，是为取得非法个人利益，而拒绝应遵守的行为准则”。^① 这一论断既显得过于狭隘（贪污腐败也可能发生在私人公司内），同时又显得过于宽泛。的确，定义没有指明政府代表的这种行为发生在什么范围内。要知道，拒绝应遵守的行为准则也可能发生在日常生活之中。例如，政府的代表有可能当众夺走小孩子手中的冰激凌，这也都被称作腐败吗？如果腐败恰恰是社会的行为准则，那又该如何呢？瞧，仅仅是一个定义就能引发如此众多的问题。

^① Д. 杰里和 Дm. 杰里：《社会学详解大辞典》（英译俄），莫斯科，第1卷，2001，第332页。

由于社会学家的定义含混不清，国家管理专家完全可以和他们一争高下。国家管理专家认为，贪污腐败是一种“非法的、通常受到谴责的行为，其目的是为了获取某种可观的个人利益”。^① 一般说，这一定义对俄罗斯刑法中所列举的多数罪行都能适用。

法学家会以其一丝不苟的精神把定义下得更准确些：“广义地说，腐败是一种社会现象，它损害公共管理机构，表现为腐蚀政府，即国家和自治部门的公职人员和其他有权行使国家职能的人员蓄意利用自己担任的公职、地位、权威来谋取一己私利，或谋取某个集团的利益。”^② 但这里公司和一些团体被排除在腐败范围之外了。当然，重要的是，法学家们将腐败说成是一种社会现象，但与此同时却产生了另外一些问题。社会现象、“腐蚀”——这一切都属于社会秩序的宏观层面。可是如何对待具体人的具体行为呢？如何界定他们是否属于这一现象呢？譬如，大家看完第二节中例4的“乡村老人”后，马上便会联想到诸如此类的问题。

完全可以再继续分析一些不同的定义，但是我们就此打住，只想指出主要的一点，即各种不同的定义反映出了这一现象的客观复杂性。因此，我们决定：不给现有的诸多定义再增添一个新的定义。反正一个定义是无法涵盖所有五花八门的贪腐现象的。我们将一步步地澄清有关概念的含义，从不同的方面对它进行研究。

本书中我们主要讲“官方的”腐败行为，在这类弊案中，总有一方的代表是国家公务人员，他们或者是手里握有某种权力，而选举他们的人又无法监管他们，或者是使用其他的什么手段。我们知道，尚无确切的专门术语来称呼这样的人，对于他们，作为同义语，我们将用“国家公务人员”、“官员”或“公职人员”代之。

官方腐败行为之所以发生，是因为一个官员可以通过采取或不采取某种决定的方法对并非属于他个人的一些资源发号施令。这种资源可以是预算经费、国家或自治部门的财产、国家的订单或优惠

① 《国家管理手册》（英译俄），莫斯科，图书资料局，“Петрополис”，2001，第250页。

② 《俄罗斯刑法》，莫斯科，1998，第656页。