

# 反腐败——中国的实验

王沪宁 著



# 反腐败：中国的实验

王 沪 宁 著

三 环 出 版 社

中 国 · 海 口

# 序

反腐败的问题,实际上是各类人类共同体都会遇到的问题。只要有人群存在,只要人群中存在着公共权力,只要社会形成了利益的分化,社会就得注重建立制度和规范来保证公共权力的正常运作,防止公共权力的非公共运作,即用它来达到私人目的。当然,不同社会反腐败的背景和目的有所不同,腐败现象的类型和形式也有所不同。不过有一点恐怕是相同的:能否有效地抑制和防范腐败,关系到社会的长治久安。这一点判断在不同历史时期和不同社会会通过不同的角度折射出来。

本书主要分析当代中国社会腐败现象的状况以及反腐败斗争的经验和教训。

中国共产党自取得政权后历来高度重视清除和防范腐败现象,历史的分析自有公论。近年来,由于政治、经济、文化、道德等种种因素的变异或不变异,腐败现象在中国滋生出来,它们正在腐蚀和侵袭着中国社会健康的肌体。在中国社会主义现代化建设的过程中,腐败现象如不能得到有效抑制,将会产生不可低估的消极作用。在改革过程中,中国力图实现新旧体制的转换,腐败现象是新体制形成的一大障碍。腐败活动会降低政治治理的公正,减低行政系统的效率,冲击经济运动的规则,污染社会道德价值。对于这一点,中国政党和政府是相当清醒的。邓小平在1982年中共中央政治局讨论《中共中央、国务院关于打击经济领域中严重犯罪活动的决定》的会议上就指出:“如果我们党不严重注意,不坚决刹住这股风,那末,我们的党和国家确实要发生会不会‘改变面貌’的问题。这不是危言耸听。”还指出:“打击经济犯罪活动的斗争,是我们坚持社会主义道路和实现四

个现代化的一个保证。……如果不搞这个斗争，四个现代化建设，对外开放和对内搞活经济的政策，就要失败。”（《邓小平文选》第357—358页人民出版社，1983年）改革开放以来，中国的执政党和政府在这方面做了大量的努力，取得了一定的成效。最近，中国正在进行全面和声势浩大的反腐败斗争，同时加强廉政制度建设，这是一场大规模的实验，也是一场艰巨的实验。

我之所以将中国的反腐败斗争称为实验，是因为我相信这场实验的经验教训对中国未来的发展，对社会主义国家的政治乃至一般意义上的政治共同体的发展均是有极大的意义的。反腐败的课题是世界各国共同的难题，中国的这场实验，对人类解决这一难题定会有所贡献。

我是一年多前开始注意研究反腐败问题的，那时我感觉到这个问题对中国未来的发展越来越至关重要。去年8月至今年2月，我应邀去美国作访问学者时留心收集了不少资料，研究各国反腐败的状况。今年3月返回国内，开始动手整理资料，同时大量收集有关中国现阶段腐败现象的资料和数据，进行分析和研究。1989年6月之后，我加快了研究的进程，陆续写出了各章。所用的方法依然是历史——社会——文化的分析框架。只有在一定的社会环境中来讨论和分析对象，才能适当把握它。本书力图往理论性和实证性两个方向努力，设想既有理论分析，又有实证佐证。只有对现象做了准确的剖析之后，才能有合理的演绎或归纳。当然，这都是一些设想，写下来往往总与设计要差一段距离。

本书的结构包括：第一章分析了中国社会的特性对认识腐败现象设置的規定性；第二章主要反观建国以来中国反腐败斗争的经验教训，奠定分析的起点；第三章从经济发展透视腐败现象的社会效应在特定体制下的危害性；第四章研究腐败活动中的心理因素；第五章区分了现阶段腐败活动的类别与领域；第六章归纳了现阶段腐败活动中基本的手法和技巧，这两章均是为更好更有效地清除和防范腐败提供依据。只有准确把握了腐败活动的特征，才能有效地对付它们；第七章从宏观的角度分析反腐败的理论设计；第八章梳理近年来中国在反腐败斗争中的种种措施和做法，以期理出一个总体框架；第九章说明道德在反腐败斗

争中的角色和作用,我想这是一个带根本性的侧面。

本书还附录了建国以来有关反腐败的文献和条文,以及一些我认为在制度建设方面有价值的案例,以供有兴趣的读者参考。

任何学术研究的完成都离不开他人的帮助。在我的研究过程中,国内外学者的一些研究成果使我受益颇多,在此我对他们表示谢意。我还要感谢美国伯克莱大学东亚研究所,大部分国外的资料都是在那里收集的,并在那儿复印。我还要感谢下列人士:谢遐龄博士,他对许多问题提出了哲学化的评论,增益吾所不能;倪世雄副教授,当时他也在伯克莱东亚研究所,与我共同查找了不少资料,给予我很大帮助。杨淑瑛女士,她不辞辛苦地收集了上百个案例,使我的研究有了实证的基础;系里的研究生鲍勇剑、李冬青、叶勤良、姚勤、仇开明代为做了很多文秘和事务性工作,使我得以摆脱很多烦人而又必不可少的琐事。我感谢系办公室和资料室的全体人员,他们的帮助是不可替代的。我同样感谢出版社的朋友们,没有他们的劳动,便没有这本书。最后,我感谢我的妻子周琪,她给予我的要远远多于我给予她的。

任何批评和建议都会得到真诚的欢迎。

王沪宁

1989. 9. 2

# 目 录

## 序

1. 中国的状况 .....	1
1.1 概念的规定性 .....	2
1.2 公共权力的中轴 .....	6
1.3 道德与环境 .....	12
1.4 文化的镜子 .....	18
2. 历史的反观 .....	24
2.1 取得政权之前 .....	24
2.2 “三反”“五反” .....	28
2.3 “四清”运动 .....	37
2.4 改革开放期 .....	45
2.5 五点思索 .....	50
3. 经济的分析 .....	57
3.1 正效应与负效应 .....	58
3.2 正效应剖析 .....	63
3.3 经济负效应 .....	68
4. 心理分析 .....	78

4.1	意识与动机 .....	78
4.2	六种心态 .....	83
4.3	个性与社会习俗 .....	88
4.4	道德内约 .....	92
5.	分类与领域 .....	97
5.1	分类一般 .....	97
5.2	领域与取向 .....	104
5.3	对象与方式 .....	110
6.	手法与技巧 .....	119
6.1	单据加工 .....	120
6.2	巧立名目 .....	124
6.3	以职谋私 .....	126
6.4	内外勾结 .....	130
6.5	明取暗夺 .....	132
6.6	利用职权 .....	137
7.	体制性控制 .....	144
7.1	宏观的透视 .....	145
7.2	透明度的意义 .....	150
7.3	权力主体的规范 .....	154
8.	最新的实验 .....	161
8.1	一般总体性原则 .....	162
8.2	制度化总体性原则 .....	171

8.3 第一屏障 .....	177
8.4 第二屏障 .....	185
8.5 机构监督 .....	188
8.6 社会监督 .....	193
9. 道德的作用 .....	200
9.1 道德的力量 .....	200
9.2 道德内在化 .....	207
9.3 道德规范的重合 .....	212

#### [附录]

1.《陕甘宁边区惩治贪污条例(草案)》(1939) .....	219
2.《中央节约检查委员会关于处理贪污、浪费及克服官僚主义错误的若干规定》(1952.3.8) .....	221
3.《中央节约检查委员会关于追缴贪污分子赃款赃物的规定》(1952.3.28) .....	225
4.《政务院关于“三反”运动中成立人民法庭的规定》(1952.3.8) .....	230
5.《中华人民共和国惩治贪污条例》(1952.4.21) .....	232
6.《北京市人民政府在“五反”运动中关于工商户分类处理的标准和办法》(1952.3.8) .....	235
7.《中共中央关于目前农村工作中若干问题的决定(草案)》(摘录)(1963.5.20) .....	237
8.《农村社会主义教育运动中目前提出的一些问题》(1965.1.14) .....	246



9.《关于党内政治生活的若干准则(第十一条)》	255
10.《全国人民代表大会常务委员会关于严惩严重破坏经济的 罪犯的决定》(1982.3.8)	257
11.《中共中央、国务院关于打击经济领域中严重犯罪活动 的决定》(1982.4.13)	261
12.《中共中央关于整党的决定》(摘录)(1983.10.11)	271
13.《中国共产党章程》(部分条款)	273
14.《中共中央、国务院关于进一步制止党政机关和党政干部经商、 办企业的规定》(1986.2.4)	278
15.《中共中央办公厅、国务院办公厅关于贯彻执行《中共中央、国务院关 于进一步制止党政机关和党政干部经商、办企业的规定》几个问题的 说明》(1986.3.29)	281
16.《国家行政机关工作人员贪污贿赂行政处分暂行规定》(1988.9.13)	283
17.《中华人民共和国行政诉讼法(草案)》(1988.11.10)	287
18.《国家行政机关及其工作人员在国内公务活动中不得赠送 和接受礼品的规定》(1988.12.4)	294
19.《中共中央、国务院关于近期做八件群众关心的事的决定》 (1989.7.28)	296
20.《监察部关于有贪污贿赂行为的国家行政机关工作人员必须 在限期内主动交待问题的通告》(1989.8.19)	298
21.《最高人民法院、最高人民检察院关于贪污受贿投机倒把等犯罪分子 必须在限期内自首坦白的通告》(1989.8.15)	300
22.《上海市人民政府作出改善政风八条规定》(1985.5.10)	304
23.《上海市财税人员违纪处分暂行规定》	305

- 24.《上海市委要求党组织和党员在稳定经济深化改革中严守纪律》  
..... 307
- 25.《中共中央办公厅、国务院办公厅关于县以上党和国家机关  
退(离)休干部经商办企业问题的若干规定》(1988.10.3) ..... 310
- 26.《中共中央、国务院关于进一步清理整顿公司的决定》(1989.8.17)  
..... 312

## 中国的状况

清除腐败现象,是任何社会政治生活健康和稳定发展的关键一环。20世纪的政治发展表明,在发展中国家走向现代化的过程中,能否有效地抑制和清除腐败现象,决定着现代化的成败,也决定着社会的长治久安。英国学者保罗·哈里森长期研究第三世界国家的发展问题,他提出:行贿受贿是大多数第三世界国家内部的恶性肿瘤,它蚕食着人民与统治者之间相互信任的基础,使国家无力实施自己的法律和法规,改革即使在法律上通过了也很难实施<sup>①</sup>。哈里森点明了腐败行为对一个变革社会的危害性,这种分析对不少社会是适用的。所以说,能否抑止腐败关系到社会的稳定和繁荣。

中国社会在社会主义现代化的发展过程中,亦必须有效抑制和清除正在蔓延的腐败现象。它们正在侵蚀社会的健康的机体,动摇人们对执政党和政府的信任和信心。目前,执政党和政府在着力清除腐败现象,以保证现代化事业能更加蓬勃地展开,社会主义制度能更加充分地显示其优越性。要有效地反对腐败,首先必须确定腐败的涵义以及特殊的历史——社会——文化条件对腐败的意义。腐败现象在各个社会均存在,但它们存在的意义、方式和条件有所不同,只有准确鉴定了腐败在一特定社会的内外因素之后,才能对腐败有更为深刻的认识。深刻的认识是任何行之有效的措施的前提。

## 1.1. 概念的规定性

对腐败这一概念,人们大体上有一个基本的共识,这就是运用公共权力来谋求私人利益。然而,在不同的文化氛围下,如在西方文化和东方文化的氛围下,在社会主义和资本主义的氛围下,在现代文明与氏族文明的氛围下,人们对腐败的概念会有不同的理解。在有些社会被认为是腐败的行为,在另一些社会则会被认为是正常的,反之亦然。造成认识上差别的主要原因在于人们对腐败有不同的规定性,而这不同的规定性又非纯理性的或纯逻辑的,而是受一定社会文化、制度、风俗和心理特质的制约的。在进一步探讨这些因素之前,让我们先来探讨一下腐败的涵义。

腐败在西方文化氛围中,由语义学观之,与汉语的同一概念颇有不同。腐败的英文为 *Corruption*。这里仅以英法两种语言为例。法语中 *Corruption* 有多种解释,可用于描绘水果腐烂,也可用于表述道德败坏,也可形容语言的滥用或曲解,源自拉丁语 *Corruptio* 一词。其基本涵义指某种变质现象。政治腐败则指公共领域中的变质现象。英语中 *Corruption* 一词也有多种含义,《牛津英语词典》列出了九种含义,并将它们排列为三组:(一)物理意义上的:*The destruction or spoiling of anything, especially by disintegration or by decomposition with its attendant unwholesomeness and loathsomeness*;(二)道德意义上的:*Perversion or destruction of integrity in the discharge of public duties by bribery or favour; the use or existence of corrupt*

practices, especially in a state; public corporation, etc; (三)改变事物的原始纯洁状态: The perversion of an institution, custom, and so forth from its primitive purity; (由于翻译后便无法察觉个别差异,故将原文抄录如上。)美国学者阿诺德·海登海默(Arnold J. Hiedenheimer)教授认为,现代人使用的腐败一词主要采用第二范畴的意义,而早些时候人们主要在第一范畴和第三范畴的范围内运用 Corruption 一词,尤其是第三范畴<sup>②</sup>。如从亚里士多德到孟德斯鸠,政治术语中的 Corruption 多带有第三范畴的含义,如亚里士多德就确定专制政体是君主政体的变质形式(Corrupted variant of monarchy)。中译本《政治学》译为“变态政体”<sup>③</sup>但随着社会和政治的演进,道德的及政治的涵义占据主导地位,这也表明了现代政治发展的一种趋向。无论怎样,源自拉丁语的 Corruption 一词基本上指一种变质、变易现象或行为。这样,其在政治生活中的语义规定性就较明白了。

汉语中腐败一词具有较专门的涵义,根据《辞海》,腐败指臭败、腐烂,一般用来描绘食物,如“民无冻馁,食无腐败”,《辞源》解释为溃烂发臭,陈旧迂陋,腐朽败坏。因此,腐败一词专门用以描绘一种恶劣的状态,用于社会政治生活之后,它的涵容面就可能较为广大。实际上,人们在社会政治生活中使用腐败一词,既可指个人运用公共权力来达到个人目的,也可指个人的各种不符合社会道德规范和习俗的行为和活动,哪怕这些行为并不在公共生活领域内。这是中国文化的特殊性,家国一体,伦理政治,修身养性治国平天下,将个人生活与公共生活溶为一体,没有人为的划分,个人在公共领域和私人领域的违背社会道德、法律和传统规范的行为,都会被认为是腐败行

为。实际上中国文化的特性促使人们看重腐败,这构成政治体系最大的压力。西方文化对公共领域和私人领域有较为明确的划分,不少行为虽不高尚,但不属腐败范畴。这就是以集体主义为核心的文化与以个人主义为核心的文化认识权力运作以及负责运作权力的人们的差别。

在中国这样的文化氛围下,腐败一词的覆盖面较大,公务人员在任何领域中的利己、放纵行为都被视为腐败。虽然这不符合腐败的严格意义,但事实上公众持这样的范式。邓小平曾描绘过中国的官僚主义现象:高高在上,滥用权力,脱离实际,脱离群众,好摆门面,好说空话,思想僵化,墨守陈规,机构臃肿,人浮于事,办事拖拉,不讲效率,不负责任,不守信用,公文旅行,互相推诿,官气十足,动辄训人,打击报复,压制民主,欺上瞒下,专横跋扈,徇私行贿,贪赃枉法,等等<sup>①</sup>。用西方的标准衡量,上述现象中有许多不属严格意义上的腐败范畴,而属于权力运用、体制设计、程序衔接、规范制约方面的问题。但在中国的文化背景下,人们往往统统将它们归之为腐败现象。这就告诉人们,界定中国社会中的腐败现象,不宜仅仅从以权谋私的角度审视,以权谋私只是腐败的基本现象。这样有利于社会全面防范和清除腐败现象。

让我们把范围限制在以权谋私的层面上进一步探讨腐败活动的涵义。在这个方面,学者们也各执一端。总体上说,可以将它们划分为三大类:

1. 以公职为轴心的定义 这一类定义与公职的定义相关,也与对公职承担者确定的规范有关。人们从与公职的关系上来界定腐败。戴维·H·贝利(David H. Bayley)言:当腐败行为特别与贿赂有关时,指的是通过不正当地运用权力来谋

取个人利益,个人利益不一定是金钱。M·麦克缪兰(M. McMullan)的定义为:如果一位政府官员接受金钱或其他价值做他有职责做的事情,做他没有职责做的事情,或为不正当的理由采取合法行为,那他就腐败了。J. S. 纳伊(J. S. Nye)确定:腐败包括出于私人考虑(家庭、亲密的私人朋友)偏离公共职位的职责;违背禁止施加私人影响力的规章。这些行为包括贿赂、分赃、侵占公物等。这一类定义从行为偏离公职出发来界定腐败行为。

2. 以市场为轴心的定义 这一类定义产生于对现代发展中国家政治的研究,因为这类国家政治发展程度较低,公职或者说政治体系不健全,有的甚至不存在。逢·克拉佛伦(Van Klaveren)分析道:一名腐败的官员视其公共职位为一种经营活动,他要尽量扩大它的收益。公职成为一个“最大化的单位”。他的收入多寡取决于市场状况,取决于他发现在公共需求曲线上最大收益的点的才能。罗伯特·蒂尔曼(Robert Tilman)相信,腐败意味着从指令性价格模式转向自由市场模式,作为现代行政理想的集中分配体制可能会因供需的严重不平衡而不敷为用。人们可能会认为冒险是值得的,付出更高代价以保证获取所期望的利益。一旦如此,行政就不是指令性市场,而具备了自由市场的特点。这一类定义在政治与经济一体化的社会中特别容易发生。

3. 以公益为轴心的定义 有些学者认为第一类定义太狭窄,第二类定义太宽泛,他们认为公共利益对于阐释腐败的概念必不可少。卡尔·弗里德里希(Carl Friedrich)表示:无论何时掌握公职的人为得到金钱或其他报酬而采取有利于提供报酬的人和损害公众及公众利益的行为时,腐败就可以说存在

了。阿诺德·罗戈(Arnold Rogow)和 H. D. 拉斯韦尔(H. D. Lasswell)肯定:腐败行为违背对一个公共或公民秩序体系的责任,公共和公民秩序体系强调共同利益高于特殊利益;为特殊利益侵犯共同利益即腐败<sup>⑤</sup>。

以上三类定义从不同的角度观察了腐败现象,各强调一个侧面,总的来说都勾勒了腐败活动的基本特征。这些定义原则上围绕着整体利益和个体利益的关系展开。如若从中国社会文化氛围考虑问题,似乎还不足以为用,在这里有必要区分出狭义和广义两个方面的规定性:从狭义上说,腐败行为指运用公共权力来实现私人目标,这里涉及到权力、公职、职责、公众利益和私人利益,大体上包含前述三类定义的核心内容;从广义上说,腐败行为意味着政府治理一般意义上的败坏,这里不一定有人直接得到利益或好处,但整个社会的利益受到损害。在中国历史——社会——文化条件下,公众往往持广义的腐败概念和狭义的腐败概念,两者兼而有之。在目前阶段,狭义概念突出出来,因为以权谋私的行为空前膨胀,成为腐败现象中的主要现象。这里集中分析狭义概念上的腐败现象。显而易见,在实际的社会生活中,要抑制和清除腐败现象,单瞄准狭义概念上的行为是不够的,必须广义和狭义同时着手,这样才能博得公众的认同。限于篇幅,不可能同时论及,故择目前阶段的重症分析之。

## 1.2. 公共权力的中轴

腐败现象离不开公共权力的运作。在一切社会中,腐败总



与公共权力结合在一起，人们通过运用、影响或操纵公共权力来达到私人目标，获得私人利益。与公共权力无关的行为如若不合法度和风尚，称不上腐败。因此，公共权力的非规范非公共运用是腐败行为的核心。谈到公共权力与腐败现象的关系，人们往往会想起英国历史学家阿克顿(Lord Acton)的名言：“权力倾向于腐败，绝对的权力倾向于绝对的腐败。”<sup>⑥</sup>阿克顿想说的并非权力具有一种腐败的内在必然性，而是一种可能性。一旦这种可能性被人利用，绝对的权力就可能导致绝对的腐败。如若权力受到必要的控制和监督，腐败行为就会受到制约。当然，绝对的权力往往难以受到控制和监督，于是腐败现象发生的可能性就较大。阿克顿的断言同时基于对人性恶善的基本评价，他的断言表明他对人性持悲观主义的态度。其实，公共权力蕴含着两种可能性：一是为在社会上扬善避恶提供有效手段，二是为人们追逐私利提供条件。在人性尚没有普遍升华、道德尚没有深度纯化、良知尚没有全面普及的状况下，后一种可能性值得引起警惕。

中国社会的发展，自古至今，公共权力在社会结构中始终占据主导地位，公共权力始终是指导和调节整个社会的强大无比的力量。中国自秦始皇统一之后，便建立起高度集权的治理体系，这种体系为社会生活设定了一种强大的权力。与此同时，以君君臣臣父父子子为核心的政治文化又维系着这种无所不在的公共权力结构，以自然经济和自给自足为特征的小农经济始终没有自然转变为现代商品化的工业大生产，无以为社会协同提供其他有效的协调机制，致使高度集权的政治协调成为一种逻辑必然。马克思指出，资本主义生产方式使“一切固定的古老的关系以及与之相适应的素被尊崇的观念