

杨夏柏 主编

反腐败研究论文集

(第三集)

浙江大學出版社

反腐败研究论文集

(第三集)

杨夏柏 主编

浙江大学出版社

出版发行 浙江大学出版社
(杭州浙大路 38 号 邮政编码 310027)
(网址: <http://www.zjupress.com>)
(E-mail: zupress@mail.hz.zj.cn)

责任编辑 杜希武

封面设计 姚燕鸣

排 版 者 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 浙江大学印刷厂

开 本 850mm×1168mm 1/32

印 张 13

字 数 350 千

版 印 次 2003 年 5 月第 1 版 2003 年 5 月第 1 次印刷

印 数 0001—5100

书 号 ISBN 7-900647-82-1/D·14

定 价 26.00 元

目 录

- 中央编译局 何增科
中国转型期腐败和反腐败问题研究 (1)
- 中国科学院—清华大学国情研究中心 胡鞍钢 过 勇
从垄断市场到竞争市场:深刻的社会变革 (40)
- 中央纪委 朱旭东
坚持和运用新时期反腐倡廉的基本经验 (72)
- 中央纪委 邵景均
把“三个代表”重要思想贯穿于反腐倡廉实践之中 (87)
- 中央纪委 吴玉良
全党必须自觉遵守和维护党的纪律 (108)
- 中央纪委驻中国社科院纪检组 林文肯
加强政治纪律建设,保障和促进哲学社会科学研究 (116)
- 中央纪委 戴俭明
领导干部要牢固树立正确的权力观 (131)
- 浙江省纪委 张美凤
体制创新:改善公共行政的必由之路 (141)
- 浙江省纪委 张伟斌
论充分发挥现有政治资源在反腐败斗争中的作用 (150)

- 浙江大学 陈国权
论民主的监督机理及对腐败的遏制作用…………… (158)
- 浙江大学 陈国权
从外部监督中吸取发展动力…………… (168)
- 中央纪委监察部 崔 扬
加强监督必须改革和完善我国权力结构…………… (178)
- 浙江省纪委 张建明
宪法反腐败论…………… (185)
- 中央纪委 韩亨林
浅议领导干部考察工作中的唯物辩证法…………… (200)
- 中央纪委监察部 寻民利
从组织意义上加深对腐败的认识…………… (218)
- 清华大学 任建明
党政领导干部选拔任用制度改革初评…………… (238)
- 浙江省委组织部 王 骏
建立用人失察失误责任追究制 预防用人腐败…………… (247)
- 中央纪委 陈 川 蒋建森
今后 5~10 年腐败现象的发展趋势…………… (257)
- 浙江省纪委 杨晓光
涉黑腐败滋生的原因、特征及遏制对策 …………… (264)
- 中央纪委驻卫生部纪检组 郁德水
寻租行为对我国医药费用过快增长的影响及控制对策…… (276)

- 北京市纪委驻市计委纪检组 师兰俊 范志红
宏观调控部门在反腐倡廉中坚持标本兼治、综合治理的
若干思考..... (285)
- 北京大学 侯志山
高校腐败与反腐败论..... (294)
- 中国社科院 邵道生
“色贿”:当今腐败泛滥中的新问题 (316)
- 中央纪委 王 铁
中国唐代惩治贿赂立法的特点及启示..... (331)
- 浙江省纪委 张美凤
新西兰议会行政监察专员制度及其启示..... (340)
- 中央纪委 朱旭东
新加坡考察归来的思考..... (350)
- 中央纪委 刘明波
美国对官员利益冲突财产的处理..... (367)
- 中央纪委北京培训中心 李雪勤
深化政治体制改革是度过腐败高峰期的关键..... (371)
- 中央纪委 修晓波
进一步改革村提留管理方式,规范村级干部的报酬收入
..... (374)
- 浙江省委宣传部 徐令义
县(市)腐败现象的表现、原因及其治理 (378)

□浙江省纪委 张建明	
创新纪检监察工作的实践与思考·····	(391)
□浙江省纪委 蒋建森	
教育防腐的内在机制分析·····	(400)
后 记·····	(406)

中国转型期腐败和反腐败问题研究

从 1978 年实行改革开放政策以来,中国社会就一直处于深刻的转型过程之中。从传统的计划经济向社会主义市场经济体制的转型是当今中国最重要的转型,这种经济转型的顺利进行,加速了中国的现代化进程,促进了中国从传统社会向现代社会的转型。转型期的中国在经济增长、人民生活水平提高、综合国力增强等方面都取得了举世瞩目的成就,但不容否认的是,在转型过程中也出现了一些严重的社会和政治问题。腐败问题就是转型期中国所面临的一个十分突出的问题,目前公众对这个问题的关注程度仅次于失业问题而高居第二位。本文拟综合运用新制度主义、治理与善治、公民社会与第三部门等国际社会科学前沿理论和分析框架对中国转型期腐败的现状、成因,党和政府探索反腐败新路的历程,以及制度创新、反腐败的政策选择等问题进行深入研究并提出自己的见解。

一、中国转型期腐败状况透视

腐败的定义尽管众说纷纭,但国内外学术界比较接受的腐败定义是滥用公共权力谋取私人利益的行为,这一定义通俗地说就是以权谋私。根据这一定义,腐败行为的构成要素有五个:一是腐败行为的主体,通常是公职人员;二是腐败行为的动机或目的,通常是追逐私人利益;三是腐败行为的手段,通常是凭借机构或职务上的便利;四是腐败行为的方式,通常是非规范地运用或滥用公共

权力;五是腐败行为的后果,通常是公共利益或公民权利受到分割。目前被中国有关部门归入消极腐败现象范畴的现象包括四大类:(1)国家工作人员的职务犯罪特别是其中的经济犯罪;(2)部门和行业性以权谋私的各种“不正之风”; (3)利用公款进行的奢侈性消费和挥霍浪费的不正之风;(4)党员干部腐化堕落道德败坏行为等。将腐败行为区分为腐败犯罪行为和一般性质的不正之风是消极腐败范畴的一大特色,同时被归入这一范畴中的种种腐化堕落道德败坏行为如不涉及权钱交易、权色交易等则不属于严格意义上的腐败现象。中国在体制转换过程中,其上述腐败行为与现代市场经济国家相比,既有相同的一面,也有不同的一面。具体来说,中国转型期腐败行为的主体既包括公职人员个人,同时也包括公职人员所在单位甚至部门或行业,所谓单位犯罪、部门或行业性以权谋私的不正之风等就反映了腐败行为主体的集团化特征。腐败行为的动机或目的,既包括个人利益或小集团利益,也包括单位利益、地方利益和部门利益等局部利益,所谓公贿、单位犯罪、“跑部钱进”等行为追逐的就是这种超越纯粹意义上个人利益的局部利益。腐败行为的手段,既包括利用担任公共职位的职务上的便利,同时也包括支配公共资源的职务便利以及利用职能部门的机构性权力的便利,来追求私人利益。腐败行为的方式,既包括违反法律或党纪政纪而滥用公共权力谋取私利的行为,更包括大量在合法外衣下以权谋私的行为,后者违反的是公认的道德规范,所谓“乱收费、乱罚款、乱摊派”和公款消费等行为就是这种合法不合理的行为。腐败行为的后果,作为公有制经济占主导地位的国家,腐败行为侵害的主要对象是以国有资产为主体的公有财产,其次才是公民的私人产权和其他权利。此外所谓的不正之风比腐败犯罪危害更大,因为它以法定的机构性权力和资源为后盾,具有一定的“合法性”和强制性力量,纠正起来难度特别大。见下表:

表 1 中国转型期腐败行为的构成要素

腐败行为主体	公职人员个人	具备或不具备法人资格的、拥有公共权力或资源的单位、部门或行业
腐败行为动机	谋取各种物质的或非物质的私人利益	谋取单位利益、地方利益或部门利益
腐败行为手段	利用职务上的便利来实现私人目的	利用法定的机构性权力或国家赋予的公共资源实现局部利益
腐败行为方式	违反法律规范以权谋私	违反公认的道德规范但有合法外衣的以权谋私
腐败行为后果	侵害公私财产,侵犯公民权利,危害国家正常管理活动	侵害对象相同,但危害性更大,因为它是以法定的机构性权力或资源为后盾,具有一定的“合法性”和强制性力量

关于腐败行为构成要素的分析,为我们探究腐败的类型学和衡量腐败的程度提供了很好的理论基础。对转型期中国腐败的类型和程度进行科学的划分和测量,有助于我们全面地认识和把握转型期腐败的特征和发展演变趋势。

转型期政治腐败可以根据不同的标准而划分为不同的类型,我们将根据这些不同的标准多角度地透视腐败行为的各种不同类型。(1)根据腐败行为主体的性质和数量,可以将腐败区分为个体腐败和群体腐败,后者是指某个或某些单位的公职人员大规模地或集体性地从事腐败活动,诸如“窝案”、“串案”、单位犯罪、部门或行业性以权谋私行为等就属于群体腐败的范畴。(2)根据腐败行为主体的层级分布状况,可以将政治腐败区分为高层腐败(省部级以上官员)、中层腐败(县处级以上)和基层腐败或低层腐败。(3)根据腐败行为发生的领域或部门,可以将腐败区分为政治和行政领域的腐败、经济领域的腐败和社会领域的腐败,并可在每一领域中进行细分。(4)根据腐败行为动机的不同,可以将政治腐败区分为逐

利型腐败、徇私型腐败和因公型腐败。(5)根据不同形式腐败的制度性成因的差异,可以将政治腐败区分为传统型腐败、过渡型腐败和现代型腐败。(6)根据腐败交易中各参与方的得失情况,可以将腐败区分为互惠型腐败(又称交易型腐败)和勒索型腐败。(7)根据腐败行为违法违纪程度和直接危害程度,可以将腐败区分为轻微腐败、一般腐败和腐败犯罪,后者又可细分为普通腐败犯罪和严重腐败犯罪。(8)根据领导层、官员和民众对各种腐败行为的宽容程度排序,可以参照美国学者海登海默的分类法将腐败区分为白色腐败、灰色腐败和黑色腐败。见下表:

表2 中国转型期政治腐败的类型划分

划分依据	具体分类		
腐败行为主体的性质和数量	个体腐败		群体腐败
腐败行为主体的层级分布	基层腐败	中层腐败	高层腐败
腐败行为发生的领域或部门	经济领域	政治和行政领域	社会领域
腐败行为的动机	因公型腐败	徇私型腐败	逐利型腐败
腐败行为的制度性成因	传统型腐败	过渡型腐败	现代型腐败
腐败交易双方得利情况	互惠型腐败		勒索型腐败
腐败行为后果	轻微腐败	一般腐败	腐败犯罪
人们对腐败行为的宽容程度	白色腐败	灰色腐败	黑色腐败

衡量中国转型期政治腐败的程度可以采取主观测量法和客观测量法。所谓主观测量法简单地说就是主观态度测量法,即通过发放调查问卷、实地访谈、网上调查、电话调查等多种方式,调查了解各种不同社会集团人员对政治腐败实际程度的主观评价,并在此基础上建立评估腐败状况的指标体系。这是国际上比较通行的一种做法。所谓客观测量法,主要是通过对历年来各种反腐败机关查处的腐败案件进行统计分析来测量政治腐败程度的方法。腐败程度可以用两组指标来衡量:一组是由腐败行为主体的层级分布和数量分布状况反映出来的腐败频率;另一组是由腐败案件发案数量及其所造成的损失反映出来的腐败的规模。腐败的频率可以由

受到查处人数在公职人员总数中所占比例及受到查处的一定级别公职人员在受查处公职人员总数中所占比例,同时再加上作案而未受查处人数的比例来测定。主观测量法和客观测量法不是一种相互排斥和对立的关系,而是一种相互补充和印证的过程。主观测量法作为对民意的一种反映适合于对各个地区或部门的腐败程度的总体评估,客观测量法则适合于分析政治腐败程度的发展演变过程和规律。无论运用主观测量法和客观测量法来衡量中国转型期政治腐败的程度,都可以发现政治腐败的程度在转型过程中经历了一个由低到高的波浪式发展过程,我国目前正处于腐败的高发期和多发期。

从一些国际组织运用主观测量法对世界各国腐败状况的分析来看,我国的腐败状况比较严重。胡鞍钢教授和他的博士生过勇就四个国际组织五种腐败评价指标即透明国际的清廉指数和行贿指数(Bribe Perception Indicator)、世界银行的腐败控制指数(Control of Corruption)、世界经济论坛的全球竞争力报告(GCR)指标、瑞士洛桑国际管理学院的世界竞争力年鉴(WCY)指标进行了综合分析,得出了两个重要的结论。^① 他们并用图表加以说明。

表3 1980—2001年透明国际关于中国的清廉指数

年 份	1980—1985	1988—1992	1993—1996	1997	1998	1999	2000	2001
清廉指数	5.13	4.73	2.43	2.88	3.5	3.4	3.1	3.5

数据来源:透明国际网站:<http://www.gwdg.de/~uwvww>

^① 参见胡鞍钢、过勇:《我国属于世界上腐败比较严重的国家之一》,该文为作者提交给2000年7月在清华大学国情研究中心主办的“腐败与发展”研讨会论文,载于该中心主办的内部刊物《中国国情分析研究报告》(2001年8月15日第71期总第344期)。

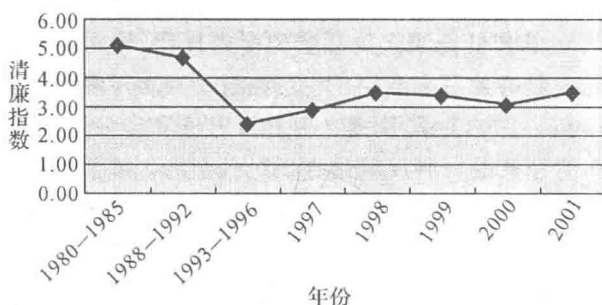


图1 1980年以来我国清廉指数变化图

表4 我国在5种腐败指标中的排名情况

腐败指数	数据年份	样本国家数	中国得分	中国的排名
清廉指数	2001	91	3.5	57
行贿指数	1999	19	3.1	19
世行控制腐败指数	2000	151	-0.289	82
GCR 贿赂和回扣指数	1998	59	3.53	31
WCY 贿赂和腐败指标	1999	47	2.222	37

数据来源:胡鞍钢和过勇的文章《我国属于世界上腐败比较严重的国家之一——从国际视角看我国的腐败状况》。

他们指出,中国的廉洁程度排名处于世界上中等偏下的水平,如果只考察世界主要国家,我国的排名更加靠后,而且我国腐败评价指标得分比较低。这说明我国已经处于世界上腐败比较严重国家的行列。另外一个结论是,在改革初期我国的腐败状况尚不严重,但随后迅速恶化,到20世纪90年代中期已经极端严重,近年来腐败蔓延的势头有所遏制,但仍属于腐败比较严重类型国家。根据透明国际对各个时期我国腐败状况的评价,在改革开放初期即1980—1985年期间,我国的清廉指数为5.13,属于轻微腐败国家。到了1993—1996年期间,我国的清廉指数降到了2.43,属于极端腐败国家。近5年来,我国的清廉指数又回升到3.27,属于腐败比

较严重国家。虽然从透明国际的清廉指数来看,我国最近5年来腐败指数有所好转,这表明我国从源头上预防和治理腐败的努力取得了一定的成效,但总的看腐败现象仍处于高发多发的相持期,形势仍很严峻。

运用客观测量法衡量腐败的程度,也在很大程度上印证了上述事实。根据纪检监察机关和检察机关历年来有关反腐败成果的工作报告,可以统计出历年来受处分公职人员数量和其中县处级以上人员数量,同时也可以统计出受到查处的贪污受贿挪用公款等腐败案件数量特别是腐败大案要案的数量以及挽回损失的数量。反腐败成果的有关数字可以在一定程度上反映出腐败的实际程度,尽管在已查处的案件和实际发生而未被查处的案件之间尚存在一个腐败“黑数”,这个腐败黑数到底有多大一直是一个争论不休的问题。下面笔者以改革开放以来我国纪检监察机关和检察机关查处的贪污贿赂挪用公款等腐败案件情况为例,简要说明我国腐败的实际程度及其发展演变过程。

表5 改革开放以来全国纪检监察机关查处党政干部情况统计

不同阶段	查结案件数 (件)	受党纪政纪处分总人数 (名)	县处级以上干部数 (名)
1982—1983 年4月	13.1万	38 500	缺
1983年冬— 1987年5月	缺	67 613	缺
1990— 1992年	65万	60多万	16 005
1993— 1997年3月	63.38万	63.2万	20 000
1998— 2001年	59.47万	60.20万	21302 (县处级 19671,地厅级 1565, 省部级 66人)

资料来源:梁国庆主编:《中国反腐败实用全书》,新华出版社;《十四大以来党风廉政建设取得阶段性成果》,1997年8月15日《经济日报》;尉健行在中纪委第三、四、五次中央全会上所做的工作报告,其中第三、四次中纪委全会工作报告收录于中纪委办

公厅主编《廉洁从政行为规范》，中国方正出版社 1998 年版，第五次全会报告载于 2001 年 1 月 4 日《人民日报》第 1 版，第六次全会会议报道载于 2002 年 1 月 23 日人民网。

表 6 1980—2001 年全国检察机关查处贪污贿赂等犯罪案件情况一览表

年 份	查处案件数 (件)	大案要案数 (件)	查处总人数 (名)	县处级以上人数 (名)	挽回损失数 (亿元)
1980	7000	89(贪污)	缺	缺	缺
1981	31000	缺	缺	缺	缺
1982	32605	2512	24636	缺	缺
1983	缺	缺	缺	缺	缺
1984	22000	2100	15000	缺	0.90
1985	28000	6200	19000	缺	2.68
1986	49577	13888	7219(自首)	700(件)	8.00
1983 -1987	155000	30651	缺	1500	16.30
1988	21100	2900	19083	190/4(地市级)/0 (省部级)(下同)	4.23
1989	58926	13507	19406	875/70/2	4.82
1990	51373	11295	23344	1188	8.10
1991	46219	11894	24176	924/34/1	5.00
1992	36700	9526	9809	1452/65/2	3.65
1993	56491	27914	19357	1037/64/1	22.00
1994	60312	28626	39802	1827/88/	34.00
1995	63953	29419	12835	2262/137/2	49.00
1996	61099	34879	13530	2699/143/5	67.80
1997	145497	48066	54805	2903/265/7	56.30
1998	35084	1733 (50 万元以上)	40162	1714/103/3	43.80
1999	38382	13969	缺	2200/136/3	40.90
2000	45113	18086	缺	2680/184/7	47.00
2001	36447	1319 (百万元以上)	40195	2670/缺/6	41.00

资料来源：最高人民法院网站<http://www.spp.gov.cn/>工作报告，表中注明“缺”的为原报告中缺乏有关数据。20 世纪 80 年代早期查办案件数据包括了各类经济犯罪，后来的统计趋于规范。1983 年和 1987 年度数据均缺乏，故只能引用 1983—1987

年5年间查处贪污贿赂类犯罪案件数据。1998年缺查处大案要案数据。贪污贿赂立案标准在20世纪90年代中期从2000元提高到5000元,贪污贿赂大案要案标准从1万元提高到5万元以上,挪用公款标准则提高到10万元以上。

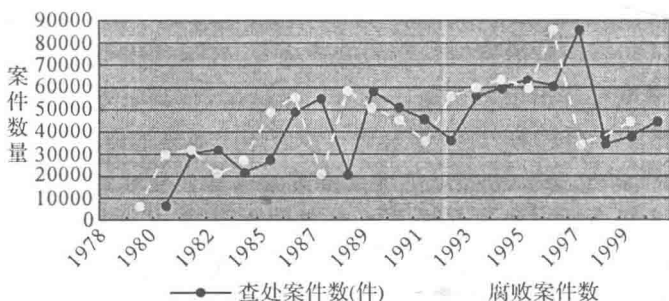


图2 1980—2000年全国检察机关查处腐败案件时间序列图

数据来源:引自最高人民检察院网站:<http://www.spp.gov.cn/工作报告>。

其中因1987年数据为1983—1987年五年间的数,1997年数据系根据1993年以来五年间总数据减去前四年相应数据而得出,这两年的数据明显偏高,故作者作了下调和修正。图中实线代表查处腐败案件时间序列变动情况,虚线则为模拟腐败发案数量的时间序列变动情况,腐败发案数量和查处数量的时滞为一年。

从以上图表中可以看出,我国各级纪检监察机关和检察机关查处的贪污贿赂类违法犯罪案件数量、涉案人员、挽回损失数在过去21年间均呈迅速增长态势。仅以检察机关查处腐败案件为例,全国各级检察机关1979—1982年查处贪污贿赂等腐败案件总数为98225件,1983—1987年间则增至155000万件,1988—1992年间增至214318件,1993—1997年间更增至387352件(而这时贪污贿赂挪用公款等腐败案件的立案标准均已提高),1998—2001年间高达155026件,21年间查处的贪污贿赂等腐败案件平均每

年以 20% 以上的速度增长^①，这从一个侧面反映了转型过程中政治腐败程度由低到高的发展演变过程。从上表中还可以看出，我国的反腐败斗争基本上呈现 5 年一个波动周期，这在一定程度上反映了我国腐败程度的波动周期。

从转型期政治腐败类型的变迁来看，转型过程中政治腐败的发展演变呈现出以下几个特征：(1) 个体腐败和群体腐败并存，群体腐败呈上升趋势。近些年来从一些地方或部门挖出的窝案、串案的增多，单位犯罪(包括法人犯罪和非法人单位犯罪)案件的上升，部门或行业性以权谋私的不正之风愈演愈烈，均说明了这一点。(2) 腐败行为主体正在从基层向中层和高层领导干部蔓延。县处级以上领导干部，甚至省部级以上领导干部因腐败案件受到查处的比例逐年上升，这一方面说明反腐败力度在加大，另一方面说明腐败行为确实在由基层向中层和高层蔓延的严峻形势。(3) 腐败行为已经从改革开放之初的一般经济管理部门扩散到了党政领导机关、组织人事部门、行政执法机关和司法机关等要害部门，就连被视为社会良知的守护神的新闻出版界和学术教育界也未能幸免。(4) 就腐败行为动机来看，因公型腐败、徇私型腐败和逐利型腐败同时存在，其中逐利型腐败呈恶性发展的趋势，后者主要表现在不少腐败分子谋财谋权不择手段不计后果(有人甚至雇人暗杀妨害自己仕途的人)，贪色图名达到丧失廉耻的地步，奢侈挥霍常常一掷千金几近变态疯狂的程度。(5) 就腐败行为的制度性成因来看，传统型腐败、过渡型腐败和现代型腐败同时并存，其中以过渡型腐败为主，但在经济领域现代型腐败的发展势头不容忽视，佣金、回扣几乎成为商业交往中公开的秘密。(6) 就腐败交易双方利得情况来看，互惠型腐败有演变为勒索型腐败的内在趋势。在行贿受贿的

^① 笔者根据历年来《最高人民检察院工作报告》和有关资料的数据测算得来的结果。