

新时期我国腐败现象的制度成因 与对策建议

主持人：周太良

郑州牧业工程高等专科学校

河南省哲学社会科学规划课题

新时期我国腐败现象的制度成因 与对策建议

负 责 人：周 太 良

执 笔 人：杨 中 冰

课题组成员：杨中冰 涂永珍 韩兆柱 冯轩友

冯 英 徐新林 王云善

主持人单位：郑州牧业工程高等专科学校

一九九九年四月

新时期我国腐败现象的制度成因 与对策建议

一、遏制腐败——一个世界性的课题

在人类社会的生产劳动出现产品剩余,继而产生了私有制和剥削、形成了阶级、出现国家以后,腐败现象就同人类形影相随。从古至今,不管各国和地区在历史渊源、政治制度、经济发展水平和法律制度等方面有怎样的差异,但腐败现象一直成为困扰各国的严重问题。在我国,最早对腐败有文字描述的记载,是《诗经·硕鼠》一诗。在国外,最早描述腐败的记录,大约是公元前 14 世纪中叶(相当于我国的商朝时期)古埃及十八王朝的法老。他是一位年仅 20 岁就夭折的奴隶制国家的国王。他死后的陪葬品全部都是当时社会的珍奇异宝,就连长 1.85 米的棺材也是由整块黄金铸制而成。在当时生产力水平极为低下的情况下,可见其奢侈至极。时至今日,腐败现象仍是政治和法律的一个热门话题。腐败象似具有强烈腐蚀性的毒液,从不同渠道、以不同方式渗透或侵蚀到不同国家的政治、经济、法律等各个领域。原苏联社会主义政权历经七十余载,一朝倾覆;日本自民党一党执政 38 年后,也不得不拱手交出政权;一些国家的总统、总理,虽一时权势显赫,也不得不被迫走上法庭,成为被告;许多国家的高官,任期未满便挂冠而去,有的甚至成为阶下囚!这里虽然有许多复杂的背景和不同的情况,但其中包括严重的腐败现象却是一个共因。反腐败则国兴,容腐败则国运败。这几乎成为所有政治家的共识。在今天,反腐败已经成为一个国际性的课题,反腐败的浪潮也高潮迭起。据不完全统计,近年来全世界至少有 90 多个国家和地区开展了规模不等的反腐败斗争。有的国家的政党负责人以反腐败为竞选纲领,来谋求掌握国家权力;有的以反腐败为目的整肃吏治;有的试图通过反腐败以求得国家和社会的安定。其中,如韩国前总统金泳三上台后实行“浚源运动”以消除腐败,试图完成一场不流血的革命;台湾地区制定“阳光法案”,试图改变“青天白日满地贪”的形象;意大利政府开展了一场声势浩大的、名为“干净之手”的廉洁运动;还有香港的“廉政风暴”、日本的“阳光计划”等,不仅在世界上影响较大,而且已取得相当的成果。拉美反腐败的斗争同样声势洪大,不可阻挡;越南、老挝也采取了措施。就连 1994 年上台执政的尼泊尔新首相尼共领导人莫汉·阿迪卡里上任伊始也首先向腐败现

象开刀,下令内阁大臣公布自己的财产。这一切表明全世界都掀起了反腐败的浪潮。

我们党和国家一贯重视反腐败斗争,坚决反对腐败。早在延安时期,我们党就领导制定了《陕甘宁边区惩治贪污条例(草案)》。1944年,毛泽东同志号召全党学习郭沫若同志总结李自成农民起义失败教训的著名史论《甲申三百年祭》,告诫全党“引为鉴戒,不要重犯胜利时骄傲的错误。”(《毛泽东书信选集》,第241页)。新中国诞生前夕,毛泽东同志十分敏锐地感觉到“夺取全国胜利,这只是万里长征走完了第一步”。他在党的七届二中全会上曾告诫全党:“可能有这样一些共产党人,他们是不曾被拿枪的敌人征服过的,他们在这些敌人面前不愧英雄的称号;但是经不起人们用糖衣裹着的炮弹的攻击,他们在糖弹面前要打败仗。我们必须预防这种情况。”(《毛泽东选集》第四卷,人民出版社1991年第2版,第1438页。)中央人民政府宣告成立后不久的1949年10月21日,在政务院成立的同时,在其内部设置了人民监察委员会;11月9日,中共中央颁布了《关于成立中央及各级党的纪律检查委员会的决定》,德高望重的开国元勋朱德任中央纪委第一任书记。针对少数贪污腐化、违法乱纪问题,建国后第一年即1950年6月即开展了大规模的全党整风运动;不久又作出决定,在全国范围内开展“三反”、“五反”运动,严惩腐败,扫除旧社会遗留下来的丑恶现象,恢复了党的优良传统,巩固了新生的人民民主政权,促进了国民经济的恢复与发展。党心振奋,民心大悦,谱写了党和国家历史上辉煌的一页,至今仍为人称赞。

邓小平同志作为我们党的第二代领导集体的核心,继承和发展了毛泽东同志关于反腐败的思想。从党的十一届三中全会开始,一方面坚定不移地坚持以经济建设为中心,一方面强调“端正党风,具有决定的意义”。邓小平同志指出:“一手抓改革开放,一手抓惩治腐败”。(《邓小平文选》第3卷第313-314页)根据邓小平同志的这一指示,我国在1982年、1986年、1989年先后开展了几次以惩治贪污贿赂为主要内容的打击经济犯罪活动,保证改革开放的顺利进行,促进了国民经济持续、快速、健康的发展。

以江泽民同志为核心的第三代党中央领导集体,代表着全党和全国人民的最大利益,向世界表明,要高举邓小平理论的伟大旗帜,坚定不移地把反腐败斗争进行到底。党的十四大报告对坚持不懈地反对腐败,加强党风廉政建设和建设进行深刻阐述。1993年8月,中纪委第二次全体会议在北京举行,江泽民总书记发表了重要讲话。会议对深入开展反腐败斗争作出了明确部署:加强领导干部廉洁自律;查处大案要案;纠正部门和行业不正之风。在此后的几年中,反腐败围绕着这三项工作深入展开。在党十五大报告中,江

泽民又以严肃的历史和政治责任感明确指出：“反对腐败是关系党和国家生死存亡的严重政治斗争。”“在整个改革开放过程中都要反对腐败，警钟长鸣。”这样，从理论和实践的结合上，把我们党和国家的反腐败斗争推向了一个新阶段，并已经取得了相应的阶段性的成果。实践证明，我们党始终高举反腐败这面旗帜，党和国家反腐败斗争一直没有停止过。

二、严峻形势——当前腐败表现的新特点

党的十四大以来，党中央在总结我党历史上历来反腐败斗争的经验教训后，制定了正确的反腐败方针、政策。反腐败斗争取得了令人瞩目的成绩，查处了一大批违法违纪案件，突破了一批大案要案，一些职位较高的腐败分子被曝光。但是，对已经取得的反腐败成绩，我们应该有一个理智而冷静的认识，不能盲目乐观。”腐败现象仍然相当严重。正如中纪委在党的十五大上的报告中指出的那样，“反腐败斗争取得新的进展，但面临的形势依然严峻。腐败现象的滋生蔓延，严重影响党群关系和干群关系，干扰改革开放和经济建设的顺利地行。腐败问题已经成为我国公众普遍关注和议论的焦点。根据中国人民大学舆论研究所的一项调查结果表明，领导干部腐败犯罪居十大社会问题之首，占被调查总人数的 70.8%。当前，腐败的严重性表现为以下特点：

（一）发案率大幅度上升

腐败现象严重的一个重要表现，就是发案率持续、大幅度地上升。根据中共中央纪律检查委员会的报告，1993 年 9 月 - 12 月，全国检察机关查处贪污、贿赂万元以上大案 6790 件，比 1992 年同期增长 6.8 倍；其中涉及厅（局）级干部 61 人，比 1992 年同期增长 11 倍。法院系统受理经济案件 13110 件，比 1992 年同期上升 25.67%。1994 年 1 月 - 11 月，全国检察机关立案侦查贪污、贿赂、挪用公款、巨款财产来源不明等案件 48349 件，同比增长 16.3%，立案侦查徇私舞弊、贪赃枉法等侵权、渎职犯罪案件 16405 件，增长 8.5%；立案侦查贪污、贿赂等经济犯罪大案 24990 件，同比增长 9.5%；立案侦查县（处）级以上干部 1833 人，同比增长 86.3%，其中司（局）级干部 80 多人。1995 年 1 月 - 12 月，全国纪律检查机关共立案 155485 件，同比增长 9.48%；涉及县（处）级以上干部的 6929 件，同比增长 25.12%；共处分 147132 人，同比增长 11.7%；其中县（处）级干部 4880 人，地（厅）级干部 429 人，省（军）级干部 24 人，分别同比增长 38.32%、38.83% 和 41.18%。全国检察机

关立案侦查犯有贪污贿赂等罪行的县(处)级以上干部 2262 人,同比增长 27.9%,其中地(厅)级干部 137 人,省(军)级干部 2 人。全国法院系统审结经济犯罪案 46386 件,同比增长 7.84%,其中涉及县(处)级以上干部 442 人,增长 86.5%。1996 年 1—12 月,全国纪检监察机关共立案 168389 件,同比增长 8.3%;涉及县(处)级以上干部的共 7403 件,同比增长 6.84%;共结案 162860 件,同比增长 14.09%;处分 165096 人,同比增长 12.76%。在受处分的人员中,县(处)级干部 5868 人,同比增长 20.25%;地(厅)级以上干部 490 人,同比增长 8.17%。全国检察机关立案侦查贪污贿赂等经济犯罪大案 34879 件,同比增长 7.6%;立案查办县(处)级以上干部 2460 人,同比增长 8.8%;其中地(厅)级以上干部 136 人。全国法院系统审结经济犯罪案 48046 件,同比增长 3.5%;其中县(处)级以上干部 408 人,同比增长 5.43%。上面一系列数据,一方面说明我们近几年反腐败的力度在不断加大,成效显著;另一方面也说明领导干部腐败案件不断呈上升趋势。

(二)经济犯罪案件的标的金额越来越大

从近几年查处的案件来看,一些腐败分子的胆子越来越大,表现出极大的贪婪性和疯狂性。突出表现在大案要案,特别是重大经济案件的标的金额也越来越大。根据报道,1996 年,全国检察机关共立案侦查的贪污、贿赂、挪用公款万元以上大案 34879 件中,贪污、贿赂 10 万元以上的 2227 件,100 万元以上的 156 件,挪用公款 50 万元以上的 383 件,100 万元以上的 417 件,1000 万元以上的 57 件,超亿元的 5 件。辽宁省查处的几处大案,都在亿元以上,总案标的金额达百亿元之巨。另据人民法院的报告,1996 年,100 万元—1000 万元的案件 397 件,比 1995 年上升 60.73%;1000 万元以上的案件 59 件,同比增长 20.4%。腐败分子的胃口越来越大,动辄几十万、几百万、几千万、甚至几十亿地鲸吞国家或集体的财产。可见利用职权攫取财物,一直是腐败分子的首选目标。

(三)“高干”腐败现象突出

腐败象一场瘟疫,正在我们的干部队伍中,特别是高级别的干部队伍中蔓延。近几年间,由全国纪检机关立案查处,并给予党纪、政纪处分和全国检察机关立案查处的厅(局)级以上干部的数量在不断增加,职务级别也在不断提高。根据中纪委的报告,由全国纪检机关立案查处,并给予党纪、政纪处分的厅(局)级以上干部和由全国检察机关立案查处的厅(局)级以上干部,1993 年分别为 94 人和 61 人,1994 年分别为 252 人和 88 人,1995 年分别

为 453 人和 139 人,1996 年分别为 490 人和 136 人。1996 年全国检察机关立案查处的省(部)级干部就有 5 人。原中共政治局委员、北京市市委书记陈希同腐败案的查处,又创了改革开放以来所查处的高级干部腐败记录的新高。这些所谓“高干”,根本忘记了自己是人民公仆的身份和为人民服务的宗旨,他们或者疯狂地挥霍、鲸吞国家或集体的财产,或者纵情声色犬马、腐化堕落,或者聚财嫖娼,恣意沉沦,或则卖官鬻爵,丧尽天良。

(四)顶风作案和复发性案件增多

“前车之覆,后车之鉴”,这一古训常为古今国民所铭记。但是现今一些腐败的官员竟把它抛之脑后。1993 年中纪委二次全会全面部署和开展反腐败斗争以后,违法违纪和腐败犯罪并没有因为狠抓而有所收敛。相反,顶风作案和复发性作案的问题相当突出。据有关部门统计,二次全会以后,继续作案和顶风作案的占现已查处案件的 70%。当年作案的 1995 年占 25%,1996 年占 30%,1997 年比例更大。如辽宁省 1996 年以来,新作案的占案件总数的 55.1%;沈阳市 1996 年上半年顶风作案的案件 385 件,占案件总数的 61.9%。贵州省纪委、监察厅 1996 年的查处 10 个案件,全部都是新作案的。其中比较典型的是贵州省原国际信托投资公司董事长向明序嫖娼、赌博、受贿等违法纪案。1995 年 1 月,原贵州省省委书记夫人、省政协常委、贵州国际信托投资公司董事长阎健宏因贪污受贿被判死刑,而她的继任者贵州政协委员、新任公司党组书记、董事长、总经理向明序又重蹈覆辙,时隔一年,又因受贿、嫖娼落入法网。还有原北京北钢公司总经理管志诚因严重经济犯罪而被处以极刑后,该公司新提拔的总经理助理杨立宇、副总经理赵东祥又步管志诚后尘,因大肆贪污受贿受到法律的惩处。这些只是顶风作案的个别典型,但从中也不难看出其严重的程度。

(五)“窝案”、“串案”增多

从近几年查办的案件看,有组织、有预谋地共同作案现象比较严重,许多案件往往几十人,甚至上百人参与作案。在被查处的贪污、贿赂、挪用、侵占等经济犯罪案件中,有相当大的比例是“窝案”、“串案”。根据南京市检察院反贪污贿赂局提供的数字,从 1994 年起,查处的企业人员经济犯罪中“窝案”、“串案”逐渐增多。1995 年该市检察院反贪局查办的经济犯罪“窝案”、“串案”约 20 起,1996 年又高达 38 起。就全国而言情况也类似。山东省泰安市以原市委书记胡建学为首的 6 名主要领导成员沆瀣一气,互相勾结,互相利用,以权谋私,大肆收受贿赂的集体犯罪案;陕西省以原民政厅厅长靳

建辉为首的集体贪污、受贿、私分公款案等就是典型的“窝案”。1996年查处的广西省“北海土地案”，全案涉及人员123人，其中厅级干部5人，处级干部20人；江苏无锡新兴实业总经理非法集资案，涉及此案人员更是高达270多人；其中党员180多人，地（厅）级干部55人，县（处）级干部71人。这是两起较为典型的“串案”。“窝案”、“串案”增多的现象，说明当前我国腐败现象的覆盖面很广，涉及许多行业、部门和其他各个方面。

（六）腐败向政治领域渗透

江泽民同志在中纪委八次全会上指出：“吏治的腐败是最大的腐败，是滋生和助长其他腐败的重要根源。”当前，腐败分子目标不仅是金钱，还有官职、权位。有的人通过贿赂拉关系走后门，收买上级领导，跑官、要官、买官、骗官；有的人通过建立庸俗的人身依附关系，以求得到提拔、晋升；有的领导干部为了满足个人私欲，不惜出卖原则，甚至公开、半公开的标价卖官鬻爵。江西省广丰县原县委书记郑元盛，先是受贿给官，后来发展到变官场为商场，按买官者出价的高低给官，再后来干脆赤裸裸地伸手要钱，施发淫威，敲诈勒索，巧取豪夺。山西省汾西县原县委书记郑泽生和县委、县政府其他5名主要领导成员在集体受贿后，竟然想提拔一名有贪污前科的孟永明当县反贪局局长。山东省泰安市原市委书记胡建学也是个卖官的大贪官。在泰安市当地流传着这样的顺口溜：“副科提正科，得花一万多；正科提副县，得花四五万。”浙江省富阳市原市委书记周宝法和江苏省宿迁市原副市长黄登仁也都是贪婪受贿、卖官鬻爵的好手。腐败现象侵蚀到政治领域，说明腐败分子的目的不仅要攫取财富，而且要攫取权力，通过攫取权力来保护和获取更多不法之财。

（七）道德败坏案件增多

经济上的腐败必然导致生活上的堕落。少数党员领导干部经受不住资产阶级腐朽思想的侵袭，思想颓废，道德败坏，有的甚至发展到养情妇，公款嫖娼。首钢北京钢铁公司原党委书记管志诚，利用职务索贿、受贿多达140多万元之巨。这些钱大部分都花费在他的所谓两上“干女儿”身上。他为她们购买套房、彩电、冰箱、录象机、电话机等，目的是为了和他的两个“干女儿”享受“床第之欢”和“家庭乐趣”。中国人民保险公司河南省分公司原总经理周华孚，在1990年6月至1993年案发时止，先后动用资金2.2亿元组建私营企业，在深圳、厦门、珠海等地倒卖房地产，共十余个项目。他煞费苦心，每个项目交由一个女人负责，周与每个女人单线联系，哈时欲火上来，哈

时电话召应。还有山东泰安市腐败窝案中查处的几位高官,原遵义地委委员、行署常务副专员唐荣光,浙江省嵊泗县原副县长范忠飞等等,都是彻头彻尾的酒色之徒、淫棍一个。少数领导干部沉缅于声色犬马之中,其丑态百出,完全丧失了做人的起码尊严,沦为低级动物一族,表明腐败现象不仅侵蚀到政治、经济领域,也侵蚀到人们的精神世界。

(八)腐败现象在公共权力部门中迅速蔓延

公共权力部门指党的领导机关、政府机关、司法机关和经济管理部门。它们担负重要的领导和管理国家和社会的职能。本来这些机关和部门应该是最清明廉正的,但是目前已经被腐败的毒瘤严重侵袭。一些领导干部利用手中掌握的权力,肆无忌惮地谋取私利。他们或者吃、拿、卡、要中饱私囊,或者利用职权索贿、受贿,敲诈勒索,或者徇私枉法,滥用权力,甚至与流氓、恶势力、黑社会相互勾结,狼狈为奸,充当他们的“保护伞”。据最高人民检察院检察长张思卿同志在八届人大第五次会议上的报告,在1996年查办的腐败案件中,涉及党政机关、行政执法机关、司法机关和经济管理部门的犯罪嫌疑人员,就有13530人之多,比1995年上升3.5%。司法、行政执法人员贪赃枉法、徇私舞弊的案件和人员分别上升26.9%和17.3%。公共权力机关和部门的腐败表明了金钱、资本对公共权力的侵蚀程度的深化以及公共权力资本化倾向。

(九)金融、建筑市场、土地出租批租和外经外贸等新经济领域成为腐败的高发区

随着改革开放的深入发展,经济领域内腐败现象发生的重点部位和区域也在不断转移。近几年,金融、建筑工程承包,房地产(土地批租)和外经外贸等领域一直是腐败案件高发的领域。

金融部门违纪违法案件呈直线上升趋势,突出表现在:利用职务之便和行业特权违纪违法的经济案件呈上升趋势;百万元以上的特大经济案件逐年增多;内外勾结、团伙作案的恶性案件屡有发生;境外金融犯罪团伙采取各种方式向境内银行渗透;在新开拓的金融业务领域,如证券、股票、信用卡、外汇交易等方面的犯罪案件增多。

建筑工程领域成为经济违法违纪案件,特别是贪受贿赂案件的高发区。据报道,自1994年以来,全国各检察机关立案查处贿赂罪案件101142件,其中涉及建筑领域的64270件,1995年涉及建筑领域贿赂案件比例又明显上升,涉及建筑、安装、装潢工程的占88.6%。在这个惊人的比例的另一面,是

比比皆是的大小工程质量事故。近年来,不少地方相继发生工程质量事故,死亡、重伤人员惨不忍睹,直接经济损失令人触目惊心,造成了极为恶劣的社会影响。

1992年房地产热以来,土地出租批租领域一度呈现十分混乱的局面,造成国有土地资产的大量流失,也引发了种种腐败现象。少数领导干部利用审批出让土地的权力索贿受贿;一些不直接掌握土地出让转让权的领导干部,利用职务影响为开发商拉关系、找门路,收取“好处费”,或者为土地转让单位介绍客商,从中得到“中介费”;土地开发具体办事部门的一些干部和工作人员利用职务敲诈勒索,侵吞公款;少数领导干部利用帮助房地产公司从银行贷款、融资的机会,贪污受贿,争取暴利。

近几年来发生在对外经贸领域内的贪污受贿等经济犯罪也相当突出,同时也存在少数领导干部以权谋私现象。以上仅仅是腐败发案率较高的部分新经济领域,其实还不止这些领域。新经济领域中出现的腐败现象,严重扭曲了我国社会主义改革的宗旨,而且直接威胁着我国的经济安全。

(十)腐败行为具有较大的隐蔽性和欺骗性

腐败分子往往利用各种手段,转移、隐瞒巨额财产,而在表面上又进行伪装,使其腐败行为长期不能或难以揭露,手段极为狡猾和隐蔽。突出表现在:(1)腐败分子大都具有一定的文化水准和令人羡慕的职业、职务或社会地位,活动能力强,活动范围广,社会关系网多,因而他们不断变换作案手段,想方设法隐瞒其腐败行为。同时由于其环境、地位和社会关系等因素的庇护,他们在作案手段上往往具有很大的欺骗性、狡诈性和隐蔽性。(2)随着市场经济在我国的确立和发展,腐败的手段也出现了一些新的变化。这不仅表现在前面所述的金融部门等行业腐败的新手法上,还表现在一些腐败分子善于利用先进的科学文化知识和先进的技术手段作为工具。如利用计算机,擅自非法转移他人银行蓄储帐号,将他人存款据为己有等。(3)随着社会经济的迅猛发展,一些腐败分子已不仅仅是为了满足基本的生活需要和生存需要,其目的和手段还从单向向多向、从个体向纠合性发展。具体表现为内外勾结、里应外合。如少数腐败分子在对外经济交往中,利用职务之便,故意损害国家利益,为外商谋取好处,然后将其中一部分以回扣的方式装入私人腰包,或者委托他人代为存入境外,待需要时,变换形式转回国内或出国享用。

(十一)腐败现象向群体化、公开化、法人化、合法化的方向发展

现在的腐败现象,无论是以权谋私,还是贪污、行贿受贿,在一些地区、

一些部门已不是领导干部或公职人员单枪匹马的个人行为,而是以国家机关、社会组织集体的名义,以合法行使职权或管理权限的形式,公开、合法地为本地区、本部门,直至为私人谋取利益和好处;或者通过开办咨询公司、代理公司等“合法”组织,实行权力专办、行业垄断,谋取非法的或不当的利益。

三、成因探析——腐败现象产生的制度根源

伴随经济体制改革的步步深入,腐败现象也在迅速向社会的各方面渗透,并呈现出蔓延趋势。似乎腐败成了改革开放和市场经济的派生物,成为依附于新制度上的一种难以割除的毒瘤。其实这是一种错觉。腐败现象决非市场经济特有之物,如前所述,而是早已有之,只不过程度和规模上远不及今天。腐败的根源究竟何在?对于这个问题,我国诸多学者也进行了多方面的深刻论述。有的力图从权力主体方面寻找产生腐败现象的原因,有的深入到权力的生态环境中去寻找腐败的成因,还有的从客体对权力的腐蚀行为与制度之间的联系去寻找腐败的根源。他们的观点都不无道理,都从不同的方面揭示出腐败产生的原因。应该说,在我国社会主义制度下,腐败现象产生的原因是多方面的,有主体的,有客体的,也有生态环境方面的;是主体、客体和环境合力作用的结果。关于腐败产生的根源,江泽民同志1993年在中纪委二次会议上也作了这样的论述:“腐败是一种历史现象。它的主要表现是贪赃枉法、行贿受贿、敲诈勒索、权钱交易、挥霍人民财富、腐化堕落等现象。这种现象,从本质上说是剥削制度、剥削阶级的产物。”“我国在社会主义条件下,仍然存在腐败现象,有种种复杂的原因。我国是一个封建社会历史很久的国家,封建主义和其他剥削阶级影响将长期存在,总要通过各种形式表现出来。我们实行对外开放,借鉴和利用世界各国包括发达资本主义国家的一切现代文明成果,资本主义腐朽的东西也会趁机钻进来。我们建立社会主义市场经济体制,经历一个艰难的新旧体制转换过程。在这个过程中,由于制度和机制的不健全、不完善,工作中存在一些漏洞和薄弱环节,也会给腐败现象滋生以可乘之机。这些年来,我们有些地方、有些单位,对党员和干部的思想政治教育抓得不紧,拜金主义、享乐主义和极端个人主义在一部分党员和干部中滋生,也是腐败现象得以蔓延的一个重要原因。”因此,对当今中国腐败现象蔓延的原因,也可以从历史的、现实的、政治的、经济的、思想的等各个方面去分析。本文不准备全面分析研究腐败现象的成因,只力图从我国现行的制度方面去寻求产生腐败现象的根源。

(一)经济体制方面

经济是基础,是许多社会现象赖以发生和存在的根源。马克思曾指出:违法行为,通常是不以立法者的意志为转移的经济因素造成的。总的来说,不发达的生产力,是腐败现象滋生的最根本的原因。我国正处在社会主义初级阶段,生产力不发达。在建立社会主义市场经济体制过程中,在新旧体制并存转轨的特定历史条件下,客观上存在着腐败现象容易多发的经济条件和机会。

1、多种所有制并存及其相互利益的竞争,为少数人提供了权钱交易的机会

公有制为主体,多种所有制共同发展,是我国社会主义初级阶段的一项基本制度。这是由我国社会主义性质和初级阶段国情所决定的,它符合我国现阶段社会生产力发展水平。多种经济成分的共同发展,对我国经济持续快速发展具有重要作用。但同时必须清醒地看到,市场经济是一个统一的体系,任何经济成分的存在,都是以取得自身一定利益为目的的。各种经济成分在经济活动中的竞争,说到底是为谋取自身利益的竞争。但是我国目前还处在新旧体制转换时期,市场经济体制尚不完善,各种经济主体之间的竞争还很不规范,这就为某些人为了自身或小团体的利益,搞权钱交易提供了一定的机会和条件。如有的经济主体为取得各种市场紧俏的原料,向掌管分配物质权力的官员送礼行贿;有的为了得到国家的无偿拨款、银行等金融机构的优惠贷款,把投资的竞争变成贿赂的竞争;有的为了自己能获得最大经济的利益,想方设法拉拢腐蚀工商、税务等经济执法部门的工作人员等。竞争不仅存在于各种经济成分之间,而且还存在于各地方、各部门、各团体等同一经济成分中不同利益群体之间。这种竞争如果不规范,必然会滋生各种腐败现象。近几年腐败现象发生发展变化的轨迹清楚地说明,哪些部门对经济运行有调整和干预的权力,哪些部门就可能成为各种经济利益主体蜂拥而上竞争拉拢的对象,成为腐败蔓延的热点部位。

2、宏观调控机制不完善

在市场经济体制下,政府的宏观调控是必不可少的。因为市场经济有其内在的不足和缺陷,在充分发挥市场在资源配置基础性作用的基础上,必须由国家主要运用法律、经济和行政等手段,对经济运行进行调节和控制,以防止和纠正市场经济出现的诸如大批工人失业、通货膨胀等弊端。随着市场经济体制建立和发展,要求政府,特别是政府经济管理部门转变职能,由计划经济体制下的直接干预经济活动转变为发挥宏观调控作用。然而,

我国目前宏观调控体系还没有完全建立起来,政府对经济活动的管理方式还没有完全转变过来,在很多情况下,对经济的干预仍旧采取直接行政命令、指示等行政管理制的办法。这就为权力进入市场创造了机会。权力进入市场,必然会产生诸如浪费、低效、贪污、贿赂,以及权力滥用、徇私枉法等种种消极腐败现象。如政府在价格、许可证、贷款等方面的干预和管制,能够形成巨额“经济租金”。如果政府这方面的调控和管理缺乏公正性和透明度,难以受到监督,就很容易导致行贿受贿等权钱交易的发生;政府对一些公共事业和重要行业的集中与垄断,以及对经济活动进行的执法监督检查,如果行为不规范,缺乏程序化,尤其缺乏公开化的制约,往往会导致乱收费、乱摊派、乱罚款等行为的发生。因此,在走向市场经济体制的改革中,政府职能转变滞后,无疑为某些掌握权力的领导干部提供了以权弄钱的机遇。

3、政企关系未理顺,政企不分

在计划经济体制下,公有制一统天下,而代表公有制的是各级政府,公有制实际上就成了各级政府所有制。政府既是国有资产的所有者,又是国有资产的管理者。政府对社会经济的管理高度集权,形成了一个庞大的文官体制。企业是政府出钱建立,自然企业的生产计划、原材料供应、流动资金的供应、产品的销售都由政府包下来。企业的利润、折旧基金上交、亏损由政府补贴。企业完全丧失了独立的主体资格,成为政府的附属物。但是随着改革开放的深入进行,我国的经济体制和社会经济运行方式已经发生了根本性的变化。这种政企不分体制的弊端已充分显露出来。由于政企不分,政府仍然通过掌握企业经营管理者的任免权来操纵和控制企业。即使改造成股份制的国有企业,其经营班子仍然基本上由原来的班子演化而来,或由政府任命。这些由政府任命的厂长、经理们在企业内早已就形成了强有力的控制,除了上级主管部门以外,没有任何一个外部当事人拥有决定或制约的权力,即使是股份公司的股东大会,也不能因为厂长、经理的经营表现不佳或有贪污渎职等道德风险行为而将其解职。正因如此,对国有企业的厂长、经理们来说,在现阶段经营领导(即维系好自己与上级部门的关系)比经营企业更重要。对政府主管部门来说,直接控制企业就等于自己有了块自留地,可以获得经常性的进贡,有了吃、穿、住、行、用等或公或私的开支费用的报销渠道,并可以解决亲戚朋友的就业渠道。对企业经营者而言,由于上有政府主管部门这张保护伞,即使企业亏损再多,也不会感到有什么压力,从财政上补起就是了。这种政企不分的体制造成的直接风险,就是政府官员与企业经营者为了共同的私利,自觉不自觉地结成了一个利益共同体,双方腐败。

4、国有企业改制中管理体制上存在弊端

按照建立社会主义市场经济体制的目标,我国国有企业改革的方向是建立现代企业制度,使国有企业由计划经济体制下的行政机关的附属物,转变为“独立经营、自负盈亏、自我约束、自我发展”的市场主体。从整体上和发展趋势上看,现代企业制度的建立将会给反腐败斗争创造前所未有的有利时机和条件。但是,我们应当看到,改革将是一个艰难的过程。在这个过程中,一些企业为了追求自身的利益,也会采取拉拢、腐蚀等不正当竞争的手段,从而滋生并助长了腐败现象。另一方面,国家在企业改革和经营中,对国有企业实行了放权搞活政策,企业有了较大的经营自主权。但是由于对企业经营管理者监督制约的机制不健全,监督措施不得力,党组织的核心作用得不到保证,职代会对企业经营者的监督不到位,企业内部专门监督机构的监督乏力,使得对企业经营管理者形不成必要和有效地监督。这样就为企业多种消极腐败现象的滋生提供了条件。少数企业经营管理者借机侵吞、转移国有资产,以权谋私,化公为私;有的企业经营管理者任人为亲,挥霍浪费;有的失职渎职,官僚主义严重等等。

5、产权体制改革滞后使国有资产成了“唐僧肉”

我国国有资产的流失,已成为国内外普遍关注的问题。由于产权关系不清,产权管理缺位,使众多的国有企业实际上处于产权虚置状态,导致国有资产在一些不法分子的偷猎下大量流失。正如有的学者指出:“‘所有者虚位’使国有资产的财产权利私有化和财产责任公有化,使国有资产成为‘内部人’的寻租对象。”据比较保守的估计,我国现今平均每年流失的国有资产达500多亿元人民币,这意味着每天流失国有资产1.3亿元以上。国有资产流失的渠道五花八门,除了企业经营管理者失职、渎职外,还有各种手法的侵吞、盗窃、骗取、挪用以及低价评估、无偿占有、“明厂暗店”等。可以说,正视并尽快理清国有企业的产权关系,不仅是反腐败斗争深入发展的需要,也是国有企业最终走出困境的必然要求。

6、经济管理体制上存在弊端和漏洞

党的十四大把建立市场经济体制确定为我国经济体制改革的目标后,社会主义市场经济在我国得到了迅速发展。然而,我国经济管理制度的改革却相对落后,与市场经济的发展要求相距甚远。除上面已经谈到的以外,还如在财务管理制度方面,由于历史原因,形成大量无人监督的账外资金;在统计制度方面,由于制度上的缺陷,使做假账等现象屡禁不止;在对党政机关工作人员,尤其是领导干部的工作待遇上,缺乏明晰的规范,差旅报销存在不尽合理的制度,办公用品和设备的购买与使用缺乏健全的管理制度,

行政事业单位的固定资产管理上存在薄弱环节。等等,都为少数干部以权谋私提供了条件。另外,由于对那些随着市场经济发展而兴起的中介组织,如会计事务所、评估事务所等缺乏有效的规范和管理,它们中的一部分趁市场不规范之机胡作非为。这也为一部分人的腐败提供了便利。

(二)政治体制方面

腐败现象在我国产生与蔓延,既与转轨时期经济体制不完善有关,也有转轨时期政治体上存在的弊端和改革的滞后方面的原因。

1、社会主义民主政治的总体水平不高

民主政治的本质是人民共享国家权力,它与权力私有化为特征的腐败是根本对立的。正因如此,毛泽东同志在回答民主人士黄炎培先生有关怎样跳出历史周期率时指出:“我们已经找到了新路,我们能跳出这个周期率。这条新路,就是民主。只有让人民监督政府,政府才不能松懈。只有人人起来负责,才不会人亡政息。”(转引自梁国庆主编:《中外反腐败实用全书》,新华出版社 1994 年版,第 683 页)遗憾的是,建国后我国的民主进程没有得到健康发展,特别是没有使民主沿着法制的轨道前进,以致发生了象“文革”这样的貌似民主,实则无任何意义上的民主怪胎。十一届三中全会以后,我们吸取了过去的“大民主”教训,使民主与法制有机地结合起来,大大推进了我国民主政治建设的进程。但毋庸讳言,当前我国民主政治的总体水平仍然不高,突出反映在选举制度的不完善上。选举制度不完善主要表现在:(1)县级以上人民代表还没有实行普选和直选,即使县级以下的人民代表实行普选与直选,也存在着严重的走过场问题;(2)候选人多沿用内部圈定的方法,带有明显的神秘色彩和长官意志;(3)在某些地方、部门和单位,根本没有选举一说,领导人的产生全部由上级指派或任命。与这种选举制度相联系,选民的政治热情自然下降。在现代民主国家里,如果一个公职人员的权力来源与其管理下的民众无关,而是来自个别上层人物的个人授封,那么就很难避免权力被腐化和滥用的风险,而且在实际存在这种腐化的情况下,将很难得到纠正。近年来出现的“官出数字,数字出官”,跑官要官,乱摊派、乱收费、乱罚款等腐败现象,可以说,其根源在于不完善的选举制度。

2、权力缺乏有效的监督和制约机制

早在 200 多年前,法国伟大的启蒙思想家孟德斯鸠就曾指出:“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。……要防止滥用权力,就必须以权力约束权力。”(孟德斯鸠著,张雁深译,《论法的精神》(上),商务印书馆 1961 年版,第 154 页。)这一思想在现代西方国家已被奉为一条

公理。改革开放以来,我国也愈来愈注重对权力的监督和制约,并在一些具体领域和具体制度上取得了许多很好的经验。但总的看,还没有真正形成一个科学、有效的权力监督与制约机制。主要表现在:(1)权力机关对行政机关、司法机关的监督不到位。按照宪法的规定,全国人民代表大会及其常务委员会和地方各级人民代表大会及其常务委员会是国家和地方的权力机关,对行政机关和司法机关有监督权。但在实际运作过程中,这种监督权并未到位。其中的原因是多方面的,既有党的领导与人民代表大会制度的契合问题,也有因人民代表大会内部机构的不完备和议事规则的不健全,致使许多宪法赋予的权力缺乏可操作性、行使起来流于形式的问题,还有因人民代表选举制度的不完善、造成代表的参政议政能力和责任心得不到保证、选民对代表的监督到不了位的问题。(2)各种专门监督机关的监督缺乏力度。我国的监督机关不能说不多,除了人民代表大会及其常务委员会的监督外,宪法还规定人民检察院是国家的法律监督机关。此外,还有各种系统内的专门监督机关,如党组织内的纪委、行政机关内的监察部门、司法机关内的法纪监督机关等。这些机关表面看来各司其职、各负其责,但一到实践中就失灵,要么因机关得受同级党组织或政府的领导而使监督大打折扣,要么因监督是系统内的监督而无法对最需要监督的人实行监督,要么因监督机关彼此之间机构重叠、职责交叉、权威不同、工作程序不一而出现处理意见不协调、扯皮、错位等现象。(3)新闻舆论监督远没有发挥其应有的作用。在国外,由于实行新闻独立和新闻自由,因而新闻界对揭露和抑制腐败常常发挥着独特而巨大的作用,许多大案要案都是首先由新闻界揭露出来的。在我国,虽然近年来新闻舆论监督的作用发展较快,但还远远不够,尤其缺乏对高层次的有力监督。

3、公务不公开,权力运作方式不透明

公开化是防止腐败的一剂良药,相反,不公开、不透明则是滋生腐败的沃土。世界上反腐效果较好的国家,都是十分重视公务活动公开的。如在法国,中央政府和地方政府从事公共交易和公用事业,必须向同级议会提供信息和报告,使议会了解和掌握行政部门所从事的活动。在澳大利亚,建筑等行业被列为重点监督部门,规定此类交易都要公开招标,招标通知登在每周一期的联邦公报上,投标时,须请舞弊控制小组成员参加,投标完成后,需在公报上发表结果。我国近年来虽然在公务公开方面取得了一些进展,如有些农村地区推行的村务公开制度,有些政府部门推行的政务公开制都收到了很好的效果。但就全国而言,由于缺乏硬性的法律规定,还没有形成一种制度,更没有形成一种习惯,大量的公务仍然处于“暗箱操作”状态,透明

度很低。一项决策的出台及其执行、公共交易和公共事业的实施,都是在公众无法参与或者不知情的情况下进行,即使涉及群众切身利益的事,群众也只能被动地接受,既无从知晓其内幕,也无权申辩和提出异议。因此,公务活动就变成掌权者的带有很大主观随意性的个人行为或群体行为,从而为掌权者滥用职权、以权谋私提供了可乘之机,也迫使或诱使权力相对人利用行贿手段来达到自己正当或不正当的目的。

4、干部人事制度存在弊端

公务员制度虽然已在我国推行,但是干部人事制度上还存在着许多弊端。目前我国的干部任免,基本上实行委任制。但在干部选用的“入口关”上有时把关不严,干部选拔的标准混乱,不能坚持“德才兼备”的标准。在干部选拔中,往往是个人说了算,没有必要的民主程序和公开监督,使得少数腐败分子得以蒙混过关。这样,一些素质较差的人一旦获取权力,就会变本加厉地攫取私利。由于干部人事制度存在重提拔,轻教育、监督、考核,干部基本上能上不能下的弊端,不能及时把素质较差的人清理出干部队伍,权力越大就越小约束,职位越高就越少受教育。一些干部手中的权力缺乏必要的监督和制约,就使他们的腐败成为可能。

5、政府机构臃肿、重叠,人浮于事

十一届三中全会以来,我们对政府机构臃肿进行过多次精简,但实际陷入一个越精简越臃肿的怪圈。有人统计过我国官与民的比例,解放初期为1:600,改革开放初期为1:50,到1993年已达1:34。据有关资料显示,到1996年底,我国靠财政供养的人员已达3673万人,比1978年增长了82.3%,而同期我国人口增长为27.1%。财政供养人员占总人口的比例由1978年的2.1%上升到1996年的3%。1993年以来,我国的财政收入每年增加1000亿元人民币,但是增长的部分又几乎被同期增加的吃“皇粮”的人所消耗掉,我国的财政日益变成了“吃饭型财政”。我国长期以来行政机构臃肿,办事效率低下的现象是一个不争的事实。因为在计划经济体制下,政府无所不管,大量不该政府管的事也由政府包办代替。因此,自然而然地就形成了一个由庞大的国家机器和庞杂的官员构成的管理、监控网。行政机构叠床架屋,职能上互相交叉,唯独缺少制衡机制。凡是于己有利的事,都想要插手,争着当“婆婆”;遇到麻烦,或无利可图的事则互相推诿。“门难进,脸难看,事难办”成了老百姓要想办成一件事而遭当权者刁难的生动写照。下面要想办成一件事得跑好多“主管”部门,有时得盖十几个甚至几十个公章。公文来回旅行,等手续办齐全了,时机已经丧失。若要想快一些办成,则只能托关系、走后门,“烧香拜佛”、送钱送物。腐败的滋生蔓延,不能不说这是