

# 权力的陷阱 与制约

西方国家政治腐败透视

刘春 著



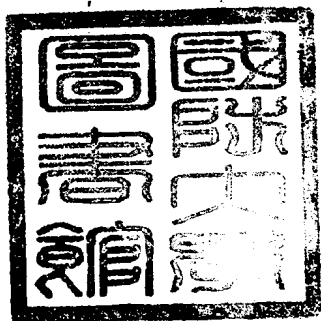


国防大学 2 065 2823 9

# 权力的陷阱与制约

——西方国家政治腐败透视

刘 春 著



中共中央党校出版社

· 北 京 ·

### 图书在版编目 (CIP) 数据

权力的陷阱与制约：西方国家政治腐败透视/刘春著.  
北京：中共中央党校出版社，1998.11

ISBN 7-5035-1836-7

I. 权… II. 刘… III. 廉政建设-社会问题-西方国家  
IV. D 523.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 19694 号

中共中央党校出版社出版发行

(北京市海淀区大有庄 100 号)

北京振华印刷厂印刷 新华书店经销

1998 年 9 月第 1 版 1998 年 9 月第 1 次印刷

开本：850×1168 毫米 1/32 印张：8

字数：208 千字 印数：1—5000 册

定价：12.00 元

## 引 言

在人类政治发展史上，对于如何合理组织和正当使用国家权力的问题，人们曾进行了漫长的探索，并付出了巨大的代价。西方国家因率先兴起资产阶级革命，从而在全球最早冲破封建专制的束缚。西欧和北美的资产阶级依据欧洲文艺复兴以来形成的资产阶级政治学说，建立了一整套新的，以分权、普选等为主要内容的国家政治生活模式。这种制度体系向西方国家的经济和社会的发展赋予了强大的动力和活力，成为西方物质文明和科学技术飞速发展的政治杠杆。无论是早年的产业革命，还是二战以后的新技术革命，我们都能从经济和社会繁荣的背后，看到西方政治制度的有力的推动和支持作用。但是，在此引起我们注意的决不是西方政治模式创造的西方现代文明，而是西方国家政治生活，特别是权力活动所投射出的一个固有的阴影。这个阴影就是政治腐败。当年资产阶级政治思想家针对封建专制的权力腐败，在设计新的政体制度时，曾经充分地考虑了防止权力滥用的问题。然而，资产阶级建立了新的政权后，才发现腐败——这一人类政权史的顽症，仍然紧紧地附在了曾经以防腐为重要原则的制度身上。经过多年的演变，西方国家的腐败现象成了日益严重的政治弊端。近几十年来，当西方的某些人称腐败是发展中国家的政治之癌时，实际上西方国家的腐败也已成了不治之症。因而引起越来越多的人的重视和反思。

1997年10月10日，德国的《世界报》发表题为“世界范围的反腐败斗争任务艰巨”的报道文章。文中指出，腐败行为如行贿赂现象正在工业国家中蔓延。文章引述世界银行行长沃尔芬森的

话说，丑闻和诈骗行为不仅在第三世界国家层出不穷，在老牌工业国家中腐败的毒瘤似乎也在扩大。如德国公司每年发生 10 万起贿赂案。设在日内瓦的世界经济论坛在一份有关 1997 年的全球竞争的报告中提出警告，公务员受贿和法律制度受到危害，已成为世界各国最大的挑战。世界经济论坛对数千家跨国企业所作的调查显示，在欧洲，政治环境能够称得上比较廉洁的只有少数几个国家。西方国家的腐败和非洲、亚洲国家的腐败一样，常常和毒品犯罪纠缠在一起。世界银行为编纂 1997 年世界发展报告，曾对 69 个国家的 3600 家企业开展民意调查。结果显示，发达国家中有 15% 的企业家称，为了完成某项工作而经常行贿。尽管这一比例大大小于第三世界国家的比例，但考虑到发达国家公司企业数量以及经营规模的庞大，实际的危害性不可低估。

统计数字任何时候都是枯燥的。但其反映的社会事实却令人惊异和深思。众多的事例告诉我们，西方国家的权力腐败现象近几十年来在明显的扩展，在一些国家，偶尔的官员腐败行为已被接连不断的违法乱纪丑闻所淹没。腐败的蔓延甚至成为经济和政治动荡的导火索。

在法国，国家宪法委员会主席的地位极高，只有那些德高望重，贡献突出，政治经验丰富的人才有可能担此重任。现任宪法委员会主席洛拉在法国政坛活跃了几十年，因其显赫的地位而闻名。然而就是这样一位权倾法国的角色，却因收受不法贿款而被司法调查。洛拉受贿案使很多人震惊。因为人们不明白，这样一位享受优厚待遇、又受人尊敬的大人物为何要冒险失足，以身试法。

在意大利，政治领域和行政领域的腐败历来严重。黑手党对政治权力的控制和侵蚀日益加剧。政府内有组织地渎职使公共资金大量浪费或流入个人的腰包。腐败的浊流引发人民的不满，导致政治局势的不稳定。90 年代以来在几个大城市首先掀起的肃贪运动，揪出了一大批贪官污吏。但事实证明，同腐败势力的较量

只是刚刚开始，谁胜谁负还难以预料。

在美国，权力和金钱的交易从来就是公开的秘密。总统竞选总是被运用不法资金阴影所笼罩。现任总统克林顿从本届任期起，就一直陷在其竞选班子经济违法被揭发的困境里。而其政府班子更是丑闻迭起，已有数位大员因受贿而辞职或受到司法机关的正式调查。如前农业部长因公开收受农场主的“礼品”而受到正式指控，前住宅建设和城市发展部长因帮情妇获取经济利益而被传唤。

在日本，政治腐败过去主要发生于政党竞争和议员选举的领域，政府体系历来比较廉洁。但近些年这一状况开始发生转变，有越来越多的行政官员的谋私渎职案被揭发。如内阁的大藏省，在民众的心目中是最正统最廉洁的机构，很多人把能在大藏省工作当做本人和家族的荣耀。但在1998年，日本反贪机关的矛头直指大藏省。大藏省多名高官因受贿丑闻纷纷落马，或引咎辞职，或锒铛入狱，或悬梁自尽。使大藏省一时成为公众瞩目的肃贪焦点。政府公务员的廉洁形象因此有所动摇。

西方国家形形色色的腐败现象为我们展示出一副私欲色彩很浓的政治图画。这幅图画与马克思·韦伯在《新教伦理与资本主义精神》一书中讲到的信用、责任和专业精神是资本主义精神的重要内容相距甚远。公职人员掌握公共权力，应当为公共利益服务，向公众负责，应当站在社会的立场，维护公共权力的信用。这才是政治家和行政官员的专业准则和职业道德。但现实并不完全如此。那么这是什么原因造成的呢？毫无疑问，私有制的经济制度是重要的深层原因之一。但是政治生活的复杂性告诉我们，对任何一种制度性和普遍性的政治现象，单一的视角无法带领我们得出科学和全面的结论。规律就寓于形形色色的事实之中。西方国家的政治腐败的发生，既有人类政治发展史上一般性的原因，又有资本主义制度所不可克服的特有原因。这就需要从其基本的制度框架、经济结构、文化传统等方面进行全方位的考察。特别是，

西方国家均为市场经济的老牌国家，市场经济为其政治模式打下了什么样的印记，这是我们需要特别注意的。我国的所有制结构和西方国家不同，但是经济资源的运作模式正在向市场经济过渡。市场经济的很多共有规则和机制将深入我们的经济和社会生活，对我们的政治生活也会发生深刻的影响。不可否认，我国的市场经济刚刚起步，就对政治生活特别是权力活动产生了巨大的冲击。如何解决这一过程中的问题，如权力腐败现象，仍是我国政治发展和政治改革的重要任务。无疑，研究西方国家的政治腐败问题，从中找出腐败的原因和规律性的内容，对认识和解决我们自身面临的难题有重要的启发和参考作用。

# 目 录

|                   |         |
|-------------------|---------|
| 引 言               | ( 1 )   |
| 第一章 政治腐败：一个历史的劫数  | ( 1 )   |
| 一、腐败概说            | ( 1 )   |
| 1. 权力现象与腐败的相关性    | ( 1 )   |
| 2. 腐败的定义          | ( 5 )   |
| 3. 历史扫描：腐败及其控制的认识 | ( 8 )   |
| 二、历史的考察：挥之不去的阴影   | ( 21 )  |
| 第二章 西方政治腐败的现象分析   | ( 41 )  |
| 一、政党领域的腐败         | ( 41 )  |
| 1. 政党与腐败的发生       | ( 41 )  |
| 2. 政党腐败的表现及其严重性   | ( 46 )  |
| 二、立法权力的腐败         | ( 65 )  |
| 1. 议会制及其容易发生的弊端   | ( 65 )  |
| 2. 立法权力腐败的表现      | ( 72 )  |
| 三、行政权力的腐败         | ( 85 )  |
| 1. 行政权力的特点        | ( 85 )  |
| 2. 行政腐败的特征        | ( 90 )  |
| 3. 行政腐败的表现形式      | ( 94 )  |
| 四、司法权力的腐败         | ( 107 ) |
| 1. 司法权力的内容        | ( 107 ) |
| 2. 司法腐败的种种表现      | ( 113 ) |
| 第三章 西方政治腐败探因      | ( 122 ) |
| 一、政治制度的原因         | ( 122 ) |



|                          |              |
|--------------------------|--------------|
| 1. 代议制实现形式的缺陷 .....      | (123)        |
| 2. 政党制度的弊端 .....         | (134)        |
| 3. 行政权难以监控 .....         | (139)        |
| 二、经济制度的原因.....           | (143)        |
| 1. 私有制的根源作用 .....        | (144)        |
| 2. 政府干预与寻租活动 .....       | (146)        |
| 3. 公共企业的弊端 .....         | (152)        |
| 三、社会和文化的因素.....          | (156)        |
| 1. 社会结构转型及其不彻底性 .....    | (157)        |
| 2. 政治文化的相关性 .....        | (163)        |
| <b>第四章 西方反腐制度考察.....</b> | <b>(170)</b> |
| 一、反腐治贪的坎坷历程.....         | (170)        |
| 1. 减少舞弊：选举制的改革 .....     | (171)        |
| 2. 新的吏治模式：建立现代文官制度 ..... | (176)        |
| 3. 规范和约束：政党制度的发展 .....   | (183)        |
| 二、政治资金的控制与管理.....        | (187)        |
| 1. 政治资金的管理制度 .....       | (188)        |
| 2. 国家对政党的补助制 .....       | (197)        |
| 三、廉政义务规范.....            | (202)        |
| 1. 对接受利益的限制和禁止 .....     | (203)        |
| 2. 个人财产的申报与公开 .....      | (207)        |
| 3. 兼职的限制与禁止 .....        | (209)        |
| 4. 其他廉政义务规范 .....        | (211)        |
| 5. 违反廉政义务规范的责任 .....     | (213)        |
| 四、体制内约束：权力对权力的监控.....    | (216)        |
| 1. 三权之间的监控 .....         | (218)        |
| 2. 政党之间的监控 .....         | (223)        |
| 3. 权力部门内部的监控 .....       | (226)        |
| 五、体制外约束：权利对权力的监控.....    | (230)        |

|                  |       |
|------------------|-------|
| 1. 公众监督 .....    | (231) |
| 2. 新闻监督 .....    | (233) |
| <b>结 语</b> ..... | (244) |

# 第一章 政治腐败：一个历史的劫数

## 一、腐败概说

### 1. 权力现象与腐败的相关性

腐败通常也称为政治腐败或权力腐败。因腐败行为表现为对政治权力的滥用，或追求权力的非正当使用，所以被称为政治腐败或权力腐败。

众所周知，腐败现象和权力现象密切相关。至今，关于腐败和权力相联的最广为人知的直接表述，是英国历史学家阿克顿（John Emerich Edward Dalberg Acton, 1834—1902）于1887年4月3日在致克来顿主教的信中的一句话，即权力易于腐败，绝对的权力绝对腐败。阿克顿本人出身于贵族，英国自由党人，于1859至1865年任英国下议院议员，1869年进入英国贵族院任议员，1892年被推荐任维多利亚女王的侍从勋爵。1895年他被当时的首相罗斯波里勋爵任命为剑桥大学近代史钦定教授。阿克顿早年曾长期居住于美国和欧洲大陆国家，回国后进入政界，和英国的权势人物特别是自由党的政治家们交往甚密，也深受权力的好处，取得了显赫的地位。但就是这样一位深受权力恩泽的贵族，却保持了自由主义的思想，对政治权力进行了批判性的评价，写下了上述的名言，在很大程度上触及了腐败发生的规律。

阿克顿的话是对权力和腐败的相关性的概括，但是并没有回答为什么权力会导致腐败的发生。这就要求我们从分析权力现象来开始对腐败的考察。人类社会的政治权力最早是基于社会公共生活的需要而产生的。人类在进入群体生活之后，要保持群体关

系的稳定状态，特别是实现社会分工的组织性和社会生活的秩序性，就必须形成和执行一些公共性的行为规则。在这一过程中，每一个成员为了获得群体的保护并享受群体内的权利，都要出让自己随意行为的自由。这样，统一的组织、管理、协调以及强制的行为便产生了。基于这些行为形成的社会关系就是权力关系，这种关系对人们的制约力就是权力。权力往往以人们认同的机构和职位表现出来，甚至凝结成为支配人们行为的有形和无形的符号。无论是在原始社会，还是在产生了国家组织的阶级社会，尽管政治权力采取了不同的组织方式和运作方式，但权力的公共性和社会性一直是存在的。在阶级社会，公共权力集中表现为国家的权力。国家权力除了为统治阶级服务，具有阶级性外，还具有面向社会，强制执行社会整体利益规则的功能。

显然，作为公共权力的政治权力是人类社会生活所必需的。但是，腐败的发生并不能简单地从为什么社会生活需要权力得到解释。尽管在现实生活中某些具体权力的设置确有某些人谋取私利的动机，但是从人类基本生活模式的层面来看，社会生活对权力的需要并不包含需要腐败的动因。那么腐败是如何产生的呢？人类政治发展的历史告诉我们，腐败的发生主要和政治权力的运作方式相联系。正是使用和操作权力的固有特点为权力的滥用提供了潜在的机会。这主要表现在：

第一，权力的代行和委托。我们知道，无论在任何社会，不论是绝大多数人居于统治地位的社会，还是由人口中的少数人垄断政权的社会，政权的所有者都无法做到集团所有成员全部行使具体的职能权力。而且由于社会管理事务的复杂性，政权的所有者不一定就是权力事务的专家。因此，政治权力特别是具体的职能权力，必须委托给主权者中的一部分人组成专门机关，以专职身份去行使。只有这样才能使政权起到管理和协调具体社会事务的作用。而这样一来就形成了由部分人代行集团整体权力的关系。于是在政权的所有关系没有发生变更的情况下，权力的具体运作过程与权

力主体整体相对分离。权力的所有者和权力的具体行使者并非同一规模的一批人。后者根据前者的意志具体操作权力过程,承担管理、控制、指挥、协调社会事务的职能。不论在什么社会制度下,社会的直接管理及社会资源的直接经营,主要都是由权力的代行者集团行使的。权力代行关系的产生是公共权力发挥职能的必要条件。但也因此不可避免地导致一种风险的存在,即权力的具体运行成为相对独立的过程后,还能否不折不扣地在权力所有者整体意志的轨道上进行。事实证明,这是每个社会特别是国家产生以来所有的统治者所无法回避的一个重要问题。当国家的统治者经授权程序,把管理社会具体事务的权力委托给特定的人员行使后,具体用权人的意志就自然地渗透到权力过程中,如果这种个别意志与权力所有者整体的意志不一致时,就很可能出现权力在统治者意志范围之外运行的结果。如权力滥用、违法用权,甚至以损害统治者整体的利益来为具体用权人牟利。而此时,被不正当使用的权力就成了与统治者的意志和利益相对立的力量。

第二,权力代行者的忠诚问题。我们知道,在任何一种委托代理关系中,都存在一个代理人向委托人负责的问题。代理人的义务是以自己的行为和努力去实现被代理人的意志和利益。为了保证代理人义务的履行,代理人本身应当具备最基本的信用感。一旦承诺的义务,就要忠实地去履行。倘若没有这一点作基础,委托人的利益就难有保障。在政治生活的授权关系中,同样存在这个道理。经授权程序取得具体事务权力的人员,应当认真地谨守诺言,为授权集团整体利益服务。但客观问题是,任何一个统治集团均无法保证每一个权力的代行者对统治集团集体永远忠诚。这是因为,除了政治上的授权关系外,其他社会因素对权力代行者的行为也发生着影响。相关因素的变化会使权力代行者的价值判断产生相应变化。就经济利益来说,行使具体权力的个人或小集体往往有自身独立的利益。过分考虑甚至追求局部和个体的利益常常使他们对统治集团整体及公众的忠诚感减弱,引发主观上

角色认同的错位，以至于用手中的公共权力为自己谋利，而不是保护和维护公共的利益。实践表明，即使在绝大多数权力代行者保持忠诚感时，只要有极少数人抛弃忠诚的义务，也可能发生严重的权力滥用的现象。而要使每个人都一以贯之地严守忠诚的义务又极为困难，无数事实表明，总会有人发生变化。因此同样造成了腐败发生的可能。

上述两点，在存在权力现象的不同的社会制度中都是存在的，因而构成了腐败现象之所以跨越社会形态普遍存在的一般性的原因。回首历史，古今中外，各个国家均难逃腐败发作的厄运。无论在奴隶制和封建制的社会，还是以民主原则建立的资本主义社会，以及由绝大多数人掌握统治权的社会主义社会，我们都能毫无例外地发现官员的腐败渎职现象。但我们应注意的是，腐败现象的具体表现，如规模、具体诱因、危害方式及严重性等，在不同的制度条件下，具有较大的差异。而这些差异仅仅基于上述的一般性原因，无法予以合理的解释。例如，为什么特定社会的腐败现象是这样，而非那样。是什么因素造成了不同社会形态间的差异。这一事实说明，授权关系的存在以及权力代行者的道德问题，仅仅是腐败发生的潜在因素和可能性，而在具体的社会制度中，腐败发生的具体情况如何，怎样表现，还取决于该制度下的特殊原因。正是这些特殊原因的作用，才使得这一社会的腐败现象不同于那一社会的同类现象。不同制度的国家，对国家权力的授权方式以及权力运作体制的选择不同，发生在体制内的腐败现象的表现就会有相异的结果。通常，专制集权体制下的腐败发生率高于民主政治体制。这是因为在专制统治下，授权人对权力代行者的约束力弱，掌握权力的人有很大的个人随意行为的可能性。除了政治体制的选择外，经济体制、历史和传统文化传统也构成一个社会与权力腐败相关的因素。每个社会腐败的产生，就是其具有的一般原因和特殊原因综合作用的结果。

## 2. 腐败的定义

从词义上看，腐败（corruption）是指事物处于腐烂、败坏和变质的状态。把腐败一词运用到政治生活中，主要是形容权力的败坏。腐败与权力相连，是权力存在和运用的一种状态，这是为人们所公认的。但是，对腐败的界定，由于对象范围的不同，历来有相互联系的两种定义方法。即政治价值意义上的腐败和行为规范意义上的腐败。

政治价值意义上的腐败是指政治权力体系形成和运行的基础不具有政治上的合法性。通常，人们把那些以不正当手段建立、为个人或极少数人的利益而剥夺和压榨绝大多数人的政权称为腐败政权。这种权力腐败是政体的腐败，即政治体系整体性的腐败，常常表现为国家力量只是某个人手中谋取私利的工具，这时政权的价值目标和社会多数成员的利益相冲突。古代的君主专制政权被人视为腐败的政权，用孟德斯鸠的话来说，是因为其总的目的是“君主的欢乐”。在这样的目的下，腐败自然是权力制度本身的功能。毫无疑问，为了君主个人的欢乐而不择手段，以权力施加暴政，制造人间的灾难，不仅在根本上违犯人道，而且践踏了社会公共的利益，因而这样的权力必定是腐败的权力。从历史进程来看，腐败的权力体制必然走向腐朽。由于是基础本身固有的问题，所以它的纠正只能靠革命的方式，通过阶级斗争来进行根本制度的更替。

行为规范意义上的腐败是指具体权力行为与特定行为规则相冲突。通常是指公职人员故意抛弃或违反法律和道德上的义务，运用权力追求和获取私人利益。如果说政治价值意义上的腐败是指整体制度腐败的话，那么行为规范意义上的腐败则主要是官员个人或局部人员行为的腐败。从现象来看，二者有既对应又不完全对应的关系，一方面，政权制度整体和根本性的腐败会诱发具体权力行为腐败的普遍滋生和泛滥；另一方面，在不存在政权制度根本性腐败的情况下，官员个人违反公职规范的腐败行为也会发

生，有时甚至很严重。人们在日常生活中所指的主要是行为规范意义上的腐败。当代政治学、法学等学科研究也较多地着眼于这类腐败现象。大量的腐败研究都是从行为规范的角度进行，以特定的法律规定和道德准则来评判具体权力行为的正当性和合理性。

国外的学者以现代政治和经济生活为背景，对腐败行为进行分析和界定，形成的看法和结论不尽相同。学者海登海默将其归纳为三种主要的类型：<sup>①</sup>

第一，市场取向型。市场取向型的分析方法基本上采用了市场供求关系的模式。以这种观点来看，一位腐败的官员就是一位商人，他习惯于把掌握的职权当作谋取最大私利的交换工具。其获利的大小取决于“市场状况”，即社会对政府服务的需求度如何。总的来说，当这种需求超过了政府服务的能力和范围，则有关当事人为获取权力服务而付出的成本就会提高。这种分析方法的优点是触及了在资源分配关系中不正当的交换关系，但却不能概括与资源分配无关的领域的相关现象。而且更多地关注腐败的原因，而不是腐败行为本身。

第二，以公共利益为中心的分析方法。这种方法根据其后果来界定腐败行为，认为腐败是公职人员收受非法好处，为某一部分人谋利，而对公众整体利益造成损害的行为。本来，公共职权的设定是为公众整体利益服务的，如果仅出于为个别集团谋利的动机而给整体利益造成危害，特别是形成个别利益和特定职权的非法交易关系，则会发生权力性质的改变。

第三，以公共职务为中心的分析方法。这种方法把腐败定义为追求私利而违反或偏离公职规范的行为。公职规范是指现行的法律规定和职业道德准则。而由于各个社会和各个时代的公职

---

① 参见《香港的腐败及其控制》，香港中文大学出版社1981年英文版，第3—4页。



规范内容存在差异，因而在评价腐败行为时一定要考察当时的公职规范的内容。由于规范不同，可能同样的行为在这个社会是腐败行为，而在另一个社会则是正当的行为；在同一社会的这个时期是正当行为，而可能在另一时期成为腐败行为。只有规范才能提供判断腐败与否的基准，离开具体的规则会导致腐败行为认定的泛化。

对腐败行为的分析界定，不仅要掌握其表现类型，而且还应认识它的一般性的构成特征。这些特征包括：

第一，腐败行为的主体是公职人员。公职人员传统上是指国家政权机构的组成人员和工作人员，包括领导人员和依法执行公务的一般工作人员。这些人是国家各项职能权力的具体执行者，是人格化的国家权力。但是近几十年来，西方国家腐败主体的范围呈扩大的趋势。除了政权机关的工作人员之外，还包括其他与公共事务相关的部门和机构的人员。这些人主要有，一是公共事业机构的工作人员。公共事业机构面向公众，为社会提供公共服务资源。这些机构有的属垄断半垄断性质，有的受政府委托承担某些公务职能，在向社会服务中居于权力或优势地位。二是公共财产机构的领导和管理经营人员。在有国有企业的国家，国有企业尽管是经济组织，不承担公务职能，但是国有企业经营的是国有资产，经营管理人员要向国家承担保障资产的责任。如果任由其贪污浪费公款，则必然导致国家利益的损失。三是政党人士。政党组织并非国家政权机关，传统上是部分公民的政治结社组织。但随着政党在国家政治生活中作用的急剧增强，使得它不仅仅是公民之间的组织，而越来越成为国家政治生活得以运转的工具。特别是对于和国家权力密切相关的政党来说，就更不是私人的组织，政党人士的行为操守也不仅是个人问题。四是与权力腐败相关的人士。这类人包括形形色色的使权力腐败得以发生的非公务人员，如向官员行贿，和腐败的官员进行权钱交易的企业家等，都是腐败行为的主体。