

# 腐败与反腐败

当代国外  
腐败问题研究

王沪宁编 ● 上海人民出版社

FUBAI

YU FANFUBAI

DANGDAI GUOWAI

FUBAI WENTIYANJIU

WANGHUNING BIAN





# 腐败与反腐败

——当代国外腐败问题研究

王沪宁 编

竺乾威 林尚立 林恒增 郭定平 等译  
王沪宁 倪世雄 校

上海人民出版社

责任编辑 陈 军  
封面装帧 杨德鸿

腐败与反腐败  
——当代国外腐败问题研究

王沪宁 编

竺乾威 林尚立 林恒增 郭定平 等译

王沪宁 倪世雄 校

上海人民出版社出版、发行

(上海绍兴路54号)

新华书店上海发行所经销 上海长鹰印刷厂印刷

开本 850×1156 1/32 印张 15.5 插页 4 字数 358,000

1990年11月第1版 1990年11月第1次印刷

印数 1—3000(内赠600)

ISBN 7-208-00969-4/D·181

平装定价 8.65元 精装定价 11.05元

## 目 录

反腐败：人类的努力 ..... 王沪中(1)

对腐败性质的分析 ..... 阿诺德·J·海登海默(15)

关于腐败的理论 ..... 乔治·本森(43)

建立官员腐败的一般理论 ..... 杰拉尔德·E·蔡登(81)

腐败的概念 ..... 雅科布·范·克拉弗伦(110)

腐败通论 ..... 詹姆斯·司各特(114)

什么是腐败问题? ..... 科林·莱伊斯(137)

一个国家的腐败 ..... J·帕特里克·多贝尔(147)

行政体制的结构与腐败 ..... 苏珊·罗斯-艾克曼(174)

政治收买的手段 ..... V·O·小凯(194)

腐败：美国的特征 ..... 雅科布·范·克拉弗伦(205)

美国的政治腐败：对定义和理论的研究

..... 约翰·G·彼特斯、苏珊·韦尔奇(214)

印度社会中腐败的取向 ..... 约翰·B·蒙泰罗(234)

东南亚腐败的社会学特征 ..... W·F·沃特海姆(249)

西非的裙带关系与行贿受贿

..... 罗纳德·莱恩 爱德加·辛普金斯(274)

政治腐败的藉口 ..... 罗伯特·C·布鲁克斯(291)

发展中国家的腐败效应 ..... 大卫·H·贝莱(306)  
官僚腐败下的经济发展 ..... 那桑内尔·H·利夫(324)  
腐败与政治发展:成本—效益分析 ..... J·S·内伊(340)

让阳光照亮体制 ..... 乔治·艾米克(361)  
政府层次与腐败控制 ..... 乔治·C·S·本森(373)  
廉政公署及其反腐败措施 ..... 杰里迈·K·H·翁(391)  
反腐败措施种种 ..... 莱斯利·帕尔米埃(421)  
英国对付腐败的方法 ..... 马德林·R·罗宾顿(482)  
新闻对腐败的调查 ..... 戴维·墨菲(445)  
通向更有道德的公共管理之路——从组织角度论述  
..... 凯瑟琳·但哈特(466)

后 记 ..... (490)

# 反腐败：人类的努力

王 沪 宁

## 1.

在人类各个阶段的政治发展过程中，有一个危害巨大的现象始终伴随着人们，这就是腐败活动。腐败活动成为各个政治体身上的恶性肿瘤，危及整个政治体的稳定和发展。腐败活动的猖獗，引起了不同社会的广泛关注和高度重视，也最为人们所痛恨。我们不去回溯漫长历史发展过程中的名目繁多的腐败活动，只稍微回顾一下这两年令人注目的案件：1988年美国司法部长米斯因涉嫌“伊拉克-约旦输油管道案”而闹得满城风雨；南朝鲜前总统全斗焕的胞弟全敬焕贪污近100亿元被逮捕起诉；美国国防部数目达数百亿美元、牵涉几十个人的大舞弊案令人瞠目结舌；苏联前内务部第一副部长丘尔巴诺夫被控在职期间接受了价值65万卢布的“礼物”；1989年，日本政界因利库路特贿赂案被揭露而导致竹下首相辞职；美国众议院议长詹姆斯·赖特受控逃税出售自己的书籍，和非正当地为妻子谋取一个勿需上班的高薪职位而被迫辞去职位；印度在野党就政府官员接受瑞典博福斯军火公司5000万美元一事大闹议会；日本“扒金库”疑案冲击日本政局；中国在声势浩大的反腐败斗争中揭露出种种触目惊心的案件，如此等等。腐败活动正在侵蚀各种不同的

政治体，引起了人们的忧虑与关注，也促使人们竭尽全力去防范和克服腐败活动。

反腐败可以说是当代各个政治共同体政治发展的一个重要方面，也是国家制度建设和廉政建设的重要步骤。自然，环顾当今人类世界，各式各样的政治体系有本质和特点的差别，也有阶级利益和属性的分野，因而不同社会中人们反腐败的出发点和目的恐有不同。社会主义国家展开反腐败斗争是为了巩固和完善社会主义制度，更好地推进政治和行政体系为整个社会的利益服务，更好地满足人民群众的根本需要，保证社会主义社会的优越性和稳定性。资本主义国家也得展开反腐败的活动，因为腐败活动会引起社会的强烈反响，导致社会反抗和不稳定；同时一个集团的腐败活动会侵害其他权势集团的共同利益，打破统治阶级内部的平衡，以致扰乱整个资本主义制度和过程；再加之其他因素，故也得防范和抑制腐败活动。从较为一般的角度讲，腐败活动的明显结果就是导致人们丧失对政治体系的信心，失去对政治权力的认同，从而引起秩序性和制度性的不稳态，甚至会招致严重的危机。正是由于这一原因，现代政治体系都会主动或被动地向腐败活动开战。自然，历史上和现代一些地方也存在姑息和庇护腐败的情况。不过，一旦问题发展到危及社会稳定的地步，除非力不从心，一般都会感到反腐败的必要性。历史常常呈现令人多思的逻辑：越是危害性大的东西越容易发生，越是人们极力要克服的东西越不易克服。腐败活动差不多具有这种特性，所以必须全力以赴、殚精竭虑地对付它。

腐败活动之所以具有这样大的破坏性（当然在特定条件下也会产生其他效应，见后叙），是因为它在社会政治、经济、文化、道德和人际关系等方面起着不可低估的腐化作用。从政治领域言之，腐败活动可能降低公职人员的道德水准，破坏政治体系赖



以运行的合法性基础,排斥权力运行过程中的公平和正义原则,影响决策的合理性和科学性,延宕政策的执行,冲击政府的合乎规范的正常运行过程,降低政府行政效率,减少大众对政府、权威和法律的信念,分解社会有机的整合,如此等等。从经济领域言之,腐败活动可能导致资源的人为紧张,流通环节的增加,物价的层层上涨,生产成本的非生产性上升,国家资金流失,国家收入减少,劣质产品充斥,国家计划受阻,国民经济管理失衡,经济政策走样等等。从人际交往领域言之,腐败活动可能导致社会道德水准下降,人际交往日益金钱化和利欲化,人间情感淡漠,理想主义的丧失,伦理价值观的堕落,如此等等。腐败活动不仅会带来直接的效应,还会造成间接的效应。各种效应的相加,形成巨大的危害性和破坏性。正是由于这一点,人类才注重竭力克服它们,战胜它们。

中国是一个社会主义国家,因此对待现实的和潜在的腐败现象,尤其应当全力除之,这是社会主义制度的性质决定的,也是全体人民的根本利益所要求的。虽然社会主义制度的建立为防范腐败创造了基本的前提,但这并不意味着腐败现象会自动消失。由于历史、文化、经济发展和社会构造等各个方面的原因,腐败现象在一定条件下还会存在,甚至相当严重。认识到这一点,中国正在全力以赴地清除腐败现象,党和政府把能否有效地清除腐败现象同社会的稳定发展、政治的昌明有力、信念的坚定恒久联系起来。邓小平同志1982年在中央政治局讨论《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

① 邓小平:《坚决打击经济犯罪活动》,《邓小平文选》,人民出版社1983年版,第357—358页。

危言耸听。”<sup>①</sup>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”。<sup>②</sup>江泽民同志在最近的讲话中力陈：一定要“采取坚决有力的措施，痛下决心，排除阻力，克服各种腐败现象，恢复和发展党和人民群众的血肉联系”。<sup>③</sup>

党和政府历来非常重视清除腐败现象的斗争。有一点我们应当有一个明确的认识，即清除腐败现象是一门科学。要应付一种现象，首先应当准确地认识和把握它。要更好地进行反腐败斗争和廉政建设，需要对中国条件下腐败现象的成因、发展和形式作全面的研究。只有把形形色色的腐败现象的特征和关系搞清楚了，清除腐败现象才能做到事半功倍。在这个过程中，借鉴和了解国外对腐败和廉政问题的理论研究和实际措施，是有意义的。当然，中国与外国在多种层面上有所不同，因之腐败活动的发生、范围、形式、手段和程度等也有所差别，不能简单套用。不过，既然反腐败是人类共同面临的一个课题，其他民族取得的认知和经验，对我们也是有用的，有启发的。他山之石，可以攻玉，本着这种态度，我们编译了这部著作。

## 2.

腐败活动虽然具有这样大的危害性和破坏性，但实际上它们得到的研究是很不充分的。说来奇怪，无论是政治学、法学还是社会学，有关腐败问题的文献远远不能与有关其他课题的文

---

① 邓小平：《坚决打击经济犯罪活动》，《邓小平文选》，人民出版社1983年版，第359页。

② 见《人民日报》，1989年9月30日。

献相比。这一方面是因为这个课题是一个敏感的、棘手的课题，另一方面是因为这类活动有一定的隐蔽性和封闭性，不易取得充分的材料。各国学者既承认这一点，但也尽力去研究它，取得了一定的成果。这里收集的文章均是国外对这个课题素有研究的学者写的，当然只是有限的一部分。有些资料已有中文译本，如塞缪尔·P·亨廷顿在《变动社会的政治秩序》中对腐败问题也有精到的分析。<sup>①</sup>对于国外学者的理论、模式和观点，我们应持分析的态度。一方面是因为不同的学者在方法论、立场和观点上迥然不同，意识形态的背景也不同，这些因素会或明或暗地作用于学者的概念设定和逻辑推理。另一方面，腐败活动从表现形态来说，不同的社会有一定的共同性和相似性，但腐败活动植根的政治、经济、文化、道德和传统等土壤却大有区别，腐败活动总是在一定的历史—社会—文化条件下产生的，因此表面上相似的腐败活动往往代表着错综复杂的社会运动和历史运动。正因如此，就不能简单地把对表层腐败活动研究套用于千差万别的社会，而应留神开掘更为深沉的因素。形象地说，腐败活动只是冰山露出海面的部分，海面以下的部分更庞大、更复杂。这一事实告诫我们，应当辩证地吸取国外的学术成果，切忌机械的照搬。关于方法论的问题，我将在本文第三部分予以更多的表述。

本书共收集了25篇文章，分为四组：（一）关于腐败问题的定义和理论分析；（二）关于不同社会和国家腐败活动的具体分析；（三）关于腐败效应的不同观念；（四）关于从法律、制度、道德上反腐败和廉政建设的种种措施。腐败现象，由于与社会多彩的宏观、微观层面有千丝万缕的联系，所以呈现出颇为复杂的格局。

---

① [美]塞缪尔·P·亨廷顿：《变动社会的政治秩序》，上海译文出版社1989年版，第64—73页。

但腐败问题的研究有一个特点：越是加以研究，越觉得需要加以考虑的因素越多。根据这个特点，我归纳了有关腐败问题文献的八个方面取向。

(1) 定义。研究任何对象，首先要确定对象的定义和范围。腐败研究也牵涉到定义确定问题。一般而论，学者们均把腐败活动的定义确定为：不正当地运用公共权威以获得个人的好处。对于这一个共识，不同的学者有不同的表述。产生不同的原因是多方面的，例如从何种学科来透视腐败现象。目前主要的定义类别有三种：(一)以公职为轴心的定义，即从人们与公共职务的关系以及公职人员所承担的职责来确定腐败的定义，如为了个人利益(广义的包括个人的亲朋)而不当使用公共权力，违背职责，游离规范，脱开法律，这种方法较为盛行；(二)以市场为轴心的定义，这类定义受到经济学方法的渗透，也受到一些发展中国家政治体系不健全的制约，这类定义确定腐败的官员把公共职位视为一种经营，尽量扩大它的收益，公职成为一个“最大化的单位”，取决于市场状况，取决于公共需求曲线上最大收益的点；(三)以公益为轴心的定义，有的学者认为第一类定义太狭窄，第二类定义太宽泛，因而采用公益概念，即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，腐败就存在了。从这个角度出发，为特殊利益而侵犯共同利益即腐败。这些定义均强调了某个透视点，从这个透视点出发把握腐败的基本特征。考虑到不同的社会氛围和心理构造，在一些文化弥散性强的国度中，这些定义略嫌狭窄一些。

(2) 范围。一种活动在社会上发生和蔓延，均得在一定的范围内，腐败活动也一样。概而论之，腐败活动的发生和滋长与公共权力和公共关系的结构有关，因而它们特别容易在政治领

域、行政部门等公共部门发生。从严格的政治学概念出发，政治领域又可划分为不同的次领域：如立法领域、行政领域、司法领域、选举领域等。在这些次领域下还可作进一步的划分。在不同的社会中，腐败活动发生的范围有所不同，可能在一些领域份量大一些，在另一些领域份量少一些。这又与政府形式、权力形式、构权形式和行权形式等因素相关联。因此在剖析腐败的范围时，需要找出贴切的边界，这不仅与认识和察明腐败活动有利，且与抑制和铲除腐败有益。在发展中国家，腐败活动发生在行政领域的多一些；而在西方资本主义国家，还得加上立法腐败和选举腐败等形式，这是西方国家体制上不可避免的滋生物，如利库路特案和美国立法系统中的种种案件均属此类。而在社会主义国家，由于体制的不同，腐败活动发生的可能的范围就相对广阔一些，因为政府实际上调节和控制着整个社会的各个领域，那么在这些领域中的公共权力非公共运用就会扩大腐败的范围。在腐败问题的研究中，不仅要确定一般意义上的腐败范围，而且要确定特定体制和条件下腐败的范围。

(3) 原因。任何事物的发生总是有其内在的或潜在的原因的，探究腐败问题也得分析腐败产生的原因。关于这一点，各派观点众说纷纭，莫衷一是。大体说来，主要有这样一些看法：(一)现代化诱导论，这种观点认为现代化过程带来了财富和权力的迅速重组，现代化要求权力和资源的空前运用，如果体制和法律无以做出有效的调配，腐败活动就有了发生的契机；(二)需求未满足论，这种观点相信如果政府机构不能有效满足人们的需求，那么腐败活动就容易滋生，社会或者通过贿赂官员，或者通过组织一定的集团来影响政府机构；(三)阶层结构虚弱论，这种观点强调如果没有一个强硬的阶层结构，腐败容易发展，缺乏一定的阶层结构，必要的道德和责任感就会缺乏；(四)拜金主义，这种

观点确定如果在一个社会中过份突出商业价值，商业交易的原则就会在公共领域中弥漫，影响公共领域中的规范和公共伦理精神；(五)政府形式缺陷论，这种观点表示政府制度、法规、法令、文官制度、行政程序等方面的不完善，容易为腐败活动留下空隙和漏洞；(六)公共官员薪金过低论，这种观点设定公共官员薪金太低容易引发腐败活动。除了这些主要理论外，还有政党活动论、选举拉拢论、立法过多论、分权过度论、程序错误论、伦理堕落论、人口异质论等。这些不同理论从不同角度探测了腐败活动的原因。不过，解释一定社会中的腐败活动，往往需要把各种因素综合起来，统盘观察。

(4) 分类。不同社会的腐败活动和腐败现象，有着不同的类型和形式。要真正认识和把握腐败活动，有一点是极为重要的，这就是准确揭示其表现形式和类型。反腐败斗争也一样。分类和形式有两种特点：一是不同的人类共同体之间可能具有相同的分类和形式，或者是部分的重合，部分的不重合；二是不同的人类共同体之间可能呈现不同的分类和形式，因具体的历史—社会—文化条件而异。分类的方法也有所不同。有的从腐败活动的发生领域分，如分为行政腐败、司法腐败、立法腐败等。有的从腐败活动的程度分，如分为微小腐败、常见腐败和严重腐败；再如分为白色腐败、灰色腐败和黑色腐败。有的从腐败活动发生的手段来区分，如贿赂、勒索、官方收买、贪污、裙带风、自行腐败等。有的从隐蔽的手法分，如不留证据、多次中转、非明确性暗示、制造假帐、反宣传等。有的从腐败活动依托的物品分，如合同、银行、订单、股票等。还有的从报酬性质分，如分为特殊的、短期的、长期的、非竞选性的、竞选性的、大的、中等的和小的等种类。腐败的分类是一项异常精致的工作，可以说弄出一个完整的分类体系是困难的。人们在研究腐败的过程中做了大量

努力,以确定其类型和形式。反观一下,还是很初步的。不过,目前积累的基础对于人们更好地研究腐败分类问题创造了有利的条件。

(5) 标准。观察和研究腐败现象和腐败活动需要有一个基本的尺度,用以划分何种行为属于腐败范畴,何种行为不属于腐败范畴。但是标准又是一个颇受争议的对象。在同一个社会氛围中,标准是因阶级集团、利益所在或文化次团体的变迁而变的。在诸个社会之间,标准的差异就更明显。因为标准受到文化、价值、传统、风俗、伦理等因素的制约,对于同样的行为或不同的行为,人们可能有相同的判定,也可能有不同的判定。在西方制度下,政党在选举胜利后可以任命政务官及大使,以酬劳在选举中立下汗马功劳的人,而不被视为腐败。但这种状况在其他国度却会被视为是腐败。同样,在一些亚非国家,起用亲朋担任公职被认为是可以接受的,而在其他社会却会被视作严重腐败。在国外腐败研究文献中,标准问题的一个焦点就是西方标准和非西方标准。西方学者往往倾向于用西方标准去衡量其他社会,这样腐败的相对量就大大扩大了。近来西方标准适用性的问题越来越受到关注。不少学者提出应当采纳适合当地条件的标准来分析当地的问题。单方面地采用西方标准恐怕有失偏颇。现代社会的发展日益告诫人们,不同社会结构和文化特质需要人们有不同的生活方式、生活制度和生活氛围,因而不可一概而论地用某一标准去切削缤纷的世界。但是,通用性的标准还是应当加以确定的,不过这种通用性的标准得有一定的冗余幅度,以便它适用于不同的社会。

(6) 方法。对腐败问题研究的另一项发展,是研究方法的问题。方法问题在任何科学研究中都是至关重要的。没有合适的妥当的方法,要对研究对象做出系统和科学的说明是困难的。

目前来说,基本的方法有这样几大类:(一)道德主义的方法,这种方法立足于从道德原则出发论述腐败现象,确定一个社会或一定的道德规范,用此来测量各类有关行为,并把腐败问题发生和矫治归结于道德手段;(二)历史主义的方法,这种方法侧重从历史发展中寻找腐败发生的界限和可能性,例如从科层体制的发展、公共职位作为封地和财产、常任官员的成长、官职买卖、任命等相续发展来解释腐败。在公共职位系私人财产时(专制君主制度下),腐败的概念难以确立。只有在公共领域和私人领域、公共利益和私人利益泾渭分明时,腐败才成为社会所注目的问题;(三)文化主义的方法,这种方法依托对不同文化的解析,把对腐败的分析与文化因素的特性结合起来阐释,在文化和道德风俗中寻找解释。这种方法尤其被用于对亚洲、非洲和其他一些地方的研究中。例如对这些地方的裙带关系、部族、种姓、乡居结构、生活方式等的研究。(四)经济主义的方法,这种方法借用经济学的一些方法来研究腐败现象,如运用成本—效益分析来进行分析。这种方法力图超越道德主义的善恶观,只从腐败活动的活动特性及后果思考问题。在方法上,还有其他多种,如法学、心理学、社会学等。值得注意的是,这些种种方法都有一定的局限性。关于方法问题,本文在第3部分要加以讨论。

(7) 效应。对腐败现象的研究,还有一个重要方面,这就是对腐败效应的研究。关于这个方面,目前学术界的观点开始呈现一种二元分化的态势。国外学术界把腐败的效应分为正效应与负效应两个方面。有的学者认为只有负效应,有的认为在一定场合下存在正效应,有的人持折衷主义态度,认为既有正效应又有负效应。如有的学者说正效应包括:有利于资本形成,减少文牍行为,增加创新精神与刺激,促使国家整合,促进政府效能等等。腐败的负效应包括造成资源浪费、资本外流、投资扭曲,



援助减少、政治不稳定、减弱政府效能、使政府丧失合法性等。当然，正效应只是在特定条件下和特定氛围中存在，不可套用。不过，这些歪打正着的正效应往往不足以抵偿腐败带来的负效应，造成极大危害。绝大部分学者谴责腐败活动的有害结果，如腐败会严重冲击正式的教育、家庭的教育、社会宗教生活、公民忠诚纽带，导致整个社会的全面衰落。对腐败效应的分析，尤其要与一定的社会文化、社会制度、主导的价值观念和社会结构联系起来，不可简单化。

(8) 对策。对腐败问题的研究有两个主要的目的，一是对腐败现象的来龙去脉、形态结构有一个准确的认识，二是要对防范和克服腐败现象设计切实可行的措施和制度。国外在这方面取得的理论成就和实际成就，尤其值得我们的借鉴。我们应当倾向于把反腐败视为人类的一种共同努力，尽管人们反腐败的动机和目的有所不同。在对策方面，大体上集中在制度、法规、机构、伦理、监督、新闻等领域。提高透明度是通常普遍接受的一项有效措施。政府或权威部门的运作过程的透明度高，人们就可以有效地监督公共权力的运作过程。提高透明度有许多具体的操作步骤，不同的文献均有论述。关于成立专门机构反腐败的方策，是不少地区或国家采用的措施，如香港、印度、新加坡等。一般认为，建立高效率的反腐败专门机构来防范腐败是行之有效的，有不少文献集中研讨这一主题。从社会监督的层面讲，舆论监督也构成反腐败的锐利武器，不少重大的腐败案件均是由新闻界首先将之曝光的，如“水门事件”、利库路特案件等。从长远的角度观之，社会的道德水准以及公职人员的道德水准是更基本更带根本性的东西，道德防线的溃散或突破往往就是腐败滋生的温床。道德防线的论述在各种对策分析中都占有重要的地位。自然，反腐败措施本身也是复杂的，并不那么简单。不同的机构、