

腐败与反腐败

理论、模型和方法

Corruption and Anti-Corruption
Theory, Model and Approach

任建明 杜治洲 著

清华大学出版社

腐败与反腐败

理论、模型和方法

Corruption and Anti-Corruption
Theory, Model and Approach

清华大学出版社
北京

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

腐败与反腐败:理论、模型和方法/任建明,杜治洲著. —北京:清华大学出版社,2009.1

ISBN 978-7-302-19023-3

I. 腐… II. 任… III. 廉政建设—研究—中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 190459 号

责任编辑:周 菁

责任校对:王凤芝

责任印制:王秀菊

出版发行:清华大学出版社

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座

<http://www.tup.com.cn>

邮 编:100084

社 总 机:010-62770175

邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:北京鑫海金澳胶印有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:155×228 印 张:21.75 字 数:313 千字

版 次:2009 年 1 月第 1 版 印 次:2009 年 1 月第 1 次印刷

印 数:1~4000

定 价:35.00 元

本书如存在文字不清、漏印、缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请与清华大学出版社出版部联系调换。联系电话:(010)62770177 转 3103 产品编号:030805-01

腐败既是一个历史性问题也是一个世界性问题。根据考古发现,公元前13世纪亚述文明行政中心就有官员或王族成员贿赂腐败行为的档案记载。中国古代典籍《尚书·吕刑》记录的是西周时期的事情,其中“五过之疵”中的“惟货”,即指官吏接受贿赂。由此可见,腐败行为在人类社会已经存在了三千多年甚至更长的时间,其后就从未被彻底根除过。根据透明国际组织(Transparency International)2007年9月发布的最新一次腐败印象指数(Corruption Perception Index, CPI),在全球受到评估的180个国家和地区中,真正可以称得上反腐败成功(CPI得分超过8分)的国家和地区不过15个,而腐败严重(CPI得分在2.5~5分之间)或极端腐败(CPI得分低于2.5分)的国家和地区却有132个。这就是说,腐败不是部分国家的事情,而是一个全球性的挑战。

尽管腐败现象存在了三千多年,反腐败的历史也几乎同样久远,但关于腐败和反腐败的学术或理论研究却不过二三百年的时间。由于腐败和反腐败的复杂性,研究还亟待在广度和深度上推进下去。

清华大学廉政与治理研究中心成立于2000年11月,是中国最早成立的纯民间的腐败与反腐败研究机构。该中心以“华政清廉”为使命,以期通过多学科交叉的、理论和政策研究并重的研究工作,为实现中国政府和社会的廉洁作出自己应有的贡献。本书以清华大学廉政与治理中心自成立以来即着力创建的制度预防腐败理论框架为基础,分上、中、下三篇组织本书的内容体系。

本书上篇集中讨论的是腐败与反腐败的理论问题，包括腐败的定义和分类，腐败行为产生的原因，腐败行为的后果和本质特征，腐败程度(Level of Corruption)的测量，研究腐败和反腐败的有关理论综述以及制度预防腐败理论框架。上篇的前三章内容，论述的都是研究腐败问题的基本议题。在本书最初的撰写计划中，原本准备把清华大学廉政与治理研究中心关于腐败程度及其测评方法的一些成果加入，但是由于时间和精力所限没能如愿。事实上，和腐败相比，人们对于腐败程度的研究还远远不够。美国内布拉斯加大学(University of Nebraska)政治学教授韦德曼(Andrew Wedeman)是迄今为止极少的对腐败程度的可操作性定义做了一些研究的学者。他把腐败程度定义为实际腐败率(Actual Rate of Corruption, ARC)，即腐败官员数与官员总数的比率^①。但显然，这个定义还有待从多个维度进行补充，因为人数或相对的人数并不能全面地刻画腐败的真实程度。尽管在本书的第四章中介绍了各种腐败程度的测量方法，但遗憾的是，多数测量方法只给出了腐败的定义，却没有给出腐败程度的定义，因此，测量的效度和信度是值得怀疑的。另外，在第五章有关腐败和反腐败理论综述中，侧重于经济学的一些理论，而缺少政治学、法学和社会学的相关理论介绍。这些缺憾只能待本书再版时再弥补了。

腐败作为一种人类社会的现象，或者人的一种行为，尽管历来就有着腐败有利这样的说法，但人们更多地是看到了腐败行为对于人类社会的危害性及破坏性。从这个意义上说，腐败就像人肌体的疾病一样，是一种社会病(social disease)。尽管也存在着一定的疾病对于人体自身抵御疾病能力的提高有利的说法，但人们关于疾病对于人类的危害性已经形成了更为普遍的、常识性的看法了。因此，人们为什么要反腐败，就像人们为什么要对付疾病一样的简单明了。或许一定的腐败社会病有一些好处，但腐败侵蚀、危害人类社会已经成为其最基本的、最主要的特征。因此，即使这些假设性的说法一直存在，但人们绝不应该通过腐败来实现其所谓的好处，而必须像人们根治疾病一样去对付腐败，这就是反腐败的基本理由之所在。

^① Andrew Wedeman. Win, lose, or draw? China's quarter century war on corruption. *Crime, Law and Social Change*, Vol. 49-1, 2008, 13.

本书中篇主要聚焦于反腐败议题。尽管反腐败和腐败紧密相关，相互影响，但反腐败和腐败确实属于两种独立的现象。用疾病和治病来比喻腐败和反腐败是比较形象的。疾病在哪里发生、如何发生，属于什么样的病，有其内在的规律和系统，而治病则是由另外一个系统来承担的。疾病发生在人的肌体，治病由医疗卫生系统来承担。同样，腐败是一种社会现象，发生在社会交往或人际交往中，反腐败则是由社会中的另一类系统，例如政府、政府中专门的反腐败机构、政府的司法系统、媒体、公民社会团体以及参与举报腐败行为的公民个人来进行的。

什么是反腐败，为什么要反腐败，怎样反腐败呢？这些都是中篇要回答的问题，但中篇的重点是第三个问题。由于中篇在前两个问题上所涉甚少，这里稍加论述。什么是反腐败，为什么要反腐败并非常识性问题。在汉语中，和反腐败意思比较相近的表述有打击腐败、惩治腐败、防止腐败、防治腐败、控制腐败、预防腐败、治理腐败等等。对应于英文中的表述则是 *anti-corruption*, *fighting corruption*, *punishing corruption*, *controlling corruption*, *preventing corruption*, *curing corruption* 等等。这些表述之间是有区别的，其差异反映了人们对于不同反腐败战略、对策或手段的选择与偏好。但是，它们之间的基本共同点是明显的，那就是要反腐败 (*anti-corruption*)。所谓反腐败，就是在面对腐败这个现象时，人们要坚决地、积极地采取各种对策去解决或治理腐败问题。反腐败彰显了人们对于腐败的明确的态度、立场及行动。

怎样反腐败，如何才能有效地反腐败，如何才能取得反腐败的成功呢？回答这个问题要比回答什么是反腐败以及为什么要反腐败困难得多。在这点上，腐败社会病和人肌体的疾病又一次惊人地相似。人肌体的疾病由来已久，并处于不断的动态变化之中，人们已经同疾病进行了长期的斗争，尽管随着近现代医学知识、医疗科技的迅速发展，人们已经在同疾病斗争中取得了长足的进步，已经可以对不少的疾病进行有效控制，已经大幅度地提高了人类的健康水平，但离消灭所有疾病的目标还相当遥远，甚至消灭所有疾病根本就是不可能的。同样，腐败在人类社会由来已久，腐败行为处于不断的动态变化之中，人们已经同腐败进行了长期的斗争，随着人类道德进步以及制度文明

的发展,人们已经在同腐败斗争中取得了长足的进步,已经有少数国家和地区在治理腐败方面取得了巨大的成功,但是大多数国家和地区还处于腐败的深渊之中,即使是做得相当好的少数国家和地区,也还没有达到消灭所有腐败的程度。

反腐败是一个涉及面很广的领域,中篇试图从反腐败的战略和主要对策角度来讨论反腐败议题,共包括五章内容,其中第七章对反腐败战略进行整体的介绍,在第八、九、十这三章中分别介绍反腐败的三个基本战略,即惩治、预防和教育战略,第十一章介绍的是全球化与反腐败国际合作问题。

下篇是专题篇,第十二、十三、十四章分别聚焦于建筑、教育和医疗三个领域,分别讨论了这三个领域中的腐败现象及其治理问题,第十五章讨论的是商业贿赂,第十六章以廉洁意识和技能为主题,希望在强化读者的廉洁意识、提升廉洁技能方面有所帮助。有关政治腐败、司法腐败、行政腐败等专题内容,由于时间限制,就只有留待再版时补充了。

由于作者学识有限,研究水平不高,书中仍存在不少的问题和不当之处,恳请专家和同仁批评与指正。

任建明

2008年9月

法律教育信托基金于 1988 年在香港成立,致力于推进香港与内地的法律教育,推广两地法律交流。在推广反贪污工作方面,我们在 1993 年至 1998 年期间,与国家监察部、北京大学国政系合办共 10 届“国家监察人员地(市)监察局长培训班”,在 1999 及 2000 年赞助 2 期最高人民检察院“反贪局长培训班”;在 2007 年与监察部合办一个 4 天“反贪培训课程”,共培训 1 000 多名监察人员及 800 多名反贪局长。这些培训课程为学员介绍香港法律制度、社会及经济等方面的情况以及香港反贪污执法机构廉政公署所肩负的责任,并为学员提供互相学习及交流反贪工作经验的机会。

迈进 21 世纪,一个秩序良好、运作健全的社会,须以法治为基础,秉承公正原则。贪污腐败危害社会,因此必须通过法律手段加以遏制。根据法治原则,法律必须清晰明确,对任何人均同等适用。社会中的每位成员均须尊重及坚持若干价值观及社会准则,包括:法律面前一视同仁;法律至高无上;违法者必受制裁,但制裁须通过“适当法律程序”,而非以不合理审判进行。

设立独立司法体系执行审判及判定争议亦至为重要,否则,权贵显要及“长袖善舞者”便有机可乘,利用制度漏洞以获取利益,以致公义平等未能彰显,受害者对司法制度独立性及其认受有所存疑,继而对社会稳定造成影响。倘若社会未能有效推行这些核心价值观,公众在彼此交往及与政府接触过程中,便无章可循。

贪污破坏法治,与社会各层面的公平竞争原则背道而驰。若不防微杜渐,贪污歪风便会滋生蔓延,使政府失信于民。贪污不仅为社会的日常生活带来危害,

更无声息地造成不公正，对诚信营商者构成不公平竞争，更严重的是，若听之任之，将导致整个国家民族道德沦丧。

贪污腐败或许永远无法根除，但与贪污宣战是我们永恒的使命。不然，社会不公正及不公平现象将泛滥成灾，我们不仅难辞其咎，亦将祸及后代。我们盼望本书能起到指引作用以打击腐败，并有助我们为自身及后代构建更美好的社会。

陈小玲 太平绅士
法律教育信托基金主席
2008年12月

上篇 腐败与反腐败概论

第一章 腐败的定义与分类/3

- 一、定义腐败的意义/3
- 二、理论定义/5
- 三、法律定义/11
- 四、腐败的分类/21

第二章 腐败的原因/30

- 一、国内外学者对腐败成因的研究/30
- 二、腐败产生的主观原因/33
- 三、腐败产生的客观原因/39

第三章 腐败的后果和特点/48

- 一、腐败后果的研究综述/48
- 二、腐败的经济后果/51
- 三、腐败的政治后果/57
- 四、腐败的社会后果/59
- 五、腐败行为的特点/63

第四章 腐败程度的测量/72

- 一、测量腐败程度的作用/72
- 二、腐败程度测量的数据来源/72
- 三、腐败程度测量方法的分类/73
- 四、国际上有关腐败程度测量指标/74
- 五、我国理论界对腐败程度测量的研究/80

第五章 腐败与反腐败理论概述/82

- 一、寻租理论/83
- 二、委托—代理理论/89
- 三、反腐败战略理论/94
- 四、透明国际组织的国家廉政体系框架/97

五、机制设计理论/99

第六章 制度预防腐败理论/102

一、制度预防腐败理论及其理论基础概述/102

二、对于腐败的解释/108

三、对于反腐败的建议/110

四、重要推论/113

中篇 反腐败战略与模型

第七章 反腐败战略总论/117

一、反腐败战略/117

二、反腐败战略的目标定位/118

三、反腐败战略的对策体系/121

四、转型中国的反腐败战略及其演进/123

第八章 惩治战略及模型/126

一、惩治战略有效性的理论框架模型/126

二、实施惩治战略的策略问题/135

三、惩治有效性模型与相关法律制度分析/140

四、中国惩治腐败战略的现状、问题及原因分析/144

五、提高中国惩治腐败战略有效性的对策/155

第九章 预防战略及模型/161

一、预防战略的功能定位及其有效性模型/161

二、预防制度的类型及其机理/164

三、预防制度的层次分类/171

四、预防的特点与实施策略/173

五、中国预防腐败战略有效性方面存在的问题、原因分析及改进对策/177

第十章 教育战略/181

一、廉洁教育战略的功能和地位/181

二、廉洁文化的本质及廉洁教育的规律/182

三、廉洁教育的内容和方法/188

四、香港廉洁教育的实践/189

五、中国内地开展廉洁教育的实践/193

第十一章 经济全球化与反腐败国际合作/197

- 一、经济全球化与腐败/197
- 二、反腐败国际合作历程/198
- 三、反腐败国际合作的形式/204
- 四、中国开展反腐败国际合作的历程与现状/208
- 五、反腐败国际合作的局限与展望/210

下篇 专门领域反腐败

第十二章 建筑工程领域腐败及治理/219

- 一、建筑工程领域腐败的概述/219
- 二、建筑工程领域腐败的原因分析/228
- 三、治理建筑工程领域腐败的一些对策/232

第十三章 教育领域腐败及治理/237

- 一、教育领域腐败的定义和类型/237
- 二、教育领域腐败的原因/242
- 三、教育领域腐败的危害/259
- 四、治理教育领域腐败的对策/267

第十四章 医疗卫生领域腐败及治理/281

- 一、医疗卫生领域腐败的定义和类型/281
- 二、医疗卫生领域腐败的一般原因和危害/285
- 三、我国医疗卫生领域腐败的体制性原因分析/287
- 四、治理医疗卫生领域腐败和不正之风的对策/298

第十五章 商业贿赂及其治理/303

- 一、商业贿赂概述/303
- 二、商业贿赂的危害及原因分析/308
- 三、治理商业贿赂的经验与对策/309

第十六章 廉洁意识与技能/313

- 一、廉洁意识和技能的重要性/313
- 二、廉洁意识和技能/316
- 三、廉洁故事及廉洁建议/324

参考文献/328

后记/334

上篇 腐败与反腐败概论

第一章 腐败的定义与分类

本章主要讨论腐败的定义及腐败的分类。本章分为四个部分。首先说明对腐败进行界定的意义,然后介绍腐败的理论定义和法律定义,最后对腐败的分类进行了阐述。

一、定义腐败的意义

要研究腐败就必须对腐败有一个清晰的认识,因此界定腐败就具有重要的意义。

(1) 定义腐败有利于形成研究腐败的共同话语平台。讨论和研究腐败和反腐败问题,必须弄清楚什么是腐败,腐败的内涵和外延是什么。理论工作者之间、实践工作者之间以及理论工作者与实践工作者之间进行对话时,如果对腐败的界定和理解不同,或者不能接受对方对腐败的定义,那么沟通交流就会受到阻碍。

(2) 科学定义腐败有利于防止和纠正腐败概念泛化。近年来,大量与腐败有关的词汇出现在众多新闻媒体上,诸如交通腐败、医疗腐败、学术腐败、新闻腐败、足球腐败、彩票腐败、节日腐败、低龄腐败等,给人的感觉似乎什么都成了腐败。但细究起来就会发现,与这些词汇有关的事件大多不属于腐败范畴。例如,把出租车司机绕行称为交通腐败,把教师剽窃他人学术成果称为学术腐败,把小学生班干部接受同学礼物称为低龄腐败等,这些均属于腐败概念的泛化和误用。其根本原因在于没有准确把握腐败概念。腐败概念泛化有许多弊端,它会降低党和政府的威信,动摇我们治理腐败的信心。但最主要的,这种概念上的模糊和混乱会使反腐倡廉工作失去理论基础。^①长此下去必将严重影响反腐败斗争的开展。科学界定腐败概念,对于防止和纠正腐败概念泛化现象有重要意义。

^① 楚文凯:《腐败概念的泛化和界定》,载《中国监察》,2005(16),51页。

(3) 了解腐败的不同定义,有利于认识腐败存在的客观性与对腐败认知的主观性。世界上存在着腐败,这是不争的事实。腐败现象的发生条件、后果、主体、客体都是客观的。但是,在研究腐败现象时,存在一个如何定义腐败、评估腐败势态的问题。至今仍然没有形成成为大多数人认可的腐败定义,正是与腐败认知的主观性有关。腐败认知的主观性表现在两个方面:一方面,不同地位的人对腐败的评价是主观的。典型意义的腐败,如贪污贿赂大案要案,在不同时代、不同制度的国家里,比较容易取得一致的认同。但有些腐败现象,特别是送礼和以权谋私、买官卖官等,在不同制度的国家文化里,难以找到普遍适用的度量尺度。不同国家和地区在法律、道德规范、文化习俗等方面存在相当大的差异。现实中的人具有不同阶级属性、知识结构、观点、立场、方法,对同一个腐败现象的认识不一样。在同一个国家里发生的腐败现象,民众和官员的感受并不一定相同。在此国此地的某种腐败行为,到彼国彼地很可能就不是腐败行为。普通民众认为是腐败的行为,政府官员并不一定有相同的认识。不少官员认为,只要是为了实现本地区或者本部门的共同利益,即使因滥用职权触犯了党纪国法也不应受到法律制裁和舆论谴责。经过集体研究决定的走私放私、偷逃税款、私分国有资产等,在许多党政干部那里是“成功的经验”。有些党政干部的奢侈浪费、挥霍享乐等不正之风,侵吞人民的血汗,败坏党和政府的形象,群众对此深恶痛绝。但一些党政干部认为,奢侈浪费、挥霍享乐已经成为社会风气,自己这样做,是“跟上时代潮流”,也是为了更好地开展工作。另一方面,腐败的发生具有特定的文化背景。文化的即时性与历时性的矛盾交织在对腐败的评价上。在不同的文化背景中,腐败程度得到不同的显现。在腐败文化体系和廉洁文化体系中,对同一种行为的评价是不同的。在廉洁的文化体系里,社会风气良好,社会评价腐败的覆盖范围被拓展,要求条件苛刻,腐败的程度被扩大;相反,当社会风气比较恶劣时,腐败程度被缩小。所以,尽管腐败具有客观性,但社会的评判标准具有主观性。不同文化理念的差异,影响腐败评估指标的客观稳定性。

但是,不能因为腐败评估的主观性而否定腐败存在的客观性。某些行为明显违背即时的道德法律等社会规则体系精神,该行为往往是腐败行为。贪污贿赂,这类典型的腐败行为,无论是在社会主义国家

还是资本主义国家里，都被当做腐败行为。评估腐败频度，要正确处理腐败的客观性与主观性的关系。所以，应明确以中国共产党和社会主义国家的利益为着眼点，以广大人民群众的愿望、感受为尺度，来判别某一行为是否是腐败行为，而不是以腐败官员的自我辩解为依据，不是以腐败文化为基础。不但反腐败工作不能脱离人民群众，认知腐败也不能脱离人民群众。从某种意义上说，党员干部以权谋私、贪污受贿等典型的腐败行为，多采取“一对一”的形式，隐蔽性较强，尽管心存疑惑，但处于腐败交易之外的群众不会有直接的感受。群众对干部的形式主义、虚报浮夸、挥霍浪费、吃拿卡要等侵害群众利益的行为有切身体会，要求党和政府对此予以纠正的呼声非常强烈。这些行为必须纳入腐败定义范围。

因此，了解腐败的不同定义有利于我们对腐败状况形成较为客观的合理的认识，从而有利于反腐败工作的开展。

二、理论定义

理论界有各种各样对腐败的定义，同时各国和各个国际组织用法律与公约等形式对腐败进行了不同的法律界定。理论和法律定义各有不同的特点。

(1) 适用范围不同。理论界定的弹性较大，一般不具备法律效力，只适用于理论探讨，不能用于司法活动。而法律界定具有一定的法律效力，既适用于理论探讨，也适用于司法活动。

(2) 概括程度不同。理论的定义是对各种腐败行为最高程度的概括，试图囊括所有的腐败行为；而法律的定义涉及执行、操作问题，因此，往往针对具体的、某一类型的腐败行为进行定义，通常以不同的腐败罪行的形式出现，其抽象程度相对较低。

(3) 稳定性不同。正因为概括性上的巨大差异，理论定义与法律定义的稳定性也不相同。尽管在同一时期不同的理论工作者对腐败的界定各不相同，但是对腐败的理论界定一般较为稳定，不会经常变化；而法律的实践性非常强，经常会随着社会的发展、随着腐败手段的翻新而不断修改完善。

腐败是一种客观存在的社会现象，自古有之，它的存在不以人的