



政府管制研究系列文库

The Research Archive on Regulation

传统政府治理与 监管模式下的公务腐败

——对腐败发生“动力—压力—能力”的制度分析

Official Corruption in Traditional Governance
and Supervision Model

郭剑鸣 著

中国社会科学出版社



政府管制研究系列文库

The Research Archive on Regulation

传统政府治理与 监管模式下的公务腐败

——对腐败发生“动力—压力—能力”的制度分析

Official Corruption in Traditional Governance
and Supervision Model

郭剑鸣 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

传统政府治理与监管模式下的公务腐败：对腐败发生“动力—压力—能力”的制度分析/郭剑鸣著. —北京：中国社会科学出版社，2017.8

(政府管制研究系列文库)

ISBN 978-7-5203-0175-6

I. ①传… II. ①郭… III. ①职务犯罪—预防犯罪—研究—中国 IV. ①D924.304

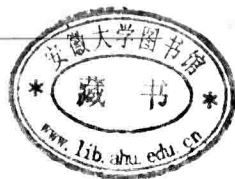
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 080880 号

出版人 赵剑英
责任编辑 卢小生
责任校对 周晓东
责任印制 王超

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮编 100720
网址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010-84083685
门市部 010-84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷 北京明恒达印务有限公司
装订 廊坊市广阳区广增装订厂
版次 2017 年 8 月第 1 版
印次 2017 年 8 月第 1 次印刷

开本 710×1000 1/16
印张 17.75
插页 2
字数 292 千字
定价 80.00 元



凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话：010-84083683

版权所有 侵权必究

本书得到国家哲学社会科学规划重点项目“完善我国防控腐败的系统制度研究”（13AZZ007）和浙江省哲学社会科学重点研究基地浙江财经大学政府管制与公共政策研究中心资助

总 序

管制是英文 Regulation 的翻译，通常被译为“管制”、“规制”或者“监管”。在学术界，国内学者翻译国外论著和自己撰写论著时，同时使用“管制”或“规制”，两者不存在实质性的区别；而实际部门广泛使用的“监管”则可分为狭义监管与广义监管，其中，狭义监管概念和范围基本等同于“管制”，而广义监管通常被理解和分拆为“监督与管理”，等同于一般的行政管理。因此，凡是政府机关的所有行政监督与管理行为都被泛称为监管。笔者认为，被泛化的广义监管是对管制的误解。这是因为，管制不同于一般的行政管理。首先，从对象上看，行政管理发生在政府部门内部，其管理对象主要是政府部门的下级（下属）单位；而管制的对象则不是政府的下级（下属）单位，而是独立的市场主体（企业和个人）。其次，从主体与客体的相互关系看，行政管理是政府部门与政府部门的关系，主体和客体之间往往是上下级关系，并不是完全独立的；而管制实际上是政府与市场主体（企业和个人）的关系，其主体与客体之间是完全独立的。最后，从手段上看，行政管理可以依靠（主观的）行政命令来直接控制下级（下属）单位；而管制主要依靠（客观的）法律来规范和约束经济上、法律上独立的市场主体。

尽管不少国内外学者对管制有不同的定义，但不难发现管制至少具有这样几个构成要素：（1）管制的主体（管制者）是政府行政机关（简称政府），通过立法或其他形式对管制者授予管制权。（2）管制的客体（被管制者）是各种经济主体（主要是企业）。（3）管制的主要依据和手段是各种法规（或制度），明确规定限制被管制者的什么决策、如何限制以及被管制者违反法规将受到的制裁。根据这三个基本要素，管制可定义为：具有法律地位的、相对独立的管制者（机构），依照一定的法规对被管制者（主要是企业）所采取的一系列行政管理与

监督行为。由于管制的主体是政府，所以管制也被称为政府管制。

管制经济学是一门新兴学科。虽然在 20 世纪 70 年代以前，经济发达国家的许多学者就发表了不少有关价格管制、投资管制、进入管制、食品与药品管制、反托拉斯管制等方面的论著，但这些论著各自在较小的领域就特定的对象进行研究，缺乏相互联系；而且，运用经济学原理研究政府管制的论著更是少见。到了 20 世纪 70 年代，一些学者开始重视从经济学角度研究政府管制问题，并试图将已有的研究成果加以系统化，从而初步产生了管制经济学。其中，美国经济学家施蒂格勒发表的《经济管制论》等经典论文对管制经济学的形成产生了特别重要的影响。20 世纪 80 年代以来，美国、英国和日本等经济发达国家对一些垄断产业的政府管制体制进行了重大改革，并加强了对环境保护、产品质量与安全、卫生健康方面的管制。这些都为管制经济学的研究提供了丰富的实证资料，从而推动管制经济学的发展。

政府管制的研究内容比较广泛，但大致可以归纳为经济性管制、社会性管制和反垄断管制三大领域。其中，经济性管制领域主要包括那些存在自然垄断和信息严重不对称的产业，其典型产业包括有线通信、电力、铁路运输、城市自来水和污水处理、管道燃气、金融保险业等产业。社会性管制的内容非常丰富，通常可以把社会性管制分为卫生健康、安全和环境保护三个方面，因此又可以把社会性管制简称为 HSE 管制（Health, Safety and Environmental Regulation）。反垄断管制是一个具有相对独立的研究领域，其主要研究对象是竞争性领域中具有市场垄断势力企业的各种限制竞争行为，主要包括合谋、并购和滥用支配地位行为。

管制经济学是以经济学原理研究政府管制科学性的一门应用性、边缘性学科。从管制经济学产生和发展的过程看，它是因实践的需要而产生与发展的，其理论研究紧密结合现实经济实际，为政府制定与实施管制政策提供了理论依据和实证资料，其研究带有明显的政策导向性，显示出应用性学科的性质。同时，管制经济学涉及经济、政治、法律、行政管理等方面的内容，这又决定了管制经济学是一门边缘性学科。

经济学是管制经济学的基础性学科。这是因为，管制经济学不仅要研究政府管制本身的需求与供给，包括需求强度和供给能力，而且要分析政府管制的成本与收益，通过成本与收益的比较，以确定某一政府管

制的必要性。同时，管制政策的制定与实施也要以经济学原理为依据，如经济性管制的核心内容是进入管制与价格管制，进入管制政策的制定与实施要以规模经济、范围经济、垄断与竞争等经济理论为重要依据，以在特定产业或领域形成规模经济与竞争活力相兼容的有效竞争格局；而价格管制政策的制定则以成本与收益、需求与供给等经济理论为主要依据。对每一项社会性管制活动都要运用经济学原理，进行成本与收益分析，论证管制活动的可行性和经济合理性。

行政管理学与管制经济学具有直接的联系。因为管制的基本手段是行政手段，管制者可以依法强制被管制者执行有关法规，对他们实行行政监督。但是，任何管制活动都必须按照法定的行政程序进行，以避免管制活动的随意性。这就决定了管制经济学需要运用行政管理学的基本理论与方法，以提高管制的科学性与管制效率。

政治学是与管制经济学密切相关的一门学科，从某种意义上讲，管制行为本身就是一种政治行为，任何一项管制政策的制定与实施都体现着各级政府的政治倾向，在相当程度上包含着政治因素。事实上，管制一直是发达国家政治学研究的一个重要内容，管制是与政治家寻求政治目的有关的政治过程。

法学与管制经济学也紧密相关。这是因为，管制者必须有一定的法律授权，取得法律地位，明确其权力和职责；同时，管制的基本依据是有关法律规定和行政程序，管制机构的行为应受到法律监督和司法控制。这就使管制经济学与法学存在必然联系。

管理学与管制经济学也有较大的联系。管制者与被管制者之间通常存在着较为严重的信息不对称性，管制者如何引导被管制者尽可能地采取有利于社会公众利益的行为，这是一个复杂的多重博弈过程，要求管制者必须掌握管理学知识，具有较强的管理能力。

管制经济学的这种边缘性学科性质，需要学者进行跨学科的协同研究。事实上，发达国家就是从多学科对政府管制进行多维度研究的，并强调跨学科研究。

中国对管制经济学的研究起步较晚，据笔者所掌握的资料，最早介绍到中国的管制经济著作是施蒂格勒著的《产业组织和政府管制》（潘振民译，上海三联书店1989年版），在这部文集中，其中有4篇是关于政府管制方面的论文。随后，出版了日本学者植草益著的《微观规制

经济学》(朱绍文、胡欣欣等译,中国发展出版社1992年版),这是介绍到中国的第一本专门讨论管制经济的专著,在中国有很大的影响。从20世纪90年代以来,国内学者在借鉴国外管制经济学的基础上,并结合中国实际,出版了许多论著,为管制经济学在中国的形成与发展奠定了基础。但从总体上说,中国对管制经济学的研究还处于起步阶段,在许多方面需要结合中国实际进行深入研究。

在计划经济体制下,中国不存在现代管制经济学所讲的管制问题,不能把计划理解为管制,不能把计划经济体制理解为传统管制体制。因为市场是对计划的替代,而管制是对市场失灵的校正和补充。管制是由法律授权的管制主体依据一定的法规对被管制对象所实施的特殊行政管理与监督行为。管制不同于一般的行政管理,更不同于计划。否则就没有必要讨论管制经济学在中国的发展,就没有必要讨论通过改革如何建立高效率的管制体制问题。从国际经验看,就垄断性产业而言,美国等少数发达国家主要以民营企业为经营主体,与此相适应,这些国家较早地在垄断性产业建立现代管制体制。而英国、日本和多数欧洲国家则对垄断性产业曾长期实行国有企业垄断经营的体制,只是在20世纪80年代才开始对垄断性产业实行以促进竞争和民营化为主要内容的重大改革,并在改革过程中,逐步建立了现代管制体制。

中国作为一个从计划经济体制向市场经济体制过渡的转型国家,政府管制是在建立与完善社会主义市场经济体制过程中不断加强的一项政府职能。传统经济理论认为,自然垄断产业、公用事业等基础产业是市场失灵的领域,市场竞争机制不能发挥作用,主张直接由国有企业实行垄断经营,以解决市场失灵问题。在实践中,长期以来,中国对这些基础产业实行政府直接经营的管理体制。但是,新的经济理论与实践证明,国有企业垄断经营必然导致低效率,并强调在这些产业发挥竞争机制的积极作用。因此,从20世纪90年代以来,中国像世界上许多国家一样,对这些产业逐步实行两大改革,一是引进并强化竞争机制,实现有效竞争;二是积极推行民营化,一定数量的民营企业成为这些产业的经营主体,在这些产业形成混合所有制的经营主体,以适应市场经济体制的需要。这样,政府就不能用过去管理垄断性国有企业的方式去管理具有一定竞争性的混合所有制企业或民营企业,而必须实行政府职能转变,建立新的政府管制体制,以便对这些产业实行有效管制。同时,在

经济发展的基础上，中国日益强调对环境保护、卫生健康和工作场所安全等方面的管制。这些都使政府管制职能表现出不断强化的趋势。为此，党的十三大明确提出，政府的四大基本职能是：经济调节、市场监管、社会管理和公共服务，首次把市场监管（政府管制）作为一项重要的政府职能。

浙江财经大学是国内较早地系统研究政府管制经济学的高等学校，在政府管制领域承担了国家重大科技专项课题、国家社会科学基金和国家自然科学基金项目 20 多项、省部级研究项目 50 多项，在政府管制领域已出版了 30 多部学术著作，在《经济研究》等杂志上发表了一批高质量的学术论文，其中，一些成果获得了“孙冶方经济科学著作奖”、“薛暮桥价格研究奖”、“高等学校科学研究优秀成果奖（人文社会科学）”等。学校已形成了一个结构合理、综合素质较高、研究能力较强的研究团队。为适应政府管制经济学研究的需要，更好地为政府制定与实施管制政策服务，学校成立了跨学科的浙江财经学院政府管制研究院，其中包括政府管制与公共政策研究中心（浙江省社会科学重点研究基地）、管制理论与政策研究创新团队（浙江省重点创新团队）、公用事业管制政策研究所（学校与住房和城乡建设部合作研究机构）等研究平台。政府管制研究院的主要研究方向包括：政府管制基础理论研究、垄断性行业管制理论与政策研究、城市公用事业政府管制理论与政策研究、社会性管制理论与政策研究、反垄断管制理论与政策研究、金融风险监管理论与政策研究、政府管制绩效评价理论与政策研究等。为系统出版学校教师在政府管制领域的学术著作，在中国社会科学出版社的大力支持下，我们将持续出版《政府管制研究系列文库》，这也是学校对外开展学术交流的窗口和平台。欢迎专家学者和广大读者对文库中的学术著作批评指正。

王俊豪

2012 年元月于杭州

目 录

| | |
|--|-----|
| 绪 论 | 1 |
| 第一章 公务行为中的潜规则与公务腐败 | 21 |
| 第一节 行政潜规则的内涵及特征 | 21 |
| 第二节 府际、政企、政事关系中的潜规则行为 | 26 |
| 第三节 公务腐败及其形态 | 40 |
| 第四节 行政潜规则行为催生公务腐败的机理、机制 与方式 | 48 |
| 第二章 相机授权、纵向政府潜规则交往与公务腐败 | 59 |
| 第一节 相机授权体制的内涵与特征 | 59 |
| 第二节 相机授权体制潜藏的“寻租”动力及其对政府间 关系的负面影响 | 66 |
| 第三节 相机授权体制的四种“寻租”模式与 公务腐败的生长 | 75 |
| 第三章 扭曲的政绩激励、横向政府竞争与公务腐败 | 86 |
| 第一节 政绩激励的核心问题及其优化模式 | 86 |
| 第二节 我国现行政绩激励机制的问题及其对地方竞争的 负面影响 | 91 |
| 第三节 扭曲的政绩激励“租金”与地方政府间的 潜规则竞争 | 100 |
| 第四节 “驻京办”在地方恶性竞争中的蜕变 | 111 |

| | |
|---------------------------------|-----|
| 第四章 行政交换关系中的公务腐败 | 121 |
| 第一节 行政交换关系及其主要模式 | 121 |
| 第二节 企业政治行为：我国政企交换的合法性问题 | 132 |
| 第三节 不良政企交换的寻租空间与政企间的潜规则关联 | 139 |
| 第四节 政事交往中的公务腐败——实证考察 | 146 |
| 第五章 软预算监管与公务腐败的生长 | 161 |
| 第一节 软预算监管与社会主义财政的关系 | 161 |
| 第二节 预算失规与腐败滋生的关联 | 164 |
| 第三节 从预算公开走向政府清廉的国际经验 | 172 |
| 第六章 完善腐败治理与官员监管的制度安排 | 192 |
| 第一节 我国反腐败模式及其优化的方向 | 192 |
| 第二节 制度化授权 | 199 |
| 第三节 改善政府政绩评价管理 | 215 |
| 第四节 规范政企、政事交换关系 | 226 |
| 第五节 硬化预算监管体系 | 242 |
| 第六节 探索和建构反腐败的公民感知评价机制 | 256 |
| 参考文献 | 265 |
| 后 记 | 272 |

绪 论

一 问题的提出：走出碎片化防控腐败的困境

“把权力关进制度的笼子里”是习近平总书记为我党在新时期建立反腐败系统机制提出的根本要求。腐败发生与其他事物的发生一样有着多重的“生态性”原因，诸如人格修养、文化环境、传统习俗、公务程序、办事场所、法规制度等都对腐败的滋长起着不同的作用，归纳起来，不外乎是人的因素、文化因素和制度因素。因此，在防控腐败的策略选择上，就有人格的修炼、文化的改造和制度的完善几条路径。但从防控腐败的成效看，最为关键、最为长效，也最为稳定的因素仍然是制度内容的严密与否和制度实施的严格与否。“把权力关进制度的笼子里”既要求制度本身的设计要足够严密以便关得住权力，解决“牛栏关不住猫”的问题，又要求把所有权力不留死角和情面地置于制度的约束之下。换言之，就是要建立起高度整合的令官员不想腐、不敢腐、不能腐、不易腐的防腐反腐系统化机制。

在理论和实践上，无论国内还是国外，也不管是所谓的民主国家还是传统国家，这样的理想机制都还没有完全建立起来。因为，迄今腐败仍是全球性、跨制度的政治异化物。自腐败“毒瘤”生长以来，人们就在思考预防和治疗之策。人们对腐败的认识虽然有许多种，但基本之意是“以公权牟私利”。^①我们知道，公权力是“公意的化身”，其树立并得到认同，自然是为满足公共利益的目的的。为什么这样的公权力会经常被异化为牟私利的工具呢？学术界从不同的视角，给出了诸多碎片

^① 2003年10月31日，第58届联合国大会审议通过的《联合国反腐败公约》，将腐败界定为：“直接或间接向公职人员许诺、提议给予或给予该公职人员或其他工作人员或实体不应有的好处”或“公职人员为其本人或其他人员或实体直接或间接索取或接受不应有的好处，以作为其在执行公务时作为或不作为的条件”。该定义很好地回答了腐败的行为主体、动机、手段方式和后果等要素。

化的结论。

政治学认为，“权力导致腐败，绝对权力绝对导致腐败”^①，这既有权力结构设计不合理，专业化和分化度不高的因素，也有权力监督系统失效的因素。因此，反腐治腐的重点是完善权力监督系统、强化对公权力行为的监督。各国都应着力于建立一个由政党内控、议会审查（含宪法审查）、行政监察、审计、司法检察、肃贪和舆论监督组合而成的全方位公权力监督体系。

经济学认为，腐败是市场经济条件下权力租金的分配。政府干预相对强权和市场体制的不健全，权力“设租”和“寻租”既有市场，也有可能。^②因此，预防腐败的关键是“政府最小化”，界定政府权力边界。

法学认为，腐败是廉政法制和法治的缺失或滞后的结果。廉政法制缺失或滞后容易使公权力行为的正当性规范模糊，行为主体无所适从或钻空子。而廉政法治不严则会使公权力行为异化所受到的惩处不足以抑制该行为主体对行为异化带来收益的欲望的追求。^③亨廷顿早在其《变革社会中的政治秩序》一书中提出，标准变迁对行为的影响，使原先不是腐败范围的行为进入了腐败行为之列，同时，标准变迁过程中，行为与新制度磨合需要一个时期，这当中也常常发生不正当行为。反腐败的核心是健全反腐败的法律及制度建设。这些法律和制度体系基本上是以监督公权力与租金的连接过程为核心建立起来的。如《反贪污贿赂法》和《财产申报制度》等。

文化及心理学认为，腐败是公权力行为主体与各种环境变量博弈的选择。著名心理学家勒温的群体动力理论把个人行为解释为个人与环境相互作用的函数，即 $B = f(P \cdot E)$ ，其中，E 主要包括人格、文化氛围、法律制度背景、盈利机会等。也就是说，腐败是一种组合因素诱致的行为。有些人有良好的人格修养，在盈利机会面前即便制度存在一定的缺失，也能将其盈利行为控制在良心和制度边界以内；反之，一个人格不健全的人，即便面临好的制度背景，在盈利欲驱使下，也会尽其所能去

① 李泽厚：《应是“绝对权力绝对导致腐败”》，《读书》2001年第6期。

② 吴敬琏：《中国腐败的治理》，《战略与管理》2003年第2期。

③ 屈学武：《刑事廉政政治初探》，载李秋芳、杨海蛟编《反腐败思考与对策》，中国方正出版社2005年版，第55页。

破坏制度或钻法律制度的空子。也有学者认为，腐败是激励机制扭曲度与约束机制扭曲度合成的机会空间。^①反腐败需要将官员腐败的警示教育经常化。同时，强化对选人、用人的管理，防止用人失当衍生腐败及用人过程本身流变为腐败过程。一是越来越多的公共官职采用民主选举的方式产生；二是完善任命制，强化了对候任官员的考察和公示。

上述诊断和开出的处方从各自的因果关系而论似乎都是准确、可行的。但同样确切的是，世界性的腐败之风并未出现欲止的迹象。

从世界范围看，根据透明国际2014年发布的全球175个国家和地区CPI（清廉指数）^②，只有12个国家和地区是比较清廉的，40个国家有轻微腐败，82个国家存在比较严重的腐败，其余43个国家处于极端腐败之列。也就是说，超2/3的国家存在“不可接受水平”的“滥用权力、秘密交易和贿赂”。即便是表现很好的国家也存在内幕交易、竞选筹资和政府合同回扣等问题。与该组织1995年首次发布这一指数时比，全球比较清廉、比较腐败和极端腐败的结构变化不大。

我国的反腐败形势也不容乐观。改革开放以来，“我国的腐败现象呈现这样三大变化：在形态上，由实物形态向货币形态转变，货币形态又向虚拟货币形态转变；在领域上，由消费资料领域向生产资料领域转变；在环节上，由商品流通环节进入到权力流通环节。”^③据相关研究统计，1980—2010年，全国被查处的省部级高官有103人^④，而最近五年，被查处的腐败官员级别越来越高，单案涉案金额越来越大，已从千万元级跨越到亿元级。特别是党的十八以来，我国加大了打击腐败的力度，过去因种种原因潜藏的腐败得到较为集中的查处，查处腐败案件的数量、涉案金额和涉腐官员级别比此前都有提升。2012年12月至2015年10月间，共查处306名省、市、县委书记，涉及全国1/10的县市、1/4的省会城市。特别是，周永康、徐才厚、郭伯雄、令计划、苏荣等

① 何增科教授探索出一套反腐预警机制，含有50个指标，划分为激励机制扭曲度指数、机会结构扭曲度指数和约束机制扭曲度指数三个部分。

② 透明国际是1993年成立的专门研究全球腐败与反腐败问题的非政府组织，自1995年起发布全球清廉指数（CPI）。该指数以10分为最高分，表示最廉洁；0分表示最腐败；8.0—10.0分表示比较廉洁；5.0—8.0分为轻微腐败；2.5—5.0分腐败比较严重；0—2.5分则为极端腐败。2012年开始采用百分制。

③ 辛宇：《反腐败的沉思与启示》，《南风窗》2008年第12期。

④ 田国良：《高官腐败案例的启示》，《法治周末》2013年10月21日第3版。

副国家级官员的查处，既表明中央反腐败的坚强决心，也说明我国反腐的现状与态势还很严峻。《中国经济周刊》根据人民网、新华网等网站从十一届全国“两会”召开以来（2008—2014年），对每年全国“两会”召开前夕网友最关注的热点话题排名进行梳理后发现，反腐倡廉、民生和高房价连续六年位列网友关注的前三位。^①

那么，看似对症下药式的防治，何以腐败之风还会炙热不改呢？这不得不引起人们对以往防治腐败的理论逻辑和制度安排的反思。其中，碎片化反腐败是一个重要因素。^②

根据我们对腐败的界定，分析和防治腐败应该有三条路径，即治制、治人和治文化习俗，也就是完善法规制度、提升干部修养和改良社会风气。但目前我们在反腐败的理论和实践中，没有从它们之间的内在关联贯通起来进行制度设计和执行。而强调干部管理的治人之策长期占据了优先的地位。比如，对公权力与腐败关系的认识是建立在无监督的权力会导致腐败的判断上。也就是说，在监督之下的权力是不可能导致腐败的。其实，这只能说明了问题的一个方面。因为，无论怎样的监督，监督者总不可能对行权者进行贴身式的监督，同时也不能保证监督者不与行权者合流或被其收买。所以，仅仅立足于监督公权力来控制腐败的思想是有缺陷的。我们对行权者与腐败关系的认识是建立在拥有健康人格的行权者以权谋私的可能性较低，而对人格的不稳定性、隐秘性认识不充分，缺乏有说服力的关于人格好坏与谋私欲望强弱关系的实证研究。所以，当前仅仅把行权者的产生和任免关，以此抑制腐败也是有缺陷的。自上而下的任命制暂且不说，即便是直接选举产生的官员上台后大贪特贪的也不在少数。东南亚国家和我国台湾地区那些贪腐的领导人都是选举上台的。所以，寄希望于通过组织考察、领导推荐、民主评议、公示等制度产生行权者的途径来防治腐败并非总能奏效。我们对行贿人与腐败关系的认识是建立在通过向行权者提供租金以获取更大的收

① 《全国两会热议榜：反腐民生高房价连续6年居前三》，《中国经济周刊》2014年3月4日。

② 正如媒体指出：“单从反腐机构来讲，可能世界上没有哪个国家有中国这样多的反腐部门。但这套反腐体系将反腐力量分散在不同的部门，由不同部门行使和负责各自领域的反腐工作，虽有助于本部门和领域的反腐深入开展，但现在的腐败，形式多样，涉及的部门和领域众多，此种各守一摊的反腐模式其局限性就显露出来。”《必须打几只真正的“大老虎”才能兑现承诺》，红网，2013年9月21日。

益的基础上。可是，行贿人为什么要向行权者提供租金而不将这笔投资投向生产要素市场呢？很简单，是因为行权者手中的权力可以为行贿人打通获取高回报的捷径。而行权者之所以敢于冒险收取租金，不是因为他们不怕被查处，而是因为行权者的权力迂回空间大，今天不收租、明天不收租，后天还有收租的诱惑和机会。许多腐败的官员并非一上任就贪，而是在公务中捞钱的机会实在太多，久而久之便麻木了，贪性一发不可收拾。因此，单纯地围堵行贿人和受贿人是不能阻断腐败之源的。

又比如，我们在研究腐败发生的原因时，更偏重寻找个人的思想信念、工作作风、生活作风、人格惰性等因素，而从公权力内部的运行体制方面寻找腐败发生的非个人因素相对少一些，特别是研究腐败发生的体制性“动力—压力—能力”的成果更少。这种研究与滋生腐败的现实过程是不吻合的。在思想理论上，我们习惯于思考人与“政举”“政废”的关系，而对人与权力结合的制度和环境思考不多。人治观念虽说是历史遗留物，但从把“用干部、做决策”视作领导职责的两大基本要务便不难发现，设计什么样的权力运行制度并没有充分做好。在反腐败的制度建设上，我们对如何选人、用人、监督人的制度安排比较充实，涉及官员行为的范围也极为广泛。诸如《中国共产党纪律处分条例》《关于严格禁止利用职务上的便利谋取不正当利益的若干规定》《关于党政机关县（处）级以上领导干部收入申报的规定》《公开选拔党政领导干部工作暂行规定》《党政领导干部选拔任用工作监督检查办法（试行）》《关于中共中央纪委、中共中央组织部巡视工作的暂行规定》《财政违法行为处罚处分条例》等，全国省部级以上机关制定相关规范性文件更是数以千计。这些文件对党政领导干部的行为提出了许许多多的“不准”，在促进干部廉洁自律方面起到了重要作用。但仍然是防不胜防，腐败的发生已不是简单的个人内在品质好坏所能解释的，这的确值得深思。

之所以单靠“不准”难以管住官员的手脚，根本原因就在于没有系统地考虑到各级政府手中的权力没有确定、透明的配置机制，在权力结构建设上，还停留在思考集权、分权和放权问题上，对明确划分公权力边界或者说权力清单这一更为根本的问题举措不硬，使政府的权力边界难以确定，官员和一般民众都以为政府可以做这做那，即便有监督，也难免防不胜防，“东窗”不出事，“西窗”也会出事。特别是我们的

反腐败工作重心放在规制用人方面，对政府及官员的工作机制和工作环境方面的约束制度不成系统，使许多上台时本来很好的干部，当他上台后不久就慢慢腐化了。^①

显然，干部修身的成果需要与规范公权力的制度建设整合起来，才能充分地发挥防治腐败的作用。而控制权力边界的制度也不能是分割的，应该将明确公权力清单、明确公权力运行机制和程序与明确政府预算整合起来设计。因为权力本身具有扩张性，不进行引导和限制可以衍生各种交易（权钱、权权、权色、权情、权名），而预算本身就意味着金钱，更是以权谋私的直接标的，不加严格约束既可以导致贪污、侵吞、挥霍、奢靡等腐败行为，也可以成为衍生其他腐败的财力资源。严管权力分配和预算分配可以说是防控腐败发生可行与可能的一体两面机制。

如果初始性权力配置机制存在较大的漏洞，就容易产生“制度寻租”效应。即权力配置制度本身在内容和程序规定上不科学、不明确，使得制度执行人和利益相关方存在运用不正当手段，按照有利于本地区、本部门、利益相关方和个人的方式去争取更大权力或资源的空间，而这个空间的取得需要付出“租金”。也就是说，制度本身的漏洞创设了这种“租金”，各个觊觎权力或资源的部门（政府、企业和事业单位）需要向权力配置机构公关即交纳“租金”，从而使本来意义的行政关系演变为行政交换关系，在缺乏对这一关系严格规范的背景下，引发大量的公务贿赂或者说公务腐败现象。

同样，单从限权角度来思考反腐败制度建设仍然是不系统的。因为，权力是国家治理体系的核心要素，从反腐败的需要讲，“把权力关进制度的笼子里”包括限制（减少）权力、分散权力和监督权力三大方面，其实质就涉及国家与社会、政府与市场、政府与政府、政府与企业等关系的调整，它们又构成国家治理的核心内容。也就是说，限权、反腐与从根本上改善国家治理体系的结构是一脉相承的系统工程。可持续的限权、可促进反腐败和国家经济社会发展的限权必须建立在民

^① 根据田国良对1980—2010年我国103例省部级高官腐败的案例研究，“谁掌控的公共权力资源多，公共权力运作的空间大，腐败的概率可能越大”，不少高官被查处前均有好的表现，被群众认可或政绩或能力可称。这说明健全约束权力的机制是反腐败的根本路径。田国良：《高官腐败案例的启示》，《法治周末》2013年10月21日第3版。