

全党同志都要坚定反腐败必胜的信念

FANFUBAI YANJIU (第五集)

反腐败 研究

主 编 杨夏柏



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大學出版社

BE

J J
B
F Y
Y F Y
B Y J F
Y B F R
B Y B F B J
B Y J F R Y F J F

FANFUBAI YANJIU (第五集)

反腐败 研究

主 编 杨夏柏



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

反腐败研究. 第5集 / 杨夏柏主编. —杭州: 浙江大学出版社, 2006. 1

ISBN 7-308-04581-1

I. 反... II. 杨... III. 廉政建设—中国—文集
IV. D630.9—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 150785 号

责任编辑 杜希武

封面设计 俞亚彤

出版发行 浙江大学出版社

(杭州浙大路 38 号 邮政编码 310027)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

(E-mail: zupress@mail.hz.zj.cn)

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 杭州百色包装印刷有限公司

开 本 880mm×1230mm 1/32

印 张 13.75

字 数 251 千

版 印 次 2006 年 1 月第 1 版 2006 年 1 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-308-04581-1/D·235

定 价 30.00 元

目 录

- 中国科学院—清华大学国情研究中心 胡鞍钢
防治腐败若干重大问题的思考…………… (1)
- 中共中央纪委 朱旭东
试论江泽民关于预反腐败的重要思想 …… (21)
- 浙江省社科联 雷 云
以“三个代表”为理论武器
克服反腐败问题上的认识误区 …… (29)
- 中共浙江省纪委 应 勇
关于加强依法执纪、依法办案能力建设的若干思考
…………… (40)
- 中共中央纪委 侯觉非
中国共产党纪律建设中几个重要问题的回顾与思考 … (53)
- 中共中央纪委 刘万江
新条例对旧条例的继承和发展 …… (65)

□中共浙江省纪委 张美凤

切实履行党内监督专门机关的职责

努力提高对领导干部有效监督的能力 (72)

□中共中央纪委 崔 扬

关于权力分解与制约的理论思考 (84)

□福建行政学院 吴兴军

人民监督的途径、形式与保障 (105)

□国家行政学院 袁曙宏

健全对行政权力的制约和监督机制 (121)

□中共浙江省纪委 陈 川

关于土地领域违纪违法问题特点、成因及对策研究 ... (131)

□中共中央纪委 夏晓冬

关于我国现阶段反腐败斗争特点和规律的思考 (150)

□中共浙江省纪委 杨晓光

关于廉政文化建设的几点思考 (162)

□北京大学 李成言

廉政文化建设浅议 (168)

- 浙江大学 计翔翔
培育公民社会 促进反腐倡廉…………… (176)
- 清华大学 程文浩
对我国青少年廉洁教育的几点思考和建议…………… (197)
- 中共杭州市纪委 徐苏宾
领导干部质询制度研究…………… (203)
- 浙江大学 余逊达 伍 醒
党代会常任制:椒江的做法与思考…………… (227)
- 中共中央纪委 寻民利
先进的政党需要真实健康的集体领导
——兼谈对“一把手”的监督问题…………… (253)
- 中共湖南省委党校 陈平其
 □中共湖南省纪委 袁美南
保障党员权利 永葆党的生机和活力…………… (276)
- 浙江大学 陈国权 徐碧波
法治缺失下的制度风险与非市场竞争…………… (288)
- 清华大学 任建明
体制——医药不正之风的根本原因…………… (303)

- ☐ 中共浙江省纪委 张伟斌
 当前反腐倡廉工作的实践、认识和建议 (322)
- ☐ 北京大学 萧俊奇
 教育腐败的一个分类方法 (338)
- ☐ 中共浙江省委组织部 王 骏
 透视“官员下海”现象 (357)
- ☐ 中共浙江省纪委 张建明
 论郑培民的廉洁自律观 (368)
- ☐ 中共中央纪委 邵景均
 中国共产党领导的抗日根据地防治腐败的基本经验
 (383)
- ☐ 中共中央纪委 修晓波
 我国古代官员的俸禄及其启示 (407)
- ☐ 中国科学院—清华大学国情研究中心 过 勇
 加强国际合作 打击跨国腐败 (415)
- 后 记 (432)

■ 胡鞍钢

防治腐败若干重大问题的思考

当前我国正处在经济转轨、社会转型的关键时期,一些腐败现象仍然比较突出,导致腐败现象易发多发的土壤和条件还存在。反腐败斗争的形势仍然是严峻的,反腐败斗争的任务仍然是繁重的,我们必须继续进行不懈的努力。要赢得反腐败斗争的最终胜利,我们必须进一步强化国家制度建设在反腐败工作中的核心地位、基础地位,树立新的廉政观:“以人为本”,“以公民为本”,即相信人民,依靠人民,服务人民;“以制度建设为中心”,以制度创新根治腐败;发展是硬道理,反腐败也是硬道理;并在此基础上,建立国家廉政体系。这样,就必须对腐败与经济接轨、经济发展和制度建设的关系,以及腐败产生的微观机制等重大问题,有一个深刻的认识。这对我们科学把握当前我国反腐败所处的阶段和未来的发展趋势,积极建立国家廉政体系,具有十分重要的意义。

一、腐败与经济转轨的关系

中国不仅出现了持续 20 多年的高速经济增长,而且也引起广泛而迅速的结构变化和社会变化,正在经历四个相互关联、相互影响的转轨过程。一是经济体制转轨,即从指令性计

划经济体制向社会主义市场经济体制转变；二是社会转轨，即从以农业为基础的传统农村经济社会向以工业和服务业为主导的现代城市社会逐步转变，同时还正在向以知识为基础的知识社会加速转变；三是政治体制转轨，即从传统中央集权政治体制向社会主义民主政治体制转变；四是开放转轨，即从封闭、半封闭经济社会向建立开放经济和全面开放社会转变。世界上没有一个大国同时经历这四个转轨，例如印度、印度尼西亚只有第二个和第四个转轨，俄罗斯只有第一个和第四个转轨。

腐败现象的产生与泛滥往往与社会转轨有关，由于一系列的政治变化，以往正常的社会政治制度与秩序受到冲击与破坏，不仅使原来隐蔽的腐败现象显现出来，而且迅速地传播与蔓延。柏特里克认为，在市场转轨国家，集权控制的消除，地方化（分权化），私有化和经济的对外开放在短期内极大地提高了腐败的可能性。所有的转轨国家都经历了经济自由化、私有化（在中国称为民营化或非国有化）、分权化、全球化和利益多元化。经济自由化打破了原有体制的垄断性、封闭性，主要体现为两种价格，包括商品价格、资金价格等；私有化是在计划经济体制外制造一个新的经济成分，或是引入新的经济成分，例如先是乡镇企业，后是外资企业，然后是民营企业，尽管这些经济成分成为新的经济增长来源，但是同时也产生了新的寻租机会；分权化主要体现为权力的纵向分权和横向分权，纵向分权造成了预算外收入的增加和地方政权权力

的急剧扩大,而横向分权肢解了财权,各单位建立了自己的小金库和名目繁多的基金,成为“三乱”的根源;经济全球化使中国很快融入全球经济,但不可避免地也使腐败全球化,使得资金外逃、贪官外逃成为可能,这使得我们反腐败的难度增加;利益多元化形成了各种利益集团,使得寻租行为盛行。在转轨国家,个人腐败行为虽然严重,但是行政制度性腐败现象更为突出,不仅造成了巨额经济损失,也形成了严重的社会污染,构成了严重的政治挑战。亨廷顿也提出,现代化开辟了新的财富和权力来源,从而进一步助长了腐败行为,因为这些新的财富和权力的来源与政治的关系,在该社会居统治地位的传统规范中没有明确的定义,处理这些新旧财富和权力的来源的现代规范也没有被该社会内部居统治地位的集团所接受。从这个意义上说,腐败是握有新资源的新集团的崛起和这些集团为使自己在政治领域内产生影响所做的努力的产物。腐败也许是通过非正常渠道将新兴集团吸收进现有政治体系的一种手段,因为该社会没能以尽可能快的速度为此目的提供合法而可能被接受的手段。

由于中国经济采取了渐进主义方式,转轨必然经历双轨阶段,这一阶段制度安排是政府官员同时是规则的制定者、执行者、仲裁者和参与者。游戏规则特征是不公正、不稳定、不透明。这种改革形成制度化的国家机会主义和猖獗的腐败。一方面使得各类寻租活动、地下经济活动异常活跃,公开或隐蔽地贿赂官员、腐蚀干部、进行大规模的“权钱交易”;另一方

面政府改革相对滞后,特别是地方政府的权力过大,随意性过大,使得创租、寻租、分享各类租金的机会日益增多,腐败异常活跃,因而中国加入 WTO 面临的最大挑战是对政府的挑战,中国最迫切的改革恰恰是政府自身的改革。

当前严重的腐败现象并不是中国所独有的。国际比较研究表明,在一个国家的经济转轨时期,腐败往往会迅速蔓延,但是随着转轨的结束而得到收敛。王希的研究表明,美国从市场经济初级阶段向高级阶段转轨的“进步时代”时期,腐败程度比中国当前有过之而无不及。大多数成功的发展中国家都曾伴随着严重的腐败,特别是在经济快速增长的早期。美国学者 Andrew Wedeman 也提出,在工业革命时期,英国的政治体制也受到腐败侵蚀,贵族用金钱、特权、爵位和投其所好来购买议员的支持,政府高级官员接受贿赂、礼物和其他好处。富人为亲属购买下议院的议席来保障自身的经济利益。1832 年的改革减少了大量滥用权力的行为。也就是说,英国的腐败是在工业革命逐步进行之后才减少的,而不是之前。在 1789 年之前,任人惟亲在法国也非常盛行。从这个意义上说,当前处于转轨期的中国的腐败现象并不算特别的严重。

因此,尽管我们应该清醒地认识到当前我国腐败的严重性和反腐败任务的艰巨性,但是也应该客观地看到当前我国的腐败现象与转轨之间的关系,明确我们的优势,包括中国共产党的领导和后发优势等;正视存在的困难,特别是中国这样一个人口众多的发展中大国转轨的复杂性,不能因为无法迅

速战胜腐败而丧失信心。事实表明,共产党仍然是中国改革、开放和现代化建设中的健康力量,党内仍然是健康力量占据主导地位,这是我们能够抑制、控制、最终战胜腐败的根本原因。

我认为,党的威望是党执政的最主要的资产,它主要有三类无形资产:一是经济资产;二是政治资产;三是社会资产。党的总资产是这三类无形资产之总和。经过 20 多年的努力,中国经济快速、持续、稳定地发展,初步实现了小康目标,经济总量上升到全世界第二位。可以认为党的经济资产在不断提高,即党的改革开放政策使得人民对党的经济性认同愈来愈高。但如果政治资产和社会资产下降,党的威望未必会提高。因此,我们必须重视提高党的政治资产,特别要使廉政账户实现盈余。

二、腐败与经济发展的关系

腐败已经造成了巨大的社会污染,并构成了严重的政治挑战,威胁着政府的信誉,在这一点上基本已经形成了共识。但是在腐败与经济发展的关系上,目前仍然存在着许多争论。有人认为,腐败是经济增长必要的“润滑剂”,对于发展是有利的;在持腐败会破坏发展观点的人中,大多数也没有对腐败所造成的危害进行充分的分析。

在腐败与经济发展的关系方面,世界银行等国际组织和许多学者都做出了突出的贡献,他们用实证的方法检验了腐

败与经济增长、外国直接投资、公共支出的分配的关系,有力地证明了腐败对经济发展的影响。

怎么认识财富?怎么认识腐败的本质?我认为,腐败的本质不是创造新的财富,而是非法转移财富。财富有三种类型,一是通过创新产生新增财富,这是一个国家经济增长、国民福利增加的根本途径。二是转移现有的财富,包括合理的,例如税收和社会保障等财政转移支付;也包括非法的,例如腐败和经济犯罪。三是摧毁财富,例如自然灾害、战争等。从这个结论来看,反腐败的本质就是减少非法转移现有财富的机会,增加创造新增财富的激励机制。因此,反腐败不但不会妨碍,反而有助于经济发展。

(一)误区:腐败“有理”

在持腐败“有理”观点的人中,普遍流行以下两种认识。一种认为,在正式制度僵化、落后的情况下,腐败会有助于绕过繁琐的程序,提高办事效率。还有一种观点是,行贿成为了一种竞争手段,行贿最多、最后获胜的人也是效率最高、能够提供贿赂的人。

我们认为,这两种观点在认识上都走入了误区,它看似有理,但事实上是建立在一些并不成立的假设基础之上的。

第一种观点的误区在于用静止的眼光看待政府的质量。在政府部门的办事效率保持不变的情况下,利用腐败手段获得办事的高效率可能是一种较优的选择。但是我们需要注意的是,正是这种腐败机会增加了政府部门寻租,维持低效运作

的激励,这是影响政府质量提高的一个重要因素。举例来说,对于一个政府部门来说,可能它具备能力每周审批 10 个项目,这样的话所有的顾客都可以满意,它就无法获得任何“速度钱”。因此,在制度不完善的情况下,它就有可能每周只审批 5 个项目,造成待批项目的严重积压,或故意拉长项目审批周期,这样就会有一些顾客无法忍受长期的等待,而利用贿赂来提高办事的效率。这是造成政府质量不高的原因之一。

持“贿赂对于所有人都是公平的”观点的人认为,假设贿赂对于所有的人都是公平的,这样只不过是同等地减少了所有人的收益,最终还是能力较强,利润率更高的人获胜。这一观点的认识误区同样在于其前提假设的不成立。塔洛克的研究表明,租金最终是要被消耗的。近期更多的例子还表明,为了在竞标中获胜,竞标者所提供的贿金甚至超过了其所能获得的利润。这样在其获得项目合同之后,就会通过各种渠道,特别是偷工减料的方式来降低成本,这是造成大量“豆腐渣”工程的根本原因,四川的“彩虹桥”事故就是典型一例。

以上对在腐败与经济发展关系方面存在的两种主要错误观点进行了分析和纠正。那么,我们有什么有力的证据能够证明腐败确实阻碍了经济发展呢?

(二)腐败影响经济发展的途径

世界银行(1999)对 60 多个发展中国家 150 多名高级官员和民间社团主要成员的调查中,答卷人把公共部门的腐败行为列为他们国家中对发展的增长最为严重的障碍。其他大

量的研究和调查也表明,越来越多的人已经意识到腐败对竞争增长的破坏作用。

我们认为,腐败主要通过以下几个渠道削弱了经济增长:

1. 腐败阻碍了经济增长。Mauro(1997)提出,腐败会减慢一个国家的发展速度。假定孟加拉国的年增长速度为4%,如果其能够将腐败程度降低到新加坡的水平,孟加拉国在1960—1985年期间的单位资本GDP年平均增长速度会提高1.8个百分点,人均收入会提高50%。1964—1993年期间,良治国家比管理不善国家人均收入增长率高出2.5个百分点;在实行健全管理的国家,1%GDP的援助可以使增长率提高0.5个百分点,贫困率下降1个百分点(World Bank)。

2. 降低了国内和外国投资。根据世界银行的一项研究,中国吸引外资的潜力只发挥了49%,主要是因为腐败等因素。通过对20世纪90年代从14个国家进入41个国家的双边外国直接投资的分析发现,腐败严重阻碍了投资。如果菲律宾将腐败水平(2.9,2001)降低到新加坡的水平(9.2),投资与GDP的比率将提高6.6个百分点。对于一个腐败国家来说,将腐败水平降低到新加坡的水平对外国投资的影响,与将企业边际税率降低20个百分点具有相同的效果。

3. 扭曲了公共支出的分配。腐败增加了公共投资,因为它产生了被不诚实的高层官员操纵的机会。腐败扭曲了政府支出的结构,从所需要的项目和维护支出转向新设备的购买,因此降低了政府投资的效率,特别是在基础设施方面。在一

个腐败的政权中,政府官员避开健康计划,因为他们提供了较少的寻租机会。如果腐败水平从新加坡提高到巴基斯坦的水平,公共支出与 GDP 的比率将提高 1.6 个百分点,政府收入与 GDP 的比率将降低 10 个百分点。

4. 恶化了贫困人口的生活状况。在腐败盛行的领域,增长速度受到了削弱,而这对贫困人口有着巨大的影响。贫困人口将获得更少的社会服务,例如卫生和教育。腐败偏好基础设施投资,而不是援助贫困人口和削弱使用小规模企业的手段来避免贫困的项目。更糟糕的情况是,腐败政权通常偏爱防务合同,而不是农村的健康医疗和学校,政策偏好恶化了收入的分配,并将资源从农村转移到了城市。考夫曼等研究发现,腐败增加了婴儿死亡率,降低了寿命和文化程度。据陈宗胜计算,在居民总体收入差距中有 20% 是各种非法非正常收入所造成的,其中偷漏税和走私的收入约占 80%,腐败收入约占 20% (《经济日报》,2001/08/23)。

5. 影响了商业和企业的活动。分析表明,支付更多行政贿赂的公司比那些不支付任何贿赂的公司在官僚身上浪费更多的时间。腐败不但阻碍了国内企业的发展,而且特别影响了小公司和新的进入者。

6. 造成了地下经济的繁荣。所谓地下经济是指未向政府申报和纳税,政府未能控制和管理,其产值和收入未能纳入国民生产总值的所有经济活动(夏兴园、万安培,1993)。地下经济腐败是指腐败与其地下经济相互关联和相互影响的重叠

地带。世界银行研究 16 个经济转轨国家在 1989—1994 年期间非官方经济约占 GDP 的 15%—30% 之间,绝对增长率通常要超过 50%;非官方经济增长导致官方经济增长下降。

根据夏兴园、万安培等人(1993)研究,80 年代上半期我国地下经济规模占国民收入比重在 10% 以上,最高时很可能高达 20%—30%。我们估计,不在全国统 一口径内或纳税范围内的以私营和个体经济为主的“地下经济”占全国名义 GDP 总量的 1/3,与一般发展中国家的比重大体相当。

经济犯罪与腐败是孪生兄弟。经济犯罪加剧腐败,腐败行为又保护经济犯罪(政治保护伞)。许多非法经济和经济犯罪都是与官员腐败相关联的,采取主动拉拢、贿赂、腐蚀官员和执法人员,如骗取出口退税,他们是利益相关者,“狼狈为奸”。

7. 减少了公共物品和服务的提供。尽管难以衡量腐败的经济成本,但一些国际研究表明:因加速政府服务的提供,交易价格增加 5%—10%;因政府垄断造成的商品和服务价格上涨 15%—20%;因贪污造成税收收入损失高达 50%;因采购价格过高或采购不必要的昂贵物品支付 20%—100% 不必要费用;因非生产性投资比例过高,导致成本增加,质量下降。

8. 降低了国际竞争力。一个国家的国际竞争力与生产要素成本,以及交易成本成反比。生产要素主要包括资本、土地和劳动力。腐败会增加土地要素成本,并通过利差、对国有